HAL
open science

Le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique. Revue de littérature

Benjamin Vial

To cite this version:

Benjamin Vial. Le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique. Revue de littérature. 2018. halshs-01779385

HAL Id: halshs-01779385

https://shs.hal.science/halshs-01779385

Submitted on 26 Apr 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.

INJEP NOTES & RAPPORTS REVUE DE LITTÉRATURE

Avril 2018
INJEPR-2018/04

Le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique

Revue de littérature

BENJAMIN VIAL

Doctorant en science politique, laboratoire PACTE/ODENORE, université Grenoble Alpes
Commanditaire : Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)
Observatoire de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative 01 70 98 94 00 www.injep.fr

Le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique

Revue de littérature

Benjamin Vial

Pour citer ce document

VIAL B., 2018, *Le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique. Revue de littérature*, INJEP Notes & rapports/Revue de littérature.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE 5

Méthodologie 9

PARTIE 1 : GRILLE DE LECTURE DU PHÉNOMÈNE DU NON-RECOURS ET PRINCIPALES DONNÉES 11

1. La grille de lecture du non-recours des jeunes à l'aide publique 11

Définition et typologie du non-recours 11

Comprendre les raisons du non-recours des jeunes à l'aide publique 12

2. Les principales données quantitatives sur le non-recours des jeunes adultes 15

Le non-recours en matière d'insertion socioprofessionnelle, de santé et de logement 15

- *Non-recours et insertion professionnelle* 15
- *Non-recours à la santé et aux soins* 17
- *Non-recours et logement* 18

Apports du « baromètre DJEPVA sur la jeunesse » sur le non-recours 20

- *Analyse des variables concernant le non-recours* 20
- *Principaux résultats du baromètre concernant le non-recours* 21
- *Les données du baromètre DJEPVA à partir de la typologie du non-recours* 22
- *Information des jeunes sur les droits sociaux et non-recours* 24
- *Attentes des jeunes à l'égard des pouvoirs publics* 25

PARTIE 2. DE L'APPARITION DE LA NOTION DE NON-RECOURS À L'ÉMERGENCE DU PROBLÈME PUBLIC 27

1. La construction sociohistorique de la notion générale de non-recours dans le champ des politiques sociales 28

L'apparition de la notion de non-recours en France 28

La proposition d'une nouvelle définition qui élargit l'objet du non-recours 30

Des discours sur l'assistanat à la lutte contre le non-recours 31

- *La politisation du non-recours* 32

Les raisons de la prise en compte relativement tardive du non-recours en France 33

2. L'émergence récente du problème public du non-recours dans le champ des politiques de jeunesse 35

Les préoccupations autour de la catégorie des jeunes NEET 36

- *Éléments de définition de la catégorie NEET* 36
- *La catégorie des NEET en question* 38
- *NEET, inégalités entre jeunes et non-recours* 39

La mise en visibilité du problème public du non-recours des jeunes par le CESE 40

Les raisons de la prise en compte partielle et tardive du non-recours des jeunes adultes 46

PARTIE 3. LE NON-RECOURS DES JEUNES À L'AIDE PUBLIQUE EN MATIÈRE D'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE **51**

- *Inégalités entre jeunes, poids du diplôme et précarité* *51*
- *Les deux « âges » des politiques sociales de jeunesse* *52*
- *Entre autonomie sociale et dépendance financière* *53*

1. Des travaux précurseurs sous l'angle du non-recours **53**

Le sens du rapport au travail intérimaire des « jeunes sans avenir » 54

- *Apports des travaux de Michel Pialoux sur le rapport des jeunes à la formation professionnelle* *55*

L'expérience sociale de la « galère » des jeunes des « banlieues » 56

Le rapport des jeunes sans diplôme aux dispositifs d'insertion 62

Les tensions au cœur du travail d'insertion 65

2. Les raisons du non-recours aux dispositifs d'insertion socioprofessionnelle **71**

Le pouvoir de proposition des professionnels de jeunesse 71

La socialisation des jeunes aux bons et aux mauvais usages de l'aide publique 73

Le non-concernement vis-à-vis des droits sociaux et des institutions publiques 76

- *La construction sociale et institutionnelle du non-concernement* *78*

Une typologie du rapport des jeunes vulnérables au système d'aide 80

PARTIE 4. LE NON-RECOURS DES JEUNES À L'AIDE PUBLIQUE EN MATIÈRE D'ACCÈS AU LOGEMENT ET À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE **85**

1. Des difficultés d'accès au logement au non-recours à l'aide publique **87**

Les difficultés d'accès au logement rencontrées par les jeunes 87

Recours et non-recours à l'aide publique en matière de logement et d'hébergement 90

2. Le phénomène du non-recours au cœur de la catégorie des « jeunes en errance » **96**

L'émergence de la catégorie des « jeunes en errance » 96

Une figure du non-recours qui pointe les défaillances des politiques publiques 98

Une première lecture du non-recours par non-demande des « jeunes en errance » 99

La dimension identitaire et politique du non-recours des « jeunes en errance » 101

CONCLUSION GÉNÉRALE **103**

BIBLIOGRAPHIE **105**

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Cette revue de littérature porte sur le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique en France. Ce phénomène de non-recours pourrait concerner plus d'un jeune sur deux dans une diversité de domaines (insertion, santé, logement, etc.) [Aldeghi *et al.*, 2016]. Le non-recours renvoie à la situation de toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre. La typologie du phénomène distingue quatre registres explicatifs : la non-connaissance ; la non-demande ; la non-proposition ; la non-réception (Warin, 2016a).

TABLEAU 1. LES QUATRE TYPES DE NON-RECOURS SELON LA TYPOLOGIE DE L'OBSERVATOIRE DES NON-RECOURS AUX DROITS ET SERVICES[1] (ODENORE)

Types de non-recours	Définitions des types de non-recours
Non-connaissance	L'offre sociale n'est pas connue
Non-demande	L'offre sociale est connue, mais n'est pas demandée
Non-proposition	L'offre sociale n'est pas proposée ou n'est pas activée
Non-réception	L'offre sociale est connue, demandée, mais n'est pas reçue

La notion de non-recours apparaît pour la première fois durant les années 1970 avant d'émerger comme problème public au cours des années 1990 (CNAF, 1996). Après la forte médiatisation de l'enquête sur le non-recours au revenu de solidarité active (RSA), la lutte contre le non-recours devient en 2013 le premier axe du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (Bourguignon, 2011 ; ODENORE, 2013). Par rapport à d'autres pays, comme le Royaume-Uni, l'Allemagne ou les Pays-Bas, cette prise en compte publique du non-recours est relativement récente en France et s'inscrit dans un processus encore incertain (Warin, 2016b). **Dans le champ des politiques de jeunesse, l'intérêt pour le non-recours semble plus récent et plus fragile encore.** Sous l'effet des inquiétudes politiques autour de la catégorie des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni dans le système scolaire *(Neet – Neither in Employment nor in Education or Training)* (Cahuc *et al.*, 2013 ; Eurofound, 2012), et sous l'impulsion des travaux du Conseil économique social et environnemental (CESE) (Dulin, Vérot, 2017 ; Dulin, 2012 ; Dulin, 2015), le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique apparaît aujourd'hui comme un problème public.

La question du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique est longtemps restée dans l'angle mort du champ de vision des pouvoirs publics dont l'attention se porte davantage vers les bénéficiaires des

[1] L'ODENORE est un observatoire rattaché au laboratoire Pacte et hébergé à la Maison des sciences de l'homme-Alpes, sur le campus de l'université Grenoble-Alpes. Il est composé d'une dizaine de chercheurs travaillant sur le phénomène du non-recours dans une diversité de champs, dont ceux de la santé, du logement, du handicap, de l'insertion, etc. (https://odenore.msh-alpes.fr/).

dispositifs, notamment lorsqu'il s'agit d'évaluer les effets des mesures politiques sur les parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes adultes. Mais si la question du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique fait l'objet d'une reconnaissance tardive, elle renvoie toutefois à des préoccupations anciennes autour des publics « absents », « invisibles », « marginaux », « inadaptés », etc. **De façon générale, les enfants et les jeunes qui restent à la marge des dispositifs et qui échappent à la vigilance de l'État, suscitent depuis longtemps de vives inquiétudes politiques et morales**, comme le démontrent les travaux sur l'« enfance anormale » (Muel-Dreyfus, 1975), sur « l'absentéisme » (Douat, 2011, 2010, 2007), sur la « déscolarisation » (Œuvrard, Glasman, 2011), sur le « décrochage » (Esterle-Hedibel, 2006a ; Esterle-Hedibel, 2006b ; Millet, Thin, 2012 [2005]), sur la « galère » et sur les « difficultés d'insertion professionnelle » (Dubet, 1987 ; Pialoux, 1979 ; Zunigo, 2013), ou bien encore les travaux portant sur la catégorie des « jeunes en errance » (Chobeaux, 2009 ; Chobeaux, 2011 [1996] ; Pattegay, 2001 ; Pimor, 2014a ; Rothé, 2016). L'analyse des réponses publiques mises en œuvre montre bien souvent que la question qui préoccupe les pouvoirs publics est moins celle du non-recours ou du non-accès des jeunes aux droits sociaux que celle du placement et du contrôle des individus dans les espaces sociaux. La construction de risques sociaux associés au fait que les jeunes échappent au contrôle des structures sociales et des pouvoirs publics – et puissent ne pas être là où ils sont attendus – est en réalité consubstantielle des formes générales et spécifiques d'encadrement de la jeunesse. Les préoccupations politiques et morales associées à ces risques ont d'ailleurs bien plus souvent porté sur les jeunes issus de milieux populaires (Mauger, 2001a ; Mauger, 2001b).

Les préoccupations récentes autour du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique prolongent par ailleurs les réflexions antérieures de plusieurs rapports publics qui soulignent les limites du modèle de protection sociale face aux transformations profondes de la jeunesse depuis les années 1970 (Charvet *et al.*, 2001 ; Foucauld, Roth, 2002 ; Hirsch, 2009 ; IGAS, 2015). Le rapport du Commissariat général du Plan analyse ainsi l'institutionnalisation progressive de l'âge de la jeunesse par les politiques publiques. Les auteurs pointent les effets de la familialisation des aides publiques sur le creusement des inégalités intragénérationnelles et intergénérationnelles. Ils critiquent la faible consistance des droits sociaux réservés aux jeunes et mettent en question le statut d'ayant droit qui prive les jeunes de droits directs et individuels. « La démarche est initiée avec la mise en place du [revenu minimum d'insertion (RMI)] en 1988 puis son renouvellement en 1992, qui introduit de fait une "majorité sociale" à 25 ans, âge qui bornait déjà les mesures d'insertion professionnelle et le concept d'enfant à charge au titre de la législation fiscale. […] Si l'on est, avant cet âge, privé du recours familial, quelles qu'en soient les raisons, c'est-à-dire ni étudiant, ni actif employé ou indemnisé, on est, du point de vue de la redistribution, dans un quasi vide juridique. La prise en compte de ces situations, souvent dramatiques, ne relève en effet que de la mobilisation de dispositifs multiples dont aucun n'a la consistance d'un droit effectif. Ce "déni de droit" participe, comme nous l'avons vu, au retour sur le devant de la scène de la question des ressources des jeunes » (Charvet *et al.*, 2001, p. 139). Ces réflexions autour des droits des jeunes sont poursuivies dans le cadre d'un rapport de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes qui réalise un bilan critique des aides participant directement ou indirectement à l'autonomie des jeunes, puis analyse les conditions de mise en œuvre d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans (Foucauld, Roth, 2002). Au tournant des années 2000, la question est donc moins celle du non-recours des jeunes aux droits sociaux que celle de l'absence ou de la faible

consistance de ces droits. À la fin des années 2000, la Commission sur la politique de la jeunesse publie un livre vert qui critique à nouveau ce traitement spécifique réservé aux jeunes dans le modèle de protection sociale. « Une nouvelle politique de la jeunesse doit avoir pour objectif d'organiser l'accès de droit commun pour tous les jeunes aux droits fondamentaux. […] Il existe encore de très nombreuses situations dans lesquelles l'âge est un critère discriminant pour l'accès à un droit ou à une protection, y compris pour les jeunes majeurs. La collectivité doit se mettre en situation de passer en revue ces limites d'âge et de les justifier systématiquement » (Hirsch, 2009, p. 12). Sans mobiliser la notion de non-recours, ce dernier rapport a la particularité d'évoquer plus directement la situation des jeunes vulnérables qui ne demandent rien et se retrouvent à l'abandon. « Notre pays doit ouvrir les yeux sur une partie de sa jeunesse, à laquelle la société n'offre pas de débouchés, en panne de projet et en grande difficulté financière, celle qui demeure oubliée, qui ne demande rien et demeure invisible pour les acteurs publics. […] Cette jeunesse vulnérable, accédant difficilement aux interventions publiques est aussi la plus mal connue » (Hirsch, 2009, p. 15). Plus récemment, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a publié un état des lieux très détaillé sur la protection sociale des jeunes de 16 à 29 ans. Face à la déstabilisation des normes d'emploi sur le marché du travail, compte tenu de la diversification des modèles familiaux au regard de la complexité normative croissante du domaine social, ce dernier rapport appelle à son tour à repenser la place des jeunes dans le modèle de protection sociale. L'IGAS insiste en particulier sur le risque accru de non-recours auquel les jeunes adultes sont confrontés lorsqu'ils font l'expérience de trajectoires instables au cours desquelles leurs situations socioprofessionnelles et leurs statuts sociaux ne cessent de changer. Le rapport alerte également les pouvoirs publics sur la possibilité que les difficultés d'accès aux droits sociaux rencontrées par les jeunes adultes fragilisent à plus long terme la légitime politique du modèle de protection sociale. « À ne pas comprendre le contenu et le sens de la sécurité sociale, les jeunes s'exposent à un risque de non-recours aux droits, ou critiquent vivement les procédures (cf. les jeunes entrepreneurs). Une telle situation est source de défiance à l'égard d'un système qui a pourtant besoin de leur adhésion pour pérenniser sa légitimité. » (IGAS, 2015, p. 12.)

Autrement dit, si la notion de non-recours est nouvelle dans les travaux sur les politiques de jeunesse, elle qualifie une réalité sociale qui est en partie travaillée par d'autres notions sociologiques, et renvoie à des préoccupations plus anciennes autour de la place des jeunes dans le modèle de protection sociale et, plus largement, dans la société. L'apparition récente de la notion de non-recours dans le champ des politiques jeunesse s'inscrit ainsi dans un long processus de construction et d'évolution des rapports entre l'État, les politiques publiques, les acteurs sociaux, et les jeunes.

L'analyse du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique est en particulier indissociable du traitement spécifique réservé aux jeunes adultes par l'État social. **Compte tenu des conditions dégradées d'insertion socioprofessionnelle, et au regard des conditions restrictives d'accès aux droits sociaux, l'accès à une citoyenneté socioéconomique de plein droit continue d'être refusé aux jeunes adultes**. Le régime de citoyenneté socioéconomique qui leur est réservé se caractérise en effet par un accès tardif et inégalitaire à la citoyenneté économique, conjugué à un accès familialisé à la citoyenneté sociale (Chevalier, 2017). La grande majorité des jeunes adultes ne peut prétendre au RSA avant d'avoir 25 ans. Une partie de l'aide publique destinée aux jeunes adultes transite par la famille *via* les allocations

familiales et les mesures fiscales. Ce régime de citoyenneté socioéconomique fragilise tout particulièrement les jeunes vulnérables, sans diplôme, sans emploi, et sans soutien familial (Muniglia, 2017). Les jeunes adultes éprouvent ainsi une forme d'État social que Léa Lima qualifie « d'activation sans protection » : « ils sont responsabilisés, soumis à un suivi de leurs démarches et de leurs efforts, mais la contrepartie financière accordée par l'État est bien maigre et très incertaine » (Lima, 2012b, p. 196). Léa Lima analyse la construction de ce régime de citoyenneté socioéconomique et distingue deux âges des politiques sociales de jeunesse, celui de l'indemnisation des jeunes chômeurs, qui va de 1951 à 1988, et celui de l'activation sans protection des jeunes en difficulté, qui s'étend de 1988 à nos jours. À la fin des années 1980, c'est la création conjointe du RMI et du dispositif du Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) qui marque un point de basculement vers le deuxième âge des politiques sociales de jeunesse. Les jeunes de moins de 25 ans se retrouvent alors exclus du bénéfice de ce nouveau droit censé contrer la hausse générale du chômage et de la précarité. Ce choix est orienté par des considérations politiques (ne pas déstabiliser les politiques d'éducation et d'insertion mises en œuvre), des considérations économiques (ne pas augmenter le budget de l'État), des considérations idéologiques (ne pas remettre en cause le caractère familialiste du régime de citoyenneté socioéconomique), et des considérations morales (ne pas activer les dispositions juvéniles à l'assistanat) [Lima, 2015a]. Malgré quelques aménagements à la marge, comme la création d'un RSA jeunes, et des inflexions récentes avec l'ouverture de la prime d'activité dès 18 ans et la création de la garantie jeunes, ce choix politique d'un traitement spécifique des jeunes par l'État social est toujours en vigueur (Magord, 2017).

Cette revue de littérature sur le non-recours des jeunes à l'aide conduit finalement à un paradoxe intéressant. D'un côté, les données portant explicitement sur le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique sont relativement rares et particulièrement dispersées. Dans le courant des années 2000, quelques auteurs reprennent la notion de non-recours dans le cadre de travaux sur le décrochage scolaire et sur les discriminations subies par les jeunes en emploi (Dutercq, 2001 ; Noël, 2008), mais il faut attendre les années 2010 pour que la notion commence à se diffuser plus largement dans les travaux scientifiques (Labadie, 2017 ; Lima, 2015a ; Bregeon, 2013 ; Lima, Trombert, 2013 ; Muniglia, Rothé, 2012 ; Vial, 2016). D'un autre côté, ces travaux récents qui portent sur le non-recours des jeunes à l'aide publique mobilisent généralement la notion dans le cadre d'une approche critique des politiques de jeunesse et s'inscrivent ainsi dans la poursuite des travaux antérieurs cités plus haut. En ce sens, l'émergence du non-recours des jeunes adultes comme problème public ne constitue pas une question nouvelle, mais témoigne plutôt de la reformulation en cours de préoccupations plus anciennes. Dans cette perspective sociohistorique, **la mise en visibilité récente du problème du non-recours dans plusieurs rapports publics constitue un nouvel argument en faveur d'une transformation profonde des politiques sociales de jeunesse. Cette transformation impliquerait, en particulier, la revalorisation des droits sociaux destinés aux jeunes adultes, le passage d'une logique de statuts liés à l'âge à une logique de parcours de vie et la réorganisation d'un paysage institutionnel de plus en plus complexe** (Dulin, Vérot, 2017 ; Dulin, 2012 ; Dulin, 2015).

Plutôt que d'en rester au manque de données et de travaux portant explicitement sur le non-recours des jeunes à l'aide publique, nous avons fait le choix d'ouvrir la focale d'analyse. **Le fil conducteur de cette revue de littérature consiste en une (re)lecture analytique des données et des travaux sous l'angle du**

non-recours, c'est-à-dire partant de la grille d'analyse du non-recours aux politiques sociales dans la littérature scientifique générale. Ce choix ouvre la possibilité de retravailler des travaux scientifiques sous l'angle du non-recours, sans que ceux-ci mobilisent nécessairement la notion. La première partie de présentera la grille de lecture du non-recours et proposera une synthèse des principales données statistiques sur le phénomène. La seconde partie portera sur le processus de construction du non-recours des jeunes adultes comme problème public. Elle reviendra dans un premier temps sur le processus qui conduit à la prise en compte du phénomène général de non-recours dans le champ des politiques sociales, puis s'attachera à éclairer les conditions spécifiques d'émergence du non-recours des jeunes adultes comme problème public. L'objectif principal de cette deuxième partie sera de comprendre les raisons de cette reconnaissance tardive et partielle du non-recours dans le champ des politiques de jeunesse. Les deux parties suivantes proposeront deux entrées thématiques dans le phénomène du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique : le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique en matière d'insertion socioprofessionnelle (troisième partie) et le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique en matière de logement et d'hébergement (quatrième partie). Nous tenterons enfin, en conclusion, d'ouvrir différentes pistes de recherches sur le non-recours des jeunes à l'aide publique, au regard de la portée et des limites des travaux mobilisés à travers cette revue de littérature.

Méthodologie

L'objet de cette revue de littérature est le non-recours à l'aide publique des jeunes adultes âgés de 18 à 30 ans en France. L'expression « jeunes adultes » renvoie aux tensions qui traversent cet âge de la vie, dans la mesure où la jeunesse est marquée par une déconnexion entre l'âge de la majorité politique et l'âge de la majorité sociale, et plus largement dans la mesure où l'expérience de « devenir adulte » est structurée par une tension forte entre aspiration à l'autonomie sociale et situation de dépendance financière (Cicchelli, 2001 ; Lima, 2015a ; Van de Velde, 2008a ; Van de Velde, 2008b ; Van de Velde, 2007). Nous nous appuierons principalement sur des travaux en sociologie et en sciences politiques, ainsi que sur quelques études relevant d'autres disciplines, comme les sciences de l'éducation et la psychologie. Cette revue est principalement francophone, bien qu'elle ouvre quelques perspectives sur des travaux étrangers[2].

Notre travail bibliographique a consisté, dans un premier temps, à consulter la littérature générale sur le phénomène du non-recours, puis à recenser les données et les travaux portant explicitement sur le non-recours des jeunes à l'aide publique. Nous avons pu constater le manque et la dispersion des données existantes sur le phénomène. Nous avons donc choisi, dans un second temps, d'ouvrir la focale d'observation et de prendre en compte les travaux mobilisant d'autres notions que celles de non-recours, mais portant des questionnements communs sur les publics « absents » ou « exclus » des dispositifs. Cela nous a permis de reconsidérer ces travaux sous l'angle du non-recours, c'est-à-dire en partant de la grille de lecture du phénomène, et de constater que le non-recours émerge

[2] Ce travail de revue de littérature s'inscrit également dans un travail de recherche doctorale en cours par B. Vial sous la direction de P. Warin sur le phénomène du non-recours dans des parcours d'insertion des jeunes adultes.

comme un problème nouveau porté par des préoccupations anciennes, consubstantielles au traitement spécifique de la jeunesse par les politiques publiques.

Ce travail a bénéficié des ressources bibliographiques de l'ODENORE et du centre de ressources de l'INJEP. Nous tenons à remercier plus particulièrement Yaëlle Amsellem-Mainguy (INJEP), Sandrine Dauphin (CNAF), Francine Labadie (INJEP), David Laumet (ODENORE), Julien Lévy (ODENORE), Jeanne Moeneclay (CNAF), Héléna Revil (ODENORE), Joachim Timoteo (INJEP), et Phlippe Warin (ODENORE).

PARTIE 1 : GRILLE DE LECTURE DU PHÉNOMÈNE DU NON-RECOURS ET PRINCIPALES DONNÉES

1. La grille de lecture du non-recours des jeunes à l'aide publique

Définition et typologie du non-recours

Nous nous appuierons tout au long de ce travail sur la typologie générale du non-recours issue des travaux de l'ODENORE (Warin, 2016b). Cette typologie générale est valable dans différents champs d'action publique et se trouve mobilisée dans différents rapports publics depuis quelques années. Nous en proposerons une version ajustée par rapport aux situations de non-recours auxquelles les jeunes sont principalement confrontés. Nous mobiliserons cette typologie comme une grille de lecture pour qualifier les situations de non-recours rencontrées par les jeunes au fil de leurs parcours, pour comprendre comment se joue le phénomène dans différents champs d'action publique et pour analyser ce que le non-recours vient dire des rapports entre l'offre publique et les individus (Lévy, Vial, 2017).

Il est également important de préciser que la typologie construite par l'ODENORE, si elle est issue des travaux empiriques conduits par l'Observatoire, s'inscrit néanmoins dans le prolongement de travaux scientifiques antérieurs auxquels le lecteur pourra se reporter. Nous pensons en particulier au modèle séquentiel de la décision de demande par l'usager proposé par Scott Kerr, et au modèle d'analyse dynamique du recours à une prestation sociale proposé par Wim Van Oorschot. **Scott Kerr distingue six obstacles ou seuils successifs à franchir pour qu'un usager formule une demande : le besoin ressenti ; la connaissance de l'existence de la prestation sociale ; la perception de sa propre éligibilité ; l'utilité perçue de la prestation ; l'opinion sur le fait de recourir à une prestation ; l'estimation de la durée du bénéfice prévisible (Kerr, 1982). Wim Van Oorschot s'attache à mettre en lumière la complexité du processus de demande qu'il situe dans une dynamique temporelle et qu'il décompose en trois phases : le franchissement des obstacles ou des seuils ; les arbitrages dans la prise de décision de l'usager ; l'étape de la demande auprès de l'administration (Van Oorschoot, 1996). Nous faisons également référence à la typologie descriptive proposée par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et publiée en 1996 dans un article d'Antoine Math et de Wim Van Oorschot (Van Oorschot, Math, 1996).** Les travaux de la CNAF distinguent notamment le non-recours primaire – une personne éligible ne perçoit pas une prestation faute de l'avoir demandée – du non-recours secondaire – une personne éligible demande une prestation mais ne la perçoit pas –, ouvrant ainsi la boîte noire du processus de traitement de la demande par les administrations et par les agents. Le premier chapitre de l'ouvrage de Philippe Warin sur le non-recours aux politiques sociales revient en détail sur l'histoire de ce processus scientifique (Warin, 2016a).

Selon la typologie explicative issue des travaux de l'ODENORE, le phénomène du non-recours à l'offre publique renvoie donc à quatre registres explicatifs : la non-connaissance ; la non-demande ; la non-proposition ; la non-réception. **Ici, l'offre publique renvoie à « l'ensemble des prestations et des services**

définis dans le cadre de politiques publiques, programmes ou actions, dont la réception effective par leurs destinataires concrétise des droits sociaux qui ont une juridicité donnée par la loi » (Warin, 2016a, p. 36).

Comprendre les raisons du non-recours des jeunes à l'aide publique

Ces quatre types principaux de non-recours se déclinent en plusieurs sous-types qui renvoient aux différentes raisons du non-recours. Dans les faits, les situations de non-recours peuvent se situer à l'articulation de plusieurs types et peuvent évoluer d'un type à un autre. Philippe Warin présente de façon détaillée cette typologie (Warin, 2016a, p. 38-43). En nous appuyant sur ce travail, nous proposons ici un tableau des principales raisons qui conduisent aux situations de non-recours, telles qu'elles apparaissent notamment dans les parcours sociaux juvéniles.

Nous ferons référence à chacun de ces types au fil de ce travail. Nous verrons ainsi que le non-recours par non-connaissance est particulièrement marqué chez les jeunes, qu'il s'explique par une méconnaissance objective de l'offre sociale (Aldeghi *et al.*, 2016) et qu'il s'exprime par un non-concernement passif des jeunes vis-à-vis des droits sociaux et des institutions publiques (Vial, 2016 ; Vial, 2017). **Le non-recours par non-connaissance renvoie à la fois au manque d'information des jeunes sur les droits et sur les services auxquels ils peuvent prétendre et à leur insuffisante préparation face aux démarches concrètes qu'ils doivent accomplir pour y accéder.** Ce constat est indissociable de la grande complexité des politiques sociales de jeunesse qui rassemblent une multiplicité d'acteurs et un mille-feuille de dispositifs (Dulin, Vérot, 2017 ; Dulin, 2012 ; Dulin, 2015). La recherche informationnelle est, par ailleurs, une activité socialement située et traversée par un certain nombre d'inégalités. Le non-recours par non-connaissance est ainsi lié à l'horizon informationnel des individus, c'est-à-dire aux sources considérées comme pertinentes lorsqu'une personne recherche de l'information (Supeno, 2016).

Dans un autre registre, **le non-recours par non-demande s'exprime notamment sous la forme d'un non-concernement actif qui conduit cette fois-ci les jeunes à se mettre en retrait de l'aide publique et à valoriser leur capacité à se débrouiller de façon autonome.** Dès les années 1980, plusieurs travaux s'interrogent ainsi sur le sens de cette mise à distance des jeunes vis-à-vis des institutions et des travailleurs sociaux (Dubar, 1987 ; Dubet, 2008 [1987] ; Pialoux, 1979). Les carrières sociales et scolaires des individus expliquent en partie pourquoi certains jeunes préfèrent se passer de l'aide publique et refusent la possibilité d'un retour en formation (Chauveaud *et al.,* 2016a ; Chauveaud *et al.,* 2016b ; Muniglia, Rothé, 2012 ; Vial, 2016 ; Vial, 2017). La littérature sur la catégorie des « jeunes en errance » questionne également le sens des discours critiques de certains jeunes qui justifient un recours sélectif à l'offre sociale par une critique des normes sociales dominantes. Le sens de la non-demande est alors objet de controverses scientifiques entre des approches plus ou moins psychologiques ou politiques des revendications et des pratiques des jeunes (Chobeaux, 2016 ; Le Breton, 2007 ; Pimor 2014b ; Rothé, 2016). **Un autre volet du non-recours par non-demande renvoie ainsi aux difficultés que peuvent rencontrer les individus à répondre aux exigences des institutions,** notamment lorsqu'il s'agit de s'inscrire durablement dans une logique de projet ou bien quand il faut être à la hauteur des critères de sélection en vigueur à l'entrée des dispositifs. Ces attentes institutionnelles ne sont pas toujours compatibles avec les situations et les dispositions dans lesquelles se trouvent les jeunes. Elles peuvent dissuader certaines

demandes, provoquer des ruptures dans les parcours et des abandons en cours de démarche (Muniglia, 2017 ; Chauveaud, Vial, Warin, 2016a ; Chauveaud *et al.,* 2016b).

TABLEAU 2. LES PRINCIPALES RAISONS DU NON-RECOURS DES JEUNES A L'AIDE PUBLIQUE

Définition des 4 types de non-recours	Raisons associées aux types de non-recours
Le non-recours par non-connaissance, lorsque l'offre sociale n'est pas connue par ses destinataires potentiels. La non-connaissance renvoie principalement à l'horizon informationnel et cognitif des destinataires.	- Les jeunes ne disposent pas des informations suffisantes. - Les jeunes ne comprennent pas ou ne maîtrisent pas les informations dont ils disposent. - Les jeunes ne sont pas sensibilisés et ne se sentent pas concernés par les informations dont ils disposent.
Le non-recours par non-demande, lorsque l'offre sociale est connue mais n'est pas demandée par ses destinataires potentiels. La non-demande renvoie principalement aux dispositions psychosociales, aux représentations, aux valeurs et aux critères de jugement des destinataires.	- Les jeunes protègent leur estime d'eux-mêmes (sentiment de honte ; appréhension de l'échec ; découragement). - Les jeunes jugent le recours à l'offre inutile, coûteux, incertain, ou risqué (désintérêt ; calcul coûts/bénéfices des démarches ; estimation de la probabilité de réussite des démarches ; calcul de risques associés aux démarches). - Les jeunes affirment leur capacité à l'autonomie (mise à l'épreuve de soi ; capacité à la débrouille ; logique d'honneur et de distinction face à la dépendance ; préférences pour d'autres choix). - Les jeunes s'opposent aux normes sociales imposées par les institutions et les dispositifs (désaccord avec les principes ou les conditions d'accès à l'offre ; revendication de modèles ou de pratiques alternatives).
Le non-recours par non-proposition, lorsque l'offre sociale n'est pas proposée ou n'est pas activée par les professionnels. La non-proposition renvoie principalement aux postures, aux pratiques, aux valeurs et aux compétences professionnelles, ainsi qu'aux normes et aux contraintes institutionnelles qui régulent l'usage de l'offre.	- Les professionnels ne connaissent pas l'offre à laquelle l'usager pourrait prétendre. - Les professionnels ne maîtrisent pas les conditions qui permettraient à l'usager d'accéder à une offre à laquelle il pourrait prétendre. - Les professionnels jugent les procédures trop complexes et trop coûteuses par rapport à la situation de l'usager et au temps dont ils disposent. - Les professionnels anticipent l'insuffisance du budget ou du nombre de places disponibles. - Les professionnels préfèrent ne pas confronter l'usager au risque d'échec de ses démarches. - Les professionnels jugent l'offre inadaptée à la situation de l'usager. - Les professionnels font le choix de ne pas mentionner de façon proactive l'existence de l'offre. - Les professionnels dissuadent l'usager de formuler une demande. - Les professionnels jugent la demande de l'usager illégitime au regard de sa situation, de son attitude ou de son comportement.
Le non-recours par non-réception, lorsque l'offre sociale est connue et demandée mais n'est pas reçue, ou partiellement seulement. La non-réception renvoie à la lourdeur, à la lenteur et à la complexité des démarches et des procédures administratives, ainsi qu'aux limites quantitatives de l'offre.	- Les jeunes commettent une erreur au cours de leurs démarches administratives. - Les jeunes abandonnent leurs démarches administratives en cours de demande. - Le traitement de la demande des jeunes par l'administration prend du retard. - L'administration commet une erreur au cours du traitement de la demande des jeunes. - Les jeunes ne peuvent bénéficier de l'offre faute de budget ou de places disponibles.

L'analyse du non-recours par non-proposition éclaire le pouvoir de proposition et de décision des professionnels de la jeunesse dans le cadre de l'accompagnement social. Léa Lima décrypte ainsi les conditions de proposition et d'attribution des aides financières par les professionnels de jeunesse en prenant l'exemple du Fonds d'aide aux jeunes (FAJ). Les professionnels choisissent de mentionner ou non l'existence des aides financières, évincent ou discréditent les demandes jugées illégitimes, puis décident en commission du bien-fondé des dossiers. Les trois principes qui régulent l'accès aux aides financières sont le primat du recours au soutien familial ou au marché de l'emploi sur le recours à l'aide publique, la lutte active et préventive contre les dispositions juvéniles à l'assistanat et le respect par les jeunes des contreparties demandées dans le cadre de l'accompagnement social. **Les conditions de recours à l'aide sociale réservée aux jeunes participent ainsi d'une forme d'éducation à la citoyenneté sociale. Une partie du non-recours des jeunes à l'aide publique découle alors de pratiques de prévention ou de sanction d'attitudes et de comportements jugés déviants vis-à-vis de l'assistance publique** (Lima, 2013 ; Lima, 2015b ; Lima, 2015a ; Lima, Trombert, 2013 ; Bureau *et al.*, 2013). Francine Labadie éclaire les processus conduisant les professionnels de jeunesse à moins proposer des expériences de mobilité internationale aux jeunes vulnérables. La non-proposition s'explique ici par les représentations des professionnels quant au sens des expériences de mobilité, par les prérequis exigés dans le cadre de la logique de projet et par les critères d'éligibilité et de sélection mis en œuvre par les structures (Labadie, 2017). Le rapport d'évaluation de la garantie jeunes alerte les pouvoirs publics sur les formes possibles de non-proposition qui pourraient pénaliser les jeunes les plus vulnérables, c'est-à-dire le cœur de cible du dispositif. Le risque de non-proposition est lié à l'anticipation par les professionnels de l'incapacité des jeunes à répondre aux exigences du dispositif, et de la probabilité d'une sortie « négative » du dispositif, à la faible notoriété du dispositif parmi les professionnels de jeunesse et à la concurrence entre les dispositifs sur les territoires locaux (Comité scientifique garantie jeunes, 2016).

Le non-recours par non-réception est particulièrement marqué dans le champ du logement et de l'hébergement et se retrouve également dans celui de l'insertion professionnelle. Dans son « Baromètre 115 », la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) remarque ainsi une hausse récente des demandes d'hébergement d'urgence des 18-24 ans et constate un taux de non-attribution d'hébergement particulièrement fort pour cette catégorie d'âge (FAS, 2016a ; FAS, 2017). **Dans le champ de l'insertion professionnelle, la limite des places disponibles dans les dispositifs engendre également du non-recours par non-réception**. Les jeunes les plus fragiles qui demandent une entrée dans un dispositif rencontre ainsi de multiples difficultés pour répondre aux prérequis et aux exigences des institutions (Chauveaud *et al.,* 2016a ; Chauveaud *et al.,* 2016b ; Lima, 2015a ; Muniglia, 2017 ; Zunigo, 2008 ; Zunigo 2010 ; Zunigo, 2013).

2. Les principales données quantitatives sur le non-recours des jeunes adultes

Cette sous-partie présente les principales données quantitatives sur le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique. La mesure du non-recours se heurte à diverses difficultés méthodologiques et empiriques. Il s'agit en effet de prendre la mesure d'un phénomène qui est, par définition, difficilement quantifiable (Warin, 2016a). Se pose en particulier la question des méthodes pour comptabiliser les publics dits « absents » ou « invisibles » qui ne figurent pas dans les bases de données administratives ou dans les réseaux habituels des travailleurs sociaux (ONPES, 2016 ; FORS, 2014). Les travaux sur le renoncement aux soins démontrent ainsi que le taux de renoncement aux soins est très sensible à la formulation des questions posées dans les enquêtes (Legal, Vicard, 2015).

Le non-recours en matière d'insertion socioprofessionnelle, de santé et de logement

ENCADRE 1 : LES JEUNES SONT SUREXPOSES AUX DIFFICULTES DANS LEURS PARCOURS D'ACCES AUX DROITS

Selon une enquête du Défenseur des droits réalisée en 2016, « les publics précaires, les jeunes et les personnes isolées […] semblent constituer un public particulièrement vulnérable et exposé à des difficultés accrues dans leurs parcours d'accès aux droits » (Défenseur des droits, 2017, p. 20). Par rapport aux autres catégories d'âge, les jeunes éprouvent plus souvent des difficultés à accomplir leurs démarches administratives courantes. Ils rapportent également des difficultés plus nombreuses et plus fréquentes pour résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés avec les administrations et les services publics. Ainsi, 37 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans et 29 % des 25-34 ans rencontrent des difficultés dans leurs démarches administratives courantes contre 21 % des personnes interrogées dans l'ensemble de la population. Parmi ces difficultés, les jeunes évoquent notamment la demande répétée de pièces justificatives (45 % des 25-34 ans et 43 % des 18-24 ans contre 38 % en moyenne), la difficulté à contacter une personne (44 % des 25-34 ans contre 38 % en moyenne) et le manque d'information (39 % des 18-24 ans et 38 % des 25-34 ans contre 30 % en moyenne). Parallèlement, les jeunes ont moins souvent connaissance du droit de recours pour contester une décision défavorable d'un service public ou d'une administration. Ainsi, 25 % des jeunes de 18 à 24 ans et 26 % des 25-34 ans méconnaissent ce droit au recours contre 20 % des personnes interrogées dans l'ensemble de la population (Défenseur des droits, 2017).

- *Non-recours et insertion professionnelle*

Le taux de couverture par les allocations chômage est plus faible pour les jeunes adultes inscrits à Pôle emploi que pour le reste de la population (Dalstein, Domingo, 2014). **Seuls 17 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans qui sont chômeurs ou inactifs bénéficient d'une allocation chômage.** Les jeunes à la recherche d'un premier emploi ne sont pas éligibles à ce droit, tout comme certains jeunes alternant les périodes sans emploi et en emploi précaire (Castell *et al.*, 2016). Aucune donnée n'existe sur la possibilité d'un non-recours aux allocations chômage parmi les jeunes effectivement éligibles à ce droit. En 2010, la création du RSA jeunes ouvrait l'accès au RSA pour les jeunes âgés de 18 à 25 ans pouvant justifier d'au moins deux ans d'activité en équivalent temps plein au cours des trois années précédant la demande. Selon les

estimations, la mesure devait bénéficier à 160 000 personnes. Un an plus tard, le taux de non-recours au RSA jeunes était évalué à plus de 90 %. Les principales raisons de ce taux très élevé de non-recours étaient le manque d'information sur l'ouverture de ce nouveau droit, la complexité du critère d'éligibilité lié à l'activité professionnelle, la complexité des démarches à effectuer pour obtenir ce droit et, dans une moindre mesure, la stigmatisation des bénéficiaires du RSA (Dalstein, Domingo, 2014). Par ailleurs, **le taux de non-recours au RSA-socle est de 28 % pour les jeunes âgés de moins de 30 ans, tandis que le taux de non-recours au RSA-activité s'élève à 63 % (IGAS, 2015).** Selon des estimations à prendre avec précaution, le taux de non-recours aux bourses étudiantes semble élevé, en particulier concernant les premiers échelons qui correspondent aux montants versés les moins élevés. Ce taux de non-recours serait de l'ordre de 55 % pour l'échelon 0, de 46 % pour l'échelon 1 et de 42 % pour l'échelon 2 en 2013 (IGF, IGAENR, 2013). « Une des explications possibles serait que les parents qui n'étaient pas éligibles aux bourses des lycées estiment qu'elles ne le seront pas non plus à l'université ce qui les amènerait à ne pas faire de démarches » (Haut Conseil de la famille, 2016).

Encadre 2. Le non-recours a la garantie jeunes

La garantie jeunes s'adresse aux jeunes âgés de 16 à 25 ans, ni en emploi, ni en formation, ni dans le système scolaire, en situation de vulnérabilité. Le dispositif permet aux individus de bénéficier d'une allocation d'un montant mensuel de 480,02 euros en 2018. Il comporte un volet centré sur un accompagnement individuel et collectif intensif des bénéficiaires.

Le non-recours à la garantie jeunes reste encore peu étudié dans la mesure où il s'agit d'un dispositif récent. En 2018, le plan de financement du dispositif devrait permettre à 100 000 jeunes d'en bénéficier. Or, le nombre de jeunes potentiellement éligibles à la garantie jeunes oscille entre 120 000 et 190 000 personnes. **Selon ces chiffres, le taux de non-accès ou de non-recours à la garantie jeunes se situerait entre 17 % et 47 %.** Si le dispositif semble avoir rencontré sa cible, les bénéficiaires sont généralement connus de la mission locale (80 %) et quasiment exclusivement orienté par cette institution (94 %). Si la garantie jeunes a touché la cible fixée des jeunes « NEET » vulnérables, il semble toutefois que le dispositif concerne essentiellement des jeunes connus, accompagnés, et orientés par les missions locales d'insertion professionnelle et sociale des jeunes (ou missions locales). Autrement dit, très peu de jeunes en situation de non-recours aux institutions d'insertion seraient susceptibles d'accéder à la garantie jeunes sans un accompagnement social préalable. Comme indiqué plus haut, **le comité scientifique en charge de l'évaluation de la garantie jeunes a alerté ainsi les pouvoirs publics sur les risques d'un non-recours par non-proposition et par auto-sélection (Comité scientifique garantie jeunes, 2016).** Par ailleurs, une partie des bénéficiaires du dispositif se démobilise en cours d'accompagnement. Il arrive que confrontés à des conditions de vie difficilement compatibles avec les exigences du dispositif, les jeunes plus vulnérables renoncent au bénéfice de la garantie jeunes en cours de parcours (Loison-Leruste, Couronné, Sarfati, 2016). Une étude quantitative semble indiquer que les jeunes en situation de décrochage scolaire mettent un certain temps avant d'avoir recours aux institutions d'insertion. Avant la mise en œuvre de la garantie jeunes et du plan de lutte contre le décrochage scolaire, **ce délai entre la sortie du système scolaire et l'entrée en mission locale était estimé à 28 mois en moyenne pour les jeunes non-diplômés** de l'ancienne région Rhône-Alpes. Or, 46 % des personnes qui étaient en situation de non-recours déclarent n'avoir reçu aucune proposition d'aide, sachant que la grande majorité des jeunes auraient souhaité en recevoir une. Par ailleurs, 62 % des propositions d'aide reçues par les jeunes sont provenues de leur réseau personnel (Pôle Rhône-Alpes, 2015 ; Vial, 2014).

- *Non-recours à la santé et aux soins*

Selon le baromètre du renoncement aux soins, coproduit par l'ODENORE et la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et réalisé en 2016, **21 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans ne bénéficient pas d'une assurance complémentaire santé, et 26 % déclarent avoir renoncé à un ou plusieurs soins au cours des 12 derniers mois.** L'absence d'assurance complémentaire santé expose fortement les individus au renoncement aux soins. En effet, 33 % des jeunes qui déclarent avoir renoncé à un ou plusieurs soins au cours des 12 derniers mois ne bénéficient pas d'une assurance complémentaire santé. Les soins les plus concernés par le renoncement chez les 18-24 ans sont les soins dentaires conservateurs (42 %), les soins dentaires prothétiques (23 %), les consultations chez un généraliste (21 %), les consultations chez un gynécologue (19 %), les consultations en ophtalmologie (18 %). Les raisons principales du renoncement aux soins sont financières : 51 % des jeunes concernés mentionnent le reste à charge, 33 % parlent de l'avance des frais, 11 % évoquent l'incertitude par rapport à montant à payer. Enfin, 65 % des jeunes qui renoncent à se soigner ressentent et/ou craignent les conséquences sur leur état de santé, 22 % évoquent également les conséquences sur leur vie professionnelle, et 14 % mentionnent les conséquences sur leur vie sociale (Revil, 2016 ; Revil, 2017)[3]. « La moindre couverture complémentaire des jeunes se double d'un recours plus faible aux dispositifs publics d'accès à une complémentaire : la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) » (Dulin, Vérot, 2017, p. 74). **Ainsi, le non-recours à la CMU-C pourrait toucher 24 % des jeunes âgés de 18 à 25 ans qui sont éligibles à ce droit (Chauveaud, Warin, 2016).** De plus, les jeunes qui bénéficient de l'ACS sous-utilisent le dispositif par rapport aux autres catégories d'âge (Dulin, Vérot, 2017). Selon l'enquête nationale Conditions de vie des étudiant·e·s 2016 de l'Observatoire national de la vie étudiante (OVE), 9 **% des étudiants déclarent ne pas bénéficier d'une couverture santé complémentaire, et 10 % ne savent pas s'ils en ont une.** L'absence de complémentaire santé touche davantage les étudiants étrangers (29 %) et les étudiants plus âgés. Toutes raisons confondues, 30 % des étudiants déclarent avoir déjà renoncé à voir un médecin. Le renoncement à voir un médecin pour des raisons financières concerne 14 % des étudiants. Il touche davantage les étudiants issus de milieux populaires (17 %), les femmes (16 %), les étudiants qui ne vivent pas chez leurs parents (16 %) et les étudiants plus âgés (OVE, 2017). Au sein de la population étudiante, le taux de non-recours à la CMU-C oscille entre 50 et 70 % selon les estimations. Il concerne d'abord les étudiants étrangers et les étudiants plus âgés (Haut Conseil de la famille, 2016 ; Warin, Chauveaud, 2014).

[3] Nous remercions Héléna Revil pour les données publiées ici, au terme d'une exploitation secondaire des données du Baromètre, réalisée en 2016.

Encadre 3. Le non-recours aux soins des jeunes suivis en mission locale

L'enquête PRESAJE (projet de recherche sur la santé des jeunes mené dans le cadre du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse [FEJ]) présente des données quantitatives sur l'état de santé et sur le suivi médical des jeunes inscrits en missions locales sur la base d'un échantillon de près de 1 500 individus (Robert, 2014 ; Robert *et al.*, 2017). « D'une façon générale, on sait que le suivi médical des jeunes est difficile pour différentes raisons, notamment parce qu'ils ressentent peu le besoin de consulter et ne perçoivent pas l'intérêt d'un suivi médical régulier à leur âge (Amsellem-Mainguy, Timoteo, 2012 ; Brocas, Olier, 2009). Les professionnels des missions locales rapportent que ce suivi semble plus compliqué encore pour les jeunes qu'ils reçoivent. Plus souvent en rupture familiale (donc moins accompagnés par leurs parents dans leur démarche de soins – même banals – que d'autres jeunes du même âge), relativement isolés, ils méconnaissent largement leurs droits (peu d'entre eux arrivent en [mission locale] en bénéficiant déjà de la CMU complémentaire), leur couverture effective (beaucoup ne savent pas s'ils sont encore ayant droits de leurs parents, ou assurés – ou non – en leur nom propre et à quel titre) et le fonctionnement du système de soins (l'offre de soins, de prévention, de dépistage, de planification familiale, etc.). […] L'état de santé des jeunes en insertion socioprofessionnelle apparaît plus souvent dégradé que dans la population générale, en lien avec des facteurs de vulnérabilité socioéconomiques connus en population générale et qui restent discriminants dans cette population jeune et sans emploi. Leur recours aux soins est difficile, souvent en lien avec une couverture sociale insuffisante ou inexistante, une méconnaissance du parcours de soins et d'importantes difficultés financières » (Robert *et al.*, 2017, p. 21 et p. 23). Selon l'enquête PRESAJE, **11 % des jeunes inscrits en missions locales déclarent n'avoir aucune couverture maladie (5 % ne savent pas s'ils en ont une), et 21 % déclarent n'avoir aucune couverture complémentaire santé (9 % ne savent pas s'ils en ont une)**. Au cours des douze derniers mois, 30 % des jeunes inscrits en missions locales n'ont pas consulté un médecin généraliste et 56 % n'ont pas consulté un dentiste. Par ailleurs, 62 % des jeunes femmes inscrites en missions locales déclarent ne pas avoir de suivi gynécologique régulier (Robert, 2014 ; Robert *et al.*, 2017).

- *Non-recours et logement*[4]

Les difficultés rencontrées par les jeunes pour se loger sont multiples et concernent à la fois l'accès au logement et les conditions de logement (Kesteman, 2005 ; Kesteman, 2010 ; Maunaye, 2017). Le fait d'être jeune est perçu comme un motif de discrimination dans l'accès au logement locatif par 71 % des individus (Défenseur des droits, 2012). Nous présenterons ici les principales données statistiques récentes sur le non-recours à l'aide publique en matière d'accès au logement et à l'hébergement d'urgence. Ainsi, **68 % des jeunes âgés de 18 à 30 ans affirment avoir été confrontés au moins une fois dans leurs parcours à une difficulté dans l'accès au logement** (AFEV, 2015). Sur l'ensemble des jeunes âgés de 18 à 29 ans n'habitant plus chez leurs parents, 29 % vivent dans des logements jugés trop petits (16 % sur l'ensemble de la population) et 29 % dans des logements difficiles à chauffer (24 % sur l'ensemble de la population) [Fondation Abbé Pierre, 2013]. Ces difficultés renvoient en première instance à une question financière liée à la concurrence sur le marché des petits logements, aux coûts élevés des loyers et aux faibles revenus des jeunes (Guichet, 2013 ; Richez, 2015). Elles contraignent une partie des jeunes à rester ou à revenir au domicile parental, si tant est que cela soit possible. Ainsi, 30 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans, et 55 % des jeunes âgés de 25 à 34 ans, soit un million de jeunes adultes, quitteraient le domicile parental s'ils en avaient les moyens (Fondation Abbé Pierre, 2015 ; Gaviria, 2016).

[4] Les références mobilisées ici font l'objet d'une analyse plus approfondie dans la quatrième partie, consacrée au non-recours des jeunes à l'aide publique en matière d'accès au logement et à l'hébergement d'urgence.

Comme le montre en 2014 la dernière enquête de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) sur les ressources des jeunes (enquête dite « ENRJ »), les difficultés rencontrées par les jeunes pour se loger sont traversées par des inégalités selon le niveau de diplôme, le statut socioprofessionnel, l'origine sociale et la possibilité pour les individus de pouvoir ou non compter sur un soutien familial (Castell *et al.,* 2016 ; Portela, Dezenaire, 2014). Les inégalités entre les jeunes se jouent également au niveau des territoires, selon l'état des marchés locaux du logement et le type d'aide publique disponible (Guichet, 2013). Les pouvoirs publics mettent en œuvre différentes mesures pour répondre à ces difficultés et pour faciliter l'accès au logement des jeunes. De façon générale, ces réponses publiques demeurent insuffisantes et parfois inadaptées aux situations des jeunes, en plus de ne pas être toujours connues des jeunes et des professionnels (Guichet, 2013). Le recours des jeunes aux aides au logement semble massif. Il concerne 23 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans, et ces aides représentent une part importante des revenus des jeunes (Castell *et al.,* 2016). Une ancienne étude exploratoire laissait apparaître un taux de non-recours très faible aux aides au logement, de l'ordre de 1 % dans la population générale (Simon, 2000). Il n'existe aucune donnée sur le non-recours des jeunes aux aides au logement. On sait néanmoins que 70 % des jeunes qui perçoivent cette aide publique reçoivent en parallèle une aide financière de leurs parents pour se loger. **Il est donc probable que les aides au logement bénéficient davantage aux jeunes qui sont en mesure de compléter leurs revenus soit par le biais d'un travail rémunéré, soit par le biais d'un soutien familial.** Il est ainsi possible que l'on retrouve parmi les jeunes qui vivent chez leurs parents, des contraintes économiques, des arbitrages familiaux, ou des choix personnels qui conduisent les jeunes à ajourner un projet de décohabitation, en écartant la possibilité de mobiliser les aides au logement auxquelles ils pourraient prétendre à titre individuel s'ils quittaient le foyer parental (Dulin, Vérot, 2017 ; Guichet, 2013). La demande de garants et le réglement d'une caution constituent également deux autres obstacles pour les jeunes qui cherchent à louer un logement sur le marché privé (Fondation Abbé Pierre, 2013). Or, **le CESE remarque le faible recours des jeunes aux dispositifs publics de caution locative et d'intermédiation locative** (Dulin, Vérot, 2017 ; Guichet, 2013). De même, le recours des jeunes à l'offre de logements sociaux est faible par rapport aux autres catégories d'âge. Cette faiblesse s'explique par un manque de petits logements, par une méconnaissance des conditions d'accès à l'offre et par des représentations négatives du parc social (Guichet, 2013 ; INSEE, 2017). L'offre publique de logements dédiés aux étudiants est largement sous-calibrée par rapport aux besoins identifiés, et de fortes inégalités territoriales apparaissent entre les académies (Anciaux, 2004 ; Cour des comptes, 2015). Un constat semblable peut être fait concernant les foyers de jeunes travailleurs (FJT). Ainsi, en région parisienne, seules 14 % des demandes de logement en FJT sont satisfaites, et les moyens financiers sont insuffisants pour développer une offre adaptée dans les zones rurales et périurbaines (Guichet, 2013).

Encadre 4. L'acces limite des jeunes a l'hebergement d'urgence

Compte tenu des difficultés rencontrées par les jeunes pour se loger, le nombre de demandes d'hébergement d'urgence des jeunes âgés de 18 à 24 ans est en augmentation au cours des dernières années (FAS, 2016a ; FAS, 2016b ; FAS, 2017)[5]. Selon la FAS, « la forte augmentation du nombre de jeunes en demande d'hébergement reflète la précarité sociale et économique de cette population, aggravée par les difficultés d'accès aux minima sociaux et les ruptures de parcours liées notamment aux fins de prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance à partir de 18 ans » (FAS, 2016a, p. 3). Ces demandes d'hébergement d'urgence concernent davantage les personnes seules, les hommes et les étrangers extracommunautaires. Or, à l'instar de l'ensemble de la population, les jeunes sont loin de tous recevoir une réponse favorable suite à leur appel au 115, cela en raison du manque de places disponibles et de structures dédiées aux jeunes. Ainsi, le taux de non-attribution consécutif à une demande d'hébergement s'élève à 70 % pour les jeunes âgés de 18 à 24 ans durant le mois de novembre 2016 (FAS, 2016a). Il est possible que le fait d'être jeune diminue la probabilité pour les individus de se voir proposer une solution d'hébergement lorsqu'ils appellent le 115 (FAS, 2017). Alors que les jeunes vulnérables rencontrent des difficultés importantes pour accéder au logement et pour obtenir un hébergement d'urgence lorsqu'ils se retrouvent sans solution, ils sont très peu nombreux à recourir au droit au logement et à l'hébergement opposable (DALO/DAHO). Selon le comité de suivi de la loi DALO, les recours effectués par les jeunes âgés de 18 à 24 ans ne représentent en effet que 6 % de l'ensemble des recours reçus de 2008 à 2016 (Comité de suivi de la loi DALO, 2017). Le non-recours au DALO/DAHO est globalement élevé et renvoie notamment à la faible mobilisation du droit par les professionnels (non-proposition), ainsi qu'au manque de places disponibles (non-réception et non-demande) (Laumet, 2013 ; Lévy, Laumet, 2013).

Apports du « baromètre DJEPVA sur la jeunesse » sur le non-recours

Le premier baromètre de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) sur la jeunesse, réalisé par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), publié en 2016, propose des résultats intéressants sur le non-recours des jeunes à l'aide publique. Ce baromètre se donne pour objectif général d'appréhender les conditions de vie, les modes de vie, les aspirations et les attentes des jeunes. Il s'appuie sur un échantillon de 4 000 jeunes âgés de 18 à 30 ans et sélectionnés selon la méthode des quotas. Le premier rapport de recherche issu de ce baromètre est organisé autour de trois grandes thématiques, dont une spécifiquement consacrée à « l'accès aux droits et aux dispositifs en faveur de l'insertion ». Il a été rédigé par Isa Aldeghi, Nelly Guisse, Sandra Hoibian, Pauline Jauneau-Cottet, Collette Maes, en collaboration avec l'INJEP (Aldeghi *et al.*, 2016). Les principaux résultats de la deuxième édition du baromètre sont par ailleurs commentés à la fin de cette partie (Brice *et al.*, 2017).

- *Analyse des variables concernant le non-recours*

La première question fermée portant explicitement sur le non-recours est la suivante : « Au cours des douze derniers mois, y a-t-il des allocations, droits, aides ou tarifs sociaux auxquels vous pouviez prétendre et dont vous n'avez pas bénéficié ? ». Si la réponse à cette première question est « oui », la question suivante est posée : « La dernière fois que c'est arrivé, pour quelle raison principale n'avez-

[5] Les personnes sans solution de logement peuvent appeler le 115 pour obtenir une solution de logement ou d'hébergement. Concernant la définition de « l'hébergement d'urgence » voir notamment [www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/10.pdf].

vous pas bénéficié d'allocations, droits, aides ou tarifs sociaux auxquels vous pouviez prétendre ? ». Si la réponse à la première question est « non » ou « vous ne savez pas », la question suivante est posée : « Pour quelle raison principale pensez-vous que certaines personnes ne bénéficient pas d'allocations, droits, aides ou tarifs sociaux auxquels elles peuvent prétendre ? ». Avant de rentrer dans l'analyse des résultats, notons le travail de formulation de ces deux questions. Le baromètre interroge le non-recours sous un angle original qui rappelle celui adopté par les travaux sur le renoncement aux soins. Il s'intéresse en effet à la perception qu'ont les individus du phénomène du non-recours et de leur propre situation par rapport à ce phénomène. Il prend en compte une dimension essentielle du non-recours qui renvoie au fait que les individus n'ont pas nécessairement conscience de l'existence du non-recours et de la possibilité d'être directement concernés. Ce travail permet ainsi de distinguer trois groupes parmi les enquêtés : ceux qui déclarent avoir été en situation de non-recours au cours des douze derniers mois ; ceux qui déclarent ne pas savoir s'ils ont été en situation de non-recours au cours des douze derniers mois ; ceux qui déclarent ne pas avoir été en situation de non-recours au cours des douze derniers mois.

- *Principaux résultats du baromètre concernant le non-recours*

Les données du baromètre DJEPVA 2016 montrent qu'au cours des douze derniers mois, 18 % des 18-30 ans déclarent avoir été en situation de non-recours et 38 % déclarent ne pas savoir s'ils ont été en situation de non-recours. Les auteurs proposent de rassembler ces deux résultats en faisant l'hypothèse que certains jeunes ne peuvent pas savoir s'ils ont ou non renoncé à des droits puisqu'ils ne les connaissent pas. C'est pourquoi ils estiment que « le non-recours pourrait potentiellement concerner plus d'un jeune sur deux (56 %) ». Les tris croisés proposés dans le rapport permettent d'en savoir un peu plus sur les caractéristiques sociodémographiques des personnes indiquant avoir été en situation de non-recours au cours des douze derniers mois (18 % des 18-30 ans). Le rapport insiste d'abord sur la relation entre vulnérabilité et non-recours. En effet, les jeunes qui déclarent s'être retrouvés en situation de non-recours au cours des douze derniers mois se retrouvent davantage au sein des jeunes peu ou pas qualifiés, ni en emploi, ni en formation (28 %), des chômeurs (27 %) et des bas revenus (26 %). Ces résultats conduisent les auteurs à souligner que « la part de jeunes qui se dit concernée par le non-recours diminue à mesure que le niveau de vie s'améliore ». Cette première lecture concorde avec bien d'autres résultats qui notent la relation entre vulnérabilité sociale et non-recours. Elle peut toutefois être complétée par une seconde lecture des résultats qui consiste à rappeler que tous les jeunes vulnérables ne sont pas en situation de non-recours et que tous les jeunes en situation de non-recours ne se retrouvent pas exclusivement chez les jeunes vulnérables. Ainsi, 16 % des jeunes en emploi se déclarent en situation de non-recours, comme 15 % des jeunes dont le niveau de diplôme est supérieur au baccalauréat et 13 % des jeunes dont le niveau de revenus est supérieur ou égal à 2 000 euros. Le phénomène du non-recours touche donc l'ensemble de la population, y compris les plus « protégés ». Un autre résultat issu de cette première question mérite une attention particulière : 21 % des jeunes femmes, contre 16 % des jeunes hommes, se sont déclarés en situation de non-recours au cours des douze derniers mois.

Les trois raisons principales avancées par les individus pour expliquer le non-recours sont le « manque d'information sur les aides et les personnes à qui s'adresser » (38 %), le « découragement devant

l'ampleur ou la complexité des démarches à suivre » (14 %) et le choix de s'en sortir par soi-même (12 %). Parmi les autres réponses proposées viennent ensuite la crainte de « subir des conséquences négatives (pertes d'autres droits, obligation de payer des impôts, problèmes, etc.) » (8 %), la volonté de « ne pas avoir à rendre des comptes, à faire l'objet de contrôle » (5 %) et l'opinion que « ces aides n'apportent pas grand-chose financièrement » (4 %)[6].

Le premier résultat de cette analyse est donc la prévalence du « manque d'information sur les aides et les personnes à qui s'adresser » parmi les raisons avancées par l'ensemble des jeunes pour expliquer le phénomène du non-recours. Cette raison est davantage citée par le groupe qui rassemble les individus déclarant ne pas avoir été en situation de non-recours et les individus déclarant ne pas savoir s'ils ont été ou non en situation de non-recours (41 % pour l'ensemble). Les auteurs soulignent ainsi que « les jeunes ayant conscience d'avoir renoncé à des droits sont finalement un peu mieux informés que les autres et, notamment, que ceux qui ne sont même pas en capacité de déterminer s'ils auraient pu bénéficier des différentes aides. Ces données confirment l'hypothèse d'un phénomène de non-recours certainement supérieur aux 18 % mesurés » (Aldeghi *et al.*, 2016).

- *Les données du baromètre DJEPVA à partir de la typologie du non-recours*

Il est possible de retravailler ces résultats en les croisant avec les typologies du non-recours. Une première possibilité de relecture consiste à situer les raisons avancées par les individus en termes de non-recours « subi » et de non-recours « choisi ». **Les raisons relevant du non-recours « subi » sont le manque d'information, le découragement, les craintes des conséquences négatives. Les raisons relevant du non-recours « choisi » sont le « choix de s'en sortir par soi-même », l'opinion que « ces aides n'apportent pas grand-chose financièrement » et la volonté de « ne pas avoir à rendre des comptes, à faire l'objet de contrôle ». Parmi les jeunes qui déclarent avoir été en situation de non-recours, le non-recours « subi » touche au moins 51 % des individus, tandis que le non-recours « choisi » concerne au moins 23 % des individus.** Rappelons en effet qu'au sein de ce groupe 25 % des individus ont préféré ne pas s'inscrire dans le cadre des réponses proposées dans le questionnaire. Une deuxième possibilité de relecture consiste à situer les raisons avancées par les individus par rapport à la typologie proposée par l'ODENORE. Pour rappel, cette typologie comprend quatre types de non-recours : la non-connaissance ; la non-proposition ; la non-demande ; la non-réception. Les items de réponse proposés aux enquêtés ne balisent pas les quatre types de non-recours. La non-proposition est de fait plus difficilement identifiable par les individus, et le questionnaire ne mentionne pas de possibilité de réponse qui renvoie explicitement à ce type de non-recours. Il est toutefois possible de supposer qu'une partie du non-recours par « manque d'information » et par « découragement » est engendrée par différentes formes de non-proposition.

Le non-recours par non-réception est lui aussi difficilement identifiable parmi les items proposés. La non-réception se retrouve sans doute en partie dans le « découragement devant l'ampleur ou la complexité des démarches à suivre », par exemple lorsque les individus abandonnent une démarche en cours. Mais le

[6] Les auteurs du rapport précisent que 19 % des individus ont préféré associer le non-recours à une raison différente de celles proposées. C'est particulièrement le cas pour le groupe des individus déclarant avoir été en situation de non-recours au cours des douze derniers mois (25 %).

questionnaire ne permet pas de déterminer avec certitude si le « découragement » est issu d'une expérience particulière à l'issue de laquelle les jeunes ont abandonné une démarche (non-réception) ou bien s'il reflète d'une appréhension qui intervient en amont et empêche la formulation d'une demande (non-demande). C'est pourquoi nous chercherons ici à classer les raisons avancées par les individus entre non-connaissance et non-demande, sachant bien qu'une partie des situations de non-recours est sans doute en relation plus ou moins forte avec la non-proposition et la non-réception.

La raison qui renvoie directement au non-recours par non-connaissance est le « manque d'information ». Les raisons qui renvoient directement au non-recours par non-demande sont le « choix de s'en sortir par soi-même », l'opinion que « ces aides n'apportent pas grand-chose », la volonté de « ne pas avoir à rendre des comptes, à faire l'objet de contrôle ». Nous pouvons ajouter à ces formes de non-demande le « découragement », en gardant à l'esprit sa relation possible avec la non-réception. Le fait que certains individus préfèrent ne pas recourir à leurs droits pour se prémunir des conséquences négatives qu'ils pourraient avoir à subir relève d'abord de la non-demande dès lors que le non-recours résulte d'un calcul de risque et d'une anticipation rationnelle. Dans les faits, sans que l'on puisse le vérifier ici, il est néanmoins possible que ce calcul soit biaisé par une méconnaissance des conditions d'accès aux droits. **Au total, parmi les jeunes qui déclarent avoir été en situation de non-recours au cours des douze derniers mois, la non-connaissance touche entre 27 % et 35 % des individus, selon que l'on ajoute ou non la crainte de « subir des conséquences négatives ». La non-demande concerne entre 23 % et 47 % selon que l'on ajoute ou non le « découragement » et la volonté de ne pas subir des « conséquences négatives ». Autrement dit, le recodage des réponses à partir de la typologie de l'ODENORE indique que le non-recours par non-demande pourrait être plus fort que le non-recours par non-connaissance chez les jeunes âgés de 18 à 30 ans.**

La prévalence possible de la non-demande par rapport à la non-connaissance est une piste de recherche intéressante à creuser. Dans la mesure où la non-demande pourrait être le premier type de non-recours dans lequel s'inscrivent les jeunes, il est nécessaire de proposer une troisième lecture des résultats du baromètre DJEPVA en analysant plus finement les différentes formes de non-demande identifiées. Le cœur de la non-demande est représenté par le « choix de s'en sortir par soi-même » (13 %), l'opinion que « ces aides n'apportent pas grand-chose » (5 %), et la volonté de « ne pas avoir à rendre des comptes, à faire l'objet de contrôle » (5 %). Le « choix de s'en sortir par soi-même » s'apparente en premier lieu au non-recours comme preuve d'autonomie. Les jeunes adultes affirment ainsi leur capacité à se débrouiller par leurs propres moyens. Mais l'affirmation du « choix de s'en sortir par soi-même » est peut-être d'autant plus forte que les individus ont le sentiment que « ces aides n'apportent pas grand-chose ». C'est pourquoi le non-recours comme preuve d'autonomie peut s'articuler alors avec le non-recours par désintérêt. Le non-recours par désintérêt met directement en cause la pertinence des droits et des services proposés lorsque ceux-ci apparaissent insuffisants et/ou en décalage avec les besoins et les situations des jeunes. La volonté de « ne pas avoir à rendre des comptes, à faire l'objet de contrôle » semble pouvoir être interprétée de deux façons. Elle peut concerner des individus engagés dans l'économie informelle et les activités illégales (travail non déclaré ; trafics ; vols ; etc.) qui préfèrent se tenir à distance des institutions pour éviter le risque de surveillance et de sanction. Ce type de non-recours est peut-être partagé par une partie des individus

ayant préféré ne pas s'inscrire dans le cadre des réponses proposées. La volonté de « ne pas avoir à rendre des comptes, à faire l'objet de contrôle » peut également être revendiquée par des individus qui perçoivent la mise à disposition par l'État de droits et de services comme une forme de contrôle social. Ce type de non-recours rappelle d'une certaine façon le non-recours comme preuve d'autonomie dans la mesure où les individus préfèrent rester indépendants de l'aide publique.

- *Information des jeunes sur les droits sociaux et non-recours*

Au-delà de ces deux questions portant explicitement sur le phénomène du non-recours, le baromètre DJEPVA présente d'autres résultats qui peuvent alimenter les travaux sur le non-recours. Une partie du questionnaire est en effet consacrée à l'information des jeunes sur les allocations, les droits, les aides ou les tarifs sociaux auxquels les jeunes peuvent prétendre. Les résultats qui suivent permettent d'éclairer le non-recours par non-connaissance. **On apprend ainsi que 27 % des jeunes « ne se sont pas renseignés sur les allocations, droits, aides ou tarifs sociaux auxquels ils ont droit au cours des douze derniers mois ». Les sources d'information mobilisées par l'ensemble des jeunes sont d'abord Internet (61 %), puis l'entourage (28 %). Les jeunes sont peu nombreux à déclarer s'être renseignés par le biais d'un professionnel du social (assistant social, éducateur, conseiller à l'emploi) (13 %) ou par le biais des informations disponibles dans les lieux publics (11 %).** La proportion des jeunes s'étant renseignés par le biais d'un professionnel du social augmente légèrement pour les chômeurs (20 %) et les jeunes peu qualifiés ni en emploi, ni en formation (18 %) mais reste remarquablement faible. Parmi les jeunes déclarant avoir été en situation de non-recours au cours des douze derniers mois, il est frappant de noter que la proportion d'individus déclarant ne pas s'être renseignés sur leurs droits au cours des douze derniers mois est beaucoup plus faible (6 %). **Les démarches des jeunes en situation de non-recours se caractérisent en outre par un recours accru à Internet (80 %) ainsi que par une sollicitation plus forte de l'entourage (47 %).** La mise en relation de ces résultats avec l'analyse des raisons avancées par les individus pour expliquer leurs situations de non-recours est très éclairante. Rappelons en effet que 27 % à 35 % de ce même groupe d'individus sont touchés par différentes formes de non-connaissance. **Nous aurions donc ici la preuve que le non-recours par non-connaissance s'explique moins par une absence de démarche que par les difficultés rencontrées par les individus dans l'accès, la compréhension et la mobilisation de l'information.** De fait, les démarches d'information par les jeunes en situation de non-recours sont plus nombreuses et sans doute moins fructueuses.

La notoriété de différentes prestations auprès des jeunes apporte un autre éclairage sur le non-recours. **La prestation qui est la mieux identifiée par les jeunes âgées de 18 à 30 ans est l'aide au logement, connue par 84 % des individus. Viennent ensuite le RSA, à 82 %, et la CMU-C, à 71 %.** Plus loin derrière on trouve l'allocation pour les adultes handicapés (AAH) qui est tout de même connue par 54 % des individus et la bourse sur critères sociaux pour les étudiants, seulement identifiée par 40 % des jeunes. L'ACS est quant à elle connue par 25 % des jeunes, tandis que la récente garantie jeunes arrive en dernière position avec un taux de notoriété de 17 %. Les auteurs du rapport de recherche démontrent que « la notoriété des différents dispositifs est liée, dans une grande mesure, d'une part à

leur antériorité, ainsi qu'au nombre de jeunes qui en bénéficient »[7]. **Les auteurs remarquent par ailleurs que les femmes ont tendance à mieux connaître les prestations citées, à l'exception de l'ACS et de la garantie jeunes. À l'inverse, les jeunes les moins âgés connaissent moins les prestations dans leur ensemble.** Les résultats concernant les jeunes ayant déclaré avoir été en situation de non-recours au cours des derniers mois sont plus étonnants. Quelle que soit la prestation, les jeunes en non-recours semblent en avoir davantage entendu parler. Les taux de notoriété enregistrés auprès du groupe des non-recourants sont tous supérieurs à ceux enregistrés auprès de l'ensemble des jeunes, avec des écarts à la moyenne oscillant entre 3 et 8 points. Mais il convient de préciser que les taux de notoriété des prestations sont calculés en demandant aux individus s'ils ont ou non « entendu parler » de telle ou telle prestation. La notoriété d'une prestation n'implique pas nécessairement une connaissance et une maîtrise des critères et des conditions d'accès à l'offre. Ce résultat d'un plus fort taux de notoriété des prestations parmi les jeunes en situation de non-recours peut aussi s'expliquer par le fait que les jeunes vulnérables évoluent dans des environnements sociaux au sein desquels circulent davantage d'informations sur les prestations existantes.

- *Attentes des jeunes à l'égard des pouvoirs publics*

Le baromètre DJEPVA permet d'éclairer les principales attentes formulées par les jeunes à l'égard des pouvoirs publics. Alors que près de la moitié des individus ne se sentent pas écoutés dans les espaces dans lesquels ils évoluent (47 %), la grande majorité des jeunes formulent des attentes à l'égard des pouvoirs publics (85 %). Les trois principales attentes des jeunes concernent le soutien financier (36 %), l'emploi (32 %), et le logement (27 %). Viennent ensuite l'accès aux soins (20 %), la participation à des activités sportives, de loisirs ou culturelles (15 %), et la définition de l'orientation ou du projet professionnel (14 %). Sans surprise, les individus qui attendent le plus une aide des pouvoirs publics pour trouver un emploi sont les chômeurs (55 %) et les jeunes peu qualifiés ni en emploi, ni en formation (45 %). Si le rapport de recherche ne permet pas de croiser la formulation de ces attentes avec les situations des individus par rapport au non-recours, ces résultats indiquent l'existence de besoins sociaux non satisfaits (Aldeghi *et al.*, 2016).

[7] Par exemple, au moment de la passation du questionnaire, entre décembre 2015 et janvier 2016, le dispositif de la garantie jeunes est en cours de montée en charge et concerne alors 46 000 personnes. On observe ainsi un taux de notoriété relativement bas, y compris auprès des jeunes peu qualifiés ni en emploi, ni en formation (16 %) qui représentent la cible prioritaire de la garantie jeunes.

Encadre 5. Les principaux resultats de la 2e edition du barometre DJEPVA sur la jeunesse

La deuxième édition du baromètre DJEPVA publiée en 2017 (Brice *et al.,* 2017) confirme et complète les résultats de la première édition. Au cours des douze derniers mois, 20 % des jeunes de 18 à 30 ans affirment avoir été en situation de non-recours et 35 % déclarent ne pas savoir s'ils ont été ou non en situation de non-recours. Dans l'ensemble, 24 % des jeunes de 18 à 30 ans attendent une aide de la part des pouvoirs publics pour être informés sur leurs droits. Par rapport à l'année précédente, le niveau de notoriété des dispositifs publics progresse en raison notamment des contextes politiques et médiatiques liés aux réformes engagées ainsi qu'à la campagne présidentielle de 2017. Les jeunes femmes, les jeunes les plus âgés, et les jeunes les plus diplômés affichent une meilleure connaissance des dispositifs. Parmi les personnes qui affirment avoir été en situation de non-recours au cours des douze derniers mois, à savoir 20 % des jeunes de 18 à 30 ans, 21 % renvoient au manque d'information,18 % au fait que leur demande n'ait pas abouti, 14 %au fait que l'aide ne leur ait pas été proposée, 11 % au découragement ressenti devant l'ampleur ou la complexité des démarches à suivre, 11 % à la volonté de se débrouiller tout seul,8 % à la crainte d'être perçu comme un assisté, 8 %, au fait de percevoir ses difficultés comme passagères et 5 % à la volonté de ne pas subir des conséquences négatives (perte d'autres droits, obligation de payer…). Cette seconde édition confirme ainsi l'importance du non-recours par non-demande et atteste l'existence de formes de non-recours par non-proposition dont les jeunes peuvent avoir conscience dans leurs rapports avec les institutions publiques.

En complément de ces résultats généraux, cette deuxième édition du baromètre DJEPVA propose une typologie des jeunes de 18 à 30 ans qui affirment avoir été en situation de non-recours au cours des douze derniers mois. La typologie est construite sur les quatre variables suivantes : les raisons du non-recours ; les attentes à l'égard des pouvoirs publics ; les situations d'activité ; les restrictions budgétaires auxquelles les jeunes sont confrontés. Élaborée à partir d'une classification ascendante hiérarchique consolidée, elle propose une distinction entre quatre groupes qualifiés de la façon suivante.

Les « désemparées » rassemblent 34 % des jeunes en situation de non-recours au cours des douze derniers mois ; ils sont généralement moins avancés dans le processus de passage à l'âge adulte ; ils sont plus jeunes, ont moins souvent quitté le domicile familial et sont moins souvent en emploi. Les « désemparés » seraient davantage confrontés au non-recours par non-connaissance et au non-recours par non-demande subie.

Les « actifs occupés fragiles » rassemblent 31 % des jeunes en situation de non-recours au cours des douze derniers mois. Ils sont plus avancés dans le processus de passage à l'âge adulte ; ils ont plus souvent décohabité et sont plus souvent en emploi ; ils rencontrent plus souvent des difficultés financières ou matérielles. Les « actifs occupés fragiles » seraient davantage confrontés au non-recours par non-réception et par non-proposition.

Les « démunis » rassemblent 20 % des jeunes en situation de non-recours au cours des douze derniers mois. Ils ont généralement terminé leurs parcours de formation mais sont plus souvent confrontés à l'épreuve du chômage, et ont moins souvent quitté le domicile familial. Les « démunis » seraient moins confrontés au non-recours par non-connaissance et au non-recours par non-demande subie.

Enfin, les « autonomes » rassemblent 15 % des jeunes en situation de non-recours au cours des douze derniers mois. Ils sont plus souvent en emploi ou en cours de formation, rencontrent moins de difficultés financières ou matérielles et formulent moins d'attentes à l'égard des pouvoirs publics. Les « autonomes » seraient davantage concernés par un non-recours par non-demande choisie (Brice *et al.,* 2017).

PARTIE 2. DE L'APPARITION DE LA NOTION DE NON-RECOURS À L'EMERGENCE DU PROBLÈME PUBLIC

Le phénomène du non-recours à l'offre publique de droits et de services est une préoccupation politique relativement récente en France. Les premiers travaux scientifiques évoquant la question du non-recours aux droits sociaux datent des années 1970 (Catrice-Lorey, 1976). Le phénomène émerge en tant que problème public au cours des années 1990 (CNAF, 1996). Le processus de reconnaissance politique du non-recours est marqué par différentes phases au cours desquelles les pouvoirs publics et les acteurs sociaux se sont plus ou moins intéressés à la question (Warin, 2016a). Depuis quelques années, dans le sillage du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2012, les préoccupations sociales et politiques autour du non-recours ont clairement pris de l'ampleur. Au sein de différents organismes sociaux et d'institutions publiques, à différents échelons territoriaux, se développent des espaces de discussion et des répertoires d'action pour agir sur le non-recours. Dans le champ des politiques publiques de jeunesse, le processus de prise en compte du non-recours est toutefois plus récent et moins avancé. Durant les années 2000, plusieurs rapports publics commencent par soulever la question de la nature des droits sociaux réservés aux jeunes adultes (Charvet *et al.*, 2001 ; Foucauld, Roth, 2002 ; Hirsch, 2009). Si ces travaux précurseurs ne mobilisent pas la littérature sur le non-recours et ne traitent pas la question de façon approfondie, ils forment néanmoins un terreau favorable à la construction d'un intérêt politique autour des enjeux associés au non-accès et au non-recours des jeunes aux droits sociaux. Quelques années plus tard, dans un contexte marqué par la montée de la pauvreté des jeunes et par le creusement des inégalités (Labadie, 2012), le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique émerge ainsi en tant que problème public. Les travaux portés par le CESE viennent alors cristalliser un ensemble de préoccupations politiques autour de cette question du non-recours (Dulin 2012 ; Dulin 2015 ; Dulin et Vérot ; 2017). La deuxième partie de la présente contribution retrace les principales étapes de l'histoire de la prise en compte du phénomène général de non-recours en France. Elle analyse l'émergence récente du non-recours des jeunes adultes comme problème public. Elle questionne les raisons de cette prise en compte tardive et partielle du non-recours dans le champ des politiques sociales de jeunesse.

Dans une première sous-partie, nous reviendrons sur les principales étapes de la prise en compte du non-recours en France, depuis l'apparition du terme au cours des années 1970 aux travaux fondateurs de la CNAF durant les années 1990 ; jusqu'en 2012 et le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Dans une seconde sous-partie, nous nous intéresserons plus spécifiquement à l'émergence récente du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique comme problème public. Nous mettrons en lumière les relations possibles entre les préoccupations politiques et morales autour de la catégorie des NEET et l'intérêt pour le phénomène du non-recours. Nous analyserons également la façon dont la notion de non-recours est mobilisée dans les rapports publics récents. Le non-recours apparaît en effet comme un nouvel argument scientifique et politique en faveur d'une transformation des politiques sociales de jeunesse. Nous questionnerons enfin les raisons susceptibles d'expliquer cette prise en compte partielle et tardive du non-recours dans le champ des politiques de jeunesse. La

prise en compte du non-recours par les pouvoirs publics se heurte notamment à certains obstacles institutionnels et à certaines résistances politiques.

1. La construction sociohistorique de la notion générale de non-recours dans le champ des politiques sociales

L'objectif de cette première sous-partie n'est pas de revenir en détail sur l'histoire de la prise en compte du non-recours. Le lecteur intéressé par une approche sociohistorique de la question pourra trouver des éléments de réponse dans les travaux de Philippe Warin, tout particulièrement dans l'introduction et le premier chapitre de son ouvrage intitulé *Le non-recours aux politiques sociales* (Warin, 2016a). Nous retracerons les principales étapes qui jalonnent la construction du phénomène général de non-recours comme problème public. Cela nous permettra d'entrer progressivement dans la littérature sur le non-recours et d'accéder à une première compréhension du phénomène. Nous soulignerons la prise en compte relativement tardive du non-recours en France par rapport à d'autres pays et remarquerons la relative absence des jeunes dans les travaux généraux sur le non-recours.

L'apparition de la notion de non-recours en France

La question du non-recours apparaît d'abord au Royaume-Uni où l'on évoque dès les années 1930 le « *non-take up of social benefits* » (Math, 1996 ; Warin 2016b). En France, c'est quarante ans plus tard que le terme de non-recours est introduit dans la littérature scientifique par Antoinette Catrice-Lorey, à la suite de travaux réalisés pour la CNAF (Catrice-Lorey, 1976). L'auteure rappelle que la branche famille de la Sécurité sociale a cherché dès les années 1960 à « appuyer ses rôles de distribution de prestations comme ses politiques d'action sociale sur une connaissance précise de ses allocataires et de la clientèle de ses services sociaux » (Catrice-Lorey, 2016, p. 181). C'est dans cette dynamique que s'inscrit l'article publié en 1976 dont l'intention première est d'éclairer les difficultés rencontrées par les plus démunis pour accéder aux bénéfices de la politique sociale. L'essentiel de son approche consiste à expliquer les inégalités d'accès aux droits sociaux et aux services publics par des « facteurs socioculturels » tels que l'origine sociale, le niveau de diplôme, le statut professionnel, mais également le niveau de participation sociale et l'attitude des individus à l'égard du temps. Antoinette Catrice-Lorey insiste sur la « prégnance des composantes culturelles liées à une certaine pauvreté, comme obstacle supplémentaire à l'accès à une offre de protection » (Catrice-Lorey, 2016, p. 182). Avec le recul, cela semble être le principal élément qu'elle retient de son article, avant même l'introduction presque fortuite du terme de non-recours dans la littérature scientifique (Catrice-Lorey, 2016). Antoinette Catrice-Lorey ouvre à ce titre quelques pistes sur l'accès aux droits sociaux des jeunes adultes à partir des travaux sur les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur dans les années 1970 (Bourdieu, Passeron, 1970 ; Bourdieu, Passeron, 1966). « Le milieu d'origine offre à l'enfant des chances inégales au départ, disparités que par sa structure et ses orientations le système d'enseignement lui-même peut encore renforcer. […] Malgré l'égalité d'accès au système d'enseignement, l'inégalité des chances demeure, au départ de la vie, constituée par la transmission d'un patrimoine socioculturel. […] L'analyse menée montre que l'inégalité des chances

englobe aussi l'inégalité face au bénéfice de la politique sociale ». Antoinette Catrice-Lorey insiste ainsi sur le décalage entre le droit formel qui garantit l'accès à l'éducation et les chances réelles qu'ont les individus de pouvoir activer ce droit selon leur milieu social et familial d'origine. De façon plus implicite, elle évoque l'effet à plus long terme des inégalités d'accès aux droits sur les destins sociaux des individus, en l'occurrence selon le niveau de diplôme obtenu à la fin du parcours scolaire (Catrice-Lorey, 1976). Il faudra néanmoins attendre les années 1990 pour assister à une véritable mise à l'agenda scientifique de la question du non-recours. En effet, les années 1980 ne sont pas propices à la diffusion de la thématique en France. La persistance des difficultés économiques et la montée inexorable du chômage impactent directement le budget de l'État. Le tournant de la rigueur en 1983 coupe court à la possibilité d'une réelle prise en compte du non-recours par les pouvoirs publics. Quelques années après son introduction, la question retombe ainsi dans un relatif oubli (Math, 1996).

Au début des années 1990, c'est à nouveau la CNAF qui relance une série de travaux sur le non-recours aux prestations sociales par l'intermédiaire de son bureau de la recherche. Ces travaux donneront lieu à la publication en 1996 d'un numéro spécial de la revue de la CNAF sur le non-recours, coordonné par Wim Van Oorschot et Antoine Math. Ce numéro marque une étape majeure dans la prise en compte du non-recours en France, en proposant notamment une première définition du phénomène : « On parle de non-recours à une prestation sociale lorsqu'une personne ne perçoit tout ou partie d'une prestation à laquelle elle a droit » (Van Oorschot, Math, 1996). Antoine Math regrette à cette époque le manque d'intérêt des décideurs politiques et des chercheurs en sciences sociales pour le non-recours (Math, 1996). Selon Philippe Warin, deux raisons principales conduisent la CNAF à se saisir à nouveau de la question du non-recours aux prestations sociales. La première renvoie aux difficultés rencontrées par l'organisme dans la gestion du RMI instauré en 1988. « La CNAF importe le thème du non-recours pour signaler un risque d'échec de la politique des minimas sociaux dont elle a la gestion directe (Borgetto *et al.*, 2004). L'organisme est en effet inquiet des résultats des premières évaluations du RMI qui présentent un taux de non-recours de 33 % (Chastand, 1990). » (Warin, 2016a, p. 26.). La deuxième raison qui conduit la CNAF à relancer ses travaux sur le non-recours est liée aux remontées d'information provenant des caisses locales sur les difficultés d'accès aux droits rencontrées du fait de la diversité des allocataires qui affluent au guichet. La multiplication des situations administratives complexes alerte la caisse sur les risques d'appauvrissement des populations vulnérables et engendre des coûts supplémentaires. En quelques années, notamment *via* les conventions d'objectifs et de gestion, « le discours de l'institution fait du non-recours l'indicateur principal de ce qu'une politique d'accès aux droits efficace – c'est-à-dire ouvrant pleinement les droits aux prestations à tous les allocataires selon leur éligibilité – doit nécessairement éviter : laisser des droits potentiels en latence » (Warin, 2016a, p. 27).

Ainsi, le non-recours est longtemps resté à l'état d'impensé en France. Au regard des représentations sociales valorisant les bienfaits d'un État protecteur à l'égard de publics perçus comme captifs et assujettis, il était difficilement concevable que les destinataires des politiques sociales puissent ne pas en tirer bénéfices (Warin, 2012, p. 12). En 1996, Antoine Math et Wim Van Oorschot soulignaient déjà le plus faible intérêt pour la question du non-recours en France que dans d'autres pays, comme le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas. De façon générale, le non-recours était considéré comme un phénomène résiduel résultant d'un calcul rationnel ou d'une préférence personnelle de la part de

personnes suffisamment autonomes pour se débrouiller par leurs propres moyens. Dans le pire des cas, il s'agissait d'un problème temporaire lié à la montée en charge des dispositifs et aux délais de traitement des demandes (Math, 1996 ; Van Oorschoot, Math, 1996).

La proposition d'une nouvelle définition qui élargit l'objet du non-recours

Dans le sillage des travaux précurseurs de la CNAF, l'ODENORE participe à l'élargissement de l'objet du non-recours au-delà des strictes prestations sociales en proposant une nouvelle définition du phénomène. Selon l'ODENORE, le non-recours renvoie à la situation de « toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre » (Warin, 2016b). Cette définition ouvre le champ scientifique des travaux sur le non-recours en prenant désormais en compte le non-recours aux « services non marchands financés par l'ensemble de la collectivité grâce aux prélèvements obligatoires et fournis par les administrations publiques (État, collectivités territoriales, organismes sociaux, ou institution de protection sociale) » (Warin, 2016a, p. 34). C'est pourquoi l'ODENORE parle de « non-recours à "l'offre publique" comprise comme l'ensemble des prestations et des services définis dans le cadre de politiques publiques, programme ou actions, dont la réception effective par leurs destinataires concrétise des droits sociaux qui ont une juridicité donnée par la loi » (Warin, 2016a, p. 36). Cette ouverture de la définition du non-recours ouvre la focale d'observation du phénomène. Elle rend possible la mobilisation de la notion dans une diversité d'autres champs d'action publique, dont celui des politiques publiques de jeunesse.

D'un point de vue scientifique, la proposition d'une nouvelle définition du non-recours se justifie par la nécessité de dépasser une première définition trop restrictive car fondée sur la notion d'éligibilité aux prestations sociales financières. Selon cette définition, un taux de non-recours classique se calcule à partir du ratio de la population effectivement bénéficiaire (numérateur) sur le total de la population potentiellement éligible (dénominateur). Or, les travaux se heurtent dès l'origine aux problèmes méthodologiques de la mesure du non-recours, pourtant indispensable à la reconnaissance politique du phénomène. Par définition, les individus en situation de non-recours sont plus difficilement identifiables, notamment parce qu'ils ne sont pas nécessairement présents dans les bases de données des organismes sociaux. De façon générale, il est souvent complexe et finalement peu fréquent de parvenir à identifier une population potentiellement éligible à un droit ou à un service. Si l'on s'en tenait à cette définition restrictive du non-recours fondée sur la notion de public potentiel, « il ne serait donc pas possible de parler de non-recours aux transports collectifs urbains, aux crèches municipales, aux dispositifs d'aide aux devoirs initiés par les établissements scolaires, à des dispositifs d'aide ou d'accompagnement à l'insertion ou de prévention de risques sanitaires, etc. » (Warin, 2016b, p. 2). Ces limites de la définition classique du non-recours aux prestations sociales sont de plus renforcées par d'autres facteurs. La notion d'éligibilité aux droits sociaux est encore plus problématique dans un contexte de déstabilisation des statuts sociaux des individus vis-à-vis de l'emploi et de la protection sociale. Sous l'effet conjugué de la précarisation économique et de la précarisation de la protection sociale, les parcours sociaux sont moins prévisibles et plus instables, tout comme le sont les situations des individus par rapport aux droits et aux services auxquels ils peuvent prétendre. Autrement dit, « les dynamiques d'entrée

et de sortie du chômage et les situations de sous-emploi tendent à complexifier les critères d'éligibilité à différentes prestations sociales » (Warin, 2016b, p. 2). Dans la ligne des travaux de Robert Castel, Béatrice Appay envisage ainsi la précarisation sociale dans la perspective d'un processus de « double institutionnalisation de l'instabilité » (Appay, 1997). L'évolution même de l'offre publique de droits et de services, que ce soit au niveau de ses configurations institutionnelles, de ses conditionnalités plus ou moins explicites ou de son contenu substantiel, participe de la remise en cause de l'éligibilité. La diversification de l'offre publique et la multiplication des acteurs rendent le paysage institutionnel plus complexe et moins lisible. De façon générale, la complexité sinon l'opacité des conditions d'accès à l'offre publique affaiblissent l'approche du non-recours par les critères formels initialement associés à la notion d'éligibilité. Le régime d'activation porte en lui-même le principe d'une remise en cause de la notion d'éligibilité aux droits sociaux puisque, au-delà des critères formels, l'accès effectif à l'offre publique se retrouve soumis à diverses conditions comportementales et dispositions sociales qui seront plus ou moins attendues et jugées par les professionnels. L'ensemble de ces transformations en cours de la protection sociale renforce inexorablement l'écart entre l'éligibilité théorique (telle qu'elle est affichée, si tant est que cela soit le cas) et l'éligibilité pratique (telle qu'elle se joue concrètement dans l'interaction entre les logiques institutionnelles, les pratiques professionnelles, et les expériences des destinataires des politiques publiques).

Cette critique de la notion d'éligibilité a donc conduit au renouvellement de la définition du phénomène du non-recours et à l'élargissement de son objet bien au-delà des prestations sociales financières. Sans lever l'ensemble des obstacles méthodologiques auxquels se heurtent les chercheurs pour mesurer et comprendre le phénomène du non-recours, la définition proposée par l'ODENORE permet d'appréhender ces obstacles avec plus de souplesse. Elle ouvre le champ des possibles méthodologiques pour saisir le phénomène du non-recours de différentes façons. L'élargissement de l'objet du non-recours au-delà des prestations sociales financières à travers la prise en compte des services non marchands va dans le sens de cette ouverture scientifique. Dans l'ensemble, cette nouvelle définition semble mieux ajustée aux transformations des formes de protection sociale. Elle est susceptible de faciliter une diversification des travaux et des approches sur le non-recours. C'est pourquoi cette définition fait aujourd'hui référence dans la plupart des travaux sur le non-recours.

Des discours sur l'assistanat à la lutte contre le non-recours

La mise sur agenda de la thématique de l'accès aux droits au cours des années 1990 ainsi que les pistes ouvertes par les travaux de recherche constituaient un terrain propice à la prise en compte du non-recours comme problème public. Mais la reconnaissance politique du non-recours n'en reste pas moins un objet de luttes politiques. Les années 2000 sont marquées par une recrudescence des discours politiques dénonçant la fraude aux prestations sociales et l'assistanat. Cet amalgame récurrent entre « fraudeurs », « profiteurs » et « assistés » a pour effet d'entretenir l'idée du caractère « fraudogène » du système de protection sociale (ODENORE, 2013). Dans un chapitre de l'ouvrage collectif intitulé *L'Envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits*, Thibaut Gajdos et Philippe Warin nous invitent à prendre au sérieux ces discours en analysant leurs logiques et leurs intentions politiques (Gajdos, Warin, 2013). S'appuyant sur toute une littérature portant sur le *welfare*

stigma (Andrade, 2001 ; Warin, 2011), les deux auteurs font apparaître les discours de stigmatisation des « profiteurs » et des « assistés » sous l'angle d'un instrument de régulation de la demande sociale qui passe par l'exposition publique de la pauvreté et la sanction sociale des comportements jugés déviants. Ces discours auraient pour effet d'inciter les destinataires des politiques publiques à discipliner leurs rapports à l'offre publique, en adoptant notamment un usage modéré sinon limité de l'aide sociale. « Les discours politiques et médiatiques mettant en doute les situations et les intentions des demandeurs […] cherchent à dissuader non seulement ceux qui voudraient tricher, mais aussi l'ensemble des personnes éligibles à recourir à leurs droits. Ils mettent en cause leur légitimité au travers d'une rhétorique qui agite le spectre de l'assistanat comme vecteur de fraude : demander une aide est représenté comme un acte potentiellement abusif sinon frauduleux » (Gajdos, Warin, 2013, p. 39). En filigrane de ces discours sur la fraude et sur l'assistanat se distingue une intention plus fondamentale. Ces discours procèdent d'un travail politique sur les opinions publiques qui attise les conflits entre groupes sociaux et alimente le chauvinisme social (Gonthier, 2015). Gajdos et Warin soulignent ainsi que ces discours concourent à l'affaiblissement des politiques sociales et à la remise en cause du modèle de protection sociale : « En définitive, ces discours parviennent à déprécier dans l'opinion publique la signification profonde des dépenses sociales en les présentant comme un encouragement de l'assistanat. […] En mettant en cause le caractère supposé « fraudogène » d'un système aussi complexe que difficile à contrôler, on peut le taxer d'incurie dans le but légitime de le transformer ou de le changer. […] Si la représentation des prestations sociales en tant que droit et celle des prélèvements en tant que devoir disparaissent, ce n'est ni plus ni moins la construction même du modèle social que nous connaissons qui sera battue en brèche. » (Gajdos, Warin, 2013, p. 41-42.)

Ces discours politiques ne sont pas nouveaux. Ils suscitent en retour un débat public sur le sens politique de la protection sociale et sur le traitement de la pauvreté. Les discours de stigmatisation des « profiteurs » et des « assistés » rencontrent des résistances politiques, que ce soit dans le débat politique ou au niveau des acteurs publics. En ce sens, les promoteurs de ces discours participent paradoxalement à une politisation du non-recours à la veille des élections présidentielles de 2012.

- *La politisation du non-recours*

Dans le cadre d'un suivi de la presse écrite d'avril 2010 à avril 2012, Catherine Chauveaud et Philippe Warin remarquent ainsi la diffusion de la thématique du non-recours dans les médias. Si la majorité des articles se contente de pointer les difficultés d'accès aux droits, une partie d'entre eux mobilise la notion de non-recours dans le cadre d'une critique de la politique gouvernementale. C'est particulièrement le cas lors de la publication du rapport du Comité national d'évaluation du revenu de solidarité active (RSA) en décembre 2011 qui apparaît aujourd'hui comme un point de passage important du processus de reconnaissance politique du phénomène du non-recours (Bourguignon, 2011). Nous sommes alors en pleine campagne présidentielle, et la création du RSA-activité pour soutenir les travailleurs pauvres est l'une des mesures phares du gouvernement en place. Or, le RSA-activité enregistre des taux de non-recours très élevés puisque 68 % des personnes éligibles à ce nouveau droit se trouveraient en situation de non-recours. Les médias reprennent largement ces chiffres en insistant sur « des résultats en demi-teinte et la difficulté d'atteindre les populations visées », et « plusieurs journaux et hebdomadaires soulignent la complexité du dispositif et son

manque d'intérêt pour les destinataires » (Chauveaud, Warin, 2013, p. 179). Le montant des non-dépenses liées au seul RSA (5,3 milliards d'euros) se révèle finalement supérieur au montant estimé des fraudes touchant l'ensemble des prestations sociales (ODENORE, 2013).

À la suite de l'élection de François Hollande à la présidence de la République, le gouvernement socialiste entend afficher un autre discours politique sur la protection sociale et sur la pauvreté. Philippe Warin rappelle ainsi les propos de Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, en ouverture de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale fin 2012 : « Le problème des pauvres, ce n'est pas la fraude, c'est le non-recours aux droits. » Dans la foulée de cette première conférence sera adopté en janvier 2013 un plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (Premier ministre, 2013). Le premier axe du Plan pluriannuel porte sur la réduction des inégalités et la prévention des ruptures, et la première mesure de cet axe s'intitule expressément « Accès aux droits : lutter contre le non-recours et sécuriser les aides ». Différents éléments marquent le franchissement encore en cours d'une nouvelle étape dans la prise en compte du non-recours par les pouvoirs publics et par les acteurs sociaux. Nous retiendrons l'affirmation en préambule de cinq principes, dont ceux de « non-stigmatisation » et de « juste droit » : Les personnes en situation de pauvreté ou de précarité […] veulent pouvoir se considérer à nouveau comme des citoyens à part entière, légitimes dans l'exercice de leurs droits. […] Sans oublier la question de la fraude sociale, il est urgent de s'attaquer au phénomène du non-recours aux droits sociaux, qui a pris des proportions inquiétantes. […] Le Gouvernement entend, à travers la notion de juste droit, s'assurer que l'ensemble des citoyens bénéficient, de ce à quoi ils ont droit, ni plus, ni moins ». Le phénomène du non-recours aux droits sociaux est ainsi considéré comme « un enjeu de société important » et un « frein puissant à l'efficacité des politiques de solidarité ». C'est pourquoi « l'amélioration de l'accès aux droits doit devenir un objectif politique à part entière et le pendant de la lutte contre la fraude » (Premier ministre, 2013, p. 4-5). Afin de répondre à cet objectif, le plan pluriannuel annonce la mise en œuvre d'une série de mesures concrètes, dont la diffusion d'une campagne grand public de promotion des droits sociaux, l'élaboration et le suivi d'indicateurs de non-recours dans les administrations et la coordination des actions locales contre le non-recours, notamment concernant le repérage et l'accompagnement des personnes concernées. Le manque de recul historique ne permet pas de mesurer les transformations en cours en matière de lutte contre le non-recours. Le lecteur pourra néanmoins trouver quelques éléments sur la mise en œuvre du plan pluriannuel dans le bilan réalisé en 2016 par le gouvernement (Premier ministre, 2016) ou bien se référer au regard plus critique du collectif associatif Alerte (Collectif Alerte, 2017).

Les raisons de la prise en compte relativement tardive du non-recours en France

Le phénomène du non-recours n'est plus dans l'angle mort du champ de vision des pouvoirs publics. La reconnaissance politique du problème public du non-recours conduit aujourd'hui à l'élaboration de réponses publiques pour réduire le non-recours dans le champ des politiques sociales. Cela étant dit, les formes de reconnaissance du non-recours varient selon les champs d'action publique considérés.

Dans l'ensemble, la prise en compte du phénomène général de non-recours en France reste relativement tardive par rapport à d'autres pays (Warin, 2016a). Selon la littérature scientifique, les principales raisons de ce retard renvoient à la culture descendante du rapport aux administrés, aux obstacles méthodologiques et empiriques pour mesurer et agir sur le non-recours ainsi qu'à la perception par les pouvoirs publics de divers risques relatifs à la prise en compte du non-recours. Il est important de revenir ici sur ces différents éléments dans la mesure où ils apparaissent également dans le champ des politiques jeunesse et ont ainsi un effet singulier sur le processus de construction du non-recours des jeunes adultes comme problème public.

En France, la construction d'un rapport descendant aux administrés et aux destinataires des politiques sociales explique pourquoi le non-recours est longtemps resté à l'état d'impensé. Philippe Warin remarque la prise en compte plus précoce du non-recours dans les pays ayant une plus forte culture de l'évaluation des politiques publiques qui incite les acteurs politiques et sociaux à se rapprocher de leurs publics et à mieux prendre en compte leurs situations, leurs besoins et leurs attentes (Warin, 2016a, p. 26 ; Milet, Warin, 2013). En parallèle, certaines représentations et attentes sociales à l'égard des plus pauvres impliquent que les individus fassent eux-mêmes l'effort de solliciter l'aide publique. Selon la logique d'activation des politiques sociales, le non-recours n'est pas nécessairement considéré comme un problème dans la mesure où l'on estime que les individus sont responsables des démarches à entreprendre pour faire valoir leurs droits. Les professionnels peuvent ainsi interpréter le retour autonome des personnes en situation de non-recours vers les institutions publiques comme un signe de motivation. La prise en compte du non-recours se heurte également à différents obstacles méthodologiques et difficultés empiriques. Ces obstacles renvoient d'abord à la difficulté première de prendre la mesure d'un phénomène qui est, par définition, malaisément–quantifiable. Se pose en particulier la question des méthodes pour comptabiliser des publics « absents » qui ne figurent pas nécessairement dans les bases de données administratives ou dans les réseaux habituels des travailleurs sociaux (ONPES, 2016 ; FORS, 2014). Cette question méthodologique renvoie également aux difficultés empiriques auxquels sont confrontés les acteurs lorsqu'ils cherchent à agir sur le non-recours, en particulier lorsqu'ils tentent d'identifier, de repérer et de contacter les personnes en situation de non-recours. Si ces obstacles méthodologiques et ces difficultés empiriques sont inhérents à la question du non-recours, en France, ils sont accentués par la complexité de l'environnement institutionnel et réglementaire. La multiplicité des acteurs du champ des politiques sociales, le cloisonnement institutionnel et informatique qui sépare les administrations et segmente les publics, la diversité des droits et des services, la complexité et l'instabilité des conditions pour y accéder, sont autant de facteurs qui renforcent les obstacles méthodologiques et empiriques identifiés. Aussi, en plus de contribuer à produire le phénomène du non-recours, cette complexité de l'environnement institutionnel et réglementaire ne facilite pas la prise en compte du phénomène par les pouvoirs publics et par les acteurs sociaux (Warin, 2016a, p. 90-94). Les réticences des pouvoirs publics et des acteurs sociaux face au non-recours peuvent enfin s'expliquer par la perception de divers risques associés à la prise en compte du phénomène. Dans le cadre d'une approche comptable, les non-dépenses liées au non-recours peuvent être considérées à court terme comme une économie budgétaire. Ce raisonnement qui envisage la dépense sociale comme un coût et non comme un investissement ne tient pas dès lors que l'action publique se projette à plus long terme et prend en

considération les coûts économiques, sociaux et politiques induits par le non-recours (Warin, 2016a, p. 94-98 ; Djouldem, Saillard, Warin, 2013). Reste qu'à court terme, les acteurs n'ont pas nécessairement intérêt à prendre en compte le non-recours. C'est d'autant plus vrai que l'afflux de nouveaux demandeurs peut engendrer des coûts de gestion et des difficultés supplémentaires. Les diverses formes de mise à distance du problème du non-recours par les institutions relèvent ainsi d'une logique de régulation des publics (Vial, 2016 ; Mazet, 2017). En outre, la prise en compte du non-recours risque de faire apparaître une mauvaise mise en œuvre des politiques publiques (Math, 1996), jusqu'à remettre en cause leur pertinence (Warin, 2016a). La portée critique du non-recours pourrait ainsi déstabiliser l'édifice des pratiques professionnelles et des logiques institutionnelles établies. Dans cette optique, on remarque en règle générale l'intérêt plus fort des pouvoirs publics pour l'action sur les formes « subies » de non-recours liées à la méconnaissance des droits et à la complexité des dispositifs, et la tendance conjointe à ne pas prendre en compte les formes « choisies » de non-recours par « désintérêt » ou « désaccord ». Les acteurs politiques et sociaux s'intéressent ainsi à certaines raisons du non-recours qui appellent la mobilisation de leviers d'action jugés plus accessibles, comme une meilleure communication sur les droits ou une simplification des démarches administratives. À l'inverse, la non-demande est souvent envisagée comme une question plus délicate à aborder et à traiter, notamment lorsque la prise en compte des attentes de ceux qui ne demandent pas ou plus implique une profonde remise en cause des équilibres politiques et organisationnels (Revil, 2015 ; Warin, 2010 ; Warin, 2011). Enfin, la mise en visibilité du non-recours peut engager la promotion d'un discours politique sur l'accès aux droits sociaux qui va à l'encontre de certaines valeurs et représentations sur la fraude, l'assistanat et la responsabilité des individus en situation de pauvreté.

De l'apparition du terme du non-recours dans la littérature scientifique à la mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, voici retracées les principales étapes de la construction du non-recours comme problème public en France. Qu'en est-il de la prise en compte par les pouvoirs publics du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique ?

2. L'émergence récente du problème public du non-recours dans le champ des politiques de jeunesse

Peu de travaux scientifiques prennent comme objet la question du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique. Néanmoins, le phénomène apparaît aujourd'hui comme un problème public émergent. Depuis quelques années, les préoccupations européennes autour de la catégorie des jeunes NEET constituent un terreau favorable à la reconnaissance politique du non-recours. Les travaux sur les NEET conduisent les pouvoirs publics à se rapprocher de la question du non-recours. Mais tous les NEET ne sont pas en situation de non-recours, et cette nouvelle catégorie fait l'objet de nombreuses critiques. En France, les travaux portés par le CESE ont participé à la mise en visibilité des enjeux politiques et sociaux liés à la question du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique (Dulin, 2012 ; Dulin, 2015 ; Dulin, Vérot, 2017). Ces trois rapports s'inscrivent dans la continuité de travaux précurseurs qui questionnent la nature des droits sociaux destinés aux jeunes et pointent les effets du non-accès des jeunes à certains droits (Charvet *et al.*, 2001 ; Foucauld, Roth, 2002 ; Hirsch, 2009). Les trois rapports

portés par Antoine Dulin mobilisent le non-recours pour pointer à leur tour les limites et les défaillances du régime d'accès aux droits sociaux réservé aux jeunes. Le problème du non-recours devient alors un nouvel argument en faveur d'une refonte des politiques sociales de jeunesse. Cette prise en compte récente du non-recours reste néanmoins tardive et partielle. En effet, la reconnaissance politique du phénomène rencontre diverses résistances opposées à la transformation des politiques sociales de jeunesse.

Les préoccupations autour de la catégorie des jeunes NEET

Le phénomène du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique est parfois rapporté aux réflexions politiques et scientifiques sur la catégorie des jeunes NEET. Mais tous les jeunes en situation de non-recours ne sont pas NEET, et tous les NEET ne sont pas en situation de non-recours. Tout dépend en réalité des situations socioprofessionnelles des individus et du type de droits ou de services pris en compte dans l'analyse du non-recours. Par exemple, rien n'indique que tous les jeunes NEET soient en situation de non-recours aux institutions d'insertion. Certains d'entre eux perçoivent des allocations chômage et/ou bénéficient d'un accompagnement social. À l'inverse, certains jeunes adultes sont en formation ou en emploi sans pour autant bénéficier de tous les droits et services auxquels ils peuvent prétendre, par exemple lorsqu'ils ne bénéficient pas d'une couverture maladie, lorsqu'ils renoncent à des soins ou bien lorsqu'ils rencontrent des difficultés pour se loger. Les travaux qui s'appuieraient exclusivement sur les données publiées sur la catégorie des NEET pour chiffrer le non-recours seraient donc erronés. Cela étant dit, la catégorie des NEET n'est pas non plus sans rapport avec le phénomène du non-recours, celui-ci semblant toucher davantage les jeunes NEET vulnérables (Aldeghi *et al.*, 2016). C'est pourquoi les statistiques publiques sur la catégorie des NEET peuvent être mobilisées comme des données de cadrage pour approcher le phénomène du non-recours (Dulin, 2015 ; Dulin, Vérot, 2017). En outre, la mise en visibilité de la catégorie des NEET facilite la reconnaissance politique des risques économiques, sociaux et politiques associés au non-recours à l'aide publique. C'est pourquoi il est ici nécessaire de revenir plus en détail sur les principaux éléments de discussion autour de cette catégorie.

- *Éléments de définition de la catégorie NEET*

L'acronyme NEET apparaît au Royaume-Uni durant les années 1990, « au moment où l'âge minimal d'éligibilité aux prestations de chômage est augmenté » (Longo, Gallant, 2016, p. 21). Ce changement des conditions d'accès aux droits sociaux rend invisible une partie du chômage des jeunes âgés de 16 à 18 ans qui n'apparaissent plus dans les statistiques publiques de l'État. Du point de vue de l'accès aux droits sociaux comme du point de vue des catégories de recensement de la population, les jeunes quittant précocement le système scolaire se retrouvent alors dans une forme d'entre-deux statutaire et de vide juridique. Ils sont d'abord rassemblés dans la catégorie dite *Status Zero*, une qualification jugée inadéquate et stigmatisante, qui sera donc remplacée par la catégorie des NEET (Furlong, 2006). Aujourd'hui, la tranche d'âge concernée s'est considérablement élargie puisque les statistiques comptabilisent en général en NEET les jeunes âgés de 15 à 29 ans ou de 15 à 24 ans. Pour les statistiques publiques, le taux de NEET est apparu comme une alternative intéressante au taux de

chômage des jeunes. En effet, celui-ci ne comptabilise pas les « inactifs » et ne rend pas compte de la grande diversité des taux d'emploi des jeunes selon les pays, liée à la fois à la durée des études et à la situation sur le marché du travail. « La définition de la catégorie des NEET vise à répondre à l'incomplétude des indicateurs classiques en rapportant les situations de non-emploi à l'ensemble des jeunes d'un même âge au lieu de limiter les comparaisons aux seuls jeunes actifs » (Timoteo, 2016, p. 1). Dans le cadre de la stratégie de croissance « Europe 2020 », le taux de NEET devient à l'échelle européenne un indicateur de comparaison et d'évaluation des politiques publiques d'emploi et de formation conduites par les différents États membres (Eurofound, 2012).

Selon les sources de données, l'estimation du nombre de jeunes NEET âgés de 15 à 29 ans en France est comprise entre 1,6 et 1,9 million, dont près de la moitié ne serait pas en recherche d'emploi (Dulin, 2015 ; Cahuc *et al.,* 2013). Dans cette tranche d'âge, le taux de NEET aurait légèrement baissé en France durant ces dernières années pour s'établir autour de 15 %, soit dans la moyenne des autres pays européens (Guégnard *et al.*, 2017). Les analyses comparant les taux de NEET à l'échelle européenne distinguent quatre groupes de pays : un premier groupe qui rassemble des pays ayant des taux très faibles (Allemagne, Danemark, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) ; un deuxième groupe plus hétérogène, dans lequel on trouve la France, qui rassemble des pays dont le taux est à la moyenne ou en dessous de la moyenne (France, Belgique, Chypre, République tchèque, Slovénie) ; un troisième groupe de pays qui enregistrent des taux élevés, caractérisés par une plus forte proportion de femmes, de jeunes diplômés et de personnes découragées (Bulgarie, Grèce, Hongrie, Italie, Roumanie, Slovaquie) ; enfin, un quatrième groupe de pays particulièrement touchés par la dernière crise économique qui connaissent des taux de NEET élevés et une plus forte proportion d'hommes, de jeunes diplômés et de personnes découragées (Espagne, Estonie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Portugal) (Timoteo, 2016). Outre cette possibilité de comparaison entre les pays, la catégorie des NEET est souvent mobilisée pour souligner les « risques de devenir NEET » et les « coûts » économiques, sociaux et politiques pour la société, à moyen et à long terme pour la société. Toutes choses égales par ailleurs, le risque de devenir NEET est plus important pour les individus peu ou pas diplômés, issus de milieux sociaux modestes, habitant des territoires ruraux, issus de l'immigration et issus de familles monoparentales (Eurofound, 2012 ; Guégnard *et al.*, 2017). Autrement dit, ce risque renvoie à un cumul de fragilités socioéconomiques que l'on retrouve par ailleurs dans différentes analyses concernant le décrochage scolaire et le chômage des jeunes. Eurofound propose par ailleurs une estimation à moyen et à long terme du coût économique des NEET en termes de perte de revenus pour la société, de diminution des contributions sociales et fiscales et de versement d'allocations sociales. Ce coût est estimé à 153 milliards d'euros pour l'ensemble des 26 pays de l'Union européenne, soit 1,21 % du PIB. Pour la France, le coût des NEET s'élèverait à 22 milliards d'euros, soit 1,11 % du PIB national. Eurofound insiste également sur les coûts sociaux et politiques des NEET qui semblent construire un rapport plus distant aux formes instituées de la politique, marqué par une plus faible participation électorale, un plus fort désintérêt pour la politique et une plus faible confiance dans les institutions (Eurofound 2012 ; Timoteo, 2016).

La publication de données sur la catégorie des NEET participe à la diffusion de préoccupations autour des populations vulnérables susceptibles de rester à la marge des normes sociales d'intégration. Elle accompagne les réflexions politiques portant sur les réponses publiques adressées aux jeunes concernés

dans les différents pays européens lorsqu'il s'agit d'évaluer l'effectivité, la pertinence et l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre. Ces réponses publiques sont-elles suffisantes ? Parviennent-elles à toucher les publics ciblés ? Sont-elles adaptées à la diversité des situations et des attentes ? Sont-elles efficaces au regard des objectifs fixés ? La question du non-accès et du non-recours à l'aide publique apparaît ici en filigrane comme un risque pour la cohésion sociale et pour le développement économique des sociétés européennes. C'est pourquoi la mise en visibilité de la catégorie des NEET constitue un terreau favorable à l'émergence du non-recours comme problème public.

- *La catégorie des NEET en question*

Cette catégorie des jeunes NEET fait toutefois l'objet de nombreuses critiques dans les travaux scientifiques. Ces objections constituent des points de vigilance à garder à l'esprit au moment d'analyser le processus par lequel le non-recours des jeunes adultes devient un problème public en France. La première critique adressée à cette catégorie pointe la grande hétérogénéité des situations et des expériences sociales rassemblées sous une même étiquette. Mobilisée sans précaution, la catégorie ne rend pas compte de la plus ou moins grande vulnérabilité des individus et de la diversité des expériences vécues qui peuvent également être positives du point de vue des intéressés (Hamel, 2016 ; Vultur, 2016). Le rapport Eurofound distingue à ce titre cinq sous-groupes au sein de la catégorie des NEET : les « engagés », les « chercheurs d'opportunités », les personnes « indisponibles » ; les « chômeurs disponibles » ; et les « chômeurs découragés » (Eurofound, 2012). Valentina Cuzzocrea insiste également sur la nécessité de situer les analyses selon les contextes socioéconomiques et politiques dans lesquels les jeunes construisent leurs parcours (Cuzzocrea, 2014 ; Loncle, Muniglia, 2010, 2011). De fait, selon le régime de citoyenneté socioéconomique réservé aux jeunes, les politiques publiques n'offrent pas les mêmes possibilités aux individus (Chevalier, 2016 ; Van de Velde, 2008a, 2008b). Dans le cadre d'une enquête par récits de vie auprès de jeunes âgés de 18 à 35 ans dans quatre grandes villes (Madrid, Montréal, Santiago, Paris), Cécile Van de Velde repère l'existence d'au moins trois types d'expériences vécues par les « NEET » (« alternatives » ; « suspensions » ; « impasses »). Ces types d'expériences sont construits selon deux variables principales : l'horizon temporel dans lequel elles s'inscrivent, et le rapport individuel et subjectif que les individus construisent avec ces expériences selon qu'ils les ont plus ou moins choisies ou subies : « L'expérience alternative s'apparente à une mise en marge durable et volontaire du système. […] L'expérience de suspension correspond davantage à un retrait transitoire des occupations socialement attendues – formation ou emploi – avec l'objectif de se réengager, à court ou moyen terme, dans une autre occupation sociale. […] L'expérience de l'impasse correspond à un retrait apparent de la vie éducative ou professionnelle, s'étalant dans la durée, lorsqu'une phase d'attente prolongée se mue en trajectoire d'enlisement et d'impasse sociale subie. » (Van de Velde, 2016, p. 19.)

Dans le cadre de ce travail, Cécile Van de Velde insiste sur le caractère dynamique de ces expériences et donc sur la porosité possible entre les types. Le caractère statique de la catégorie des NEET renvoie en effet à la deuxième critique qu'on lui adresse. Le taux de NEET mesure une réalité à un instant « t » sans tenir compte des trajectoires « yo-yo » caractéristiques de cet âge de la vie (Furlong, 2006 ; Loncle, Muniglia 2010, 2011). C'est pourquoi il est préférable, dans la mesure du possible, d'analyser les parcours d'insertion et d'accès aux droits dans une perspective longitudinale (Guégnard *et al.*, 2017). La troisième critique formulée à l'encontre de

la catégorie des NEET est qu'elle est centrée sur la norme de l'emploi qui met à l'index tous ceux qui n'y répondent pas. Le principe cette catégorie en creux est en effet de repérer les populations « échappant aux radars statistiques » (Van de Velde, 2016, p. 18) et de les « qualifier par leurs manquements » (Loncle, 2016, p. 13). « En soi, la catégorie porte une injonction à "être" quelque part, à avancer continuellement dans les voies socialement tracées de l'éducation et de l'intégration » (Van de Velde, 2016, p. 18). Patricia Loncle rappelle ainsi « l'usage négatif (à la fois stigmatisant et relevant des paniques morales) qui peut être fait de certaines catégories d'action publique », soulignant leurs « impacts profonds sur les modalités concrètes d'accompagnement des publics », et regrettant par ailleurs la faible remise en question du « poids des institutions et des contextes structurels sur les comportements et les difficultés rencontrées par les jeunes » (Loncle, 2016, p. 13). Prise comme telle, la catégorie des NEET ne s'intéresse pas à la valeur des activités poursuivies en dehors de l'emploi qui peuvent alors être considérées comme foncièrement inutiles et potentiellement déviantes. Elle s'inscrit en ce sens dans les théories néoclassiques du capital humain « qui postulent qu'une personne qui n'est pas au travail ou en formation est privée d'occasions d'accumuler le capital humain nécessaire à s'insérer de manière productive dans la société, accroissant ainsi rapidement ses risques d'exclusion » (Bourdon, Belisle, 2016, p. 4).

- *NEET, inégalités entre jeunes et non-recours*

Ces discussions sont précieuses pour mieux comprendre les contextes dans lesquels le non-recours émerge comme problème public. Les préoccupations politiques, économiques, sociales, et morales autour de la catégorie des NEET sont fortes. Elles se retrouvent concernant les jeunes en situation de non-recours et reflètent les injonctions qui pèsent sur les jeunes adultes de suivre les rails de la formation et de l'emploi. La diversité des expériences sociales des NEET rappelle les inégalités entre les jeunes qui ne disposent pas des mêmes ressources et n'ont pas nécessairement la possibilité de bénéficier de politiques publiques inexistantes, insuffisantes ou défaillantes. Les trois types d'expériences sociales relevés par Cécile Van de Velde (« alternatives » ; « suspensions » ; « impasses ») montrent également que les formes de non-recours qui peuvent concerner les jeunes ne sont pas du même ordre (Van de Velde, 2016). Du point de vue des pouvoirs publics comme de celui des individus, le non-recours ne porte pas les mêmes significations, ne soulève pas les mêmes enjeux et ne pose pas nécessairement problème. Si le non-recours à l'aide publique accentue généralement la vulnérabilité des individus, il prend également la forme d'une contestation, voire d'une émancipation des normes sociales dominantes (Lévy, Vial, 2017). Il s'agit alors de prêter attention à la façon dont le non-recours des jeunes est ou n'est pas constitué comme problème public selon les situations et les contextes. Il s'agit également de voir dans quelle mesure les catégories mobilisées par les pouvoirs publics s'ajustent aux expériences sociales des individus rassemblés sous une même étiquette (Cuzzocrea, 2014). L'approche par le non-recours des expériences sociales des NEET offre certaines perspectives pour répondre aux critiques adressées à cette catégorie. Cette approche facilite un travail d'objectivation des représentations sociales négatives qui pèsent sur les jeunes NEET présumés éloignés des institutions publiques et des normes sociales. Elle permet également de questionner les logiques sociales, institutionnelles et politiques à l'œuvre dans la construction de cet éloignement. Cet éloignement est-il réel ou supposé ? Comment le mesurer ? Comment le qualifier ? Qui en a la responsabilité ?

La mise en visibilité du problème public du non-recours des jeunes par le CESE

La mise en visibilité récente du non-recours à travers les rapports publics du CESE[8] s'inscrit dans un processus plus long au cours duquel plusieurs travaux précurseurs se sont intéressés à la question de la place des jeunes dans le modèle de protection sociale (Charvet *et al.*, 2001 ; Foucauld, Roth, 2002 ; Hirsch, 2009). Ces travaux s'interrogent en particulier sur la consistance des droits sociaux destinés aux jeunes et questionnent la pertinence du statut d'ayant droit qui prive les jeunes de droits directs et individuels. La question est moins celle du non-recours des jeunes à l'aide publique que celle de l'absence ou de la faiblesse des droits sociaux destinés aux jeunes. Il est ainsi question du « vide juridique » et du « déni de droit » qui entrave l'accès des jeunes à la citoyenneté sociale et qui pénalise les jeunes les plus fragiles (Charvet *et al.*, 2001, p. 139). « Malgré l'ampleur des interventions publiques, des inégalités importantes demeurent entre les jeunes et un trop grand nombre d'entre eux sortent du système éducatif peu ou non qualifiés, moins nombreux qu'hier, mais plus fragiles. Malgré la mise en place des dispositifs spécifiques, plusieurs dizaines de milliers de jeunes particulièrement démunis – sans formation, sans emploi, sans revenu, très souvent en rupture familiale – demeurent dans une certaine forme de déni de droit » (Foucauld, Roth, 2002, p. 324). L'impossibilité pour les jeunes adultes de pouvoir accéder à certains droits sociaux est mise en relation avec le choix politique de les exclure du bénéfice du revenu minimum, avec la familialisation progressive de l'aide publique *via* les allocations familiales et les mesures fiscales qui pénalise les jeunes sans soutien familial, avec la précarité de l'emploi qui entrave l'accès aux allocations chômage, ainsi qu'avec la construction progressive d'un mille-feuille de dispositifs de plus en plus complexe. Ces rapports pointent ainsi l'inadéquation du modèle de protection sociale face aux transformations de la jeunesse (allongement de la jeunesse ; précarisation des parcours ; aspiration des jeunes à l'autonomie). Partant de ce constat, ils proposent différents scénarios pour transformer plus ou moins en profondeur les politiques publiques destinées aux jeunes, en traitant notamment la question l'accès des jeunes à des ressourcés financières. Par ailleurs, le livre vert de la commission sur la politique de la jeunesse attire l'attention sur « une partie de la jeunesse […] qui demeure oubliée, qui ne demande rien et demeure invisible pour les acteurs publics, […] (qui) est aussi la plus mal connue » (Hirsch, 2009, p. 15). Sans mobiliser directement la notion de non-recours ni analyser en profondeur les raisons du phénomène, ce dernier rapport évoque ainsi la question du non-recours sous l'angle l'invisibilité sociale (Hirsch, 2009, p. 33-38). Il insiste également sur l'enjeu de l'information des jeunes en travaillant la question de l'éducation au choix au cours du parcours scolaire, en lien avec l'environnement familial et extrascolaire des jeunes (Hirsch, 2009, p. 20-23). L'ensemble de ces réflexions se retrouve largement dans les travaux portés par le CESE, avec cette une focale resserrée sur la question du non-recours et une analyse plus en profondeur des causes, des conséquences, et des enjeux du phénomène pour l'action publique.

[8] Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est une assemblée consultative qui conseille le Gouvernement et le Parlement sur l'élaboration des lois et les orientations des politiques publiques. Le CESE contribue à l'évaluation des politiques publiques.

Encadre 6. Protection sociale et non-recours a l'aide publique dans trois rapports recents du CESE

Ces travaux commencent en 2012 par un avis intitulé « Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes » (Dulin, 2012). Les discussions autour de cet avis commencent à la fin 2011 au sein de la section des affaires sociales et de la santé du CESE. Philippe Warin, dont les travaux portent depuis plusieurs années sur la question du non-recours, fait partie des chercheurs auditionnés. Nous sommes alors en pleine campagne présidentielle, et les taux de non-recours au RSA font l'objet d'une large couverture médiatique (Bourguignon, 2011 ; Chauveaud, Warin, 2013). En parallèle, un collectif composé de diverses organisations (associations, syndicats, mouvements de jeunesse, etc.) lance un appel « Pour un Big Bang des politiques jeunesse » qui souligne à nouveau les limites des interventions publiques depuis les années 1970 et demande–notamment le passage à une logique de droit commun dès 18 ans (Big Bang des politiques jeunesse, 2011). L'assemblée du CESE vote et publie son premier avis en juin 2012, soit au tout début du mandat de François Hollande qui déclare faire de la jeunesse la grande priorité de son quinquennat. Dans le cadre d'un propos général soulignant l'intérêt public grandissant autour du non-recours, Philippe Warin affirme que ce premier avis « fait partie du processus de portage de la question » (Warin, 2013, p. 16).

Trois ans plus tard, le CESE relance ses travaux en publiant un avis de suite intitulé « Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes » (Dulin, 2015). Cet avis de suite constitue une forme de bilan approfondi de la mise en œuvre des préconisations du premier avis. Il s'inscrit également dans des réflexions plus générales autour de la sécurisation des parcours professionnels tout au long de la vie.

En mars 2017, Antoine Dulin et Célia Vérot publient un rapport intitulé « Arrêtons de les mettre dans des cases. Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse » (Dulin, Vérot, 2017). Ce travail a été commandé par le Premier ministre Manuel Valls en mai 2016 et s'inscrit dans la démarche du « choc de simplification » et du « plan priorité jeunesse ».

Les trois rapports publics du CESE ne constituent pas des travaux de recherche au regard des objectifs fixés et de la méthodologie mise en œuvre, mais ils contribuent à produire une meilleure connaissance des raisons et des enjeux du non-recours. Ils mobilisent en outre les analyses de chercheurs dont les travaux sur le non-recours sont cités dans cette revue de littérature et reposent sur les auditions et les travaux de plusieurs chercheurs spécialistes des politiques jeunesse et de la protection sociale. Ils s'appuient par ailleurs sur de nombreux déplacements à la rencontre d'une diversité de structures, de professionnels et de jeunes usagers. Ces trois rapports analysés ci-après éclairent les raisons et les enjeux du non-recours à l'aide publique et formulent des préconisations concrètes pour agir sur le problème public ainsi identifié. Le fil conducteur de ce travail conduit à la remise en cause d'un régime d'accès aux droits sociaux complexe et discriminatoire pour les jeunes. Les rapports du CESE se sont inscrits dans la dynamique de la mise en œuvre du plan priorité jeunesse adopté en 2013 et ont ainsi accompagné un certain nombre de changements politiques (mise en œuvre expérimentale de la garantie jeunes en 2013 et création du droit à la garantie jeunes en 2017 pour les jeunes au chômage et avec de faibles ressources ; création du droit au retour en formation pour les jeunes sans diplôme ou sans qualification professionnelle reconnue en 2015 ; création du droit à la prime d'activité pour les jeunes de moins de 25 ans en 2016 ; création du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) en 2016 ; etc.).

Ces trois rapports du CESE ont participé, les uns à la suite des autres, à la construction du non-recours des jeunes adultes comme problème public. Le principal apport du premier avis du CESE publié en 2012 est de faire apparaître le problème du non-recours aux droits sociaux des jeunes dans la sphère publique et politique. Ce premier rapport balise le problème du non-recours et les principaux enjeux

afférents de l'action publique. Il propose également une série de préconisations pour faciliter l'accès aux droits sociaux des jeunes, tout en appelant à davantage de travaux de recherche sur le phénomène du non-recours. Si certains rapports pointaient déjà les limites du régime de protection sociale réservé aux jeunes (Charvet *et al.*, 2001 ; Foucauld, Roth, 2002 ; Hirsch, 2009), la question spécifique du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique restait très peu explorée. L'originalité de ce premier rapport est donc de proposer une analyse critique des politiques sociales de jeunesse sous l'angle du non-recours : « Les mutations rapides de la société interrogent notre pays sur la place des jeunes dans notre système de protection sociale. […] Ce nouvel âge de la vie se caractérise par une grande variété de situations, insuffisamment prise en compte par notre système de protection sociale, tant la durée et les contours de cette période varient selon les individus. […] Les rapports se succèdent et les constats, récurrents, sont aggravés en période de crise. […] Or, si l'impact de ces mutations sociales a souvent été abordé, l'une des dimensions du problème est peu explorée celle de l'accès des jeunes à leurs droits sociaux. C'est pourquoi le CESE a décidé de se saisir de cette question. […] À cette fin [il] a choisi d'analyser cette question sous l'angle du non-recours aux droits. […] Angle novateur, difficile car les données chiffrées sont rares, mais propre à mettre en valeur les leviers concrets d'une optimisation du recours des jeunes à leurs droits sociaux, en termes d'information, d'accompagnement, de simplification des dispositifs, etc. » (Dulin, 2012, p. 4.)

Le rapport recense de la façon suivante les principales causes du non-recours des jeunes à l'aide publique : « Le droit existe mais faute d'information suffisante et/ou d'un accompagnement adéquat, le jeune n'en fait pas la demande ; la procédure est longue et complexe et le jeune ne bénéficie pas d'un accès à ses droits durant la période d'instruction. Il peut d'ailleurs parfois craindre d'être stigmatisé en l'engageant ; le « coût » et l'incertitude qui pèsent sur la démarche sont mis en regard du faible bénéfice escompté ; l'offre existe mais n'est pas ouverte aux jeunes ; l'offre n'est pas adaptée à leurs besoins ; les dispositifs sont nombreux mais méconnus et illisibles pour les jeunes, voire mal maîtrisés par les structures d'accompagnement ; les jeunes sont confrontés à des inégalités d'accès à certains droits sociaux, du fait des disparités dans les conditions de mobilisation de ces droits selon les territoires. » (Dulin, 2012, p. 17.)

Le rapport s'inquiète également des effets possibles du non-recours en termes de difficultés d'insertion socioprofessionnelle, de creusement des inégalités sociales et de fragilisation du modèle de protection sociale. L'esprit général du propos consiste alors à envisager l'action sur le non-recours comme un investissement social, politique et économique (Warin, Mazet, 2014 ; Djouldem *et al.,* 2013) : « Garantir à chaque jeune un accès égal aux droits sociaux et à la qualification c'est assurer son avenir et au-delà celui de notre modèle social. En effet, investir dans une politique ambitieuse pour la jeunesse, dans un modèle de société fondé sur la connaissance, c'est offrir à notre pays les leviers de son développement économique et reconnaître qu'elle a toute sa place pour y contribuer. Il ne s'agit pas d'une charge supplémentaire mais bien d'un investissement pour permettre à chaque jeune d'avoir confiance en l'avenir. » (Dulin, 2012, p. 31.)

Dans le cadre d'une approche qui s'apparente à une forme d'évaluation des politiques publiques, l'analyse des causes et des effets du non-recours sert ainsi à pointer les limites et les défaillances des politiques publiques (Warin, 2012 ; Milet, Warin, 2013). Le rapport souligne les résultats contrastés des

politiques d'insertion qui se succèdent depuis plus de quarante ans (mise en cause de l'efficacité), les difficultés rencontrées pour toucher les publics les plus vulnérables (mise en cause de l'effectivité), la grande complexité d'un paysage qui multiplie les acteurs et empile les dispositifs (mise en cause de l'efficience) et la rigidité d'un système de protection sociale qui ne prend pas en compte l'instabilité des parcours sociaux juvéniles (mise en cause de la pertinence). En parallèle, le rapport éclaire les principaux enjeux d'action publique pour améliorer l'accès et le recours aux droits sociaux des jeunes, citant notamment l'éducation et l'information sur les droits sociaux, la simplification des dispositifs, la formation des professionnels de jeunesse sur le non-recours et la gouvernance nationale et territoriale des politiques de jeunesse. Cette ligne évaluative sera poursuivie et approfondie dans les deux rapports suivants où le lecteur pourra retrouver de nombreux échos à ces différents éléments. Mais si ce rapport porte une critique forte à l'égard du système de protection sociale et des politiques jeunesse, s'il ouvre des pistes de réflexions vers des évolutions du régime de droits sociaux réservés aux jeunes (remise à plat de l'empilement des dispositifs ; revalorisation financière du dispositif CIVIS ; assouplissement des conditions d'accès au RSA-activité), il reste toutefois à mi-chemin entre une logique d'aménagement des dispositifs et une logique de refonte du système.

L'avis de suite du CESE publié en mars 2015 va un cran plus loin dans la critique et dans la prise de position en faveur d'une refonte des politiques sociales de jeunesse. Le rapport prend cette fois-ci comme objet la question de la sécurisation des parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes. L'entrée choisie par le CESE est donc plus large que celle du premier rapport, tout en poursuivant les réflexions autour du non-recours. La publication de ce texte intervient à mi-parcours de la mise en œuvre du plan priorité jeunesse et constitue un premier bilan des mesures engagées depuis le début du quinquennat de François Hollande. Cet avis de suite souligne certaines avancées, dont le lancement de la garantie jeunes en 2013 et la création d'un délégué interministériel à la jeunesse en 2014. Mais il pointe à nouveau les lacunes d'un système de protection sociale inégalitaire en mettant un accent particulier sur les causes et sur les conséquences du non-recours aux droits sociaux pour les jeunes vulnérables. Dans le document de synthèse, « le CESE rappelle ainsi l'urgence d'une véritable politique de jeunesse qui apporte une réponse aux difficultés d'insertion et de protection sociale des jeunes en matière de logement, de santé et de mobilité sociale. Notre système de protection sociale doit s'adapter et prendre en compte ce nouvel âge de la vie » (Dulin, 2015).

Cet avis de suite revient sur la nécessité de structurer un véritable service public de l'accompagnement et de l'information et de valoriser le travail social et l'accompagnement socioprofessionnel. Il souligne les marges de manœuvre en matière de simplification administrative et évoque, à nouveau, la participation des jeunes à l'élaboration des politiques en appelant notamment à la création d'un Conseil d'orientation des politiques de jeunesse. Le CESE insiste une fois encore sur les enjeux liés à l'information et à la sensibilisation des jeunes concernant les droits sociaux et les services publics : « Les préconisations que nous avions faites sur l'importance de l'éducation aux droits n'ont reçu qu'un faible écho, et peu de progrès ont été faits à cet égard. […] Le CESE recommande au Conseil supérieur des programmes d'inclure l'information sur les droits sociaux notamment dans les programmes du nouvel enseignement moral et civique. La visite de structures administratives et institutionnelles pourrait également être développée pour permettre aux jeunes de rencontrer les acteurs qui pourront les aider dans l'avenir. Enfin, dans le cadre de la

mise en place du Parcours citoyen et des réformes sur la journée Défense et Citoyenneté, le CESE recommande de suivre la proposition […] de voir créer un module de formation sur les droits sociaux incluant le droit du travail. » (Dulin, 2015, p. 38-39.)

Mais au regard des éléments accumulés depuis 2012, le rapport franchit cette fois-ci un palier dans la critique d'un « mille-feuille de dispositifs qui n'est pas remis en cause » par la mise en œuvre de la garantie jeunes (Dulin, 2015, p. 20), alors qu'il est pourtant contesté depuis de nombreuses années par les travailleurs de jeunesse et les travailleurs sociaux et largement documenté dans les travaux de recherche. Face au constat de la multiplicité et de la complexité des dispositifs destinés aux jeunes, le CESE préconise à nouveau une meilleure formation des professionnels de jeunes pour accompagner les jeunes dans l'accès à leurs droits sociaux : « Il est indispensable de former les travailleurs sociaux et professionnels de l'accompagnement à la connaissance des structures et des dispositifs afin qu'ils puissent favoriser le recours des jeunes à leurs droits. Comme nous l'avons mentionné dans notre premier avis, la problématique du non-recours doit être incluse dans la formation initiale et continue des professionnels. » (Dulin, 2015, p. 39.)

Mais au-delà de cette préconisation, le rapport appelle cette fois de façon plus explicite à mettre fin à l'empilement des dispositifs pour passer à une logique de droits sociaux, que ce soit pour la garantie jeunes, le contrat jeune majeur, la prime d'activité, le droit à la qualification et à la formation ou encore la possibilité d'un statut d'ayant droit autonome dès 16 ans en matière de protection maladie. « La première étape pour réduire le non-recours est de mettre fin à l'empilement des dispositifs. […] Dans ce cadre, des fusions et des suppressions de dispositifs doivent pouvoir être proposées pour de nouveaux droits plus accessibles et au plus près des besoins » (Dulin, 2015, p. 38). Dans cette optique de simplification des dispositifs et d'ouverture de nouveaux droits, il n'est pas neutre de voir apparaître dans ce rapport un appel à expérimenter l'accès au RSA dès 18 ans.

Un an plus tard, en mai 2016, le Premier ministre Manuel Valls demande à Antoine Dulin et à Célia Vérot de réaliser une mission visant à « identifier les complexités et les solutions de simplification associées aux différentes étapes de la vie des 16-30 ans » dans le cadre du « choc de simplification ». Le Premier ministre rappelle que « les dispositifs spécifiquement conçus pour les jeunes, leur cloisonnement ou leur spécialisation parfois excessive, n'assurent pas toujours pleinement la sécurité des trajectoires des jeunes » et ajoute que « les jeunes n'ont pas accès à certains droits ou dispositifs du fait de leur âge ». C'est pourquoi, de son point de vue, « il convient de s'assurer que ces restrictions sont pleinement justifiées » (Dulin, Vérot, 2017 ; p. 149-150). Le rapport publié par Antoine Dulin et Célia Vérot s'inscrit ainsi dans la démarche du « choc de simplification », tout en restant dans une réelle continuité, en termes d'approche et de contenu, avec les deux avis du CESE de 2012 et de 2015. Publié en mars 2017, ce rapport éclaire avec précision la grande complexité des conditions d'accès aux droits et aux dispositifs et formule un grand nombre de recommandations associées à un calendrier de mise en œuvre allant jusqu'à 2020 (Dulin, Vérot, 2017, p. 144-148). En écho aux travaux de Léa Lima sur le « maquis des règles d'âges » et sur les discriminations liées à l'âge dans les politiques sociales (Lima, 2012a), le rapport recense les 238 seuils d'âges qui, dans la législation française, régissent l'accès aux droits sociaux et déterminent les activités que les jeunes de 15 à 30 ans peuvent ou non exercer (Dulin, Vérot, 2017, p. 163-175). Les jeunes apparaissent donc comme la première catégorie d'âge touchée par cette complexité administrative (Vial, 2016 ; Vial, 2017). Ils sont

confrontés à la complexité d'un univers auquel ils n'ont pas été préparés, en plus d'être amenés à changer plus fréquemment de situation administrative par rapport à l'emploi, au logement et au statut familial. La notion de non-recours est à nouveau mobilisée pour éclairer les conséquences de cette complexité qui entraîne des ruptures dans les parcours et alimente un rapport distant sinon conflictuel aux institutions publiques : « Parce que le temps de la jeunesse est celui des premières démarches, la complexité administrative pénalise bien davantage les jeunes qui sont généralement mal informés sur leurs droits et soumis à de fréquents changements de situation leur imposant de réitérer ces formalités. La perception qu'ont les jeunes de la complexité des démarches, autant que la réalité de celle-ci, alimente leur non-recours aux prestations et dispositifs qui leur sont ouverts, ainsi qu'un fort sentiment de déconnexion avec les institutions. » (Dulin, Vérot, 2017, p. 18.)

Afin de simplifier l'accès aux droits et de participer ainsi à la sécurisation et à la fluidification des parcours sociaux juvéniles, les auteurs préconisent notamment de limiter au maximum les demandes de pièces justificatives, de déployer le modèle de la « boussole des droits » qui recense sur un territoire donné les dispositifs ouverts aux jeunes et qui rend possible une première prise de contact avec un professionnel, ou bien de mettre en place un « rendez-vous des droits » qui permettrait à chaque jeune de faire le point sur l'ensemble de ses droits sociaux (aides au logement, allocations familiales, aides attribuées par les collectivités territoriales). Dans le fil des deux avis du CESE, l'entrée par la simplification administrative, qui apparaît de prime abord comme une entrée purement technique, prend une tournure plus politique. Les auteurs font de la simplification et de l'évolution des conditions d'accès aux droits sociaux un enjeu de justice sociale. Ce troisième rapport franchit un nouveau palier dans la critique du mille-feuille de dispositifs et appelle à une transformation en profondeur du modèle de protection sociale. Les conditions spécifiques et restrictives d'accès aux droits sociaux pour les jeunes sont considérées comme une forme de « discrimination », de « bizutage social », voire de « maltraitance institutionnelle » : « Les jeunes passent d'un statut à l'autre, d'un dispositif à un autre, d'une « case administrative » à une autre – statuts qui les protègent, mais aussi les enferment, créent des ruptures de prise en charge, et font de la jeunesse un parcours d'obstacle, d'où le titre de notre rapport qui constitue une injonction collective : « Arrêtons de les mettre dans des cases ! ». Ce n'est en effet pas aux jeunes de s'adapter aux dispositifs mais bien à l'ensemble des institutions de les accompagner dans leurs projets. Il faut en finir avec une forme de bizutage social, voire de maltraitance institutionnelle, que connaissent certains jeunes et qui mine la confiance dans notre système de solidarité intergénérationnelle. » (Dulin, Vérot, 2017, p. 6.)

À l'appui des recherches menées en sociologie et en économie, le rapport critique avec force la familialisation des aides publiques qui est source d'inégalités et qui pénalise les jeunes sans soutien familial. « Les propositions que nous formulons concernent tous les jeunes. Mais force est de constater que beaucoup peuvent trouver des ressources et de l'aide auprès de leur famille. Ainsi, l'absence d'un réseau aidant d'adultes constitue un facteur de discrimination majeur dans l'accès aux droits, alors que notre système social repose essentiellement sur la solidarité familiale » (Dulin, Vérot, 2017, p. 4). Les auteurs alertent les pouvoirs publics sur la dégradation sinon la disparition des mesures de soutien aux jeunes sortants de mesures de protection de l'enfance ou de protection judiciaire. Ils appellent clairement à lever les restrictions d'accès aux minima sociaux qui confinent les jeunes dans une forme

de minorité sociale jusqu'à l'âge de 25 ans, en s'appuyant sur le socle d'une garantie jeunes élargie à de nouveaux publics et ajustée à la diversité des situations et des besoins. Ils proposent ainsi un changement fondamental de logique *via* l'ouverture d'un droit à un revenu minimum dès 18 ans assorti d'un accompagnement social personnalisé et *via* la mise en œuvre d'un droit effectif à la formation tout au long de la vie, quelle que soit l'expérience professionnelle accumulée, c'est-à-dire y compris pour les jeunes sans diplôme et sans expérience. « Les seuils d'âge doivent être revisités, et principalement celui qui exclut l'essentiel des jeunes vulnérables du revenu de solidarité active. Au regard de la situation de précarité que connaissent de plus en plus de jeunes, nous sommes favorables à ce que les jeunes puissent bénéficier d'un revenu minimum à partir de 18 ans. Pour que cette garantie de ressources s'inscrive dans un projet d'insertion sociale et professionnelle, […] nous proposons que la garantie jeunes constitue le socle de l'extension future d'un revenu garanti aux jeunes de 18 ans. Nous recommandons que plusieurs expérimentations soient lancées dans différents territoires, afin d'une part d'étendre peu à peu le public visé par la garantie jeunes, d'autre part de supprimer la limitation de sa durée à un an maximum. » (Dulin, Vérot, 2017, p. 5.)

Si le phénomène du non-recours était peu exploré sinon ignoré par les politiques, les deux avis du CESE et ce dernier rapport au Premier ministre ont participé à changer la donne. L'ensemble de ces travaux constitue une avancée importante dans la prise en compte du non-recours des jeunes comme problème public. Au regard de l'application d'une partie des recommandations proposées, ces rapports ont accompagné les politiques publiques conduites durant le quinquennat de François Hollande, entre la mise en œuvre du plan priorité jeunesse et celle du plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. S'appuyant sur de nombreux éléments d'analyse en partie issus de la recherche, les rapports du CESE mobilisent le non-recours comme un critère d'évaluation des politiques publiques de jeunesse en termes d'effectivité, d'efficacité, d'efficience, et de pertinence. Dans cette perspective, l'analyse des causes et des effets du non-recours occupe une place particulière dans la justification des analyses générales et des recommandations. À plusieurs reprises, que ce soit pour pointer les défaillances des politiques publiques ou pour éclairer les enjeux politiques de l'accès aux droits, le phénomène du non-recours est mobilisé comme une preuve de l'inadéquation du modèle de protection sociale.

Les raisons de la prise en compte partielle et tardive du non-recours des jeunes adultes

L'ensemble de ces réflexions autour du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique conduit à réaffirmer la nécessité d'une transformation en profondeur des politiques de jeunesse et du régime de protection sociale réservé aux jeunes adultes. Cette transformation passerait en particulier par la revalorisation des droits sociaux destinés aux jeunes, par le passage d'une logique de statuts lié à l'âge à une logique de parcours de vie et par la réorganisation d'un paysage institutionnel de plus en plus complexe (Dulin, 2012 ; Dulin, 2015, Dulin, Vérot, 2017). Les principaux éléments avancés dans ces trois rapports pointent généralement vers un constat bien documenté dans des travaux précurseurs sur la place des jeunes dans le modèle de protection sociale (Charvet et al., 2001 ; Foucauld, Roth, 2002 ; Hirsch, 2009). De ce point de vue, l'émergence du non-recours des jeunes adultes comme problème public ne constitue

pas une question nouvelle, mais témoigne plutôt de la reformulation en cours d'un questionnement plus ancien. La mise en visibilité récente du problème public du non-recours constitue un nouvel argument scientifique et politique en faveur d'une transformation profonde des politiques sociales de jeunesse.

Or, si quelques évolutions sont à noter, force est de constater que cette transformation n'a pas eu lieu. Malgré la succession des rapports publics appelant à une refonte des politiques sociales de jeunesse, le traitement spécifique des jeunes par l'État social est toujours en vigueur (Magord, 2017). Le processus de reconnaissance politique du problème public du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique reste tardif et partiel. En France, la question du non-recours dans le champ des politiques sociales est apparue dès les années 1970 avant d'être véritablement travaillée dans le courant des années 1990. Vingt ans plus tard, le non-recours des jeunes adultes émerge en tant que problème public. La prise en compte récente du problème public du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique se heurte en effet à différents obstacles.

Le premier, qui entrave la prise en compte du non-recours par les pouvoirs publics, renvoie à l'effet de « dépendance au sentier emprunté » qui conduit à la perpétuation des politiques publiques en place (Pierson, 2000 ; Chevalier, 2012 ; Chevalier, 2017). « Plus le temps passe, plus les mesures s'amoncellent et se chevauchent, plus il devient difficile de remettre à plat l'ensemble du système tant l'interdépendance entre des pans des politiques sociales est forte » (Lima, 2012a, p. 127). Dès le début des années 2000, le rapport du Commissariat général du plan pointe la relation entre la construction de réponses publiques spécifiques aux problèmes rencontrés par les jeunes et l'institutionnalisation de la jeunesse. « Le développement sans précédent de ces interventions publiques multiformes a très largement contribué à organiser l'allongement de la jeunesse et a correspondu à une nouvelle étape de son institutionnalisation » (Charvet *et al.*, 2001, p. 99). Cet effet de « dépendance au sentier emprunté » alimente la grande complexité de l'environnement institutionnel et réglementaire dans laquelle les politiques de jeunesse sont enlisées. L'absence d'une véritable politique jeunesse, la multiplicité des institutions et la superposition des dispositifs entravent ainsi la mise en œuvre d'une logique de droits sociaux (Dulin, 2012 ; Dulin, 2015 ; Dulin, Vérot, 2017).

Le deuxième obstacle à la prise en compte du non-recours par les pouvoirs publics renvoie à l'accentuation des difficultés méthodologiques associées à la mesure et à la compréhension du non-recours. Du fait de la grande complexité de l'environnement institutionnel et réglementaire des politiques jeunesse, l'analyse du non-recours des jeunes à l'aide publique exige la production sans cesse renouvelée de méthodologies *ad hoc* adaptées aux spécificités des territoires, des institutions et des dispositifs. Ces méthodologies doivent également tenir compte du manque de lisibilité, voire de l'opacité des conditions qui régissent l'accès des jeunes à l'offre publique, en particulier lorsque celui-ci est soumis aux appréciations d'une diversité de professionnels. Cette complexité accentue parallèlement les difficultés empiriques auxquelles les acteurs sont confrontés lorsqu'ils souhaitent réduire le non-recours, notamment lorsqu'il s'agit de repérer les personnes en situation de non-recours. En tout état de cause, la construction d'une véritable politique de lutte contre le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique ne peut se passer d'un mouvement de simplification administrative qui touche à la fois les conditions d'accès aux droits et aux services, mais également les conditions de gestion et de gouvernance des dispositifs aux différents échelons territoriaux concernés.

Le troisième obstacle qui entrave la prise en compte du non-recours par les pouvoirs publics renvoie au rapport descendant entre les politiques publiques de jeunesse et leurs destinataires. Patricia Loncle et Virginie Muniglia proposent une analyse comparative des catégorisations de la jeunesse en Europe au regard de l'action publique (Loncle, Muniglia, 2010 ; Loncle, Muniglia, 2011 ; Loncle, 2013). Les politiques d'insertion conduites en France se caractérisent par un rapport particulièrement descendant à leurs destinataires. Dans une moindre mesure, c'est également les cas des politiques d'éducation et de protection sociale. Ce type de rapport aux destinataires des politiques publiques est défini par un fort encadrement des publics bénéficiaires et une faible place laissée à leur participation. Les relations entre les professionnels et les jeunes sont particulièrement normatives et asymétriques. Les professionnels ont la responsabilité de veiller au bon usage des droits et des services destinés aux jeunes. Ils régulent l'accès aux dispositifs par un travail d'orientation et de prescription. Les jeunes doivent s'inscrire dans les normes et répondre aux exigences fixées par les programmes institutionnels. La pression sociale est forte pour qu'ils s'intègrent rapidement dans la société du travail et se conforment aux normes sociales dominantes. La jeunesse n'est pas envisagée comme une ressource dans la définition, la réalisation et l'évaluation des politiques publiques. Au contraire, les jeunes sont « soupçonnés de se rendre dépendants de la protection sociale et de tarder à vouloir entrer sur le marché du travail. […] De ce point de vue, les politiques d'insertion des jeunes sont très révélatrices de leur stigmatisation ou au moins de la suspicion qui pèse sur eux. […] Par conséquent, les différentes politiques destinées à la jeunesse semblent bien reposer sur une image négative de cette population : à l'exception des politiques douces de faible portée, ces actions publiques développées apparaissent essentiellement stigmatisantes » (Loncle, 2013, p. 10-11). Ce type de rapport aux destinataires des politiques publiques conduit à des décalages croissants entre les besoins et les attentes des jeunes, d'une part, et les possibilités offertes par les politiques publiques, d'autre part. Ces décalages sont source de non-recours et alimentent la distance entre les institutions et les jeunes. Ils constituent en même temps un obstacle cognitif à la prise de conscience des réalités du non-recours par les pouvoirs publics. Aussi, la construction d'une véritable politique de lutte contre le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique devrait sans doute passer par une meilleure prise en compte des expériences et des points de vue des destinataires.

Le quatrième obstacle qui entrave la prise en compte du non-recours par les pouvoirs publics renvoie à la perception de risques relatifs à la prise en compte du non-recours. Les pouvoirs publics et les institutions peuvent en effet avoir de « bonnes » raisons de ne pas soutenir la construction d'une véritable politique de lutte contre le non-recours. Si la prise en compte du non-recours se traduit par une ouverture plus large des droits sociaux pour les jeunes adultes, elle risque notamment de provoquer une dépense publique supplémentaire à court terme, quand bien même les différents rapports cités plus haut incitent les pouvoirs publics à envisager ce type de réformes comme un investissement économique, social et politique de plus long terme. Dès la création du RMI en 1988, cette question budgétaire était ainsi présentée comme l'un des principaux obstacles justifiant l'exclusion des jeunes adultes du bénéfice de ce nouveau droit. À l'échelle d'un territoire local ou d'une institution spécifique, l'organisation d'une action pour lutter contre le non-recours, par exemple par le biais d'une communication publique sur les droits ou par le biais d'un travail d'aller vers, peut également faire craindre le risque d'un « appel d'air » de publics nouveaux qui engendre un surcoût budgétaire et des tensions au sein des institutions. Au-delà de cette question budgétaire, la prise en compte du non-recours par les pouvoirs publics se heurte à certaines résistances face au risque d'une

remise en cause des logiques institutionnelles et des pratiques professionnelles en place. Si la prise en compte du non-recours s'accompagne d'une réorganisation du paysage institutionnel, elle risque de perturber les équilibres institutionnels. Certaines institutions peuvent ainsi appréhender une réorganisation, une réduction, voire une suppression de leurs missions. Les pouvoirs publics peuvent quant à eux éviter de conduire ce type de réformes sensibles, complexes et incertaines. Les restrictions d'accès aux droits sociaux pour les jeunes adultes peuvent ainsi être justifiées par la volonté de ne pas déstabiliser les politiques spécifiques mises en œuvre, comme ce fut par exemple le cas lors de la création du RMI.

Le cinquième obstacle à la prise en compte du non-recours par les pouvoirs publics renvoie à d'autres résistances plus fondamentales opposées à la transformation des politiques sociales de jeunesse. Si la prise en compte du non-recours se traduit par la refonte des politiques sociales de jeunesse, elle risque en particulier de remettre en cause le caractère familialiste de la protection sociale et la logique d'activation renforcée en vigueur dans l'accompagnement social des jeunes adultes. Selon leur orientation politique, les acteurs politiques et sociaux n'auront pas les mêmes points de vue sur les transformations nécessaires des politiques sociales. Certains pourront ainsi estimer que l'ouverture de nouveaux droits sociaux pour les jeunes adultes risque d'alimenter le décrochage scolaire et d'activer les prédispositions juvéniles à l'assistanat.

La reconnaissance tardive et partielle du non-recours des jeunes à l'aide publique procède finalement d'une accentuation des raisons déjà à l'origine de la reconnaissance tardive du phénomène général de non-recours en France (complexité de l'environnement institutionnel et réglementaire ; rapport descendant aux destinataires ; résistances institutionnelles et politiques à la transformation des politiques en place). Les obstacles et les résistances qui entravent la prise en compte du non-recours par les pouvoirs publics renvoient de façon croisée à différents éléments repérés dans la littérature sur les politiques sociales de jeunesse, en particulier concernant l'effet de « dépendance au sentier emprunté » et le choix politique du maintien d'un traitement spécifique des jeunes adultes par l'État social. La « dépendance au sentier emprunté » conduit à la construction progressive d'un environnement institutionnel et réglementaire d'une grande complexité au sein duquel il semble de plus en plus difficile d'agir globalement sur le non-recours des jeunes à l'aide publique. Cet obstacle institutionnel et réglementaire ne doit pas masquer les résistances plus profondes opposées à la transformation du modèle de protection sociale. Si la prise en compte du non-recours des jeunes adultes se traduit par la refonte des politiques sociales, comme le suggèrent les différents rapports publics sur la question, elle risque en effet de remettre en question le traitement spécifique réservé aux jeunes par l'État social, caractérisé par la familialisation d'une partie des aides publiques et par la mise en œuvre d'une logique d'activation renforcée. La prise en compte du non-recours risque par la même occasion de déstabiliser les logiques institutionnelles et les pratiques professionnelles en place.

PARTIE 3. LE NON-RECOURS DES JEUNES À L'AIDE PUBLIQUE EN MATIÈRE D'INSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE

Le non-recours des jeunes à l'aide publique en matière d'insertion socioprofessionnelle est un phénomène social qui se situe au croisement de plusieurs variables macrosociales de long terme. La première variable est économique et renvoie à la surexposition des jeunes à la pauvreté et à la précarité depuis les années 1970. La seconde variable est politique et renvoie à la perpétuation d'un régime de protection sociale qui restreint l'accès aux droits sociaux pour les jeunes de moins de 25 ans. La troisième variable est sociologique et renvoie aux transformations sociales qui font de la jeunesse un âge de la vie marqué par une forte tension entre l'injonction à se placer dans la société et l'aspiration à l'expérimentation et à la réalisation de soi. Ces trois variables macrosociales s'articulent entre elles et participent à structurer le phénomène du non-recours tel qu'il prend forme dans les parcours sociaux juvéniles. Il est donc nécessaire de revenir en préambule sur le rapport que ces variables peuvent entretenir avec le phénomène du non-recours. La première sous-partie proposera ensuite une relecture de plusieurs travaux précurseurs sous l'angle du non-recours (Dubar, 1987 ; Dubet, 2008 [1987] ; Pialoux, 1979 ; Zunigo, 2013). Ces travaux, qui ne mobilisent pas la notion de non-recours, offrent toutefois des clés de lecture intéressantes et originales pour une compréhension générale du phénomène. L'analyse de ces travaux sous l'angle du non-recours montre en outre que la distance entre les institutions d'insertion et les publics ciblés par les dispositifs est une préoccupation politique ancienne. La deuxième sous-partie présentera les travaux récents qui mobilisent la notion de non-recours et analysent les raisons du non-recours en matière d'insertion socioprofessionnelle. Le phénomène du non-recours s'explique notamment par le non-concernement des jeunes vis-à-vis des droits sociaux et des institutions publiques (Vial, 2016), par le rapport que les jeunes vulnérables construisent avec le système d'aide au fil de leurs parcours (Muniglia, Rothé, 2012), par le pouvoir de proposition et de décision des professionnels qui accompagnent les jeunes et, enfin, par le travail de socialisation des jeunes aux bons et aux mauvais usages de l'aide publique (Lima, 2015a).

- *Inégalités entre jeunes, poids du diplôme et précarité*

Depuis les années 1970, les jeunes peu ou pas diplômés continuent d'être surexposés au chômage et à la précarité par rapport aux autres catégories d'âge. Les effets socioéconomiques de la crise, de la dérégulation du marché du travail et de la concurrence accrue entre les travailleurs se sont d'abord reportés sur les jeunes les moins qualifiés, bien souvent issus de milieux populaires. Les structures sociales absorbaient jusqu'alors les flux d'entrants sur le marché de l'emploi, assurant une transition rapide et définitive entre l'âge de la formation et l'âge de l'emploi. La donne change et l'attention des pouvoirs publics est d'abord portée sur les difficultés jugées spécifiques que ces jeunes peu qualifiés rencontrent à l'entrée sur le marché de l'emploi. Il s'agit alors d'inciter à la formation pour faciliter l'accès au premier emploi et l'entrée dans la vie active (Dubar, 1987). Malgré le mouvement de massification scolaire, les difficultés d'insertion socioprofessionnelle persistent, et une partie des élèves décrochent ou sont décrochés par le système scolaire. Plus largement, la montée du chômage

de masse et l'émergence de nouvelles formes d'emplois précaires montrent que le problème du chômage dépasse largement la question de la transition entre la formation et l'emploi dans les parcours sociaux juvéniles (Mauger, 2001b). À long terme, le fait d'être jeune, d'être peu diplômé et d'être issu d'un milieu social modeste sont toujours autant de facteurs de surexposition au chômage et à la précarité (Peugny, 2013). De ce fait, l'âge de l'accès au premier emploi stable recule pour l'ensemble de la population, et une partie des jeunes multiplie les allers-retours entre emploi et chômage. La précarité subie a pour effet de rendre plus difficile le recours aux allocations chômage (Papinot, 2017). La question du non-recours des jeunes à l'aide publique en matière d'insertion socioprofessionnelle ne peut être dissociée des conditions socioéconomiques auxquelles les jeunes, mais aussi les structures qui les accompagnent, font face (Muniglia, Thalineau, 2012 ; Giuliani, 2009 ; Giuliani, 2013). De façon générale, le nombre des places dans les dispositifs d'insertion et de formation est limité, les modalités d'accompagnement social sont contraignantes et les conditions d'accès aux droits et aux services sont sélectives (Chauveaud *et al.,* 2016a ; Chauveaud *et al.,* 2016b ; Lima, 2015a). Les institutions d'insertion forment un espace de gestion du chômage des jeunes au sein duquel le travail d'insertion réalisé par les professionnels avec les jeunes consiste à ajuster les aspirations aux possibles institutionnels et professionnels (Zunigo, 2008 ; Zunigo, 2010 ; Zunigo, 2013). Au regard de ces différents éléments liés à la fois aux normes du marché de l'emploi et aux normes des institutions d'insertion, les tensions entre les jeunes et les professionnels apparaissent inévitables, et une partie du non-recours aux institutions d'insertion semble incompressible (Vial, 2016).

- *Les deux « âges » des politiques sociales de jeunesse*

Face aux évolutions structurelles du marché de l'emploi et à la persistance du chômage, les pouvoirs publics ont formulé diverses réponses politiques. Léa Lima distingue ainsi deux âges des politiques sociales de jeunesse, celui de l'indemnisation des jeunes chômeurs, qui va de 1951 à 1988, et celui de l'activation sans protection des jeunes en difficulté, qui s'étend de 1988 à nos jours (Lima, 2015a). Dans un premier temps, les mesures politiques visent à faciliter l'entrée des jeunes sur le marché de l'emploi, à travers une inclusion à la marge du système d'indemnisation chômage de la catégorie des jeunes primo-demandeurs d'emploi, cela en contrepartie d'un effort d'insertion et de formation demandé aux individus. C'est au cours de ce premier âge des politiques sociales de jeunesse que sont créées les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (Schwartz, 1981). À la fin des années 1980, la création conjointe du RMI et du dispositif du FAJ marque un point de basculement vers le deuxième âge des politiques sociales de jeunesse. Les jeunes de moins de 25 ans se retrouvent en effet exclus du bénéfice de ce nouveau droit censé contrer la hausse générale du chômage et de la précarité. Ce choix politique, justifié par des considérations économiques, morales et politiques, ne sera pas remis en cause lors du passage au RSA, malgré quelques aménagements à la marge comme la création d'un RSA jeunes, et des inflexions récentes avec l'ouverture de la prime d'activité dès 18 ans et la création de la garantie jeunes. Néanmoins, l'accès à une pleine citoyenneté sociale reste refusé aux jeunes adultes de moins de 25 ans, et une partie de l'aide publique qui leur est destinée continue de transiter par la famille (Chevalier, 2017 ; Magord, 2017). En parallèle, la multiplication des mesures et des dispositifs ciblés depuis les années 1990 participe à l'institutionnalisation d'un traitement spécifique du chômage des jeunes. Aussi, la question du non-recours des jeunes à l'aide publique en matière d'insertion socioprofessionnelle

est intimement liée à la construction politique d'un régime spécifique d'accès aux droits sociaux pour les jeunes de moins de 25 ans (Lima, 2015a).

- *Entre autonomie sociale et dépendance financière*

Au cours des dernières décennies, l'âge de la vie qu'est devenue la jeunesse a connu de profondes transformations. L'expérience sociale du devenir adulte est marquée par plusieurs évolutions fondamentales. Ces évolutions ont partie liée avec les mutations économiques et politiques évoquées plus haut. La surexposition des jeunes au chômage et à la précarité, comme le traitement spécifique réservé aux jeunes concernant l'accès aux droits sociaux, contribue à construire ce que sont aujourd'hui les différentes façons d'être jeune et de devenir adulte. L'évolution des formes prises par la jeunesse et des processus qui conduisent les individus à devenir adultes renvoie à quelques éléments principaux. La jeunesse s'allonge dans le temps, le franchissement des seuils de passage à l'âge adulte est désynchronisé et réversible, les trajectoires des individus sont marquées par l'instabilité et la réversibilité (Galland, 2017 [1991] ; Loncle, Muniglia, 2010, 2011 ; Loncle, 2010). La jeunesse est un temps d'apprentissage, de socialisation, d'expérimentation, marqué par une tension entre l'injonction à se faire une place dans la société et l'aspiration à se réaliser dans sa singularité (Van de Velde, 2008a, 2008b, 2007). La jeunesse reste néanmoins un âge de la vie traversé par de nombreuses disparités et inégalités (Labadie, 2012 ; Mauger, 2015). Pour les jeunes les plus vulnérables, ceux qui ne peuvent compter sur le soutien de leur famille et connaissent parfois un parcours chaotique depuis l'enfance, la tension entre aspiration à l'autonomie sociale et situation de dépendance financière se révèle difficilement conciliable avec les exigences de l'accompagnement social (Muniglia, 2017). La question du non-recours à l'aide publique en matière d'insertion socioprofessionnelle est indissociable des conditions et des dispositions dans lesquelles les jeunes traversent l'épreuve socialement située et subjectivement vécue du passage à l'âge adulte.

Le phénomène social du non-recours des jeunes à l'aide publique en matière d'insertion socioprofessionnelle est donc structuré par ces trois variables macrosociales que sont les conditions précaires d'entrée et de maintien sur le marché de l'emploi réservées aux jeunes vulnérables, le traitement spécifique des jeunes concernant l'accès aux droits sociaux et les tensions entre autonomie et dépendance qui traversent l'épreuve du passage à l'âge adulte.

1. Des travaux précurseurs sous l'angle du non-recours

Cette première sous-partie propose une relecture de plusieurs travaux précurseurs sous l'angle du non-recours, c'est-à-dire à travers le prisme de la grille d'analyse du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique présentée dans la première partie de cette revue de littérature. Les travaux présentés ici ont en effet pour point commun de travailler la question du non-recours des jeunes adultes aux institutions d'insertion sans pour autant mobiliser la notion de non-recours. Il s'agit ainsi de voir dans quelle mesure certains éléments avancés dans ces travaux renvoient à la question du non-recours et sont susceptibles de venir enrichir la grille de lecture du phénomène général de non-recours. Le principal apport de ce travail de relecture est de mettre au jour une théorie sociopolitique qui explique

une partie du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique, en particulier le non-recours par non-demande. Si l'on suit les enseignements des travaux de Michel Pialoux sur le rapport au travail intérimaire des « jeunes sans avenir » dans les milieux populaires ouvriers (Pialoux, 1979), et ceux des travaux de François Dubet sur l'expérience sociale de la « galère » traversée par les jeunes des grands ensembles périphériques des grandes villes (Dubet, 2008 [1987]), le non-recours aux institutions d'insertion marque un refus par les jeunes adultes du destin social auquel ils se sentent assignés au sein des dispositifs publics. De ce point de vue, le retour des jeunes adultes en situation de non-recours vers les institutions d'insertion s'inscrit dans un processus de vieillissement social au cours duquel les jeunes adultes finissent par accepter la condition sociale subalterne qui leur est destinée, sous les effets conjugués de la précarisation de leurs conditions de vie et des injonctions normatives associées au passage à l'âge adulte. Les dispositifs d'insertion socioprofessionnelle destinés aux jeunes adultes forment en ce sens un espace de gestion du chômage et de socialisation postscolaire et préprofessionnelle (Dubar, 1987). Dans ce cadre, le travail d'insertion réalisé par les professionnels auprès des jeunes adultes participe à un processus social plus large d'ajustement des aspirations personnelles aux possibles professionnels et institutionnels (Zunigo, 2013).

Le sens du rapport au travail intérimaire des « jeunes sans avenir »

Dans un article publié en 1979, Michel Pialoux propose une analyse très éclairante des rapports que les jeunes issus des milieux populaires ouvriers construisent avec le travail intérimaire. Il aborde dans son texte la question du recours aux institutions d'insertion et de formation. Près de quarante ans plus tard, son analyse reste actuelle et tout à fait intéressante pour l'étude générale du non-recours des jeunes à l'aide publique (Pialoux, 1979). Le propos s'inscrit dans une critique des discours moralistes de l'époque sur l'allergie au travail des jeunes, leur manque de volonté et leur propension à abandonner. Michel Pialoux propose d'envisager la rationalité des attitudes et des conduites des jeunes qui affichent une préférence pour le travail intérimaire, organisent leurs recherches de façon autonome et se tiennent à distance de l'offre publique proposée par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et par l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)[9].

L'essentiel de son analyse consiste à envisager les usages sociaux du travail intérimaire comme un moyen pour une « jeunesse sans avenir » de se débrouiller au jour le jour, d'échapper provisoirement au destin social de l'usine, de préserver sa dignité et de résister ainsi à sa condition déterminée par l'ordre social établi. Il remarque ainsi l'émergence d'« une forme particulière de "réalisme" qui les amène à refuser les emplois non qualifiés proposés par la grande industrie (l'usine, la chaîne, le pointage) et par les petites entreprises (le travail de "larbin" qui expose à des humiliations fréquentes) et à s'emparer de la formule intérimaire. […] Choisir de travailler "quand on en a besoin", "changer de boîte", c'est remplacer une carrière qui ne peut être perçue ici que comme une condamnation à vie par une structure temporelle du "coup par coup" où l'on "garde ses chances" » (Pialoux, 1979, p. 18 et p. 36).

[9] Son travail est fondé sur un ensemble d'études monographiques conduites dans plusieurs grands ensembles et cités de transit ou d'urgence de la région parisienne. Sans qu'il l'explicite véritablement, il semble que son analyse s'appuie plus sur les propos des jeunes hommes que sur ceux des jeunes femmes.

Michel Pialoux identifie différentes déclinaisons de ce rapport que les jeunes entretiennent avec l'intérim (fataliste, résigné, réaliste, stratégique), s'interroge sur l'homologie de ces dispositions avec les intérêts des entreprises et fait l'hypothèse que ces nouveaux rapports préfigurent ce qu'il adviendra pour l'ensemble de la jeunesse ouvrière. S'il rencontre les intérêts des entreprises, le recours à l'intérim s'inscrit du point de vue des individus dans une logique instrumentale de « débrouille » et dans une logique d'échappement, sinon de résistance à l'ordre social. Michel Pialoux évoque ainsi le non-recours général des jeunes à l'ANPE : « Les adolescents désœuvrés ne considèrent pas que le terme de "chômage" rende vraiment compte de leur situation. Aucun n'est inscrit à l'ANPE ou ne perçoit d'allocations de chômage. Parmi les plus âgés qui ont déjà travaillé, aucun n'envisage sérieusement cette inscription. C'est une possibilité qu'ils connaissent tous mais qui, comme beaucoup d'autres, n'a pas de sens : ("On n'est pas des chômeurs professionnels quand même !"). Ce n'est qu'après une longue discussion que certains, au cours d'un entretien collectif, acceptent l'idée qu'on pourrait "faire quelque chose" en s'adressant aux instances officiellement chargées des chômeurs. S'informer auprès des services de la Mairie ou aller à l'ANPE, la plupart savent bien que ces possibilités existent, mais elles n'existent pour eux que de façon abstraite. Proposer à l'un d'entre eux une démarche de ce type apparaît comme une incongruité : "Oh non ! Vous pensez !" » (Pialoux, 1979, p. 28)

Autrement dit, le non-recours des jeunes à l'ANPE, tel que décrypté ici, s'apparente à une forme de non-concernement. Les jeunes connaissent de façon abstraite l'existence de l'ANPE, mais n'envisagent pas la possibilité de s'y inscrire. Ils ne se sentent pas concernés, ne se projettent pas dans l'usage de l'offre et cherchent à se distinguer de ses bénéficiaires. Ce n'est pas pour autant que les jeunes en situation de non-recours à l'ANPE ne recherchent pas de travail. Michel Pialoux analyse ainsi les recherches autonomes que les jeunes poursuivent par leurs propres moyens, sous la pression des parents, en sollicitant les pairs plus expérimentés de la cité, en lisant les petites annonces dans les journaux et en faisant du porte-à-porte auprès des entreprises.

- *Apports des travaux de Michel Pialoux sur le rapport des jeunes à la formation professionnelle*

Michel Pialoux aborde également l'ambivalence des rapports que les jeunes entretiennent avec l'AFPA : « Le rapport aux institutions de formation pour adultes peut aller d'une utilisation réaliste s'inscrivant dans le cadre d'un projet professionnel déjà engagé, à la simple évocation d'une possibilité vague et lointaine indéfiniment repoussée parce qu'impossible à insérer dans un plan cohérent. […] Tous les jeunes de la cité connaissent l'existence de l'AFPA […]. L'idée d'entrer à l'AFPA n'est jamais vraiment et définitivement écartée, même chez les sujets déjà âgés. Elle flotte dans la tête de la plupart des jeunes, mais plutôt comme une possibilité abstraite à laquelle on revient de temps en temps pour se persuader qu'on n'est pas un type "fini", une "cloche". » (Pialoux, 1979, p. 43 et p. 44.)

Une logique de non-concernement apparaît de nouveau dans ce rapport que les jeunes entretiennent à l'idée de revenir vers la formation professionnelle. Michel Pialoux propose une lecture de ce rapport à la formation professionnelle qui s'inscrit dans son analyse générale sur les usages sociaux du travail intérimaire : « L'utilisation effective des possibilités théoriquement offertes à tous dépend d'un système de dispositions qui dépasse largement le simple rapport à l'École, puisqu'il est constitué à partir d'un

ensemble de conditions économiques et sociales particulières qui détermine, entre autres choses, un certain rapport au temps et une certaine structure de la conscience temporelle. Une démarche n'a pas le même sens selon qu'elle est effectuée par un individu qui l'inscrit dans un "plan de carrière" (même si celui-ci n'est qu'ébauché) ou par un individu qui y voit – et ne peut qu'y voir – le moyen de fuir momentanément une condition sociale exécrée. » (Pialoux, 1979, p. 43.)

Michel Pialoux s'écarte ici de deux explications qui sont, de son point de vue, réductrices des raisons du non-recours des jeunes à la formation professionnelle, à savoir le rapport à l'école et le rapport au temps. Son analyse de la structure de la conscience temporelle des jeunes s'inscrit dans une discussion critique de l'idée selon laquelle les jeunes ne seraient pas intéressés par la formation à cause d'un rapport au temps irrationnel, sinon inexistant. Michel Pialoux distingue le rapport au temps que les individus affichent lors des interactions sociales, à savoir un rapport au temps de court terme, et la conscience du temps qui passe qu'ils construisent au fil de leurs expériences sociales. Il cherche à comprendre la rationalité de ce rapport au temps à travers une analyse de la perspective temporelle dans laquelle les individus se représentent et se projettent. Un « réalisme de désespoir » conduit les jeunes à se retrouver embarqués dans une fuite en avant. Compte tenu de la conscience temporelle des individus, indissociable des conditions de vie précaires qu'ils subissent, le recours à la formation n'est pas envisagé dans le cadre d'un plan de carrière, mais plutôt comme une issue de secours qui, en plus d'être incertaine, implique de renoncer aux bénéfices immédiats offerts par le travail intérimaire.

La montée en généralité proposée par Michel Pialoux offre une perspective très stimulante sur le sens sociologique et politique de l'expérience du non-recours. Si l'on suit son raisonnement, la préférence affichée pour l'offre privée des agences d'intérim et l'expérience du non-recours à l'offre publique d'insertion et de formation reflètent la recherche d'une issue pour déjouer un destin social que les individus refusent. L'expérience du non-recours marque alors une contestation silencieuse des verdicts scolaires et sociaux qui assignent les individus issus des milieux populaires à devenir ce qu'ils sont, au regard de la conscience qu'ils acquièrent des mécanismes de reproduction sociale. De ce point de vue, le non-recours à l'offre publique d'insertion et de formation témoigne de la construction d'une conscience critique et relève d'une forme de résistance à l'ordre social établi.

L'expérience sociale de la « galère » des jeunes des « banlieues »

Au début des années 1980, François Dubet mène une recherche sur la vie de jeunes habitant dans les banlieues périphériques des grandes villes françaises, en collaboration avec un collectif de chercheurs (Dubet, Jazouli, Lapeyronnie, 1985). En 1987, François Dubet publie un ouvrage qui présente les conditions de cette recherche et analyse en profondeur l'expérience de la « galère »[10]. Plusieurs

[10] Dans le cadre de la méthode de l'intervention sociologique, différents groupes de jeunes participent à l'élaboration d'une grille de compréhension de l'expérience sociale qu'ils traversent. La plupart de ces jeunes sont peu ou pas diplômés, sans emploi, viennent de milieux populaires et sont pour une partie d'entre eux issus de l'immigration. Les groupes de jeunes s'accordent avec les chercheurs pour qualifier cette expérience de « galère » et travaillent collectivement pour expliciter le sens de cette expérience. Dans la préface à l'édition de 2008, François Dubet affirme que ce travail peut aujourd'hui être abordé de deux manières, soit comme un témoignage historique daté, soit comme une théorie de l'expérience sociale des jeunes concernés par la galère (Dubet, 2008 [1987]).

éléments avancés dans ce livre peuvent être mobilisés pour éclairer la question du non-recours des jeunes à l'aide publique en matière d'insertion socioprofessionnelle. Le premier intérêt de ce travail est d'être réalisé, puis publié au moment même où se constitue une véritable offre publique à destination des jeunes en difficulté d'insertion, *via* la création des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), et la mise en œuvre des dispositifs d'insertion pour les jeunes âgés de 16 à 18 ans et de 18 à 25 ans. Néanmoins, la focale d'analyse du travail de François Dubet est plus large que la simple étude des rapports entre les jeunes et les dispositifs d'insertion. Si François Dubet fait parfois allusion à la possibilité que certains jeunes refusent de recourir à ces dispositifs, son propos sur l'expérience sociale de la galère se situe à un autre niveau d'analyse. Le deuxième intérêt de son travail est précisément celui de construire un cadre général de compréhension de la galère, qui s'avère utile pour comprendre le sens du non-recours dans le parcours de certains jeunes.

Selon l'analyse construite avec les groupes de jeunes, l'expérience de la galère est marquée par le flottement, l'incertitude, l'ambivalence, la contradiction. Cela reflète la difficulté à mettre en mots une expérience complexe, le souci de justesse des jeunes et le refus de se laisser classer dans des catégories réductrices : « Il existe bien des façons de décrire la galère mais toutes en soulignent le caractère fluide, contradictoire, mal perceptible puisque l'acteur lui-même paraît se perdre dans un temps dilué, dans un flottement des aspirations, dans une ambivalence indéfinie […]. L'incertitude, le flottement, la formation des réseaux fragiles à la place des bandes, les longues périodes d'oisiveté entrecoupées de petits boulots, la délinquance présente et peu spectaculaire […] sont leur expérience quotidienne, ce qu'ils appellent la galère. » (Dubet, 2008 [1987], p. 25 et p. 27.)

En écho aux analyses de Michel Pialoux sur le recours au travail intérimaire des jeunes issus de milieux populaires, l'expérience de la galère s'inscrit dans un contexte historique de décomposition de la société industrielle et de déstructuration du monde ouvrier. C'est l'intuition qui conduit François Dubet à comparer et à distinguer, d'un côté, l'expérience de la galère vécue par une partie des jeunes dans les grandes banlieues françaises et, de l'autre, l'expérience du chômage vécue dans des régions encore marquées par le mouvement ouvrier : « La galère apparaît lorsque les banlieues rouges s'effilochent, quand les modes de régulation sociale se défont et que l'exclusion économique est accrue par le chômage. La galère est la forme de marginalité des jeunes liée à la fin du monde industriel qui ne peut ni créer des systèmes d'identification stables, ni assurer l'intégration des nouveaux venus […]. L'épuisement du mouvement ouvrier, de ses représentations, de ses utopies et de ses conflits, l'absence ou la faiblesse de principes d'action nouveaux, laissent les jeunes des classes populaires face à un sentiment de domination qui n'a pas de « sens » puisque, de leur point de vue, il ne se cristallise autour d'aucun rapport social défini et d'aucune représentation organisée de la société. » (Dubet, 2008 [1987], p. 45 et p. 58.)

Si la galère résulte de la crise du modèle des sociétés industrielles, elle participe du point de vue de François Dubet à l'émergence d'un nouveau système d'action. « L'expérience de la galère procède de la décomposition d'un système d'action, elle ne se réduit ni à une conduite anomique, ni à une réponse à des frustrations, ni aux stigmates dont les jeunes sont victimes. La galère résulte de la crise du système d'action des sociétés industrielles tout en participant, par certaines dimensions, de la formation d'un nouveau système d'action. » (Dubet, 2008 [1987], p. 55.)

Le travail d'analyse va consister à élaborer avec les jeunes le sens de l'expérience sociale de la galère, en identifiant les différentes dimensions de celle-ci et les logiques d'action qui permettent de comprendre les conduites des jeunes. La galère est représentée sous la forme d'un schéma circulaire qui symbolise l'espace dans lequel les jeunes évoluent lorsqu'ils traversent cette expérience (Dubet, 2008 [1987], p. 135, p. 154, p. 417). Nous décrirons rapidement ce schéma afin de préciser en quoi l'expérience sociale de la galère renvoie, par endroits et de façon indirecte, à la question du non-recours. La galère se structure en trois dimensions autonomes : la désorganisation, l'exclusion, la rage. De manière schématique, ces trois dimensions sont reliées par un cercle qui représente la circulation des jeunes entre ces trois dimensions : « La désorganisation, l'exclusion et la rage sont les points d'ancrage de la galère. […] Lorsque les groupes de jeunes décrivent leur situation, ils parcourent ces trois dimensions. Ils sont peu intégrés, ils se sentent exclus et ils sont enragés parce que la domination subie n'a pas de sens. […] Les communautés populaires sont éclatées dans les grands ensembles, les voies de la mobilité et de la reproduction du statut des parents se sont fermées et la conscience de classe qui fournissait une représentation générale et « positive » d'une situation de domination est absente de l'univers des jeunes. » (Dubet, 2008 [1987], p. 134.)

Ces trois dimensions autonomes de la galère se déclinent chacune de deux façons dans le discours des individus. La désorganisation renvoie, d'une part, au monde pourri dans lequel les jeunes ont le sentiment de vivre et, d'autre part, aux problèmes personnels rencontrés par les jeunes, qui, de leur point de vue, expliquent entre autres la pratique ponctuelle d'activités délinquantes. Dans une première déclinaison, l'exclusion est vécue à travers un sentiment d'aliénation et d'impuissance qui conduit les jeunes à l'apathie et au retrait. Dans une seconde déclinaison, l'exclusion est vécue à travers un conformisme frustré susceptible de justifier là aussi la poursuite d'activités délinquantes. Enfin, la rage procède d'un sentiment général et diffus de domination qui semble ne pas avoir de sens, du fait de l'absence de conscience de classe et de mouvement social susceptibles de porter des revendications politiques. La rage s'exprime dans une première déclinaison par une fascination pour la force virile, et dans une deuxième déclinaison par une forme de nihilisme qui peut se traduire par la destruction d'un avenir de toute façon inexistant. Ces déclinaisons permettent de mieux comprendre la circulation des individus dans l'espace de la galère et nous informent sur les relations possibles entre les trois dimensions principales de celle-ci. En effet, François Dubet poursuit son analyse en identifiant trois logiques d'action de l'expérience sociale de la galère qui font la relation entre les dimensions de la galère *via* les différentes déclinaisons identifiées. Ces relations sont représentées par des arcs de cercle qui associent, pour chaque logique d'action, deux dimensions de la galère, ce qui explique que l'expérience de la galère soit symbolisée par un espace circulaire. La première logique d'action est celle de la protection qui articule la désorganisation, abordée sous l'angle des problèmes personnels, et l'exclusion, qui conduit à l'apathie et au retrait. La logique de protection peut donner lieu à une sortie de la galère par le clientélisme vis-à-vis de l'aide sociale. La deuxième logique d'action est celle des combines qui articule l'exclusion, vécue sous l'angle du conformisme frustré, et la rage, exprimée à travers une fascination pour la force. La logique des combines peut donner lieu à une sortie de la galère par le passage d'une délinquance ponctuelle à une délinquance professionnelle. La troisième logique d'action est celle de la violence sans objet qui articule la rage, exprimée par le biais d'une forme de nihilisme, et de la désorganisation vécue sous l'angle du sentiment de vivre dans un monde pourri. La logique de la

violence sans objet peut donner lieu à une sortie de la galère par l'organisation d'une violence politique. Enfin, au centre de ce schéma en forme de cercle figure ce que les jeunes appellent « le trou noir ». Le trou noir représente le risque de basculer de la galère au néant, principalement associé au passage des drogues « douces » aux drogues « dures », mais aussi, quelquefois, lié à la folie et au suicide.

Au fil de cette analyse approfondie de l'expérience sociale de la galère, François Dubet éclaire les tensions qui se nouent dans les rapports entre les jeunes, les institutions publiques et les travailleurs sociaux. À quelques reprises, il fait allusion à la possibilité que les jeunes refusent l'aide publique et rejettent le type de relation proposée par les travailleurs sociaux. La question du recours et du non-recours à l'aide publique apparaît en filigrane de son propos. Dans le cadre de cette revue de littérature, nous avons cherché à relever et à rassembler les éléments principaux qui éclairent la relation possible entre l'expérience sociale de la galère et le non-recours à l'aide publique. Nous retenons ici quatre points principaux :

- la spirale de l'échec, le sentiment d'impuissance et la logique du retrait ;
- le besoin de protection, le sentiment de honte et le risque de dépendance ;
- le refus de la relation pédagogique proposée par les travailleurs sociaux ;
- la révolte de la rage et le refus du destin social.

Le premier de ces quatre points renvoie à la spirale de l'échec dans laquelle les jeunes se sentent embarqués. La répétition des échecs personnels alimente un sentiment d'impuissance qui conduit les individus à se replier sur eux-mêmes, à ne plus croire en leurs chances, et à se retirer du jeu social. Cette logique de retrait est l'une des formes que prend l'exclusion dans l'expérience de la galère. Sous l'angle du non-recours, la logique de retrait du jeu social identifié par Dubet renvoie à un non-recours par non-demande : « L'exclusion est vécue comme un échec personnel, notamment par le biais de l'échec scolaire. […] Quelques-uns décrivent la recherche du travail, le pointage, l'échec répété, puis le découragement et le désespoir qui s'installent. […] Les jeunes sont parfois brisés par ce sentiment d'aliénation par impuissance. Ils sont contraints par un destin et laissent aller. […] Il se crée comme une conscience mélancolique où le jeune laisse les évènements décider pour lui. […] Le sujet se replie et se défait et il n'a plus la capacité d'accepter le travail proposé ou l'effort nécessaire à l'examen. […] S'il est une image douloureuse de la galère, c'est bien celle-ci, celle de l'enchaînement des échecs, du sentiment d'être hors-jeu et de ne plus avoir envie de jouer. » (Dubet, 2008 [1987], p. 109-113.)

Le deuxième point concerne l'ambivalence des rapports que les jeunes entretiennent avec l'aide publique. La désorganisation propre à la galère peut conduire les jeunes à mettre en avant les problèmes personnels qu'ils rencontrent. Ce discours légitime ainsi une demande, voire une exigence de protection vis-à-vis de l'État, des institutions publiques et des travailleurs sociaux. Mais les jeunes pointent en même temps le risque de tomber dans un rapport de dépendance durable vis-à-vis de l'aide publique et des travailleurs sociaux. Le risque de la dépendance engendre alors un double sentiment de honte et d'aliénation qui peut alimenter un non-recours par non-demande. Les jeunes évitent, d'une part, le stigmate accolé aux bénéficiaires de l'aide sociale et préservent, d'autre part, une forme d'autonomie vis-à-vis des institutions publiques : « Cette logique de repli est évidemment associée à une demande de protection associée aux services sociaux et aux adultes. Elle s'exprime avec une étonnante clarté : il faut "qu'on s'occupe de nous". […] Les travailleurs sociaux sont constamment souhaités et rejetés dans un

processus indéfini d'agressivité dépendante. […] Pour une partie parfois non négligeable des jeunes, les services sociaux favorisent la cristallisation d'une logique de protection en clientélisme. C'est un thème qui affleure dans les groupes mais dont les jeunes ne parlent qu'avec une certaine gêne lorsqu'il ne s'agit pas d'utilisation cynique des ressources qui permettent d'aménager la galère, mais d'une véritable dépendance à l'égard des services sociaux. […] Cette dépendance et cette conduite de pauvre sont un peu considérées par les autres comme la part honteuse de la galère. […] Le système d'assistance qui tient lieu de participation sociale est refusé. […] Ce n'est pas seulement à cause de la rage mais aussi au nom de l'autonomie que les jeunes dénoncent tous les services qui les encadrent et les assistent (Dubet, 2008 [1987], p. 139, p. 150, p. 160, p. 161, p. 403, p. 404).

Le troisième point est en relation avec cette ambivalence entre l'exigence de protection et le risque de tomber dans la dépendance. Cette ambivalence reflète une tension au cœur de la relation entre les jeunes et les travailleurs sociaux. Or, l'émergence historique de l'expérience de la galère serait le signe de l'épuisement du modèle pédagogique des politiques de jeunesse élaborées au cours des années 1960. Alors que les travailleurs sociaux continuent de privilégier la dimension personnelle et psychologique de l'accompagnement social, les jeunes valorisent un recours plus instrumental à l'aide publique. La logique des combines, associée à la délinquance, se retrouverait alors dans un usage stratégique de l'offre sociale. Mais les dispositions des jeunes peuvent entrer en conflit avec celles des professionnels. Sous l'angle du non-recours, cette divergence de dispositions est susceptible de provoquer du non-recours par non-demande et par non-proposition : « Le modèle des politiques de la jeunesse des années 1960 est mis en cause pour des raisons pédagogiques. […] Les quartiers où règne la galère ne sont pas nécessairement sous-équipés. Les utilisateurs de services ont appris à en bénéficier sans que cela implique une quelconque transformation de leurs attitudes. […] Le travailleur social est souvent beaucoup plus demandeur de relations que le jeune. Tout se passe comme si les jeunes voulaient des services et pas de pédagogie […]. Les travailleurs sociaux offrent des ressources que l'on peut obtenir en échange d'une « relation » que l'on essaie de manipuler. […] Lorsque la demande d'assistance se fait plus ferme, lorsqu'elle apparaît comme un dû, comme un service normal, les résistances des adultes se renforcent. […] Rien ne frustre autant une assistance sociale de groupe que d'être considérée comme une simple pourvoyeuse de services et d'aides, sans que la demande de relation et d'expression lui soit adressée. » (Dubet, 2008 [1987], p. 140-142, p. 343, p. 541.)

Le dernier point est une montée en généralité issue des trois points d'éclairage sur la relation possible entre l'expérience de la galère et le non-recours à l'aide publique. François Dubet insiste sur la nécessité de concevoir la galère comme un espace au sein duquel les individus circulent. Cette dynamique de la galère qui passe tour à tour d'une dimension à une autre, d'une logique d'action à une autre, explique l'ambiguïté permanente du rapport que les jeunes entretiennent avec l'aide publique et avec les travailleurs sociaux. Or, François Dubet remarque que la logique de protection, qui se retrouve sous la forme du retrait ou de la dépendance, est davantage présente chez les plus jeunes. Le retrait apathique est parfois revendiqué par les plus jeunes qui vivent alors leur situation comme une parenthèse choisie avant de devoir entrer dans l'âge adulte. L'hypothèse de François Dubet est alors de considérer que les jeunes entrent dans l'expérience de la galère par cette logique de protection et que c'est ensuite la montée de la rage, attisée par les sentiments d'impuissance et d'aliénation, qui

provoque une rupture. Cette rage exprime un fort sentiment d'injustice et un refus du destin social auquel les jeunes sont assignés. De ce point de vue, elle est à envisager au-delà des manifestations visibles à travers la violence et la délinquance. Elle exprime un rejet du rapport qui s'établit entre les jeunes et l'aide publique dans le cadre de la logique de protection et un refus de l'ordre social établi. C'est une façon pour les jeunes de redevenir les acteurs autonomes de la situation de domination qu'ils subissent. Sous l'angle du non-recours, cette analyse rappelle ainsi le point de vue de Michel Pialoux sur le sens du recours au travail intérimaire des jeunes issus de milieux populaires. Elle éclaire à nouveau la dimension politique du non-recours par non-demande qui porte ici une critique politique d'une aide publique perçue comme le vecteur insidieux de la reproduction de l'ordre social et de l'aliénation des individus : « Le retrait apathique du groupe provoque un extrême détachement parce qu'il n'y a pas de rage ni d'exclusion assez fortes, les jeunes insistent sur le privilège de leur âge : s'enfermer dans l'identification aux modes et aux looks. Ce groupe est le seul à mettre en avant la "parenthèse" de la jeunesse alors que les plus âgés, plus enragés, sont beaucoup moins portés vers ces conduites de compensation et de retrait. […] Cela nous amène à formuler l'hypothèse d'une entrée dans la galère « par le bas », par la logique de protection qui, peu à peu, se déferait sous l'influence de la rage d'une part, et sous l'effet du durcissement du sentiment d'exclusion d'autre part. […] La rage casse cette logique de clientélisme et de très nombreux jeunes n'ont pas la vocation au clientélisme supposée. Il s'agit d'une image beaucoup trop mièvre. […] Si le discours sur le monde pourri est aussi fort, c'est parce que bien des jeunes y résistent, à partir d'un "quant-à-soi", d'une part privée qui empêche de s'y dissoudre totalement. Il existe aussi un refus de la condition ouvrière, un refus de vivre comme les parents, qui parvient à renverser l'image de la galère et à la rendre parfois préférable au destin promis. […] En fait, les logiques de résistance dominent, il s'agit plutôt de refuser le classement, de refuser un destin, de conquérir du temps, quitte à vivre pauvrement, mais à vivre comme une "personne". » (Dubet, 2008 [1987], p. 157, p. 162, p. 396, p. 402.)

L'expérience sociale de la galère émerge dans un contexte sociohistorique marqué par la décomposition de la société industrielle et la déstructuration du monde ouvrier. La montée du chômage des jeunes peu ou pas diplômés conduit les pouvoirs publics à structurer une offre publique destinée aux jeunes en difficulté d'insertion. Le travail de François Dubet permet de comprendre comment se construit le rapport entre les jeunes, les institutions publiques et les travailleurs sociaux. Dans sa préface publiée en 2008, François Dubet remarque la relative stabilité des analyses produites au début des années 1980. Il pointe en même temps différentes évolutions, dont le durcissement du sentiment d'exclusion, les dynamiques de ghettoïsation et l'ethnicisation des rapports sociaux. Ces évolutions témoignent du renforcement des tensions entre les jeunes et les institutions. L'inefficacité de l'action publique dans sa réponse aux difficultés des jeunes alimente la perte de crédibilité des institutions publiques et des travailleurs sociaux. Dans un climat général de défiance et de suspicion, le non-recours par non-demande reste ainsi une façon pour les jeunes de ne pas cautionner un système jugé inefficace et aliénant : « Si le sentiment d'exclusion est aussi aigu c'est aussi parce que les institutions déçoivent et parfois trahissent les habitants des quartiers. En 1985, les jeunes avaient une relative confiance dans l'école. Les désordres scolaires procédaient plus du chahut populaire que du rejet frontal de l'institution. […] En fait, les jeunes des quartiers ne pensent plus seulement qu'ils sont mal armés devant l'école ; ils croient parfois que l'école a pour « objectif » de les exclure et de les

humilier en leur expliquant qu'ils sont responsables de leurs échecs. Il en est évidemment de même pour tous les dispositifs d'aide à l'emploi des jeunes qui se sont succédé ; l'espoir placé dans ces nouvelles politiques de l'emploi s'est éteint et bien des jeunes y voient un piège qui les enferme dans leur destin. » (Dubet, 2008 [1987], p. 14-15.)

Le rapport des jeunes sans diplôme aux dispositifs d'insertion

Le début des années 1980 marque un tournant dans le processus de structuration de l'offre publique d'insertion et de formation destinée aux jeunes. Le rapport Schwartz conduit à la création des missions locales et des PAIO, ainsi qu'à la mise en œuvre de nouveaux dispositifs d'insertion et de formation pour les jeunes âgés de 16 à 18 ans, puis de 18 à 25 ans. Le travail de Bertrand Schwartz met également en avant la nécessité d'un accompagnement qui passe par la prise en compte globale des situations rencontrées par les jeunes (emploi, formation, logement, santé, etc.). L'objectif général est d'accueillir les jeunes sans emploi et sans qualification et de les orienter vers ces nouveaux dispositifs afin qu'ils poursuivent une formation diplômante et puissent ainsi s'insérer plus facilement sur le marché du travail. La mesure phare du gouvernement est le « dispositif 16-18 » qui propose des stages d'orientation approfondie, des stages d'insertion et des stages de qualification. Au sein du dispositif, les jeunes peuvent passer d'un stage à un autre et réaliser plusieurs stages du même type. Pour les jeunes les moins qualifiés, l'itinéraire d'entrée dans le dispositif le plus fréquent est le stage d'orientation, puis le passage en stage d'insertion et, enfin, en stage de qualification. Les plus qualifiés peuvent entrer directement en stage de qualification. À cette époque, les travaux scientifiques s'intéressent principalement aux univers institutionnels et professionnels dans lesquels s'inscrivent ces nouveaux dispositifs. Ils peuvent également prendre en compte les bénéficiaires en cherchant à évaluer les effets du passage par les dispositifs sur l'insertion professionnelle des jeunes. Quelques travaux éclairent les décalages possibles entre les situations et les attentes des jeunes et les propositions formulées par les institutions. Mais l'attention politique et scientifique est portée sur l'activité nouvelle liée à ces dispositifs, et les formes possibles de non-recours restent dans l'angle mort.

Une bonne partie d'un travail dirigé par Claude Dubar porte sur les rapports que les jeunes bénéficiaires construisent avec ces nouveaux dispositifs (Dubar, 1987). Ce travail ouvre en creux quelques réflexions sur les formes possibles de non-recours aux dispositifs d'insertion et de formation. Les différents auteurs adressent d'emblée une forte critique à l'approche déterministe selon laquelle les jeunes sans emploi et sans qualification, principalement issus des milieux populaires, ne seraient que des victimes, résignées ou révoltées, de la relégation scolaire et de la reproduction sociale. Ils proposent alors d'analyser les stratégies des jeunes sans emploi et sans qualification qui passent par ces dispositifs, en éclairant les parcours des individus à la lumière de leurs histoires familiales et scolaires. L'analyse aboutit à l'identification de quatre types de rapports que les jeunes bénéficiaires des dispositifs entretiennent avec la qualification et l'emploi. Les auteurs distinguent les jeunes qui paraissent sans avenir et sans espoir, les jeunes qui ont pour seule priorité l'accès à l'emploi rémunéré, les jeunes qui privilégient le retour en formation qualifiante avant l'accès à l'emploi et les jeunes qui accèdent à l'emploi ou à la formation selon leurs opportunités.

Au-delà de cette typologie, la position défendue par tous les auteurs de l'ouvrage est de considérer que « la sortie de l'école […] représente […] le début d'une nouvelle phase de socialisation qui confronte [les jeunes d'origine populaire] à des problèmes nouveaux et à des choix nécessaires. Quelles que soient les circonstances de leur sortie de l'école, leurs chances objectives d'insertion immédiate dans un emploi stable étant devenues infimes, ils se retrouvent face à une série d'alternatives potentielles (recherche directe d'emploi, réseaux familiaux, inscription à l'ANPE, stages divers, etc.) parmi lesquelles ils doivent tenter de s'orienter » (Dubar, 1987, p. 35). « Certains ont en un emploi, d'autres sont au chômage, d'autres sont encore en formation […]. La première hypothèse mise en œuvre est la suivante : ces diverses situations résultent de caractéristiques des socialisations successives qu'ils ont connues tout au long de leur vie : dans la famille, à l'école, dans le dispositif […]. La seconde hypothèse introduite est plus ambitieuse : les parcours dans le dispositif et les situations […] ne résultent pas seulement de socialisations subies et intériorisées par les jeunes mais aussi de stratégies plus ou moins élaborées et plus ou moins conscientes » (Dubar, 1987, p. 71). « Le passage par le dispositif favorise l'émergence puis la confirmation de stratégies que le système scolaire avait étouffées. Des jeunes se construisent un rapport à l'emploi et à la qualification, une vision de l'avenir. Ils acquièrent progressivement un système de valeurs qui leur rend possible le passage à l'âge adulte » (Dubar, 1987, p. 138). En ce sens, la mise en œuvre des dispositifs d'insertion et de formation participe à « l'émergence d'un nouveau mode de socialisation postscolaire, spécifique aux jeunes dépourvus de titres scolaires et originaires des fractions les plus démunies des classes populaires. Par mode de socialisation postscolaire, nous désignons à la fois un ensemble d'instances spécifiques, destinées à assurer la prise en charge sociale de ces fractions de jeunes à la sortie du système scolaire (appareil) et un ensemble d'activités fondées sur l'alternance études-travail et destinées à les préparer aux nouvelles conditions de fonctionnement du marché du travail issues de la crise » (Dubar, 1987, p. 225).

Ce travail ne renvoie pas directement à la question du non-recours puisqu'il s'appuie sur une analyse de l'usage des dispositifs par les jeunes, d'une part, et par les structures et les professionnels, d'autre part. Il est toutefois très utile dans la mesure où certains passages font écho à la question du non-recours. Les auteurs notent les effets positifs de la campagne nationale d'information à la télévision et à la radio pour annoncer le lancement des dispositifs et pour inciter les jeunes à solliciter les structures. En parallèle, ils soulèvent rapidement la question du manque de places dans les dispositifs et de ses effets sur le temps d'attente pour les demandeurs ainsi que les critères opaques de sélection des bénéficiaires. De fait, l'accès aux dispositifs n'est pas effectif pour une partie des jeunes ciblés, et la circulation des publics du dispositif d'insertion vers le dispositif de formation est finalement très faible (Dubar, 1987, p. 121-127, p. 208-209).

Au-delà de ces quelques éléments épars, c'est la typologie présentée plus haut qui permet d'éclairer certaines raisons du non-recours ou du recours tardif aux dispositifs d'insertion et de formation. Cette typologie porte sur les rapports que les jeunes bénéficiaires du dispositif entretiennent avec la qualification et l'emploi. Elle distingue quatre groupes des jeunes dont celui des jeunes qui paraissent sans avenir et sans espoir, et celui des jeunes qui ont pour seule priorité l'accès à l'emploi rémunéré : les deux groupes les plus concernés par la question du non-recours. Les jeunes qui paraissent sans avenir et sans espoir peuvent mettre un certain temps avant de solliciter les structures ou bien même

abandonner leurs démarches en cours de route. Ils sont confrontés à d'importantes difficultés scolaires et sociales et ne peuvent pas faire appel au soutien financier de leur entourage. Les longues périodes de chômage alimentent une spirale de découragement et de dévalorisation de soi propice au non-recours par non-demande. Les conduites masculines seraient davantage portées vers « la fuite individuelle débouchant sur l'apathie totale, la drogue ou la délinquance », tandis que les conduites féminines seraient davantage marquées par un repli « dans l'univers domestique dont les individus valorisent les dimensions matérielles (la maison, l'intérieur) mais aussi parfois familiales et affectives (la mère, le couple, les enfants) » (Dubar, 1987, p. 143).

Les jeunes qui affichent comme seule priorité l'accès à l'emploi rémunéré peuvent dans un premier temps écarter l'idée d'un recours aux dispositifs d'insertion et de formation. La priorité de ces jeunes est de trouver un emploi, quel qu'il soit et à n'importe quel prix, pour se procurer de l'argent, subvenir à leurs besoins et, si possible, profiter de la vie d'adulte. Les jeunes femmes mettent davantage l'accent sur la possibilité de faire des économies pour préparer la mise en ménage et la vie de famille. Cette priorité à l'emploi est aussi liée au fait que les jeunes gardent une mauvaise expérience de la formation scolaire et ne sont donc pas attirés par la possibilité de revenir en formation. « Pour certains, la conviction qu'ils se sont forgée que la formation ne sert à rien dans la sphère du travail les conduit à rechercher l'emploi quel qu'il soit et à n'importe quel prix. Cette attitude s'est forgée à travers le travail scolaire tel qu'il a été vécu par l'élève dans les classes successives qu'il a suivies, avec les enseignants qu'il a eus : le sentiment d'être dans une sorte de garderie, de classe-parking a fortement contribué à dévaloriser l'idée même de formation » (Dubar, 1987, p. 120). Au-delà de l'expérience dans l'univers scolaire, l'idée d'investir du temps dans la formation n'est pas vraiment compatible avec une conception instrumentale de l'emploi. La posture de ces jeunes vis-à-vis des dispositifs d'insertion et de formation est très proche de la forme active de non-concernement (Vial, 2016 ; Vial, 2017). Elle s'effrite avec le temps et l'expérience du chômage. « L'absence de possibilité d'emploi et le vécu du chômage les dirigent vers les stages d'insertion. À défaut d'un salaire, ils se contentent d'une indemnité qui est parfois leur seule motivation » (Dubar, 1987, p. 146).

Enfin, les deux groupes de jeunes identifiés, à savoir les jeunes qui privilégient le retour en formation qualifiante avant l'accès à l'emploi, et les jeunes qui accèdent à l'emploi ou à la formation selon leurs opportunités, semblent moins concernés par le non-recours aux dispositifs d'insertion. Il convient toutefois de souligner les deux principaux leviers qui facilitent le recours à l'offre publique et distinguent ces jeunes des groupes précédents. Dans les deux cas, il s'agit de jeunes issus de milieux populaires qui rencontrent moins de difficultés scolaires et sociales et qui peuvent davantage compter sur le soutien matériel et affectif de leurs réseaux personnels. C'est particulièrement le cas pour les jeunes qui accèdent à l'emploi ou à la formation selon les opportunités. « Le climat éducatif est plus libéral dans ces familles et le réseau de sociabilité plus vaste. Les jeunes reçoivent leurs amis chez eux, les parents fréquentent la famille élargie. Plus ouvert, l'entourage est aussi un lieu d'information plus large : anciens enseignants, formateurs, agents d'accueil, conseillers en formation continue, entreprises, organismes de formation publics ou privés, lieux de stages, font partie de leurs univers, ces acteurs et ces lieux sont cités, identifiés, utilisés » (Dubar, 1987, p. 158). Si les jeunes qui privilégient le retour en formation qualifiante sont moins informés des possibilités qui s'offrent à eux, ils entretiennent

un rapport moins conflictuel avec la formation et sont davantage convaincus par le fait que le recours aux dispositifs publics est susceptible de faciliter leur insertion professionnelle.

Cette typologie laisse apparaître des situations de non-recours qui évoluent dans le temps et sont plus ou moins choisies ou subies par les individus. En conclusion de l'ouvrage, les auteurs reviennent sur le fait que les jeunes qui paraissent sans avenir et sans espoir restent malgré tout actifs dans les rapports qu'ils entretiennent avec les dispositifs, refusant notamment des propositions jugées infantilisantes ou inutiles : « L'impossibilité quasi totale de se projeter dans l'avenir et même d'en imaginer un ne s'accompagne cependant pas d'une acceptation passive et résignée de toutes les activités qui leur sont proposées ou imposées par le Dispositif. Ils sont nombreux à refuser explicitement ce qu'ils considèrent comme de la « garderie » et qu'ils jugent infantilisants. S'ils vivent souvent leur présent comme un « trou noir » dont ils ne parviennent pas à se distancier, ils ne sont pas prêts à se laisser enfermer dans des pratiques régressives (sorties organisées, loisirs collectifs, etc.) dont ils contestent toute utilité pour la résolution de leurs problèmes immédiats et multiples. » (Dubar, 1987, p. 230.)

Cette conclusion ouvre deux perspectives intéressantes par rapport à l'analyse du non-recours. La première est de considérer que les jeunes peuvent tenter de recourir de façon partielle et sélective aux propositions qui leur sont faites dans le cadre de l'accompagnement social. C'est notamment ce que démontre le travail de Céline Rothé sur le rapport à l'offre sociale au sein de la catégorie des « jeunes en errance » (Rothé, 2016). La seconde perspective consiste à envisager le non-recours comme un refus du mode de socialisation proposé aux jeunes chômeurs à travers les dispositifs d'insertion et de formation. L'ouvrage replace effectivement l'apparition de nouveaux dispositifs et de nouvelles structures au début des années 1980 dans un processus d'émergence d'un nouveau mode de socialisation postscolaire destiné aux jeunes sans emploi et sans qualification issus la plupart du temps des milieux populaires. Or, les auteurs insistent beaucoup sur l'analyse qu'ils font des stratégies des jeunes pour faire des choix face aux problèmes mais aussi aux opportunités qu'ils rencontrent au fil de leurs parcours. Si l'on suit cette idée, il est alors possible de considérer le non-recours à l'offre publique d'insertion et de formation comme l'une des voies possibles pour se positionner et pour évoluer dans cette nouvelle phase de socialisation postscolaire.

Les tensions au cœur du travail d'insertion

Les travaux de Xavier Zunigo prolongent l'idée avancée dans l'ouvrage collectif dirigé par Claude Dubar selon laquelle les dispositifs d'insertion socioprofessionnelle participent à l'émergence d'un nouveau mode de socialisation (Dubar, 1987 ; Zunigo, 2008 ; Zunigo, 2010 ; Zunigo, 2013). Si la succession des mesures révèle l'incapacité des pouvoirs publics à réduire le chômage des jeunes, Xavier Zunigo estime que ce constat ne signifie pas pour autant que les dispositifs soient inutiles. Les institutions d'insertion et, en particulier, les missions locales forment en réalité un espace de gestion des situations de non-emploi des jeunes. Dans cette perspective, les dispositifs d'insertion socioprofessionnelle sont envisagés comme des dispositifs de socialisation secondaire postscolaire et préprofessionnelle destinés aux jeunes sans

formation et sans emploi. Il s'agit alors de comprendre comment se joue cette socialisation secondaire et d'éclairer ses effets sur les parcours sociaux des jeunes[11].

À l'issue de son travail ethnographique, Xavier Zunigo définit l'accompagnement socioprofessionnel comme un travail moral et pédagogique qui contribue à façonner le rapport au monde social et professionnel des jeunes. Ce travail passe par le renforcement du sens de l'orientation sociale des individus, la mise à l'épreuve du sens des limites et l'étayage des dispositions socioprofessionnelles. Il renvoie concrètement à un processus d'ajustement des aspirations personnelles aux possibles professionnels, au regard des profils sociaux des jeunes et des normes de sélection en vigueur sur les marchés de l'emploi et de la formation. Or, les jeunes peu ou pas diplômés qui bénéficient des dispositifs d'insertion sont la plupart du temps issus des milieux populaires. C'est pourquoi ce processus d'ajustement conduit les jeunes à accepter d'occuper des emplois subalternes ne nécessitant pas une qualification élevée, alors même qu'ils pouvaient auparavant les refuser. Le passage par les dispositifs d'insertion socioprofessionnelle incite les jeunes à accepter les destins sociaux auxquels ils sont assignés, compte tenu de leur origine sociale et de leur niveau de diplôme. De ce point de vue, il participe aux logiques de reproduction de l'ordre social et à la construction du consentement politique des individus : « Le travail des professionnels de l'insertion porte sur la manière dont les jeunes de milieux populaires, déclassés scolairement ou sans qualification reconnue, acceptent ou n'acceptent pas, supportent ou ne supportent plus, s'accommodent plus ou moins de leurs difficultés, de leurs conditions matérielles et symboliques d'existence, et des perspectives de reproduction de ces conditions. Il contribue à convertir et/ou renforcer leurs aspirations pour que l'avenir envisagé se confonde avec l'avenir envisageable et à ajuster les qualités sociales des intéressés, particulièrement valorisées par les employeurs pour les postes d'exécution, aux normes de conduites qui s'appliquent en entreprise. » (Zunigo, 2013, p. 14-15.)

Cette thèse défendue par Xavier Zunigo est toutefois nuancée de plusieurs façons. L'auteur rappelle les différentes contraintes qui pèsent sur la pratique professionnelle (logique de placement liée aux critères d'évaluation de l'activité, exigence des organismes de formation par rapport au niveau scolaire, critères de recrutement des employeurs par rapport au niveau de diplôme et à l'expérience professionnelle). Il insiste également sur la nécessité de ne pas considérer les jeunes comme des usagers dominés et passifs. D'une part, les jeunes auraient tendance à se déclarer relativement insensibles aux intentions socialisatrices des professionnels de l'insertion. D'autre part, ils disposent de marges de manœuvre et peuvent ainsi déployer diverses stratégies pour bénéficier des droits et des services délivrés par les institutions d'insertion. En tout état de cause, le travail d'insertion ne peut se réaliser sans un minimum de consentement de la part des individus. Xavier Zunigo précise enfin que le processus identifié d'ajustement des aspirations individuelles aux possibles professionnels se joue aussi dans d'autres espaces sociaux (famille, entourage, pairs, école, travail). L'analyse des parcours

[11] Son travail s'inscrit dans une démarche ethnographique de long cours au sein d'une mission locale et d'un organisme de formation. Il s'appuie essentiellement sur des observations des interactions formelles et informelles dans les institutions d'insertion ainsi que sur des entretiens réalisés avec les professionnels ou auprès de jeunes usagers. Le terrain de recherche est réalisé dans le courant des années 2000, ce qui offre un certain recul sur le processus d'institutionnalisation des dispositifs d'insertion socioprofessionnelle.

d'insertion des jeunes montre que l'effet socialisant du passage par les dispositifs d'insertion socioprofessionnelle s'inscrit en réalité dans un processus plus large de normalisation des trajectoires biographiques au cours du passage à l'âge adulte. « Ce processus est lié au vieillissement social des individus, à la transformation des intérêts et à l'émergence de nouvelles contraintes qu'impliquent la mise en couple, la naissance du premier enfant, les investissements et les frais liés à une vie sociale plus autonome, etc. » (Zunigo, 2013, p. 230).

Le travail de Xavier Zunigo porte sur les effets socialisants du recours aux institutions d'insertion, mais quelques pages sont consacrées à la question du non-recours aux institutions d'insertion, abordée sous l'angle des « principales modalités de l'autonomie à l'égard de l'espace de gestion du chômage des jeunes » (Zunigo, 2013 p. 164). L'auteur distingue ainsi deux figures du non-recours aux institutions d'insertion : les jeunes engagés dans le « bizness » illégal et les jeunes qui disposent des ressources suffisantes pour construire leurs parcours de façon autonome. Le « bizness » est décrit comme un monde social alternatif aux institutions d'insertion, dont les rétributions matérielles et symboliques exercent un pouvoir d'attraction sur une partie des jeunes. L'autre groupe est paradoxalement décrit comme le public idéal des institutions d'insertion dans la mesure où ces jeunes réalisent leurs démarches de façon autonome et ne fréquentent que ponctuellement les institutions d'insertion : « Tous les jeunes issus des classes populaires n'ont pas recours aux institutions d'insertion. Si, pour certains, leur fréquentation semble être une nécessité, pour beaucoup d'autres, elle ne leur est d'aucun secours : soit qu'ils développent des formes d'autonomie illégitimes, comme les pratiques économiques illégales ("économie souterraine", "économie parallèle", etc.) ; soit qu'ils disposent des ressources suffisantes pour évoluer de façon indépendante sur le marché du travail et de la formation. […] Le "marché du travail illégal" offre un espace "d'insertion sociale et professionnelle" alternatif au salariat […]. Les professionnels de l'insertion n'ignorent pas que ces jeunes sont inaccessibles et que les services qu'ils peuvent leur proposer ne présentent à leurs yeux qu'un intérêt limité : même si les carrières sont difficiles et généralement considérées comme des stratégies à court ou moyen terme, les rétributions symboliques et matérielles peuvent en effet être fortes. […] À l'inverse des formes illégitimes d'autonomie institutionnelle, les jeunes qui appartiennent aux fractions supérieures des classes populaires incarnent le public idéal des institutions d'insertion. Les professionnels de l'insertion les perçoivent comme des « jeunes autonomes et responsables » dans leurs démarches. Des ressources culturelles et économiques plus élevées leur ont permis d'acquérir une formation plus facilement monnayable sur le marché du travail (BTS, IUT, etc.) et leur fréquentation des institutions de gestion du chômage (en particulier les missions locales) n'est que ponctuelle. » (Zunigo, 2013, p. 165, p. 168, p. 169.)

D'autres éléments renvoient de façon plus indirecte à la question du non-recours. Il est ainsi possible de relire la thèse générale de l'ouvrage sous l'angle du non-recours. En effet, la relation établie entre le processus de vieillissement social et le processus d'ajustement des aspirations aux possibles laisse à penser que le non-recours des jeunes aux institutions d'insertion est temporaire. Le retour des jeunes vers les institutions d'insertion dépendrait alors principalement du vieillissement social des individus et de l'acceptation de la condition socioprofessionnelle à laquelle ils sont assignés. « Les réponses des institutions n'annoncent pas, en effet, une possible amélioration des conditions d'existence, mais ne font que confirmer un avenir auquel les jeunes se savent destinés avant leur entrée dans le maillage

institutionnel de gestion du chômage » (Zunigo, 2013, p. 226). Mais au-delà de cette première remarque, le travail ethnographique réalisé par Xavier Zunigo permet d'identifier différents obstacles et résistances qui entravent les parcours des jeunes au sein des institutions d'insertion. Or, ces obstacles et ces résistances révèlent en creux certaines raisons pour lesquelles les jeunes n'ont pas ou plus recours aux institutions d'insertion. Par ailleurs, ils témoignent du fait que certains jeunes fréquentent les institutions d'insertion sans bénéficier des droits et des services auxquels ils peuvent prétendre. Ils sont inscrits en mission locale, sont l'objet d'un accompagnement social, mais n'ont pas recours à la formation ou n'ont pas accès aux aides financières.

Le premier obstacle renvoie à la configuration de l'offre sur le marché de la formation. « Les prérequis exigés à l'entrée de certaines formations en limitent l'accès aux jeunes les plus qualifiés. S'il existe une profusion de dispositifs en évolution constante (dont la connaissance est par ailleurs malaisée pour les professionnels de l'insertion), la distribution géographique des formations, les dates d'entrée et la durée des formations, les modes de financement des stagiaires, etc., se conjuguent pour produire une certaine rareté des offres quand des solutions concrètes doivent être envisagées. » (Zunigo, 2013, p. 58.) La configuration de l'offre sur le marché de la formation est susceptible de créer des situations de non-recours par non-réception (l'offre de formation est insuffisante par rapport à la demande ou inexistante sur un territoire donné), par non-demande (l'offre de formation ne correspond pas aux attentes et besoins des individus) et par non-proposition (les professionnels ne connaissent pas certaines formations ou ne maîtrisent pas les conditions pour y accéder).

Le deuxième obstacle tient aux décalages entre les temporalités institutionnelles et les temporalités individuelles : « Le rapport au temps est l'un des enjeux du travail pédagogique. Les entretiens peuvent souvent être décrits comme une confrontation entre deux systèmes d'attentes. Les conseillers se situent dans une temporalité institutionnelle construite par les contraintes du marché de la formation, du marché de l'emploi, et par les critères d'obtention de l'aide sociale, qui s'oppose à la temporalité de la nécessité économique qui s'impose souvent aux jeunes. Le tempo de la nécessité (trouver le plus rapidement possible un emploi, une formation rémunérée, des moyens d'existence quels qu'ils soient), redoublé à des représentations dilatées du temps, entrave l'accès à la situation de *skholè* (loisir studieux) que supposent la construction d'un parcours d'insertion et la logique du projet. » (Zunigo, 2013, p. 118.)

Les décalages entre les temporalités institutionnelles et les temporalités individuelles éclairent la relation entre la non-réception et la non-demande. La rareté de l'offre implique une temporisation des demandes. Or, les temps d'attente et la gestion de l'incertitude peuvent se révéler dissuasifs pour des jeunes en situation précaire. C'est pourquoi certains jeunes refusent la logique de projet portée par les institutions d'insertion.

Le troisième obstacle est le manque d'information des jeunes sur l'univers des institutions d'insertion et sur les droits et services auxquels ils peuvent prétendre. « L'information sur l'offre institutionnelle est inégalement distribuée. La durée de fréquentation des institutions, la nécessité d'obtenir des ressources, ainsi que le capital culturel détenu, déterminent la plus ou moins grande maîtrise pratique et/ou cognitive de l'univers institutionnel sollicité et la connaissance des biens et services qu'il

propose » (Zunigo, 2013, p. 171). Le manque d'information des jeunes est le principal obstacle à l'origine du non-recours par non-connaissance.

Le travail ethnographique réalisé par Xavier Zunigo permet également d'identifier certaines résistances au cœur des parcours des jeunes dans les institutions d'insertion. Dans la mesure où le travail d'insertion est un processus d'ajustement des aspirations aux possibles, Xavier Zunigo estime que ces résistances sont inhérentes aux modalités d'accompagnement social et qu'elles participent même à la socialisation des jeunes. Dans cette perspective, les « échecs » des parcours d'insertion, c'est-à-dire également les ruptures dans l'accompagnement, peuvent être envisagés comme des expériences potentiellement constructives pour les jeunes. « Les échecs des parcours d'insertion, loin d'invalider les pratiques professionnelles, sont à mettre au crédit du travail d'insertion. Au même titre que les réussites, ils participent, en effet, au codage des prétentions légitimes et renforcent la délimitation des aires sociales d'insertion possibles prédécoupées auparavant par les différentes filières scolaires. » (Zunigo, 2013, p. 232.) Les résistances que les jeunes opposent au travail d'insertion peuvent expliquer pourquoi certains jeunes refusent de fréquenter les institutions d'insertion ou bien préfèrent rompre un accompagnement commencé dans une institution d'insertion. Si l'on suit le propos de Xavier Zunigo, ces résistances sont inhérentes au travail d'insertion réalisé par les professionnels avec les jeunes. Elles engendrent inévitablement des situations de non-recours par non-demande qui, si elles restent problématiques pour les professionnels, sont considérées comme faisant partie intégrante du processus de socialisation des jeunes au monde social et professionnel.

La principale résistance que les jeunes opposent aux professionnels concerne le recours à la formation. Lorsque les jeunes peu ou pas diplômés arrivent pour la première fois dans les institutions, leur première demande est souvent d'accéder à l'emploi sans avoir recours à la formation. Les professionnels qui incitent les jeunes à revenir vers la formation se heurtent ainsi aux résistances de certains jeunes. Ces résistances tiennent avant tout à la mauvaise expérience scolaire des individus. Les jeunes préfèrent éviter les situations d'apprentissage vécues comme ennuyantes, inutiles, voire humiliantes. L'évitement de la formation reflète également une stratégie d'anticipation de l'échec pour entrer et pour achever une formation, compte tenu des prérequis scolaires exigés. Enfin, le faible attrait pour la formation s'explique par la croyance limitée des jeunes en l'efficacité du passage par la formation sur la probabilité d'accéder à l'emploi : « Tous les professionnels de l'insertion l'attestent : "la principale demande des jeunes, c'est accéder à l'emploi" ou plus précisément "trouver un travail sans passer en formation". […] La sortie du système scolaire est perçue comme un point de non-retour et les résistances sont vives face à toute éventualité de formation à caractère scolaire. […] La majorité des jeunes connaissent des situations de rupture scolaire qui entraînent un rejet de l'institution scolaire et des résistances à l'égard des orientations proposées. […] L'autre explication voit dans le rejet de la formation […] une anticipation de l'échec, à court ou moyen terme, de l'investissement dans une formation professionnelle qui, indépendamment des intentions, reste très difficilement accessible. De nombreux jeunes se heurtent en effet aux prérequis exigés à l'entrée des formations les plus qualifiantes. […] Ce rapport à la formation est renforcé par l'extension du chômage et de la précarité qui invalide les promesses de promotion de la formation professionnelle et justifie le renoncement. » (Zunigo, 2013, p. 55, p. 56, p. 203.)

Les résistances des jeunes peu ou pas diplômés face aux incitations de retour en formation entraînent des tensions dans l'accompagnement social, qui peuvent conduire certains jeunes à rompre les relations avec les institutions d'insertion et à se retrouver en situation de non-recours par non-demande. D'autres jeunes dont la priorité est d'accéder à l'emploi peuvent estimer qu'ils ne sont pas concernés par les institutions d'insertion (Vial, 2017 ; Vial, 2016).

Si les résistances qui entravent les parcours des jeunes au sein des institutions d'insertion sont le plus souvent envisagées du côté des jeunes, elles peuvent également se situer du côté des professionnels. Les résistances de ces derniers apparaissent à quelques reprises dans l'ouvrage de Xavier Zunigo. Elles ne font pas l'objet d'une analyse systématique dans la mesure où elles sont considérées comme faisant partie intégrante du travail d'insertion. En effet, ces résistances des professionnels peuvent émerger lorsque les jeunes sont perçus comme des usagers stratèges des institutions d'insertion. Les professionnels s'opposent au rapport instrumental que certains jeunes entretiennent avec l'aide publique. De leur point de vue, ce rapport est antithétique au sens de l'accompagnement social. Ce type de résistances des professionnels est particulièrement visible concernant les conditions de proposition et d'attribution des aides financières : « Le rapport ouvertement instrumental de ces jeunes aux institutions, le profit qu'ils cherchent à tirer des prestations qui leur sont proposées, sans concession aux normes de "présentation de soi" et de comportements de l'ayant droit dans une institution sociale, sont perçus par les professionnels de l'insertion comme une réduction de leur fonction à la simple distribution de subsides et comme une négation des raisons de leur investissement professionnel. […] Si le travail d'insertion ne se confond pas avec celui des assistantes sociales, c'est que ce dernier est assimilé au « social pour le social », à l'octroi d'aides sociales sans autre finalité. […] Les aides financières mobilisables par les conseillers ont certes pour objectif de pallier les difficultés matérielles des jeunes, mais elles représentent surtout des supports qui permettent aux conseillers de se focaliser sur l'ajustement entre propriété des jeunes, chances et conditions de réalisation de leurs aspirations en termes de formation et d'emploi. […] Dans cette conception, l'aide institutionnelle est un support d'individualité qui doit soutenir la réalisation d'un projet professionnel sans pouvoir se substituer au travail comme moyen de réalisation de soi et aux protections attachées au salariat. » (Zunigo, 2013, p. 84, p. 89, p. 118, p. 119.)

Dans la perspective proposée par Xavier Zunigo, ces pratiques professionnelles font partie du travail d'insertion. Les aides financières sont envisagées par les professionnels comme des outils au service de la relation d'accompagnement. Les résistances opposées aux comportements stratèges des usagers sont à la fois professionnelles et morales. Les professionnels défendent ici une conception de leur métier et se portent garant d'un usage légitime des aides sociales. Xavier Zunigo ne creuse pas véritablement la question, mais il est fort possible que ces résistances soient variables selon les professionnels et révèlent des inégalités de traitement des usagers. Dès lors, ces résistances reflètent probablement des formes de non-recours par non-proposition, lorsque des professionnels choisissent de ne pas mentionner l'existence des aides financières, lorsqu'ils refusent d'instruire la demande d'un jeune ou lorsqu'ils décident de la non-attribution d'une aide financière. Par ailleurs, l'expérience de ces situations de non-proposition vécues par les jeunes est susceptible d'alimenter le non-recours par non-demande, particulièrement lorsque les jeunes s'estiment injustement traités par les institutions d'insertion.

2. Les raisons du non-recours aux dispositifs d'insertion socioprofessionnelle

Cette deuxième sous-partie présente les principales raisons du non-recours aux dispositifs d'insertion socioprofessionnelle à partir de quelques travaux qui mobilisent la notion de non-recours. Dans la continuité de la fin de la première sous-partie, il s'agit d'abord de comprendre plus précisément comment une partie du non-recours à l'aide publique se joue dans le cadre des interactions entre les professionnels et les jeunes adultes. Les professionnels de jeunesse disposent d'un pouvoir de proposition et de décision qui régule l'accès des jeunes aux différents dispositifs publics. Or, ne pas proposer un droit, dissuader de faire une demande ou refuser l'attribution d'une aide sont des pratiques qui peuvent être légitimes aux yeux des professionnels, dans la mesure où elles participent d'une forme d'éducation à la citoyenneté sociale, c'est-à-dire de socialisation aux « bons » et aux « mauvais » usages de l'aide publique (Lima, 2015a). Il s'agit ensuite de s'intéresser plus directement aux rapports que les jeunes en situation de non-recours entretiennent avec les droits sociaux et les institutions publiques. En effet, le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique s'explique en première instance par le fait qu'une partie des jeunes ne se sent pas concernée par les droits et les services auxquels ils peuvent prétendre lorsqu'ils quittent le système scolaire. Cette logique du non-concernement articule une forme passive, qui renvoie au non-recours par non-connaissance, et une forme active, qui renvoie au non-recours par non-demande (Vial, 2016). Il s'agit enfin d'éclairer les différents types de rapports que les jeunes adultes construisent avec l'aide publique. Dans cette perspective, les jeunes adultes qui semblent les plus exposés au non-recours sont les jeunes vulnérables qui sont confrontés à une rupture soudaine dans leurs parcours et ne disposent pas d'un réseau familial solide sur lequel s'appuyer. Ces jeunes adultes n'ont pas une grande expérience du recours à l'aide publique et ne peuvent pas non plus solliciter leur entourage. Ils connaissent peu les dispositifs publics auxquels ils peuvent prétendre et ont tendance à nourrir un sentiment de honte plus fort à formuler une demande d'aide (Muniglia, Rothé, 2012 ; Rothé, 2016).

Le pouvoir de proposition des professionnels de jeunesse

Les travaux de Léa Lima, en collaboration avec d'autres chercheurs, permettent de mieux comprendre la relation entre les pratiques professionnelles et le phénomène du non-recours (Lima, 2013 ; Lima, Trombert, 2013 ; Bureau, Rist, Lima, 2015a ; Lima, 2015b). Léa Lima s'intéresse aux conditions d'accès aux aides financières en missions locales en prenant l'exemple du FAJ. L'auteure analyse comment les professionnels participent à la production du phénomène du non-recours, à la fois dans la relation d'accompagnement avec les jeunes et dans les commissions d'attribution des aides financières avec les autres professionnels. Ce travail s'appuie sur des entretiens avec des professionnels, sur des observations ethnographiques des commissions et sur une analyse documentaire des dossiers instruits. Il comporte trois apports principaux. Il éclaire tout d'abord le pouvoir de proposition des professionnels dans le cadre de la relation d'accompagnement. Il décrypte ensuite le pouvoir de décision des professionnels dans les commissions d'attribution des aides financières. Il propose enfin une analyse générale qui envisage la régulation du recours aux aides financières comme une forme d'éducation à la citoyenneté sociale. Dans cette

perspective qui rappelle les travaux de Claude Dubar sur les institutions d'insertion comme espace de socialisation secondaire (Dubar, 1987), le non-recours des jeunes à l'aide publique ne constitue pas nécessairement un problème du point de vue des professionnels. Le fait de ne pas proposer une aide ou de refuser une demande participe en effet à la normalisation des conduites des jeunes, notamment vis-à-vis de l'assistance publique.

Le pouvoir de proposition des professionnels dans la relation d'accompagnement découle d'un renforcement progressif du rôle de prescripteur des conseillers en missions locales. C'est d'abord l'institutionnalisation des dispositifs d'insertion socioprofessionnelle qui renforce le pouvoir des missions locales dans le champ des politiques publiques de jeunesse. Si les jeunes souhaitent prétendre aux diverses aides publiques, par exemple pour financer une formation professionnelle ou bien pour obtenir une aide financière ponctuelle, ils doivent aujourd'hui passer la plupart du temps par une mission locale. Ainsi, la rencontre et la relation avec un professionnel de l'insertion constituent un préalable au recours à l'aide publique. Le rôle dévolu aux professionnels des missions locales est d'accompagner les jeunes dans la construction et dans la validation de leurs projets professionnels. Ils ont la responsabilité de positionner les individus sur les dispositifs existants, c'est-à-dire aussi le pouvoir de proposer tel ou tel dispositif, de soutenir tel ou tel projet, de prescrire telle ou telle mesure. La diffusion de cette logique de projet participe elle aussi au renforcement du rôle de prescripteur des conseillers en missions locales. Léa Lima remarque la tendance des professionnels à transformer le travail d'instruction des demandes auprès du FAJ, normalement prévu dans les textes, en travail de prescription. Ce renversement se traduit par la réalisation d'un tri des demandes jugées légitimes et illégitimes en amont des commissions d'attribution. Concrètement, les professionnels choisissent d'évoquer ou de ne pas évoquer l'existence de l'aide financière, de la proposer ou de ne pas la proposer aux jeunes, de dissuader ou de temporiser certaines demandes, etc. Sauf exception, les demandes formulées dès le premier rendez-vous sont discréditées dans la mesure où elles ne s'inscrivent pas dans une logique de projet. De façon générale, la proposition du FAJ par les professionnels prime sur la demande spontanée des jeunes. Selon Léa Lima, cette transformation du travail d'instruction en travail de prescription renvoie à une stratégie de sauvegarde de la dignité professionnelle. L'instruction des dossiers est jugée chronophage et dégradante par les professionnels. La constitution des dossiers est une tâche peu valorisante qui prend du temps sur l'accompagnement. La question financière est susceptible de parasiter la relation avec les jeunes et de nuire à leur investissement personnel. « Toute activité comporte sa part sombre, des tâches dévalorisantes qui portent ombrage à l'identité symbolique d'un métier et à sa valorisation aux yeux d'autrui – le "sale boulot". "Sale", le boulot d'instruction de la demande d'aide sociale l'est à double titre : tout d'abord c'est une partie de l'activité qui touche à l'argent et au transfert d'argent avec le public, ce qui met généralement les conseillers mal à l'aise. L'échange monétaire est vu comme un élément perturbateur de la relation de conseil ; il la "fausse", il la dévoie par rapport à un idéal de relation, une relation pure, sans intentions cachées, sans intérêt autre que celui pour un service que la mission locale est justement censée offrir à l'usager : l'accompagnement vers l'emploi. D'autre part l'instruction est assimilée à un travail de "paperasse", au travail administratif que les professionnels opposent symboliquement à la relation d'écoute et de conseil. [...] Une stratégie de défense de la dignité professionnelle consiste à transformer le sale boulot en tâche noble. [...] 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. » (Lima, 2015a, p. 51-52.)

Le renforcement du rôle de prescripteur est ainsi lié à l'identité professionnelle des conseillers en mission locale. Au-delà d'une stratégie de sauvegarde de la dignité professionnelle, le fait de ne pas proposer une aide ou un droit, de ne pas accéder à une demande, de refuser de positionner un individu sur un dispositif, est une forme de compétence professionnelle. En amont des commissions FAJ, les professionnels font appel à leur expertise professionnelle pour effectuer un premier tri entre les demandes. Les dossiers montés sont ensuite évalués par d'autres professionnels en commission. Autrement dit, la qualité du travail de tri réalisé en amont des commissions est aussi soumise à évaluation : « Le positionnement face à la demande se conforme 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" est en effet largement invoquée pour dissuader certaines demandes jugées peu convaincantes. […] 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 la suivante : "dossier instruit à la demande du jeune". » (Lima, 2015a, p. 51, p. 53.)

La socialisation des jeunes aux bons et aux mauvais usages de l'aide publique

Le travail de Léa Lima consiste ensuite à décrypter le processus de prise de décision dans les commissions d'attribution des aides financières. Le FAJ est un dispositif au droit faible, avec un cadre légal souple et des réglements variables selon les territoires. Les modalités d'animation et de décision sont elles aussi variables, portées par des normes locales de solidarité publique. Malgré cette diversité, Léa Lima repère des principes communs à l'œuvre dans les prises de décision des différentes commissions observées. L'analyse de ces principes permet de comprendre comment les pratiques professionnelles sont à l'origine de certaines formes de non-recours par non-proposition et par non-réception.

Le premier principe qui régule l'accès aux aides financières renvoie au primat du recours au soutien familial ou au marché de l'emploi sur le recours à l'aide publique. Dans la conception que les conseillers se font du recours à l'aide publique, il est toujours préférable que les jeunes mobilisent le soutien familial ou occupent un emploi. Les aides financières existent pour remplacer ou pour compléter ponctuellement ces sources de revenus lorsqu'elles sont effectivement insuffisantes. Les professionnels sont attentifs au fait que le recours à l'aide publique ne soit pas un moyen de contourner le recours au soutien familial lorsque celui-ci semble possible. Ils veillent également au fait que le recours à l'aide publique ne dissuade pas les jeunes d'occuper un emploi, même précaire, pour subvenir à leurs besoins et construire leurs projets. « L'enchaînement des situations de travail précaire est une chose normale, un attendu du dossier de demande. L'accumulation de missions d'intérims ou de petits boulots en soi n'est pas un marqueur négatif des parcours, bien au contraire. Elle dénote un rapport au travail positif et la volonté de s'en sortir par ses propres moyens, coûte que coûte.

A contrario, le chômage de longue durée ou pendant des périodes réputées favorables à l'embauche (comme la période estivale) est stigmatisé » (Lima, 2015a, p. 110).

Le deuxième principe qui régule l'accès aux aides financières renvoie à une forme de lutte contre l'assistanat. Ici, les professionnels adhèrent à l'idée selon laquelle une partie des jeunes qui demandent des aides financières s'inscrivent dans un recours systématique à l'aide sociale qui nuit à leur autonomie : « La moitié des conseillers interviewés évoquent spontanément une catégorie de jeunes bien particulière, dont la relation d'assistance est en quelque sorte essentialisée. Ces jeunes ne font pas de demandes, ils « sont dans la demande ». L'assistanat comme disposition déviante vis-à-vis de la solidarité publique se manifeste, selon ces conseillers d'insertion, tout d'abord par un recours devenu « habituel » à la solidarité publique […] Par le terme « habituel » il faut entendre à la fois la fréquence élevée du recours à l'aide, mais aussi son caractère normalisé. Selon cette croyance, la (mauvaise) habitude de demander trahit un ethos d'assisté, une morale pratique qui induit un recours normalisé à la solidarité publique, vécu sans culpabilité ni honte ni sentiment de dépasser les bornes. » (Lima, 2015a, p. 81.)

Le rôle des professionnels est alors de garantir un usage raisonné de l'aide publique, en évitant d'alimenter un usage consumériste et délétère de l'aide sociale. Par la régulation de l'accès aux aides financières, les professionnels préviennent, sanctionnent et corrigent les conduites jugées déviantes des jeunes vis-à-vis de l'assistance publique. « Pour ceux qui croient à la théorie du recours à l'assistance comme disposition, il s'agit de créer une forme d'ethos inhibant le recours à la solidarité publique dans le futur (par exemple à un âge où le revenu minimum sera un droit subjectif attaché à la personne). C'est d'une certaine façon le non-recours systématique à l'assistance comme droit que l'on tente d'inculquer par l'usage du pouvoir discrétionnaire dans le Faj » (Lima, 2015a, p. 104).

Le troisième principe qui régule l'accès aux aides financières renvoie aux contreparties demandées aux jeunes dans le cadre de l'accompagnement. Du point de vue des professionnels, l'aide financière n'est pas envisagée comme un droit auquel les jeunes peuvent prétendre. Il s'agit plutôt un outil mobilisé dans le cadre de la relation d'accompagnement. Ainsi, les jeunes qui prétendent aux aides financières doivent montrer qu'ils adhèrent à la logique de projet à travers une présence assidue aux rendez-vous, une réactivité positive devant les propositions qui leur sont faites, une endurance dans leurs démarches, etc. Ces marques d'affiliation à l'institution témoignent d'une mobilisation personnelle qui augmente la probabilité d'obtenir une aide devant les commissions et qui augmente la probabilité que cette aide soit efficace pour mener à bien un projet professionnel défini. De ce fait, les jeunes qui ne répondent pas à ces exigences, soit parce qu'ils sont trop fragiles, soit parce qu'ils se montrent rétifs à la logique de projet, risquent de se retrouver exclus du bénéfice des aides financières.

À travers le repérage de ces trois grands principes qui régissent les conditions d'accès aux aides financières, Léa Lima remarque finalement la récurrence de trois grilles de lecture mobilisées par les professionnels pour trier les demandes des jeunes : « L'observation répétée des délibérations sur les demandes d'aide fait apparaître avec une grande régularité les trois questionnements fondamentaux de la solidarité-jeunesse contemporaine. Le jeune est-il sur la voie de l'intégration sociale ? C'est-à-dire a-t-il intégré les valeurs fondamentales de la société de responsabilité dans laquelle il est appelé à vivre ? La décision de solidarité publique va-t-elle l'aider dans le processus de responsabilisation ou au

contraire l'inciter à s'éloigner de cet idéal moral ? [Premier questionnement.] Le jeune est-il sur la voie de l'insertion professionnelle ? A-t-il fait les choix qui le rapprochent de la norme d'employabilité qui s'impose à lui sur le marché du travail ? L'aide financière va-t-elle contribuer à le rapprocher de ce que les employeurs de sa branche attendent des candidats au recrutement ? [Deuxième questionnement.] Le jeune est-il sur la voie de l'affiliation ? Fait-il les démarches que l'on attend de lui pour être guidé sur les deux premières voies ? Joue-t-il le jeu social de l'accompagnement ? L'aide va-t-elle lui permettre de s'engager plus dans l'institution ? [Troisième questionnement.] » (Lima, 2015a, p. 136.)

Ce travail d'analyse conduit Léa Lima à affirmer que les conditions de recours à l'aide sociale réservées aux jeunes participent d'une forme d'éducation à la citoyenneté sociale, c'est-à-dire de socialisation aux « bons » et aux « mauvais » usages de l'aide publique. De ce point de vue, les formes repérées de non-recours par non-proposition et par non-réception ne sont pas nécessairement problématiques. Le fait de ne pas proposer un droit, de dissuader une demande ou de refuser l'attribution d'une aide, sont des pratiques qui peuvent être légitimes aux yeux des professionnels. Une partie du non-recours des jeunes à l'aide publique découle ainsi de pratiques de prévention ou de sanction d'attitudes et de comportements jugés déviants vis-à-vis de l'assistance publique. À un âge charnière de la vie au cours duquel les jeunes apprennent à faire usage de l'aide publique en leur nom propre, l'expérience du non-recours est ici envisagée à travers son caractère potentiellement éducatif. Les pratiques discrétionnaires qui régulent l'accès des jeunes aux aides financières constituent « des prescriptions et des proscriptions des manières de faire appel à l'aide publique pour couvrir ses besoins et réaliser ses projets : attendre qu'elle soit proposée plutôt que de la demander, ne pas la considérer comme un dû, y faire appel de manière exceptionnelle (et non habituelle), la considérer comme un dernier recours. On a là le cœur de lutte contre l'assistanat vu comme un rapport déviant à la solidarité publique. Les acteurs de la protection sociale de jeunesse participent donc d'une certaine éducation de la citoyenneté sociale en rappelant quand et comment avoir recours à la solidarité publique, comment ce recours doit s'articuler au recours à la solidarité familiale et bien sûr au travail. Il faut sans doute avoir cette compréhension de l'activité socialisatrice des professionnels de l'insertion lorsqu'on se penche sur la question du non-recours aux droits sociaux et à l'offre de services sociaux chez les jeunes comme chez les adultes. En fait, le non-recours aux droits et à l'offre de secours n'est pas vraiment un problème dans cette logique éthique pratique puisque l'initiative de la (bonne) solidarité publique revient avant tout aux agents détenteurs de l'autorité publique en matière de politiques sociales. » (Lima, 2015a, p. 162-163.)

Ce travail est très précieux pour comprendre comment les pratiques professionnelles participent à produire le phénomène du non-recours des jeunes à l'aide publique. Au-delà des formes identifiées de non-recours par non-proposition dans le cadre de l'accompagnement et de non-recours par non-réception dans le cadre des commissions d'attribution des aides financières, Léa Lima remarque l'asymétrie des relations entre les professionnels et les jeunes. En particulier, les jeunes apparaissent peu informés de l'existence des aides financières et du droit de formuler une demande en constituant un dossier. Ce manque d'information renforce le pouvoir des professionnels dans la proposition des aides et dans la décision d'attribution. Il est sans doute à l'origine d'un non-recours par non-connaissance important, mais difficilement mesurable dans la mesure où seules les demandes instruites peuvent être comptabilisées.

Le non-concernement vis-à-vis des droits sociaux et des institutions publiques

Il est toutefois possible de se référer aux travaux sur la notion de non-concernement pour comprendre comment le manque d'information joue dans le non-recours des jeunes à l'aide publique. Cette notion est issue d'une recherche portant directement sur le phénomène du non-recours aux institutions d'insertion dans les parcours d'insertion des jeunes peu ou pas diplômés. Les résultats de cette recherche sont issus d'une méthodologie qui combine des entretiens avec des jeunes sans emploi étant ou ayant été en situation de non-recours aux institutions d'insertion, des entretiens avec différents professionnels de jeunesse et des observations ethnographiques de situations d'interaction entre des jeunes et des professionnels de jeunesse (Chauveaud *et al.,* 2016a ; Chauveaud, *et al.,* 2016b ; Vial, 2016 ; Lévy, Vial, 2017 ; Vial, 2018).

La notion de non-concernement renvoie au fait que les jeunes en situation de non-recours ne se sentent pas concernés par les droits et les services auxquels ils peuvent prétendre. Cette notion émerge d'une série de constats empiriques sur les rapports que les jeunes entretiennent avec les droits sociaux et les institutions publiques. De prime abord, les jeunes apparaissent relativement indifférents vis-à-vis des droits sociaux auxquels ils peuvent prétendre. Cette indifférence est directement liée à un manque d'information. Mais cette indifférence exprime en même temps une prise de distance volontaire de la part de certains jeunes vis-à-vis des institutions publiques. C'est pourquoi la notion de non-concernement va au-delà du simple manque d'information pour expliquer le non-recours des jeunes à l'aide publique et articule ainsi le non-recours par non-connaissance et le non-recours par non-demande. La notion de non-concernement est également intéressante à prendre en compte dans les relations que les jeunes construisent avec les professionnels. Le fait que les jeunes se montrent concernés et engagés dans la relation d'accompagnement est une disposition qui facilite l'accès aux droits et aux services délivrés par les institutions d'insertion. C'est pourquoi la perception par les professionnels du non-concernement de certains jeunes, qui fréquentent les institutions d'insertion sans jouer le jeu de l'accompagnement social, alimente aussi des formes de non-recours par non-proposition et par non-réception. Dans la mesure où le non-concernement est susceptible de jouer dans les quatre formes de non-recours identifiées par la littérature scientifique, il peut être considéré comme la raison première et majeure du non-recours des jeunes à l'aide publique.

Le non-concernement des jeunes vis-à-vis des droits sociaux et des institutions publiques prend d'abord une forme passive qui renvoie au non-recours par non-connaissance. « La forme passive du non-concernement s'explique d'abord par un manque d'information et de sensibilisation des jeunes sur les droits sociaux. Quel est le contenu concret de ces droits ? Quelles sont les modalités pour y accéder ? À quels professionnels ou à quelles institutions publiques s'adresser ? Le manque objectif d'information alimente une faible sensibilité des jeunes aux éléments d'information susceptibles de circuler dans leur environnement social. Les jeunes qui font l'expérience du non-recours déplorent ainsi le manque de préparation des individus à l'univers des institutions publiques, aux démarches administratives, aux conditions d'accès à la protection sociale, etc. » (Vial, 2017, p. 112-113.) La recherche informationnelle est par ailleurs une activité socialement située et donc traversée par un certain

nombre d'inégalités. Le non-recours par non-connaissance est ainsi lié à l'horizon informationnel des individus, c'est-à-dire aux sources considérées comme pertinentes lorsqu'une personne recherche de l'information. Selon une recherche réalisée au Québec, « ce sont les personnes les plus proches qui vont constituer les sources et les soutiens informationnels les plus significatifs. Cette proximité fournit des indices sur les critères de légitimité ou de crédibilité informationnelle sur lesquels s'appuie le jeune adulte en matière d'information sur la formation et le travail. Ce n'est pas tant la recherche d'objectivité que la manière dont le jeune adulte conçoit comment sa recherche d'information peut être satisfaite qui semble importer. » (Supeno, 2016, p. 8.)

Le non-concernement des jeunes vis-à-vis des droits sociaux et des institutions publiques prend ensuite une forme active qui renvoie au non-recours par non-demande. « La forme active du non-concernement s'explique par le fait qu'une partie des jeunes préfère, au moins pour un temps, se passer de l'aide publique. Cette préférence tient à l'idée que les individus se font de ce que proposent les institutions d'insertion, ainsi qu'au rapport que chacun construit au fait de demander une aide sociale. La perspective de se voir proposer un retour en formation n'est pas la première des options envisagées pour des jeunes marqués par une mauvaise expérience scolaire. Les étiquettes de "jeune décrocheur" ou de "jeune en insertion" peuvent être difficiles à porter. S'affirmer non concerné est ainsi une façon de marquer ses distances avec une offre de droits ou de services perçue comme inutile ou stigmatisante. Dans le modèle français du passage à l'âge adulte, se débrouiller par ses propres moyens pour trouver un emploi et gagner son indépendance peut alors apparaître comme une porte de sortie pour faire sa place dans la société. » (Vial, 2017, p. 112-113.)

Les formes passives et actives du non-concernement éclairent les relations possibles entre le non-recours par non-connaissance et le non-recours par non-demande. La notion de non-concernement permet ainsi de ne pas réduire la non-connaissance à un manque d'information et la non-demande à une posture réfractaire vis-à-vis de l'aide sociale. Il semble en effet que la non-connaissance et la non-demande s'alimentent mutuellement dans le non-recours des jeunes à l'aide publique. D'une part, le manque d'information s'explique par un manque de sensibilisation des jeunes aux droits sociaux et aux institutions publiques. Pour une partie des jeunes, le manque d'information ne constitue pas véritablement un problème dans la mesure où la connaissance des droits sociaux et des institutions publiques n'est pas identifiée comme un enjeu important. Le manque d'information sur les possibilités existantes et sur les démarches concrètes à réaliser alimente ainsi une absence de demande vis-à-vis des institutions d'insertion. D'autre part, le désintérêt pour l'offre de formation et la volonté de se débrouiller par ses propres moyens peuvent aussi s'expliquer par les représentations que les jeunes construisent sur la formation et sur l'aide sociale. Or, ces représentations sont liées aux informations dont les jeunes disposent sur les formations et les aides financières proposées. Le manque de communication sur le contenu et les conditions d'accès aux dispositifs participe à la diffusion de représentations négatives sur les institutions publiques. Ce manque de communication induit également un rapport entre les jeunes et les institutions qui complique encore davantage les démarches des jeunes qui ne se sentent pas capables ou pas légitimes de recourir à l'aide publique.

La notion de non-concernement travaille les articulations entre le non-recours par non-connaissance et le non-recours par non-demande et permet ainsi de comprendre plus finement les rapports que les jeunes en

situation de non-recours construisent avec les institutions d'insertion. « La logique du non-concernement renvoie finalement à trois dimensions : la sensibilité des individus à l'information sur les droits ; la perception de l'intérêt d'y avoir recours ; le rapport au fait de demander une aide. » (Vial, 2016, p. 86.)

- *La construction sociale et institutionnelle du non-concernement*

Analysée ici au cours du passage à l'âge adulte et concernant le rapport des jeunes aux droits sociaux et aux institutions publiques, la logique de non-concernement s'inscrit dans un processus plus large de socialisation des individus à l'offre publique. Elle se construit au fil des rapports qui s'établissent entre l'offre publique et les individus tout au long de leurs parcours sociaux. La logique de non-concernement est ainsi le produit d'une construction sociale et institutionnelle. En tant qu'instance majeure de socialisation, l'école joue dans ce cadre un rôle fondamental. Comme indiqué dans la deuxième partie de cette revue de littérature, les rapports publics qui s'intéressent de près à la question du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique appellent les pouvoirs publics à intégrer dans les programmes scolaires des modules d'information et d'éducation aux droits sociaux (Dulin, Vérot, 2017 ; Dulin, 2015, Dulin, 2012). A titre d'exemple, selon une étude quantitative publiée par la Jeunesse Ouvrière Chrétienne (JOC) en partenariat avec l'INJEP, 69 % des jeunes de 13 à 30 ans estiment ainsi que l'Éducation Nationale doit mieux former les jeunes au droit du travail, sachant qu'un jeune sur deux déclare ne pas connaître le droit du travail (JOC, 2014). Ainsi, lorsque l'on interroge les jeunes sur les droits qu'ils connaissent « relativement peu de jeunes font référence au droit à la formation continue, à la représentation syndicale ou encore à la protection sociale. Les dimensions liées à la nature du contrat de travail et à la protection du salarié lors de sa rupture ne sont pas évoquées. Les déclarations des jeunes ayant répondu à l'enquête mettent en évidence leur faible connaissance des droits » (Timoteo, 2014).

Les travaux de Pierre Merle éclairent la façon dont l'institution scolaire façonne le rapport des jeunes aux droits et à la citoyenneté (Merle, 2012, 2001). Ces travaux remarquent le fossé important entre les droits formellement reconnus aux individus et l'expérience quotidienne des élèves à l'école. La citoyenneté scolaire se caractérise en réalité par une série d'obligations qui ne laissent que peu de place à l'expérience et aux points de vue des usagers de l'offre scolaire. Au contraire, les sentiments d'injustice et d'humiliation ressentis par une partie des élèves est une réalité scolaire « directement liée au sentiment de non droit, de non respect de la personne. […] Le sentiment de rabaissement, de droits non respectés, occupe chez les élèves une place centrale, sinon première, dans leur démobilisation scolaire (Merle, 2012, p. 13-14). Ainsi, selon un travail de recherche réalisée en Belgique francophone et publié par l'Observatoire de l'Enfance de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse (OEJAJ), l'expérience scolaire des jeunes peu ou pas diplômés qui se retrouve en situation de non-recours aux institutions d'insertion est bien souvent marquée par des formes de non-concernement plus ou moins passives ou actives (Chauveaud, Vial, Warin, 2016a, 2016b). Une partie des jeunes des jeunes traversent l'école sans se sentir concernés par leurs parcours scolaires et sans véritablement adhérer au projet éducatif qui leur est proposé. « La perception d'un système scolaire anonyme et impersonnel est récurrente. Les élèves gardent en général ce souvenir d'avoir été des anonymes parmi d'autres, perdus dans une machine impersonnelle » (Chauveaud, Vial, Warin, 2016a, 2016b, p. 31 -32).

La logique de non-concernement se retrouve également sous une forme plus active à travers les critiques que les jeunes formulent à l'égard des formats et contenus pédagogiques jugés peu attractifs. Alors que le maintien de l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans fait des élèves un public captif de l'institution scolaire, certains individus développent des pratiques de « décrochage de l'intérieur » qui font écho à la logique de non-concernement et témoignent de l'existence plus ou moins discrètes ou bruyantes de non-recours ou de recours sélectif à l'offre scolaire (Dutercq, 2001). « Un décrochage de l'intérieur se caractérise par un processus d'exclusion ou d'auto exclusion d'un groupe ou d'un espace qui, tout en procédant à une mise à l'écart progressive, maintient une forme de relation voire d'intégration marginale au groupe ou à cet espace. En termes de non-recours à l'offre publique, cela renvoie à des personnes qui peuvent être en contact avec une institution ou une structure, la fréquenter à travers des relations ponctuelles ou établies avec des professionnels, sans pour autant mobiliser les droits ou services disponibles. Ce que l'on pourrait également traduire par recours apparent, faussé, tronqué, sélectif… selon la part volontaire du comportement. Concernant l'univers scolaire, ces pratiques de décrochage de l'intérieur peuvent être bruyantes, discrètes, silencieuses. Elles sont en retour plus ou moins visibles, considérées, sanctionnées, ou ignorées… Selon les histoires et les situations, ces pratiques consistent à ne plus aller aux examens ou à rendre page blanche, à se désengager des apprentissages tout en faisant acte de présence, à endosser le rôle d'agitateur, à s'absenter de temps à autres, puis de plus en plus souvent, etc. Elles peuvent se cumuler et s'auto-entretenir et, compte tenu de leur récurrence dans les parcours analysés, sont à considérer comme autant d'indices de processus de rupture en cours et à venir » (Chauveaud, Vial, Warin, 2016a, p. 36). Ces pratiques de décrochage de l'intérieur prennent une autre ampleur lorsque les individus se retrouvent contraints d'accepter une orientation scolaire imposée par l'administration scolaire ou bien obtenue par défaut. « Le discours des individus sur leurs parcours scolaires […] glissent du non-concernement à la non-adhésion ; un glissement marqué par un désaccord de fond sur la logique de relégation du système scolaire […] Des années après, une orientation subie continue de marquer le rapport à l'offre scolaire, tant les effets peuvent être durables sur les parcours sociaux. Le récit de cet épisode tournant de l'histoire scolaire cristallise les critiques à l'endroit du système scolaire. Le travail de « distillation fractionnée » (Dubet, 2006 ; Prost, 1992) du système scolaire est perçu comme une forme de marginalisation instituée que certains individus dénoncent comme injuste. […] Aux yeux des élèves relégués, les principes fondamentaux du droit de choisir et de changer d'orientation doivent prévaloir à la justification par les résultats scolaires des logiques du système d'orientation. […] La logique de non-adhésion n'est pas à considérer comme un dépassement de la logique de non-concernement mais davantage comme un autre versant de l'analyse des processus de décrochage. Il ne suffirait pas que les élèves se sentent concernés par leur scolarité pour qu'ils adhèrent à ce qui leur est proposé à l'école. En revanche, il est fort probable que l'adhésion renforce le concernement et l'implication » (Chauveaud, Vial, Warin, 2016a, p. 44-45).

Dans l'ensemble, la notion de non-concernement offre un éclairage intéressant sur l'articulation entre le non-recours par non-connaissance et le non-recours par non-demande. Elle permet en particulier de dépasser l'idée répandue selon laquelle le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique pourrait se résumer au manque d'information des jeunes. Si l'information des jeunes sur les droits sociaux et les

institutions publiques est bien un enjeu majeur pour agir sur le non-recours, la notion de non-concernement ouvre une réflexion plus complexe sur les processus cognitifs qui conduisent au fait que les individus se sentent ou ne se sentent pas concernés par une offre publique, et mobilisent ou ignorent les informations susceptibles de circuler dans leurs environnements sociaux. La présence de formes passives et actives de non-concernement dans le rapport des élèves à l'offre scolaire montre par ailleurs que la logique de non-concernement est le produit d'une construction sociale et institutionnelle qui préfigure et conditionne en partie le rapport des jeunes adultes à l'aide publique.

Une typologie du rapport des jeunes vulnérables au système d'aide

Les recherches de Virginie Muniglia et de Céline Rothé permettent de mieux comprendre le rapport des jeunes vulnérables au système d'aide en France. Les travaux de Virginie Muniglia portent sur les parcours sociaux des jeunes vulnérables sans soutien familial (Muniglia, 2017), et les travaux de Céline Rothé s'intéressent plus spécifiquement à la catégorie des « jeunes en errance » (Rothé, 2016). Plusieurs publications communes proposent une typologie du rapport des jeunes vulnérables au système d'aide (Muniglia, Rothé, 2013a, 2013b, 2012). La construction de cette typologie découle d'une analyse des ruptures qui interviennent dans les parcours sociaux juvéniles. Virginie Muniglia et Céline Rothé distinguent ainsi trois types de ruptures : les « ruptures protégées » ; les « ruptures sans filet » ; les « ruptures chroniques ». « La rupture protégée caractérise une situation de précarité économique liée à une insertion professionnelle difficile. […] Sur le plan relationnel, ces jeunes peuvent s'appuyer sur un entourage relativement stable. […] La présence de cet entourage est cruciale, aussi bien en matière de soutien matériel […] qu'en matière de soutien affectif. […] La rupture sans filet qualifie une situation de précarité sociale et professionnelle récente, à la suite d'une rupture biographique importante qui survient brutalement et vient perturber la trajectoire dans laquelle les jeunes s'étaient projetés. […] La rupture est alors liée à la perte brutale de l'emploi, associée à des difficultés administratives ou à des problèmes de santé, et à une absence de filet de sécurité. […] Le recours à l'aide familiale est inenvisageable, à la fois parce qu'il est matériellement compliqué […], mais surtout parce qu'il apparaîtrait comme humiliant. […] La rupture chronique est expérimentée par des jeunes cumulant une forte précarité économique et une grande fragilité des supports relationnels depuis leur enfance. Sur le plan familial, ils sont en général issus de milieux très défavorisés et tous ont vécu des évènements traumatisants durant leur enfance. […] Une très grande majorité d'entre eux a été prise en charge, à un moment ou à un autre, par l'ASE » (Muniglia, Rothé, 2013a, p. 156-158) ». Cette analyse met ainsi en lumière les traces des expériences passées sur les parcours sociaux des jeunes adultes et l'importance du soutien familial pour amortir les ruptures biographiques. « Les difficultés rencontrées dans les relations familiales, notamment les ruptures cumulatives depuis l'enfance, pèsent fortement sur le recours des jeunes à l'aide sociale ainsi que sur leur relation avec les professionnels, et donc sur la structuration des parcours de transition à l'âge adulte des jeunes en situation de précarité économique et sociale » (Muniglia, Rothé, 2013b, p.78).

Partant de ce premier constat, Virginie Muniglia et Céline Rothé cherchent à « comprendre les recours et les non-recours à l'aide sociale comme une stratégie d'acteur » qui « participe également du

processus de construction identitaire » des individus (Muniglia, Rothé, 2012, p.65 et p.67). Les auteures établissent pour ce faire une typologie du rapport des jeunes vulnérables au système d'aide à partir des deux variables suivantes : « la possibilité de recourir ou non au soutien familial » et « le moment du parcours où l'impossibilité de s'appuyer sur l'aide familiale intervient ». Cette typologie distingue trois figures de jeunes vulnérables : les « conventionnels » (difficultés importantes / réseau familial relativement solide) ; les « renversés » (difficultés soudaines et importantes / réseau familial fragile) ; les « désaffiliés » (difficultés très importantes / réseau familial très fragile). Dans le cadre de cette typologie, les « conventionnels » font ainsi l'expérience de la « rupture protégée », les « renversés » font l'expérience de la « rupture sans filet », et les « désaffiliés » font l'expérience de la « rupture chronique ». Ces trois profils sociaux qui représentent les différentes formes de la vulnérabilité juvénile construisent et entretiennent des rapports distincts au système d'aide. De ce fait, ils ne sont donc pas exposés de la même façon au phénomène du non-recours. « Les jeunes qui font l'expérience de la rupture protégée recourent facilement aux dispositifs qui leur sont adressés. Ils multiplient les démarches pour leur insertion professionnelle et intègrent aisément la logique contractuelle des institutions auxquelles ils s'adressent. […] Ils correspondent au profil-type de ceux qui peuvent être aidés parce qu'ils souhaitent l'être et ont suffisamment de ressources pour cela » (Muniglia, Rothé, 2013a, p. 160 ; Muniglia, Rothé, 2012, p.76). Néanmoins, le recours des « conventionnels » à l'aide publique devient plus problématique lorsque la précarité s'installe dans le temps. Avec l'avancée en âge, les jeunes vivent plus difficilement leur situation, font part d'un certain découragement, et expriment un ressentiment à l'égard de la société et des institutions. « Ils vivent la précarité et les démarches d'insertion depuis plusieurs années et sont découragés. Ils sentent qu'ils vont bientôt quitter le statut de ''jeune en insertion'' pour passer à celui d'''assisté'', dont ils ressentent fortement l'image infériorisée » (Muniglia, Rothé, 2013a, p.161). Alors qu'ils connaissent une rupture brutale dans leurs parcours, les « renversés » recourent plus difficilement au système d'aide, à la fois par honte de leur situation et par méconnaissance des droits et des services auxquels ils peuvent prétendre. « De ce fait, ils épuisent bien souvent les possibilités de soutien que peut leur offrir leur réseau amical ou de parentèle élargie avant de s'adresser à une structure et, lorsqu'ils se décident à frapper à la porte de l'une d'elles, ils vont prioritairement vers les services les moins marqués socialement. […] (Ils) peuvent se retrouver à la rue du jour au lendemain, dans un univers qui leur est totalement inconnu » (Muniglia, Rothé, 2013a, p.162 ; Muniglia, Rothé, 2012, p.72).

Les profils sociaux des jeunes « désaffiliés » se distinguent des deux catégories précédentes et renvoient davantage à la catégorie des individus rassemblés sous l'étiquette de « jeunes en errance ». En effet, les « conventionnels » et les « renversés » n'ont pas connu les mêmes ruptures familiales précoces, ils adhèrent globalement aux normes dominantes de l'insertion socioprofessionnelle, et n'envisagent pas de recourir dans le long terme aux dispositifs de l'urgence sociale (Rothé, 2016, pp.171-172). Les rapports que les désaffiliés entretiennent avec le système d'aide apparaissent plus complexes. Ils partagent un rapport instrumental au système d'aide, caractérisé par un recours routinier mais sélectif à l'offre sociale, selon les contraintes imposées par les dispositifs et les besoins du moment. Ils rejettent ainsi l'offre d'insertion traditionnelle, jugée trop contraignante, et privilégient le recours aux dispositifs de l'urgence sociale dans des lieux d'accueils dits « à bas seuil d'exigence », où les contraintes administratives sont moins fortes, et la relation avec les travailleurs sociaux plus ouverte (Rothé, 2016, p.169-183). Parmi les « désaffiliés »,

Viginie Muniglia et Céline Rothé mentionnent l'existence de trois sous-groupes : les « désaffiliés marginaux » ; les « désaffiliés instables » ; les « désaffiliés débrouillards ». Les « désaffiliés marginaux » sont ceux qui représentent le mieux la figure des « jeunes en errance ». Ils affichent une connaissance experte du système d'aide et revendiquent le droit à une vie hors norme. « Cependant, s'ils mobilisent sans complexe toutes les ressources à leur disposition, leurs attentes restent fortement délimitées. Ils sollicitent de l'aide pour des besoins de première nécessité, mais sont rétifs à ce qui pourrait ressembler à une démarche d'insertion sociale plus exigeante. […] (Ils) recourent généralement quasi exclusivement aux services de l'urgence sociale » (Muniglia, Rothé, 2013a, p.164). Les « désaffiliés instables », parfois qualifiés de « jeunes incasables » ou de « patates chaudes » par les professionnels, sont caractérisés par les problèmes qu'ils posent aux institutions, du fait de la tension forte entre une attitude revendicative à l'égard des travailleurs sociaux et une critique des contraintes associées à l'offre sociale. « Contrairement aux marginaux qui trouvent un équilibre précaire dans leur situation, ils n'ont pas renoncé à une insertion sociale classique, tout en n'acceptant pas de se plier aux exigences qu'elle suppose. Beaucoup plus que les marginaux, ils sont en attente d'accompagnement de la part des services d'aide et, en l'absence d'autre forme de soutien, ils se tournent vers les intervenants sociaux dont ils attendent beaucoup » (Muniglia, Rothé, 2013a, p.165). Enfin, les « désaffiliés débrouillards » insistent davantage sur le caractère provisoire de leur situation et font valoir une maitrise précoce des pratiques de débrouille. « Dès l'enfance, ils ont mis en place des stratégies pour échapper aux services de l'ASE, ce qui les a amenés à maîtriser un mode de vie marginal pour subvenir à leurs besoins (économie de la vie de rue, autosubsistance en milieu rural ou encore vie seul dans un appartement) […] L'activité professionnelle est perçue comme une source de revenus centrale et le système d'aide joue le rôle de tampon pour pallier l'absence temporaire des sécurités que procure un revenu stable » (Muniglia, Rothé, 2012, p. 74-75).

Du fait de la territorialisation des politiques publiques de jeunesse, Virginie Muniglia et Céline Rothé précise par ailleurs que les rapports que les jeunes vulnérables construisent avec le système d'aide dépendent des configurations spécifiques des systèmes locaux d'action publique et des logiques professionnelles propres des différentes structures auxquels les jeunes peuvent prétendre (David, *et al.*, 2012 ; Loncle, 2011 ; Muniglia, Thalineau, 2012). « Selon les territoires, les missions locales sont ainsi plus ou moins enclines à accueillir et accompagner les jeunes les plus vulnérables, en particulier les « désaffiliés », c'est-à-dire les individus généralement rassemblés sous l'étiquette des « jeunes en errance ». « La fréquentation des structures d'aide par ces jeunes varie fortement en fonction des logiques professionnelles développées au sein des organisations auxquelles ils vont recourir. Celles-ci sont également très dépendantes de configurations territoriales, notamment dans le cas des missions locales. En effet, en fonction de la pression exercée par les pouvoirs publics sur les objectifs chiffrés en matière de sortie en emploi, ainsi que des difficultés sociales et sanitaires rencontrées par la population et des opportunités d'insertion professionnelle, les missions locales vont être plus ou moins ouvertes à l'accueil d'un public cumulant un grand nombre de difficultés périphériques à l'insertion » (Muniglia, Rothé, 2013a, p.162-163).

Dans l'ensemble, cette typologie du rapport des jeunes vulnérables au système d'aide met ainsi en lumière le poids des expériences passées et l'importance des ressources relationnelles dans les parcours

sociaux juvéniles. La présence d'un soutien matériel et affectif fort de l'entourage, et en particulier de la famille, a tendance à diminuer le risque d'exposition au non-recours lorsque les jeunes connaissent une rupture dans leurs parcours de vie. Les « autruis significatifs » jouent un rôle déterminant pour amortir les ruptures et/ou accompagner les dynamiques de retour vers les institutions d'insertion. Ce rôle est joué par les proches, et notamment par la famille, le conjoint, ou les pairs, mais également par certains professionnels avec lesquels les jeunes se sentent en confiance et sur lesquels ils peuvent compter. Le risque de non-recours est le plus fort pour les jeunes adultes qui subissent une rupture biographique soudaine et ne peuvent compter sur le soutien matériel et affectif de leur entourage. En effet, ces jeunes sont moins familiers du système d'aide et nourrissent un sentiment de honte plus fort à l'égard du recours à l'aide sociale. Enfin, les jeunes qui font l'expérience de ruptures chroniques depuis leur enfance construisent généralement un rapport plus instrumental au système d'aide, à travers un recours partiel et sélectif à l'offre sociale, selon les besoins du moment, les contraintes imposées par les institutions, et les solutions alternatives disponibles dans leurs environnements sociaux.

PARTIE 4. LE NON-RECOURS DES JEUNES À L'AIDE PUBLIQUE EN MATIÈRE D'ACCÈS AU LOGEMENT ET À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

Nous aborderons ici sous deux angles différents la question du non-recours des jeunes à l'aide publique dans le champ du logement et de l'hébergement. La première sous-partie propose une approche quantitative du phénomène à travers une synthèse thématisée des données publiées par une multiplicité de sources. En effet, aucune recherche scientifique ne porte explicitement sur le phénomène du non-recours des jeunes à l'aide publique dans le champ de l'hébergement et du logement, et peu de chercheurs mobilisent pour l'instant cette notion. Il est toutefois possible de recouper un certain nombre de données publiques pour éclairer ce phénomène. Dans cette perspective, il est nécessaire de rappeler les difficultés d'accès au logement auxquelles les jeunes adultes peuvent être confrontés. L'ampleur de ces difficultés n'est pas la même pour les jeunes qui ne disposent que de faibles revenus et qui ne peuvent pas nécessairement compter sur un soutien financier suffisant de la part de leur famille. Au regard de ces difficultés d'accès au logement, les jeunes formulent des attentes à l'égard des pouvoirs publics. Un certain nombre de réponses publiques sont mises en œuvre pour lever ces obstacles identifiés et faciliter l'accès au logement des jeunes. Il s'agit alors de rassembler les données qui peuvent exister autour du recours et du non-recours à cette aide publique en matière d'accès au logement et à l'hébergement d'urgence. Selon bon nombre de rapports publics, ces réponses publiques demeurent insuffisantes et parfois inadaptées aux situations des jeunes, en plus de ne pas être toujours connues des jeunes et des professionnels. Se pose en particulier la question du recours aux aides au logement qui semble massif et indispensable aux revenus des jeunes, mais qui pourrait aussi bénéficier davantage aux individus en mesure de compléter leurs revenus pour accéder à un logement indépendant, soit par le biais d'un soutien familial, soit par le biais d'un travail. Sur un autre plan, les réponses publiques visant le développement d'une offre publique de logements réservés aux jeunes continuent d'être largement insuffisantes par rapport aux besoins identifiés, que ce soit dans les résidences universitaires publiques, les foyers de jeunes travailleurs ou les logements sociaux traditionnels. Le manque de places et les délais d'attente engendrent du non-recours par non-réception et par non-demande. Une partie des jeunes éligibles dépose une demande sans qu'un logement leur soit attribué (non-réception par contingentement de l'offre et sélection des bénéficiaires). D'autres partent du principe que la probabilité d'obtenir un logement au moment opportun est trop faible et renoncent à effectuer une démarche qui leur paraît vaine (non-demande par anticipation ou par découragement). Par ailleurs, sur un tout autre aspect, la faible communication autour des dispositifs publics mis en œuvre – typiquement les dispositifs permettant le règlement d'une caution et l'obtention d'une garantie locative – alimente une méconnaissance générale que l'on retrouve non seulement parmi les jeunes, mais aussi parmi les professionnels qui les accompagnent. La mobilisation de ce type de dispositifs se heurte par ailleurs à un obstacle particulier, celui des résistances des propriétaires qui peuvent être tentés de sélectionner les profils sociologiques des locataires avec lesquels ils souhaiteraient traiter.

Dans ce contexte global marqué par de nombreuses difficultés d'accès au logement et par certaines faiblesses des réponses publiques mises en œuvre, le nombre de jeunes en demande d'hébergement d'urgence augmente, sachant que les réponses proposées aux individus restent à nouveau largement insuffisantes par rapport aux besoins sociaux.

La deuxième sous-partie propose une approche qualitative et ciblée du phénomène du non-recours à l'hébergement et au logement en s'appuyant sur la littérature scientifique existante sur la catégorie des « jeunes en errance ». Ce choix de resserrer ainsi la focale est certes lié aux limites de la littérature scientifique générale sur le non-recours des jeunes à l'aide publique en matière de logement et d'hébergement, mais il découle également de la potentialité d'un croisement entre la littérature sur l'errance juvénile et les travaux sur le non-recours. En effet, la notion de non-recours est rarement mobilisée par les chercheurs de ce champ de littérature sur les jeunes en errance, mais le fait que les jeunes échappent aux dispositifs qui les ciblent est l'un des fils conducteurs principaux des questionnements autour du sens de l'errance. La disposition des « jeunes en errance » à se retrouver en situation de non-recours est même l'une des composantes de la définition de cette catégorie. Le refus affiché par les jeunes du modèle dominant d'insertion socioprofessionnelle pose problème aux acteurs publics et politiques. C'est pourquoi il est intéressant d'approcher ce champ de littérature sous l'angle du non-recours. Cela permet d'éclairer à la fois la façon dont le non-recours prend forme dans les parcours des jeunes et le processus par lequel il devient l'une des dimensions d'un problème social identifié.

Il est important de préciser ici que le choix de nous appuyer sur un champ de littérature spécifique n'a pas vocation à alimenter un regard essentialiste sur la population des « jeunes en errance » et sur les formes supposément spécifiques de leur non-recours. De fait, les travaux réalisés depuis les années 1990 sur la catégorie des « jeunes en errance » facilitent une approche structurée du non-recours des jeunes qu'il est souvent difficile de mettre en œuvre par ailleurs. En outre, cette approche située du non-recours au sein d'un champ de littérature spécifique éclaire les discussions scientifiques sur les raisons qui conduisent les jeunes à se retrouver en situation d'errance et de non-recours. Or, les termes de cette discussion sur le non-recours des « jeunes en errance » se retrouvent dans d'autres champs et reflètent les différentes façons d'appréhender le problème posé aux pouvoirs publics, aux institutions et aux professionnels par les jeunes qui ne recourent pas à l'offre publique qui leur est destinée.

La tendance à essentialiser les raisons du non-recours des jeunes en errance est symptomatique d'autres formes d'essentialisation des comportements dits « juvéniles » par rapport aux comportements dits « adultes ». De façon générale, nous partons du postulat qu'il n'y a aucune raison de croire que les raisons du non-recours des « jeunes en errance », ou les raisons du non-recours d'autres catégories stigmatisées, obéissent nécessairement à un ordre logique spécifique. C'est pourquoi nous envisageons l'analyse du non-recours au sein de la catégorie des « jeunes en errance » comme un miroir grossissant du phénomène du non-recours des jeunes à l'aide publique tel qu'il se joue par ailleurs pour d'autres types d'offre publique et d'autres catégories de population. Nous verrons en particulier que la littérature sur les « jeunes en errance » examine en profondeur les raisons du non-recours par non-demande. Celles-ci sont souvent expliquées d'un point de vue psychologique, voire psychanalytique. Les raisons de la non-demande des jeunes peuvent toutefois être resituées d'un

point de vue sociologique (approche par les parcours et par les carrières) et envisagées au travers du prisme de leurs dimensions identitaires, voire politiques.

1. Des difficultés d'accès au logement au non-recours à l'aide publique

Un avis récent du CESE sur « le logement autonome des jeunes » remarquait la faiblesse des informations statistiques disponibles sur le logement de jeunes et appelait à une meilleure analyse de leurs besoins au niveau national et au niveau local (Guichet, 2013). S'il existe effectivement peu de travaux s'intéressant au non-recours des jeunes dans le champ du logement et de l'hébergement, il est toutefois possible de recouper un certain nombre de données pour éclairer le phénomène. Il s'agira dans un premier temps de faire un état des lieux des principaux obstacles rencontrés par les jeunes pour accéder au logement, dans un contexte où les pouvoirs publics ont mis en œuvre différentes mesures pour répondre à ces difficultés et faciliter l'accès au logement des jeunes. Nous pourrons alors étudier le recours ou le non-recours des jeunes à cette aide publique.

Les difficultés d'accès au logement rencontrées par les jeunes

Une première approche du phénomène consiste à s'intéresser aux difficultés rencontrées par les jeunes pour accéder au logement, en tant que locataire et, *a fortiori*, en tant que propriétaire. En France, l'âge moyen de décohabitation se situe autour de 23-24 ans, un âge précoce si l'on se réfère à la moyenne des pays de l'Union européenne (26 ans), mais relativement tardif comparé aux pays nordiques (20-21 ans) (Eurostat, 2015 ; Richez, 2015). Au-delà de ces statistiques, Emmanuelle Maunaye rappelle que l'accès au logement autonome reste en France un « parcours semé d'obstacles qui prend la forme d'une décohabitation non linéaire et réversible […]. Les jeunes peuvent quitter leurs parents en étant toujours soutenus par eux, tandis que certains viennent recohabiter avec leur famille, par un effet dit "boomerang" » (Maunaye, 2017, p. 39 ; Gaviria, 2016).

Selon la Fondation Abbé Pierre (FAP), qui s'appuie sur l'enquête nationale logement (ENL) réalisée par l'Insee en 2013, 4,5 millions de personnes majeures vivent chez leurs parents ou chez leurs grands-parents, dont 3,2 millions de jeunes âgés de 18 à 24 ans, et 841 000 de jeunes âgés de 25 à 34 ans. Parmi les 18-34 ans qui vivent chez leurs parents ou leurs grands-parents, 44 % sont en études, en formation ou en stage non rémunéré, 32 % sont en emploi ou en apprentissage rémunéré et 18 % sont au chômage. Les proportions sont nettement différentes pour les personnes âgées de 25 à 34 ans qui sont 55 % en emploi ou en apprentissage rémunéré, 28 % en situation de chômage et 11 % en études, en formation ou en stage non rémunéré. À noter que les emplois occupés par les jeunes âgés de 25 à 34 ans hébergés chez leurs parents seraient des CDI à temps plein dans 62 % des cas et des emplois précaires pour le reste. La Fondation dévoile ainsi « la face cachée des Tanguy » et confirme cet « effet boomerang » qui conduit les jeunes à revenir au domicile parental après une expérience en logement autonome, de plus de trois mois pour 925 000 personnes, de plus de six mois pour 590 000 personnes et de plus d'un an pour 450 000 personnes. Cet « effet boomerang » n'a toutefois pas la

même signification selon la durée de l'expérience en logement autonome, selon les raisons plus ou moins contraintes du retour au domicile parentale et selon la durée de cette nouvelle période de cohabitation. Le retour chez les parents ou chez les grands-parents sera moins problématique s'il est vécu comme une phase de transition entre la fin des études et l'entrée en emploi, que lorsqu'il intervient à la suite d'une rupture professionnelle ou personnelle. Ainsi, parmi les jeunes qui reviennent au domicile parental après une expérience plus ou moins longue en logement autonome, l'hébergement contraint au domicile parental touche 61 % des 25-34 ans et 20 % des 18-24 ans. Ce retour contraint s'impose à la suite de la perte d'un emploi, d'une rupture familiale, de problèmes financiers, de problèmes de santé, de problèmes de logement, etc. L'hébergement de transition concerne quant à lui 33 % des 18-24 ans et 28 % des 25-34 ans. Il est envisagé comme une solution transitoire, par exemple entre la fin des études et le premier emploi, ou bien entre la fin d'un emploi et le début d'un autre. Il peut néanmoins devenir problématique si la transition s'avère plus longue et plus délicate que prévu. De façon générale, ces situations d'hébergement au domicile parental après une expérience en logement autonome « peuvent être perçues par les jeunes comme des retours en arrière plus douloureux. […] La cohabitation avec les parents peut être d'autant plus difficile qu'elle se prolonge dans le temps, ce qui est souvent le cas. […] Pour ces derniers, le retour chez les parents n'est pas une simple solution transitoire avant de reprendre rapidement le chemin de l'autonomie, mais un passage qui s'éternise, avec les frustrations individuelles et les tensions familiales qui peuvent l'accompagner ». Ainsi, 30 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans, et 55 % des jeunes âgés de 25 à 34 ans, soit un million de jeunes adultes, quitteraient le domicile parental s'ils en avaient les moyens (FAP, 2015). Une enquête quantitative réalisée en 2015 par l'Observatoire de la jeunesse solidaire de l'Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV) complète ce panorama général. Selon l'AFEV, 29 % des jeunes âgés de 18 à 30 ans interrogés déclarent vivre ou avoir vécu la contrainte de devoir habiter chez leurs parents, les deux tiers d'entre eux associant cette contrainte à des raisons financières. Dans l'ensemble, 68 % des jeunes âgés de 18 à 30 ans affirment avoir été confrontés au moins une fois dans leur parcours à une difficulté dans l'accès au logement, avec ici une surreprésentation des jeunes sans emploi ou en emploi précaire et des jeunes non-diplômés (AFEV, 2015)

Les difficultés d'accès au logement rencontrées par les jeunes ne sont pas nouvelles, comme en témoignent les deux synthèses réalisées par Nadia Kesteman à partir des données quantitatives portant sur l'autonomie résidentielle des jeunes (Kesteman, 2005 ; Kesteman, 2010). L'ampleur et la nature de ces difficultés varient selon les territoires, en fonction des prix du marché, de l'offre de logements disponibles, de la situation socioéconomique et des réponses publiques mises en œuvre (Guichet, 2013). De façon générale, ces difficultés d'accès au logement se sont renforcées sous les effets conjugués de la crise du marché de l'emploi et de la crise du marché du logement, dont les jeunes et, particulièrement, les plus vulnérables sont les premières victimes. Selon la DREES et les données issues des enquêtes Génération du Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ), la proportion de jeunes adultes ne vivant plus au domicile parental trois ans après la fin de leurs études a baissé de quatre points entre 2007 et 2010, passant de 58 % à 54 % au cours de la dernière crise financière. Le travail de la DREES confirme également les clivages sociaux observés dans les trajectoires d'accès au logement des jeunes adultes. Les difficultés d'accès au logement renvoient à un ensemble de facteurs cumulatifs qui reflètent la reproduction des inégalités sociales.

Ainsi, la part des jeunes adultes ne vivant plus au domicile de leurs parents trois ans après leur sortie du système éducatif est nettement plus élevée chez les enfants de cadres et de professions intellectuelles que parmi les enfants dont les parents sont employés, ouvriers ou sans emploi. De la même façon, trois ans après la fin des études, plus le niveau de diplôme est élevé, plus la probabilité de ne plus vivre chez ses parents est forte. On observe également l'effet du genre puisque les jeunes hommes sans diplôme sont 83 % à vivre chez leurs parents trois ans après la fin de leurs études, les jeunes femmes sans diplôme, 60 %, les jeunes hommes diplômés du supérieur, 28 % et les jeunes femmes diplômées du supérieur, 18 %. Plus qu'un écart d'âge – les moins diplômés quittent le système scolaire plus jeunes –, ces statistiques révèlent un écart de durée entre la fin des études et l'accès à un logement indépendant selon le niveau de diplôme. Elles rappellent également la précocité du calendrier familial (mise en couple, mariage, arrivée du premier enfant) des femmes par rapport à celui des hommes (Portela, Dezenaire, 2014).

Les difficultés d'accès au logement rencontrées par les jeunes renvoient en première instance à une question financière. En l'espèce, la faiblesse et l'instabilité de leurs revenus, liées aux conditions d'insertion socioprofessionnelle, constituent un obstacle majeur à leur autonomie résidentielle, en tant que locataire et, *a fortiori*, en tant que propriétaire. C'est d'autant plus vrai lorsque les jeunes se retrouvent en concurrence sur un marché privé de petits logements particulièrement coûteux à la location. Dans ces conditions, le taux d'effort moyen lié à l'occupation du logement, soit le rapport entre la somme des dépenses liées à l'occupation d'un logement et les revenus d'un ménage, a fortement augmenté pour les jeunes au cours des vingt dernières années et s'élève aujourd'hui à 22 % pour les moins de 25 ans et 18 % pour les 25-29 ans. Jean-Claude Richez relève d'ailleurs le paradoxe suivant concernant l'accès au logement des jeunes : « c'est la classe d'âge dont le niveau des revenus d'activité est le plus faible et le niveau de loyer le plus élevé » (Richez, 2015, p. 1).

Cette variable financière agit à la fois sur le type de logement auquel les jeunes peuvent prétendre, sur la probabilité d'être sélectionné parmi les dossiers de candidature en concurrence et sur la qualité des logements qu'ils habitent. Comme l'affirme Emmanuelle Maunaye, « les conditions d'accès imposées par les bailleurs sont défavorables aux jeunes : demandes de cautions importantes, avance de deux ou trois mois de loyer, etc. » (Maunaye, 2017, p. 41). C'est pourquoi 70 % des jeunes identifient les garanties à apporter au propriétaire ou à l'agence comme le principal obstacle à surmonter pour trouver un logement, et 43 % des jeunes en quête d'un logement estiment qu'il faudrait assouplir les règles de constitution des dossiers pour les locations (Fondation Abbé Pierre, 2013). Selon le Défenseur des droits, le fait d'être jeune est perçu comme un motif de discrimination dans l'accès au logement locatif par 71 % des individus. C'est le quatrième motif de discrimination identifié par les individus, derrière le fait d'avoir des revenus irréguliers (91 %), le fait d'être d'origine maghrébine (82 %) et le fait d'être d'origine africaine (81 %). Ainsi, 35 % des 18-24 ans affirment avoir déjà été victimes d'une discrimination ou d'une inégalité de traitement lors de la recherche d'un logement à louer, contre 27 % en moyenne dans l'ensemble de la population (Défenseur des droits, 2012).

Les jeunes apparaissent comme les premières victimes du mal-logement, d'autant plus lorsqu'ils sont issus de milieux sociaux modestes et qu'ils cumulent les difficultés. Pour l'ensemble des jeunes âgés de 18 à 29 ans n'habitant plus chez leurs parents, 29 % vivent dans des logements jugés trop petits

(contre 16 % dans l'ensemble de la population) et 29 % dans des logements difficiles à chauffer (contre 24 % dans l'ensemble de la population) [FAP, 2013], sachant que les jeunes ont davantage tendance à surestimer le confort de leur logement par rapport à l'ensemble de la population (Jauneau, Vanovermeir, 2008 ; Jauneau, 2007). Par ailleurs, 25 % des 18-30 ans doivent renoncer à des dépenses de première nécessité pour payer leur loyer (AFEV, 2015), et 17 % des 18-29 ans connaissent au moins un retard de paiement (11 % sur l'ensemble de la population) (Jauneau, 2007).

Dans ces conditions, le réseau personnel et familial est appelé à venir compenser le manque de revenus des jeunes. C'est ce que démontrent les résultats de l'enquête nationale sur les ressources des jeunes (ENRJ) réalisée par la DREES et par l'INSEE. Dans l'ensemble, 70 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans comptent sur un soutien financier régulier de la part de leur famille, sous la forme d'un versement monétaire non affecté ou d'une participation ciblée à leurs dépenses. La proportion des jeunes aidés et le montant de l'aide perçue varient selon la situation socioprofessionnelle (en cours d'études ; en emploi ; au chômage ou inactif) et selon la situation par rapport au logement (« cohabitants » qui vivent chez leurs parents ; « semi-cohabitants » qui vivent en alternance chez leurs parents et dans un autre logement ; « non-cohabitants » qui vivent dans un autre logement que celui de leurs parents). Ainsi 92 % des « semi-cohabitants » contre 44 % des « non-cohabitants » reçoivent une aide financière régulière, avec des montants mensuels moyens qui sont respectivement de 480 euros et de 370 euros. Le versement d'une aide monétaire non affectée concerne 62 % des « semi-cohabitants » et 25 % des « non-cohabitants », tandis que l'aide au paiement du loyer bénéficie à 49 % des « semi-cohabitants » et 11 % des « non-cohabitants ». Quelle que soit leur situation par rapport au logement (« cohabitants » ; « semi-cohabitants » ; « non-cohabitants »), les jeunes qui poursuivent des études sont nettement plus aidés par leurs parents. Parmi les « non-cohabitants », 72 % des jeunes qui poursuivent des études reçoivent une aide financière régulière de la part de leurs parents, contre 26 % des jeunes qui sont en emploi et 33 % des jeunes chômeurs ou inactifs. Ces variations se retrouvent également dans le montant mensuel de l'aide perçue, à hauteur de 510 euros pour les non-cohabitants poursuivant des études, 150 euros pour les jeunes en emploi et 210 euros pour les jeunes chômeurs ou inactifs. Ces premiers résultats issus de l'enquête ENRJ laissent apparaître l'importance du recours au soutien familial, mais aussi les inégalités en la matière. Ces inégalités se retrouvent selon le milieu social d'origine, puisque 88 % des jeunes adultes dont le père est cadre ou profession libérale bénéficient d'un soutien financier contre 68 % pour ceux dont le père est employé et 61 % pour ceux dont le père est ouvrier. Qui plus est, les enfants de cadres et de professions libérales qui sont aidés reçoivent en moyenne un montant total 2,5 fois plus élevé que les enfants d'ouvriers et presque 2 fois plus élevé que les enfants d'employés (Castell *et al.,* 2016).

Recours et non-recours à l'aide publique en matière de logement et d'hébergement

Au regard des difficultés rencontrées par les jeunes, l'aide publique est appelée à jouer un rôle majeur pour soutenir les trajectoires d'accès au logement des jeunes. L'enquête ENRJ offre des éléments d'information précieux sur les bénéficiaires des mesures publiques d'insertion socioprofessionnelle. Dans l'ensemble, 38 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans bénéficient d'au moins un des revenus sociaux

suivants : aide au logement (23 %), bourse d'études (14 %), allocation chômage (5 %), autres (6 %). Au total, le montant mensuel moyen perçu est de 380 euros. Les proportions de bénéficiaires s'élèvent pour les jeunes « semi-cohabitants » et « non-cohabitants » qui sont 63 % à percevoir au moins un des revenus sociaux cités, pour un montant mensuel moyen de 370 euros. Les aides au logement constituent la source de revenu social la plus fréquente des jeunes « semi-cohabitants » et « non-cohabitants » qui sont 53 % à en bénéficier, pour un montant mensuel de 190 euros en moyenne. Des écarts apparaissent à nouveau selon la situation socioprofessionnelle des jeunes « semi-cohabitants » et « non-cohabitants ». Les jeunes en cours d'études bénéficient plus souvent d'une aide au logement (61 %) que les jeunes chômeurs et inactifs (56 %) et que les jeunes en emploi (35 %). Néanmoins, le montant mensuel moyen perçu est plus élevé pour les jeunes chômeurs et inactifs (240 euros), et pour les jeunes en emploi (210 euros) que pour les jeunes qui poursuivent des études (190 euros) (Castell *et al.,* 2016).

Ces résultats donnent à voir l'ampleur et l'importance des aides au logement pour compenser le manque de revenus des jeunes et leur permettre d'accéder au logement. Néanmoins, 70 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans qui bénéficient d'une aide pour se loger reçoivent en parallèle une aide financière de leurs parents, afin notamment de payer tout ou partie du reste à charge de leur loyer (Castell *et al.,* 2016). Autrement dit, selon les situations socioprofessionnelles des jeunes, il semble que la possibilité recourir à l'aide au logement pour quitter le domicile parental dépende en partie de la possibilité pour les jeunes de pouvoir solliciter en parallèle le soutien de leur famille. En outre, une partie des jeunes peuvent rester chez leurs parents et être comptés en tant qu'enfant à charge jusqu'à 21 ans et ainsi faire bénéficier leur famille de prestations de logement. Si l'on compte les enfants à charge, la part des jeunes couverts par une prestation de logement passe ainsi de 23 % à 35 %, ce qui représente au total 1,9 million de jeunes âgés de 18 à 24 ans (Lhommeau, Demangeot, 2016).

Il n'existe aucun chiffre sur le non-recours des jeunes aux aides au logement. Une étude exploratoire réalisée par Marie-Odile Simon à la fin des années 1990 faisait alors apparaître un taux de non-recours très faible à l'aide personnelle au logement (APL), de l'ordre de 1 % dans la population générale, un résultat qui rend une action sur le non-recours particulièrement coûteuse au regard du faible nombre de personnes potentiellement concernées (Simon, 2000). Cette étude mériterait toutefois d'être reproduite en portant un intérêt particulier aux jeunes qui connaissent au fil de leurs parcours des changements de situation plus fréquents et moins prévisibles. Dans quelle mesure les aides au logement sont-elles envisagées et mobilisées comme support à des projets de décohabitation et d'insertion ? Dans quels contextes et sous quelles conditions est-il envisageable et souhaitable de mobiliser ou non ce droit du point de vue des individus ? À titre d'exemple, il est possible que l'on retrouve, parmi les jeunes qui vivent chez leurs parents, des contraintes économiques, des arbitrages familiaux ou des choix personnels qui conduisent les jeunes à ajourner un projet de décohabitation, en écartant la possibilité de mobiliser les aides au logement auxquelles ils pourraient prétendre s'ils quittaient le foyer parental. Le CESE préconisait ainsi d'ouvrir la possibilité de cumuler le bénéfice des allocations familiales et celui des aides au logement pour les étudiants. « Obligés de choisir entre ces deux aides jusqu'à 20 ans, de nombreux étudiants se voient dans l'impossibilité d'accéder au logement autonome, ce qui peut induire des choix d'orientation contraints » (Guichet, 2013, p. 25).

Dans le cadre d'un rapport public sur la simplification de l'accès aux droits sociaux et aux services publics pour les jeunes, Antoine Dulin et Célia Vérot pointent les délais de traitement des demandes d'aides au logement effectuées par les jeunes, qui seraient de trois à quatre mois dans certains départements. Les auteurs s'interrogent sur les effets de ces délais qui peuvent dissuader les demandes ou bien fragiliser les jeunes les plus vulnérables : « Les délais et retards dans les réponses des administrations aux demandes des jeunes peuvent se révéler particulièrement pénalisants, parce qu'ils entraînent des ruptures de prise en charge ou parce qu'ils renforcent la tentation d'abandon de jeunes dont la motivation est fragile ou qui ne sont pas épaulés par leurs parents » (Dulin, Vérot, 2017, p. 20). Aussi proposent-ils de prioriser le traitement des demandes des jeunes vulnérables, comme c'est le cas pour les demandes d'attribution du RSA, et de rendre possible un dépôt anticipé des demandes pour éviter les ruptures de prise en charge et fluidifier les parcours (Dulin, Vérot, 2017).

En plus du coût mensuel des loyers, la demande de garants et le réglement d'une caution constituent deux autres obstacles pour les jeunes qui cherchent à louer un logement sur le marché privé. Selon la FAP, 70 % des jeunes identifient les garanties à apporter au propriétaire ou à l'agence comme le principal obstacle à surmonter pour trouver un logement, et 43 % des jeunes en quête d'un logement estiment qu'il faudrait assouplir les règles de constitution des dossiers pour les locations (Fondation Abbé Pierre, 2013). En effet, les demandes de location se retrouvent en concurrence, et les jeunes sont bien souvent contraints de faire appel à leurs parents ou à leur entourage pour rassurer les bailleurs et maximiser leurs chances d'être retenus. Dans ces conditions, les jeunes qui disposent de revenus faibles et/ou instables et qui ne peuvent compter sur un soutien financier suffisant de la part de leur famille sont confrontés plus que les autres aux obstacles de la demande de garants et du paiement de la caution. Selon le CESE, « les faibles ressources des jeunes les exposent particulièrement à l'inflation des pièces justificatives et garanties [et] deux tiers des agences immobilières continuent de demander des pièces illégales » (Guichet, 2013, p. 31)

Les pouvoirs publics ont mis en place différentes mesures pour lever ces obstacles. C'est le cas de la garantie Visale, une caution accordée au locataire par Action Logement, qui permet la prise en charge de façon transitoire du paiement du loyer et des charges de sa résidence principale en cas d'impayés. La garantie Visale dispense également le locataire d'apporter une autre caution à son bailleur, *via* l'avance Loca-Pass qui permet de financer son dépôt de garantie. Pour pouvoir bénéficier de la garantie Visale, le locataire doit créer un espace personnel sur le site dédié et effectuer une demande. S'il est éligible au dispositif, il reçoit un « visa » à remettre au bailleur avant la signature du bail. Le bailleur doit créer un espace personnel sur le même site et faire une demande de cautionnement concernant le logement à louer. Depuis octobre 2016, la garantie Visale est étendue aux jeunes jusqu'à l'âge de 30 ans, qu'ils soient salariés, non-salariés, étudiants ou chômeurs. Elle est complétée par le dispositif Clé pour « caution locative étudiante » qui s'adresse aux étudiants non-boursiers rattachés fiscalement à leurs parents.

Malgré l'ouverture récente du dispositif à de nouveaux destinataires, Antoine Dulin et Célia Vérot remarquent le faible recours à ce type d'aide. Fin 2016, la garantie Visale n'avait bénéficié qu'à 9 000 personnes. Entre 2015 et 2016, le dispositif Clé n'a concerné que 10 300 jeunes. Le non-recours à la garantie Visale et au dispositif Clé tiendrait selon eux à plusieurs raisons. Tout d'abord, ce type de dispositif reste peu connu et semble relativement complexe, un point déjà souligné par Claire Guichet

dans son avis sur le logement autonome des jeunes (Guichet, 2013). À l'issue de leurs travaux, les auteurs proposent de fusionner l'ensemble des dispositifs au sein de la garantie Visale, en appliquant les mêmes critères d'éligibilité pour tous les jeunes, quelle que soit leur situation. Ils appellent également à la diffusion de campagnes d'information et de communication destinée à améliorer la notoriété de ces dispositifs auprès des jeunes, mais également auprès des professionnels. Ils constatent en effet une méconnaissance chez l'ensemble des professionnels et insistent sur la nécessité de sensibiliser plus particulièrement les professionnels des services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), concernant non seulement l'usage de la garantie Visale, mais également la pratique des baux glissants qui permet aux individus de sous-louer un logement pour une période transitoire *via* un intermédiaire associatif, cela dans le cadre d'un accompagnement social. Enfin, et c'est peut-être la raison principale du faible recours à la nouvelle garantie Visale, les auteurs s'interrogent sur les pistes à explorer pour convaincre les bailleurs privés d'accepter le recours à ce type de dispositif (Dulin, Vérot, 2017). En l'espèce, la particularité du non-recours à ce type de dispositif tient au pouvoir que détiennent les propriétaires de sélectionner les locataires selon leur situation sociale et financière. En 2013, le CESE préconisait ainsi l'universalité des systèmes de caution et de garantie. « Les tentatives de cautions et garanties solidaires à destination de publics cibles ont montré leurs limites. Lorsque le dispositif est ciblé sur des publics considérés comme précaires, le cautionnement solidaire inquiète le bailleur sur la solvabilité du locataire potentiel plus qu'il ne le rassure […] L'universalité des systèmes de caution et de garantie est en effet porteuse de nombreux atouts : non-stigmatisation des publics, diminution importante du coût supporté par les assurés ou encore, possibilité d'un accompagnement social des personnes en difficulté pour payer leur loyer » (Guichet, 2013, p. 26).

La probabilité qu'un ménage âgé de moins de 30 ans soit logé dans le secteur social a considérablement baissé au cours des trente dernières années. Les chances d'obtenir un logement social avant 30 ans sont faibles. Aujourd'hui, les jeunes âgés de moins de 30 ans ne représentent plus que 7 % des ménages locataires du parc social, alors que leurs ressources leur permettraient d'y prétendre bien davantage. Par ailleurs, les ménages âgés de moins de 30 ans représentent 15 % de l'ensemble des ménages éligibles ayant déposé une demande de logement social et vivant actuellement hors du parc social (INSEE, 2017). Selon l'avis du CESE sur le « logement autonome des jeunes », la faible présence des jeunes dans le parc social et leur non-recours à l'offre de logements sociaux renvoient à plusieurs facteurs. Les conditions d'éligibilité et les modalités d'accès au parc social sont relativement méconnues parmi les jeunes, peut-être d'autant plus chez les individus qui n'y ont jamais vécu. Néanmoins, le cœur du non-recours aux logements sociaux se situe ailleurs. Comme c'est le cas pour l'ensemble de la population, le manque de logements disponibles et le faible taux de rotation des ménages engendrent des délais d'attente importants, bien que variables selon les territoires. Le parc social manque en particulier de petits logements adaptés aux besoins des jeunes et accessibles financièrement. Les ménages éligibles qui effectuent une demande se retrouvent alors en situation de non-recours par non-réception, faute de places disponibles. Les files d'attente concernent bien sûr tous les ménages, mais elles auraient un impact particulier sur les jeunes. Les parcours sociaux juvéniles se caractérisent par des variations de situations socioprofessionnelles plus fréquentes et par une plus forte mobilité résidentielle. Cette instabilité augmente le coût du délai d'attente d'une réponse qui a moins de

chance d'arriver au moment opportun dans le parcours des individus. En ce sens, les délais d'attente seraient d'autant plus dissuasifs pour les jeunes. La démarche de constitution d'une demande de logement social perd d'emblée de son intérêt, et une partie des jeunes se trouvent de ce fait en situation de non-recours par non-demande. Enfin, cette non-demande est également alimentée par les représentations négatives qui circulent à propos du parc social et « peuvent contribuer à un phénomène d'autocensure chez les jeunes qui ne se projettent pas dans le parc social » (Guichet, 2013, p. 30).

En 2004, le rapport sur « le logement étudiant et les aides personnalisées » porté par le député Jean-Paul Anciaux pointait le sous-calibrage de l'offre publique de logements réservés aux étudiants et gérés par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS). Le document remarquait d'importantes inégalités territoriales entre les académies. Dans un contexte général de hausse continue de la demande et de crise du marché du logement, le rapport appelait à la réhabilitation de 70 000 chambres traditionnelles et à la construction de 50 000 places supplémentaires réparties sur le territoire national selon les besoins (Anciaux, 2004). Une dizaine d'années plus tard, un rapport publié par la Cour des comptes dresse un bilan contrasté de l'action gouvernementale. Les réhabilitations et les constructions ont pris du retard par rapport aux objectifs fixés, notamment du fait de la concurrence sur le marché foncier avec les opérateurs privés qui, tout en bénéficiant de dispositifs de défiscalisation, ne sont pas soumis aux mêmes contraintes et n'accueillent pas les mêmes publics. Les inégalités territoriales perdurent et continuent de pénaliser les étudiants des académies déjà identifiées comme particulièrement déficitaires en 2004 (Paris, Créteil, Lyon, Lille). Alors que 35 % des étudiants étaient logés dans les cités universitaires durant les années 1960, seuls 7 % restent logés par les CROUS depuis les années 1990. Ces derniers proposent aujourd'hui environ 170 000 places et logent en moyenne 60 % d'étudiants boursiers, 25 % d'étudiants étrangers et 15 % d'étudiants non boursiers (Cour des comptes, 2015).

Alors que la France compte environ 2,5 millions d'étudiants, dont 680 000 boursiers, l'offre publique proposée par les CROUS continue d'être largement inférieure aux besoins sociaux. Cela étant dit, il n'existe pas d'autres données nous permettant d'en dire plus sur les formes du non-recours à l'offre publique de logements étudiants. Il serait par exemple intéressant de savoir si les conditions d'accès aux logements étudiants du CROUS dissuadent les demandes, de connaître le taux de non-attribution parmi les étudiants éligibles ayant fait une demande au CROUS et d'analyser les modalités et les pratiques d'attribution des logements en commission.

Il convient enfin d'ajouter que ce constat d'une offre sous-calibrée et de fortes inégalités territoriales se retrouve concernant les foyers de jeunes travailleurs. Ainsi, en région parisienne, seules 14 % des demandes de logement en FJT sont satisfaites, et les moyens financiers sont insuffisants pour permettre de développer une offre adaptée dans les zones rurales et périurbaines. Le CESE appelle à soutenir financièrement ces structures afin d'augmenter le nombre de places disponibles, de diversifier l'offre et de la rendre plus attractive, de préserver une mixité des publics et de garantir la possibilité d'un accompagnement socioéducatif pour les jeunes les plus vulnérables (Guichet, 2013)

La Fédération acteurs de la solidarité (FAS) publie régulièrement le « Baromètre 115 » dont les résultats donnent un aperçu de l'évolution des demandes et des attributions d'hébergement pour les personnes

sans abri qui appellent le 115. Le baromètre s'appuie sur les données mensuelles de 45 départements qui suivent l'évolution des demandes d'hébergement d'urgence et les réponses apportées. En novembre 2016 puis en juillet 2017, la FAS a souligné la progression particulièrement forte des demandes d'hébergement des jeunes âgés de 18 à 24 ans (FAS, 2016a ; FAS, 2017). Le CESE appelle ainsi à développer des offres spécifiques d'hébergement d'urgence à destination des jeunes (Guichet, 2013).

Le nombre de demandes d'hébergement des jeunes est passé de 13 308 au mois de novembre 2015 à 14 593 au mois de novembre 2016, soit une hausse de près de 10 % des demandes, sachant qu'une même personne peut effectuer plusieurs demandes au cours du même mois. Ainsi, en novembre 2016, 3 964 personnes différentes ont effectué au moins une demande, ce qui représente 16 % de l'ensemble du public en demande d'hébergement sur le mois. Selon la FAS, « la forte augmentation du nombre de jeunes en demande d'hébergement reflète la précarité sociale et économique de cette population, aggravée par les difficultés d'accès aux minima sociaux et les ruptures de parcours liées notamment aux fins de prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance à partir de 18 ans » (FAS, 2016 p. 3). Les jeunes qui ont appelé le 115 sont majoritairement des personnes seules (66 % de personnes seules, dont 51 % d'hommes et 15 % de femmes), mais peuvent également être des personnes en famille (23 %), des couples sans enfant (9 %) et des groupes d'adultes (2 %). Ils sont pour 42 % de nationalité française, pour 7 % de nationalités communautaires et pour 51 %, de nationalités extracommunautaires. À l'image de l'ensemble de la population, les jeunes sont loin de tous recevoir une réponse favorable à l'issue de leur appel au 115, cela en raison du manque de structures dédiées et de places disponibles. Ainsi, à la suite de leurs demandes d'hébergement, 20 % des jeunes ont été systématiquement hébergés, 27 % quelques fois seulement et 53 % des jeunes ayant effectué une demande d'hébergement n'ont jamais été hébergés. Ainsi, le taux de non-attribution consécutive à une demande d'hébergement s'élève à 70 % pour les jeunes âgés de 18 à 24 ans durant le mois de novembre 2016 (FAS, 2016a). Dans sa synthèse hivernale 2015-2016, la FAS constate une augmentation des demandes d'hébergement de 13 % pour les femmes seules entre l'hiver 2015 (37 248 demandes) et l'hiver 2016 (42 006 demandes). Or, les femmes seules qui sollicitent le 115 sont en moyenne plus jeunes que la population générale des demandeurs. Ainsi, 28 % des femmes seules qui appellent le 115 ont entre 18 et 24 ans (FAS, 2016b).

La progression des demandes d'hébergement des jeunes entre les mois de juin 2016 et juin 2017 est de 16 %, même si compte tenu du début de la période estivale, le total des demandes (13 205 demandes) et le nombre de personnes concernées (3 389 personnes) sont légèrement inférieurs à ceux observés au mois de novembre 2016. La typologie des jeunes en demande d'hébergement est semblable, avec une représentation légèrement plus forte des femmes isolées (17 % de l'ensemble des demandes des jeunes en juin 2017 contre 15 % en novembre 2016). Le baromètre de juin 2017 nous apprend que les jeunes âgés de 18 à 24 ans qui effectuent une demande au 115 sont moins nombreux à être systématiquement hébergés par rapport au reste de la population (21 % pour les jeunes contre 25 % pour les autres tranches d'âge) et plus nombreux à ne jamais être hébergés (54 % pour les jeunes contre 51 % pour les autres tranches d'âge). Au regard de ces statistiques, il semblerait donc que le fait d'être jeune diminue la probabilité de se voir proposer une solution d'hébergement lorsqu'un individu appelle le 115 (FAS, 2017).

2. Le phénomène du non-recours au cœur de la catégorie des « jeunes en errance »

Cette deuxième sous-partie examine plus en profondeur la question du non-recours dans le champ de l'hébergement et du logement en s'intéressant au non-recours à l'aide publique des « jeunes en errance ». Un champ de littérature émerge dans durant les années 1990 et participe à la construction d'une catégorie qui identifie des groupes de jeunes mobiles et visibles sur dans l'espace public et dont la présence dérange les pouvoirs publics et interpelle les professionnels de jeunesse. Sur la base de différentes études et de diagnostics territoriaux, l'on prête aux jeunes appartenant à cette catégorie deux points communs : ne pas avoir de logement ni d'hébergement stable et se tenir à distance des dispositifs d'insertion auxquels ils pourraient prétendre. C'est précisément cette relation entre la catégorie des « jeunes en errance » et le « non-recours » à l'aide publique qui est ici le support de notre réflexion. En effet, si la plupart des travaux portant sur les « jeunes en errance » ne mobilisent pas directement la notion de non-recours, ils s'interrogent systématiquement sur les raisons qui conduisent certains jeunes à se tenir à l'écart des institutions et à refuser de s'inscrire dans le modèle dominant de l'insertion socioprofessionnelle. La catégorie des « jeunes en errance » considère ainsi la propension de certains jeunes à ne pas recourir à tout ou partie de l'aide publique comme une composante de sa définition.

Après un retour sur l'émergence de la catégorie des « jeunes en errance » et sur la dialectique entre une approche sécuritaire et une approche compassionnelle qui traverse son processus de construction, nous verrons dans quelle mesure les « jeunes en errance » deviennent une figure emblématique du non-recours et en quoi l'émergence d'une telle figure pointe en creux les insuffisances et les défaillances des politiques publiques de jeunesse conduites depuis la fin des années 1970. Il s'agira ensuite d'éclairer le phénomène du non-recours tel qu'il se joue pour les jeunes concernés, en cherchant à comprendre le rapport qu'ils entretiennent avec l'offre sociale.

L'émergence de la catégorie des « jeunes en errance »

Dans le cadre des travaux menés avec les Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation actives (CEMEA), François Chobeaux remarque l'apparition des « zonards » dans le courant des années 1980, aux abords des grands festivals de musique et de théâtre. « Ils se qualifient entre eux de zonards, acteurs d'une zone revendiquée, à la fois style et éthique de vie qu'ils disent avoir consciemment choisis dans une recherche de liberté et de convivialité pour mettre leurs actes en accord avec leur pensée et leur analyse sociale » (Chobeaux, 2011 [1996], p. 28). Les travaux collectifs portés par François Chobeaux seront précurseurs et fondateurs dans la construction de la catégorie des « jeunes en errance ». L'expression « jeunes en errance » est avancée pour la première fois en 1991 pour qualifier la situation de ces groupes de jeunes qui se revendiquent zonards (Chobeaux, 2009, p. 27). Selon Patrice Pattegay, « les jeunes en errance sont décrits comme des zonards, âgés pour la plupart de 16 à 30 ans, souvent accompagnés de nombreux chiens, se déplaçant sans but et sans projet en petits groupes informels à la structuration éphémère, utilisant massivement l'alcool et des

psychotropes divers, errant du printemps à l'automne au hasard des occasions et des rencontres » (Pattegay, 2001, p. 259). Si l'errance apparaît dans un premier temps festivalière et estivale, le phénomène semble rapidement prendre de l'ampleur et se transformer. Sous l'effet du chômage de masse et des difficultés d'accès au logement, l'errance juvénile tend à devenir territoriale et durable (Chobeaux, 2009, p. 23-40). Dans le courant des années 1990, le problème social des « jeunes en errance » est mis à l'agenda politique. Les arrêtés anti-mendicité pris à l'encontre des populations se regroupant en marge des grands festivals et dans les centres-villes touristiques font polémique (Rothé, 2016, p. 65-70). « Autour de l'été 1995, les médias s'emparent du problème des "jeunes en errance" et le publicisent autour de la dichotomie qui structure le débat : jeunes en danger ou jeunes dangereux ? » (Rothé, 2016, p. 68). Dans la foulée, la publication de plusieurs rapports participe à l'émergence de la catégorie des « jeunes en errance » (Chobeaux, Hirtz, 1998 ; Lagandré, 1995 ; Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2000 ; Quaretta, 1995 ; Vidal-Naquet, 1998 ; Vidal-Naquet, Thiévant, 1997).

Différents auteurs analysent le processus de construction de la catégorie des « jeunes en errance » (Chobeaux, 2009 ; Chobeaux, 2011 [1996] ; Pattegay, 2001 ; Rothé, 2010 ; Rothé, 2016). En 2001, Patrice Pattegay souligne la faiblesse des enjeux cognitifs et scientifiques dans le processus de construction de la catégorie des jeunes en errance. Il remarque au cœur de ce processus une forme de dialectique entre une approche sécuritaire et une approche compassionnelle de l'errance juvénile (Pattegay 2001). Dans un ouvrage plus récent issu de son travail de thèse, Céline Rothé approfondit ce travail d'analyse en revenant en détail sur les enjeux qui entourent la constitution de la catégorie des « jeunes en errance » (chapitre 2), sur l'institutionnalisation d'une catégorie d'action publique (chapitre 3) et sur les évolutions du traitement social et politique de l'errance juvénile (chapitre 4) [Rothé, 2016, p. 49-99] : « La publicisation du phénomène de l'errance des jeunes s'articule autour de deux paradigmes principaux. […] Le premier est compréhensif et compassionnel, il met l'accent sur la souffrance sociale vécue par les jeunes en difficulté d'insertion et sur les causes de ces difficultés d'insertion dans une perspective de prévention. Le second paradigme est sécuritaire, il traite de l'impact collectif du phénomène de l'errance des jeunes et insiste sur les solutions à apporter pour faire cesser les comportements déviants de jeunes, par ailleurs souffrants. » (Rothé, 2016, p. 80.)

Avec la fin des grands rassemblements festivaliers, le paradigme compassionnel semble prendre le pas sur le paradigme sécuritaire. Céline Rothé souligne toutefois la persistance du registre sécuritaire et sa complémentarité avec le registre compassionnel dans le cadre d'une lecture de l'errance juvénile centrée sur les risques sanitaires et sociaux associés au phénomène. L'auteure s'appuie ainsi sur les travaux de Didier Fassin pour décrypter un processus de psychologisation des questions sociales et de sanitarisation de l'errance juvénile qui met l'accent sur la prise en charge de la souffrance physique et psychique des individus (Fassin, 2000 ; Fassin, 2004 ; Fassin, 2006).

Une figure du non-recours qui pointe les défaillances des politiques publiques

Plusieurs éléments avancés dans la littérature sur l'errance juvénile se révèlent éclairants pour mieux comprendre la relation entre la catégorie des « jeunes en errance » et le phénomène du non-recours. Le premier consiste à remarquer que la catégorie des « jeunes en errance » émerge comme une figure emblématique du non-recours des jeunes et pointe en creux les insuffisances et les défaillances des politiques publiques. C'est pourquoi cette catégorie pose d'abord problème aux institutions de droit commun qui mettent en œuvre les dispositifs d'insertion, avant d'être finalement mobilisée bien au-delà de son objet initial pour désigner les populations juvéniles qui échappent à l'offre sociale.

En France, la catégorie « jeunes sans domicile », puis celle des « jeunes en errance » succèdent aux catégories des « jeunes non scolarisés » (1976), des « jeunes en difficulté » (1980), et précèdent d'autres catégories comme celle des « jeunes en risque d'exclusion » (1997), des « jeunes décrocheurs » ou plus, récemment, celle des « jeunes NEET » (Firdion, 2000). Or, cette figure des « jeunes en errance » émerge une dizaine d'années après le rapport de Bertrand Schwartz et la création des missions locales chargées de faciliter l'insertion professionnelle et sociale des « jeunes en difficulté » (Schwartz, 1981). Observateur attentif de l'émergence du phénomène de l'errance juvénile, François Chobeaux estime que « ces mesures ne prennent pas la mesure des transformations induites par le choc pétrolier de 1973 et les remaniements économiques qui l'ont suivi. En particulier, elles négligent le fait que ces éléments ont radicalement transformé la question de l'insertion des jeunes, en la faisant passer de simples accompagnements techniques, conduisant à une qualification professionnelle et à l'employabilité, à la gestion de dynamiques massives et générationnelles d'échecs et d'exclusions » (Chobeaux, 2009, p. 25). Céline Rothé rappelle ainsi que les différents acteurs réunis au sein des missions locales, principalement issus de l'éducation populaire et de l'éducation permanente, se montrent peu sensibles à l'apparition des « jeunes en errance », du fait de leur invisibilité institutionnelle, de l'action davantage orientée vers le retour en formation et en emploi, de l'attention plus forte portée aux publics discriminés comme les jeunes étrangers et les jeunes femmes, et de la tendance générale à assimiler les jeunes marginaux aux jeunes délinquants (Rothé, 2016, p. 61-65). « C'est durant les années 1990 que l'injonction à la prise en charge des jeunes à la marge des institutions va aller en s'accentuant et se cristallisera dans l'institutionnalisation de problème social des "jeunes en errance". […] La figure des "jeunes en errance" émerge à ce moment comme un emblème de ceux qui questionnent le plus les politiques d'insertion, du fait de leur distance invisible aux institutions de l'insertion » (Rothé, 2016, p. 61 et p. 63). Aujourd'hui, « encore plus qu'au début des années 1990, l'existence des jeunes en errance questionne les dispositifs éducatifs et sociaux de prévention ou d'accompagnement, qu'ils évitent soigneusement ou instrumentalisent sans se livrer » (Chobeaux, 2009, p. 38). La catégorie des « jeunes en errance » continue de porter en creux un questionnement, sinon une remise en cause des postures et des pratiques professionnelles vis-à-vis des jeunes considérés comme les plus éloignés des institutions. Elle pointe les faiblesses et les défaillances des politiques antérieures, que ce soit en matière de repérage des situations d'accompagnement social ou de réponses concrètes aux besoins des jeunes (Chobeaux, 2009, p. 37-40 ; Chobeaux, 2011 [1996], p. 81-93 ; Pattegay, 2001 ; Rothé, 2016, p. 61-65).

« Si en 1991 l'expression "jeunes en errance" paraissait claire, car appliquée à une population semblant alors relativement homogène, son utilisation aujourd'hui est devenue tellement large qu'elle ne veut plus dire grand-chose (sauf à mettre dans cette catégorie tous ceux qui ne trouvent pas chaussure à leur pied dans la panoplie de l'offre sociale et professionnelle) » (Chobeaux, 2009, p. 45). Cette dernière citation laisse ainsi entrevoir une certaine proximité entre les notions d'« errance » et de « non-recours », puisque l'errance semble devenir un qualificatif accolé aux populations juvéniles pour lesquelles l'offre sociale et professionnelle s'avère inadéquate sinon inexistante.

Une première lecture du non-recours par non-demande des « jeunes en errance »

Les premiers travaux mettent en exergue le non-recours par non-demande comme une caractéristique marquante du rapport entre les « jeunes en errance » et les institutions. Cette non-demande trouve sa source dans un refus des contraintes régulant l'accès aux dispositifs, un rejet plus général des normes sociales dominantes de l'insertion socioprofessionnelle et une posture de méfiance pointée dès les années 1990 envers les travailleurs sociaux et « vis-à-vis de tout ce qui peut leur apparaître comme étant une intervention éducative destinée à les amener à s'interroger sur leur vie » (Chobeaux, 2011 [1996], p. 64) François Chobeaux remarque ainsi « une double différence essentielle » qui, de son point de vue, distingue « radicalement » ces jeunes des autres jeunes destinataires des politiques publiques d'insertion et d'accompagnement social. Ils ne se positionnent pas comme des victimes d'un système excluant, et revendiquent le droit à une vie en dehors des normes sociales dominantes de l'insertion par l'emploi, le logement et la famille (Chobeaux, 2016, p. 25). Cet éloignement vis-à-vis des normes sociales dominantes et cette méfiance vis-à-vis des institutions et des travailleurs sociaux se retrouveraient dans une attitude générale de refus des contraintes associées aux dispositifs sociaux d'insertion. Les « jeunes en errance » se caractériseraient par une propension plus forte que les autres à vouloir s'abstraire de ces contraintes, jugeant les dispositifs sociaux d'insertion trop exigeants, trop codifiés et en décalage avec leurs besoins. François Chobeaux réinscrit cette posture des « jeunes en errance » dans la perspective de leurs trajectoires sociales et institutionnelles. Il l'associe ainsi aux expériences négatives que les individus retirent de leurs contacts plus ou moins contraints et souvent décevants avec les services sociaux et les institutions d'insertion (Chobeaux, 2009).

Si l'on reprend la typologie du non-recours proposée par l'ODENORE (Warin, 2016a ; Warin, 2016b), le non-recours des « jeunes en errance » renverrait essentiellement à un non-recours par non-demande qui, avec le temps et la répétition des expériences négatives, aurait tendance à devenir une posture générale vis-à-vis de toute offre sociale jugée trop contraignante. Cette non-demande prendrait la forme d'un désintérêt affiché pour le contenu d'une offre sociale jugée inadaptée, insuffisante et inefficace (Warin, 2008). Elle exprimerait également un désaccord de fond sur la logique de projet qui fonde les modalités d'accompagnement social et régule les conditions d'accès à l'offre sociale (Warin, 2011). Cette non-demande serait par ailleurs alimentée par des formes de non-réception liées aux manques de places dans les dispositifs, aux silences des administrations qui ne répondent pas aux demandes, au caractère précaire et inefficace des propositions formulées. La relation entre les formes de non-recours

par non-réception et par non-demande est ainsi explicitée par Julien Lévy concernant le cas typique du non-recours au 115 dans le champ de l'urgence sociale où l'absence de réponse, les réponses négatives et les propositions insatisfaisantes finissent par dissuader les demandes (Lévy, 2015).

Dès les années 1990, François Chobeaux s'interroge sur les modalités de la relation que les travailleurs sociaux peuvent construire avec « ceux qui ne demandent rien » (Chobeaux, Hirtz, 1998). Il propose de saisir cette posture apparente de non-demande des « jeunes en errance » comme un objet de questionnement des pratiques professionnelles et des normes d'insertion. Il remarque que cette posture de « non-demande » désarçonne la plupart des professionnels qui apprennent au cours de leur formation et au fil de leurs expériences à travailler selon la logique de projet. Il souligne en parallèle le risque pour des professionnels centrés sur l'émergence et la formulation d'une demande de n'obtenir que des demandes stéréotypées en réponse à des injonctions institutionnelles et sociales dont les professionnels se font les agents plus ou moins conscients (Chobeaux, 2011 [1996]). François Chobeaux évoque ainsi la nécessité de « travailler dans la non-demande durant les premières années de vie dans la marginalité » (Chobeaux, 2016, p. 26). Ce travail dans la non-demande est envisagé comme l'un des préalables nécessaires pour désamorcer les représentations négatives des jeunes sur l'accompagnement social et pour construire une relation de reconnaissance réciproque au sein de laquelle les usagers se sentent considérés comme des personnes (Chobeaux, 2011 [1996]).

Si la catégorie des « jeunes en errance » pointe en creux les insuffisances et les défaillances des institutions de droit commun et du modèle dominant de l'insertion socioprofessionnelle, Céline Rothé décrypte dans son ouvrage un processus de psychologisation des questions sociales et de sanitarisation de l'errance qui met l'accent sur la prise en charge de la souffrance physique et psychique des individus. Elle remarque ainsi la diffusion des travaux des psychocliniciens et des socio-psychanalystes pour envisager l'errance sous l'angle d'une « expérience de la vacuité » (Rothé, 2016, p. 58-60). Dans cette perspective, l'errance juvénile apparaît comme une « évasion nécessaire » faisant suite à une enfance particulièrement difficile (Gutton, Slama, 1994), « une fuite illusoire et sans fin » marquée par des ruptures multiples qui alimentent une « dynamique abandonnique installée depuis la petite enfance » (Chobeaux, 2011 [1996] ; Chobeaux, 2016). L'errance renvoie ainsi à un défaut d'inscription et de filiation qui est parfois masqué derrière une « une suradaptation paradoxale » (Douville, 2007 ; Douville, 2012). Elle constituerait l'une des figures contemporaines de la « disparition de soi » (Le Breton, 2004 ; Le Breton, 2007 ; Le Breton, 2015), et serait un symptôme du « syndrome d'auto-exclusion » (Furtos, 2002). Dans un article récent, François Chobeaux place « la question psy au cœur de l'errance » en proposant une analyse de l'errance et de la non-demande au croisement de la psychologie clinique et de la psychanalyse. Il insiste ainsi sur la « dimension individuelle, intime, qui agit et qui ou bien aide à transformer, à déplacer, à décaler le projet et à interroger le rêve, ou bien conduit à un repli, à un enfermement dans un modèle impossible, dans un idéal illusoire sans solution alternative. Cela renvoie à la façon dont chacun a été aimé et a appris à s'aimer, puis à se détacher. Cela renvoie à la façon dont chacun a appris les limites, les impossibles, et les possibles. Ici les échecs des résolutions maturantes du processus d'attachement et de l'Œdipe pèsent lourd. [De ce point de vue,] si l'errance, cette dynamique de vide, agit à tout âge, évidemment les âges d'adolescence et de jeunesse ajoutent leurs propres marques dans ce paysage : effets de l'impulsivité,

de l'intolérance à la contradiction et à la frustration, effets de la toute-puissance imaginaire mise en acte dans le réel, effets des expérimentations souvent non accompagnées, effet des fonctionnements groupaux qui permettent de se fabriquer une identité quand on ne sait pas qui on est, et inadaptation des dispositifs d'aide à l'insertion aux réalités de ces adolescents et jeunes. » (Chobeaux, 2016, p. 24-27)

La dimension identitaire et politique du non-recours des « jeunes en errance »

Une lecture alternative relativise la propension des « jeunes en errance » à ne pas recourir aux dispositifs et insiste sur la dimension identitaire du rapport que les jeunes construisent avec le système d'aide (Rothé, 2016 ; Pimor, 2014b). Dans le cadre d'une sociologie compréhensive et interactionniste, ils éclairent les processus sociaux à l'œuvre dans la construction des « carrières déviantes » (Becker, 1985). À rebours de l'idée d'errance comme expérience de la vacuité, ces travaux mettent ainsi l'accent sur la socialisation marginale des jeunes qui font l'expérience de la vie à la rue (Parazelli, 2002).

En tant que psychologue clinicien et psychanalyste, Olivier Douville rappelle l'importance d'une approche pluridisciplinaire pour comprendre la relation entre précarité socioéconomique, d'une part, et précarité physique et psychique, d'autre part (Douville, 2012). En effet, les raisons profondes de la « non-demande » des « jeunes en errance » peuvent être réduites à leur seule dimension psychologique, ce qui relève alors d'une forme d'individualisation et de psychologisation du non-recours. Ce type de raisonnement peut conduire à réduire les causes profondes de la non-demande aux failles psychologiques des individus, évacuant du même trait les formes de rationalité conduisant les individus à ne pas recourir à l'offre sociale, ainsi que les logiques institutionnelles, sociales et politiques à l'œuvre dans le phénomène du non-recours. Qui plus est, ce raisonnement s'appuie sur une conception des âges de la vie qui prête à l'adolescence et à la jeunesse des dispositions spécifiques qui seraient propices à l'errance et plus largement au non-recours telles que l'impulsivité, l'intolérance à la contradiction et à la frustration, le sentiment de toute-puissance ou le rapport au temps construit dans l'immédiateté. Autrement dit, le processus d'individualisation et de psychologisation de la non-demande relève d'une forme d'infantilisation des jeunes vulnérables, adossée à une représentation essentialiste des âges de la vie qui dénigre aux jeunes leur capacité de juger et de décider pour eux-mêmes (Vial, 2017).

Or, les jeunes en errance affichent dans l'ensemble une connaissance experte du système d'aide qui facilite la mise en œuvre d'un recours routinier, mais sélectif à l'offre sociale. Céline Rothé propose ainsi la notion de « recours partiel » pour « signifier qu'une partie uniquement de l'aide est prise en considération par les jeunes » dans le cadre d'une « logique instrumentale d'usage » (Rothé, 2016, p. 194). Elle propose également la notion de « recours détourné » pour exprimer « l'idée de détournement symbolique des objectifs du dispositif public. Des objectifs de l'insertion ou de sortie de la rue, les jeunes détournent les dispositifs en les transformant en lieu de marginalité, validant ainsi leur droit à une existence défiant les normes sociales » (Rothé, 2016, p. 199). Ces deux idées sont développées dans le chapitre 8 de son ouvrage consacré aux « usages tactiques de l'infra-assistance » (Rothé, 2016, p. 185-212). Dans ce chapitre, les pratiques et les discours développés par les « jeunes en errance » vis-à-vis de l'aide sociale

sont analysés comme des réponses à la stigmatisation dont ils sont objets. S'ils revendiquent le droit à une vie hors-norme qui légitime un recours durable à l'assistance, ils se démarquent toutefois de la figure repoussoir des « clochards » et évitent de fréquenter les lieux où ce type d'étiquetage est trop pesant. Ils valorisent en parallèle les pratiques de débrouille et présentent le recours à l'aide sociale comme une forme de dépannage (Rothé, 2016). Le recours partiel et détourné des jeunes à l'aide sociale témoigne des marges d'action des individus pour tenter d'obtenir certaines ressources tout en essayant de construire une identité valorisante. Les pratiques et les discours revendiqués par les jeunes pour justifier le rapport instrumental qu'ils entretiennent avec l'aide sociale sont envisagés comme des réactions, plus ou moins conscientes, aux stigmates sociaux qui poursuivent les marginaux. Au fil du temps, l'usage de ce répertoire de pratiques et de discours semble venir renforcer la dynamique de construction de la carrière des « jeunes en errance ». Dans cette perspective, Céline Rothé s'interroge ainsi sur les effets positifs et pervers d'une prise en charge spécifique des « jeunes en errance » qui, tout en rendant possible l'accès à certaines ressources *via* un recours partiel à l'offre sociale, participe au cloisonnement des publics destinataires des politiques sociales (Rothé, 2010).

À l'issue d'un travail ethnographique réalisé avec un groupe de jeunes « zonards », Tristana Pimor réfute le « caractère désorganisé de conduites de ces jeunes » et met en lumière « la fonction socialisatrice marginale de la rue » (Pimor, 2014a, p. 70). Elle s'intéresse à la « culture zonarde » et remarque le partage d'une vision du monde et de références culturelles spécifiques au sein du groupe de zonards qu'elle rencontre. À l'inverse des représentations stigmatisantes sur l'apathie des « jeunes en errance » ou sur le caractère anomique de leur mode de vie, « tous sont animés de projets de voyage […], d'un rejet affiché pour la vie normée […], affirment haut et fort que la rue est un choix […], [et] qu'ils désirent vivre dans la nature » (Pimor, 2014a, p. 76-77). Tristana Pimor s'attache alors à décrire le processus de socialisation aux modes de vies zonards et les carrières qui engagent les individus dans une identité déviante par rapport aux normes sociales dominantes. Elle propose un modèle qui distingue quatre séquences dans la carrière des zonards, chacune des séquences renvoyant à une catégorie de zonards du groupe que Tristan Pimor a fréquenté : les « satellites » ; les « zonards intermittents » ; les « zonards experts » ; les « *travellers* » (Pimor, 2013 ; Pimor, 2014a ; Pimor, 2014b). L'approche ethnographique adoptée par Tristan Pimor n'est pas centrée sur le rapport qu'entretiennent les individus aux institutions et à l'aide sociale. Des éléments sur le non-recours affleurent à certains endroits et confirment que les zonards entretiennent un rapport utilitariste avec l'aide sociale, connaissent et mobilisent les aides financières et alimentaires lorsqu'ils en ont besoin, tout en valorisant les pratiques d'entraide et de débrouille permettant de garder une certaine indépendance vis-à-vis du système social.

Les travaux de Tristana Pimor et de Céline Rothé partagent un certain nombre de points communs qui conduisent à prêter une dimension identitaire au non-recours. Tristan Pimor semble toutefois aller un cran plus loin dans son analyse de la « culture zonarde » en considérant que les pratiques et les discours spécifiques développés par les jeunes ne peuvent se réduire à une forme d'adaptation à la contrainte ou de réaction à la stigmatisation. Si l'on suit son analyse, les revendications politiques associées à la « culture zonarde » seraient alors non seulement le signe de la dimension identitaire, mais également celui de la dimension politique du non-recours.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique est un phénomène massif qui se retrouve dans une diversité de domaines (insertion, logement, santé, etc.). Si le phénomène touche l'ensemble des milieux sociaux, il impacte davantage les jeunes les plus vulnérables, sans diplôme et/ou sans soutien familial. Les difficultés d'accès aux droits et aux services rencontrées par les jeunes adultes participent ainsi à la montée de la pauvreté et au creusement des inégalités. Le non-recours des jeunes adultes émerge aujourd'hui en tant que problème public. Dans la continuité de travaux précurseurs sur la place des jeunes dans le modèle de protection sociale (Charvet *et al.*, 2001 ; Foucauld, Roth, 2002 ; Hirsch, 2009 ; IGAS, 2015), l'analyse des raisons et des enjeux du non-recours contribue à renouveler le questionnement autour du régime de citoyenneté socioéconomique réservé aux jeunes adultes (Chevalier, 2017). Le problème public du non-recours est mobilisé comme un nouvel argument scientifique et politique en faveur d'une transformation des politiques sociales de jeunesse. Cette transformation passerait en particulier par la revalorisation des droits sociaux destinés aux jeunes, par le passage d'une logique de statuts lié à l'âge à une logique de parcours de vie et par la réorganisation d'un paysage institutionnel particulièrement complexe (Dulin, 2012 ; Dulin, 2015 ; Dulin, Vérot, 2017). Cette prise en compte du non-recours des jeunes adultes par les pouvoirs publics reste toutefois partielle et tardive. La reconnaissance politique de ce problème public se heurte en effet à différents obstacles institutionnels et à des résistances politiques qui conduisent au choix politique de maintenir le traitement spécifique réservé aux jeunes adultes par l'État social.

L'approche des politiques publiques par le non-recours est susceptible de renouveler ce questionnement autour de l'accès aux droits sociaux des jeunes adultes. Elle a vocation à dépasser le constat bien documenté sur l'absence ou sur la faible consistance des droits sociaux destinés aux jeunes adultes. Le premier apport de cette approche par le non-recours est d'éclairer les difficultés concrètes auxquelles les jeunes sont confrontés au fil de leurs parcours. Ces difficultés d'accès aux droits et aux services s'expliquent en premier instance par le manque d'information et de préparation des individus à la complexité des multiples démarches auxquelles ils sont confrontés lorsqu'ils quittent le système scolaire. Le deuxième apport de cette approche par le non-recours est de permettre d'aller au-delà de l'analyse de ces obstacles – liés au manque de lisibilité de l'offre publique et à la complexité des procédures administratives – pour questionner plus directement le pouvoir d'information, de proposition et de décision des professionnels de jeunesse. Une partie du non-recours découle en effet de pratiques professionnelles de prévention ou de sanction d'attitudes et de comportements jugés déviants vis-à-vis de l'assistance publique. Le troisième apport de cette approche par le non-recours est de révéler la part active du non-recours lorsque les jeunes adultes choisissent délibérément de se passer de l'aide publique. Le non-recours à l'aide publique prend alors une dimension identitaire et devient une preuve d'autonomie dans la perspective du devenir adulte. Le non-recours à l'aide publique prend également une tournure plus politique lorsqu'il s'agit pour les individus de critiquer le contenu de l'offre publique proposée aux jeunes adultes ou bien de contester les verdicts sociaux auxquels ils sont assignés par le biais des dispositifs publics.

Afin de nourrir la littérature sur le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique, il serait particulièrement intéressant de réaliser un suivi longitudinal d'une cohorte d'individus pour mieux comprendre comment le non-recours s'inscrit dans le temps long des parcours sociaux et des histoires de vie. Dans une perspective comparative, il serait également nécessaire d'analyser dans quelle mesure les systèmes locaux d'action publique, d'une part, et les régimes nationaux de citoyenneté socioéconomique, d'autre part, exercent un effet sur le phénomène du non-recours dans les parcours sociaux juvéniles.

L'une des limites de cette approche par le non-recours tient au manque et surtout à la dispersion des données sur le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique. Dans le champ des travaux qui s'intéressent aux parcours sociaux des jeunes et aux politiques publiques de jeunesse, la notion de non-recours reste encore peu mobilisée. Pour contourner cette limite, il est toutefois possible d'analyser des travaux antérieurs sous l'angle du non-recours. Plusieurs figures issues de travaux scientifiques et qui se retrouvent mobilisées dans les discours politiques incarnent en effet une forme de distance jugée problématique entre les jeunes et les institutions publiques. C'est ainsi le cas des « jeunes sans avenir » à la fin des années 1970 (Pialoux, 1979), des jeunes qui traversent l'expérience sociale de la « galère » à partir des années 1980 (Dubet, 2008 [1987]), des individus rassemblés sous l'étiquette de la catégorie des « jeunes en errance » depuis les années 1990 (Chobeaux, 2011 [1996], 2009 ; Pattegay, 2001 ; Pimor, 2014a ; Rothé, 2016), des jeunes « déscolarisés » (Œuvrard, Glasman, 2011), « décrocheurs », « décrochés », « en situation de décrochage » (Esterle-Hedibel, 2006a ; Esterle-Hedibel, 2006b ; Millet, Thin, 2012 [2005]), absents (Douat, 2011 ; Douat, 2010 ; Douat, 2007) au tournant des années 2000, et enfin plus récemment des individus rassemblés au sein de la catégorie hétérogène des jeunes ni en emploi, ni en formation, ni dans le système scolaire (NEET) [Eurofound, 2012 ; Longo, Gallant, 2016]. L'analyse de ces travaux sous l'angle du non-recours permet ainsi d'enrichir la grille de compréhension du phénomène général de non-recours, notamment lorsqu'il s'agit de montrer que la non-demande s'accompagne d'une critique des normes sociales dominantes et/ou lorsqu'elle marque un refus de la condition sociale à laquelle les individus se sentent assignés. La succession de ces figures juvéniles du « non-recours » est aussi un indicateur du processus d'évolution des politiques publiques de jeunesse. La succession de ces figures juvéniles du « non-recours » est aussi un indicateur du processus d'évolution des politiques publiques de jeunesse. L'émergence de chacune de ces figures sur la scène publique constitue en effet une occasion pour les pouvoirs publics de proposer une nouvelle réponse publique censée combler les lacunes des dispositifs antérieurs, sans toutefois remettre en cause les logiques générales du système. C'est pourquoi, selon un effet de dépendance au sentier emprunté, les mesures se succèdent, les institutions se multiplient, les dispositifs se superposent, et le régime de citoyenneté socioéconomique réservé aux jeunes se perpétue (Chevalier, 2017 ; Chevalier, 2012).

BIBLIOGRAPHIE

Aldeghi I., Guisse N., Hoibian S. Jauneau-Cottet P., Maes C., *Baromètre DJEPVA sur la jeunesse 2016,* INJEP Notes & rapports/Rapport d'étude, CREDOC en collaboration avec l'INJEP, 2016.

Amsellem-Mainguy Y., Timoteo J., « Quelles politiques pour la jeunesse ? L'accès à la santé », in Amsellem-Mainguy Y., Timoteo J., *Atlas des jeunes en France*, Autrement, Paris, 2012, p. 68-69.

Anciaux J.-P., *Le logement étudiant et les aides personnalisées,* Rapport pour le Premier ministre, 2004.

Andrade C., « The economics of welfare participation and welfare stigma. A review », *Public Finance and Management*, n° 2, vol. 2, 2001, p. 294-333.

Appay B., « Précarisation sociale et restructurations productives », in Appay B., ThÉbaud-Mony A., *Précarisation sociale, travail et santé*, IRESCO, Actions scientifiques fédératives, Paris, 1997, p. 509-554.

Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV), *L'accès au logement, déterminant pour l'autonomie des jeunes*, Rapport de l'observatoire de la jeunesse solidaire, 2015.

Becker H., *Outsiders*, Métailié, Paris, 1985.

Big Bang des politiques jeunesse, « Pour un Big Bang des politiques jeunesse », 2011, [http://www.bigbangjeunesse.net/].

Borgetto M., Chavière M., Frotiée B., Renard D., *Le débat sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative*, CERSA/CNAF Dossier d'étude n° 60, Paris, septembre 2004.

Bourdieu P., Passeron J.-C., *La reproduction*, Minuit, Paris, 1970.

Bourdieu P., Passeron J.-C., *Les héritiers*, Minuit, Paris, 1966.

Bourdon S., Belisle R., « Jeunes sans emploi et sans diplômes, aspirations scolaires et besoins de soutien », in Longo M.-E., Gallant N. (dir.), « Les jeunes ni en emploi, ni en formation (NEEF). Questions sur une catégorie de politiques publiques », *Bulletin d'information de l'Observatoire jeunes et société*, n° 2, vol. 13, 2016.

Bourguignon F., *Comité national d'évaluation du RSA. Rapport final*, La Documentation française, Paris, 2011.

Bregeon P., « Comprendre les formes de non-recours de la part des jeunes "à bas niveau de qualification" », actes du colloque « Le non-recours en débat. Expériences et usages des droits et des services sociaux parmi les professionnels et les ayants droit », Angers, 2013.

Brice L., Datsenko R., Guisse N., Hoibian S., Lautié S., *Baromètre DJEPVA sur la jeunesse 2017*, INJEP Notes & rapports, CREDOC en collaboration avec l'INJEP, 2017.

Brocas A.-M., Olier L. (dir.), *Santé des jeunes,* Rapport d'étude de la DREES, 29 octobre 2009.

Bureau M.-C., Rist B., Lima L., Trombert C., « La traduction de la demande d'aide sociale. Les cas du handicap et de l'insertion des jeunes », *Revue française d'administration publique*, n° 145, 2013, p. 175-188.

Cahuc P, Carcillo S., Zimmermann K.-F., « L'emploi des jeunes peu qualifiés en France », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 4, 2013.

Castell L., Portela M., Rivalin R., « Les principales ressources des 18-24 ans. Premiers résultats de l'enquête nationale sur les ressources des jeunes », DREES, *Études et résultats*, n° 965, 2016.

Catrice-Lorey A., « Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, vol. 30, 1976, p. 127-137.

Catrice-Lorey A., « Les pauvres de la protection sociale, 1955-2016 », in Warin P., *Le non-recours aux politiques sociales*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2016, p. 181-189.

Charvet D., Andrieu P.-J., Labadie F., Padis M.-O., Théry M., *Jeunesse, le devoir d'avenir*, La Documentation française, Paris, 2001.

Chastand A., « Le ciblage des familles bénéficiaires du RMI : retour sur une erreur de mesure », *Recherches et prévisions*, n° 22-23, 1990, p. 41-48.

Chauveaud C., Vial B., Warin, P., *Non-recours à l'offre d'enseignement et de formation des jeunes de 15 à 24 ans en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Rapport de recherche ODENORE pour l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse (OEJAJ), 2016a.

Chauveaud C., Vial B., Warin, P., « Le non-recours aux dispositifs d'enseignement et de formation professionnelle en Fédération Wallonie-Bruxelles », *Working Paper de l'ODENORE*, n° 20, 2016b.

Chauveaud C., Warin P., « Le non-recours : un intérêt médiatique croissant », in ODENORE, *L'Envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte, Paris, 2013.

Chauveaud C., Warin P., « Le non-recours à la Couverture Maladie Universelle Complémentaire. Enquête auprès de populations précaires », rapport de recherche ODENORE pour le Fonds CMU, 2016.

Chevalier T., *L'État providence et les jeunes*, L'Harmattan, Paris, 2012.

Chevalier T., « Citoyennetés socioéconomiques des jeunes et stratégies de croissance. Suède, Allemagne, Royaume-Uni, France », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, 2016, p. 213234.

Chevalier T., « Les jeunes, ces citoyens de seconde zone », *La vie des idées*, 2017, [www.laviedesidees.fr/Les-jeunes-ces-citoyens-de-seconde-zone.html].

Chobeaux F., *Intervenir auprès des jeunes en errance*, La Découverte, Paris, 2009.

Chobeaux F., Les Nomades du vide. Des jeunes en errance, de squats en festivals, de gares en lieux d'accueil, La Découverte, Paris, 2011 [1996].

Chobeaux F., « Vingt-cinq ans de jeunes en errance active. Où en est-on ? », *Les cahiers de Rhizome*, n° 59, 2016.

Chobeaux F., Hirtz M., « Accueillir l'errance », étude pour le ministère de l'emploi et de la solidarité, *Diffusion DGAS*, 1998.

Cicchelli V., « Les jeunes adultes comme objet théorique », *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 65, 2001, p. 5-18.

CNAF, « Accès aux droits sociaux, non-recours aux prestations, complexité », *Recherches et prévisions*, n° 43, 1996.

Collectif Alerte, « Bilan des cinq ans du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017) », 2017 (www.ac-paris.fr/).

Comité de suivi de la loi DALO, « Bilan chiffré du droit au logement opposable 2008-2016 », 2017.

Comité scientifique garantie jeunes, *Rapport intermédiaire d'évaluation de la garantie jeunes*, 2016.

Cour des comptes, *Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable*, Rapport public annuel, 2015.

Cuzzocrea V., « La catégorie des NEET : quel avenir ? », in Conseil de l'Europe, *Points de vue sur la jeunesse, 2020, quelles perspectives*, 2014, p. 73-87.

Dalstein A.-L., Domingo P. (collab.), « La place du RSA "jeunes" dans les parcours d'insertion professionnelle », *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 116, 2014, p. 62-68.

David O., Le Grand E., Loncle P., « Systèmes locaux et action publique : l'exemple des jeunes vulnérables », *Agora débats/jeunesses*, n° 62, 2012, p. 81-95.

Défenseur des droits, « Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif », sondage IFOP, 2012.

Défenseur des droits, « Enquête sur l'accès aux droits. Relations des usagères et usagers avec les services publics : le risque de non-recours », sondage IPSOS, 2017.

Djouldem M., Saillard Y., Warin P., « Lutter contre le non-recours : un révélateur du renouvellement des politiques publiques », in ODENORE, *L'Envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte, Paris, 2013.

Douat E., *L'école buissonnière*, La Dispute, Paris, 2011.

Douat E., « Au nom de l'absentéisme scolaire. L'extension du contrôle des corps à l'épreuve des contradictions de l'institution scolaire », *Mouvements*, n° 62, 2010, p. 99-107.

Douat E., « La construction de l'absentéisme scolaire comme problème de sécurité intérieure dans la France des années 1990-2000 », *Déviance et société*, n° 2, vol. 31, 2007, p. 149-171.

Douville O., De l'adolescence errante. Variations sur les non-lieux de nos modernités, Plein Feux, Nantes, 2007.

Douville O., « Sur le travail d'accompagnement des jeunes en errance : un éclairage africain. Les concepts », *VST-Vie sociale et traitements*, n° 4, vol. 116, n° 4, 2012, p. 132-135.

Dubar C. (dir.), *L'autre jeunesse. Jeunes stagiaires sans diplôme*, Presses universitaires de Lille, Lille, 1987.

Dubet F., *La Galère. Jeunes en survie*, Points, Paris, 2008 [1987].

Dubet F., « Réflexions sur les parcours des élèves. Distillation fractionnée et projet de formation », *La Jaune et la rouge. Revue mensuelle de l'association des anciens élèves et diplômés de l'école polytechnique*, n° 613, 2006, p. 23-24.

Dubet F., Jazouli A., Lapeyronnie D., *L'État et les jeunes*, Les Éditions ouvrières, Paris, 1985.

Dulin A., *Droits formels/droits réels. Améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, avis pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE), 2012.

Dulin A., *Sécuriser les parcours d'insertion*, avis de suite pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE), 2015.

Dulin A., Vérot C., Arrêtons de les mettre dans des cases. Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse, rapport au Premier ministre, 2017.

Dutercq Y., « Ceux qui n'y vont pas et ceux qui n'en veulent plus », *Enfances & Psy*, n° 16, 2001, p. 114-119.

Esterle-Hedibel M., « Absentéisme, déscolarisation, décrochage scolaire, les apports des recherches récentes », *Déviance et société*, n° 1, vol. 30, 2006a, p. 41-65.

Esterle-Hedibel, « Absentéisme et déscolarisation : quand la marge interroge le centre », *Les Temps modernes*, n° 637-638-639, 2006b, p. 258-286.

Eurofound, NEETS : Young People Not in Employment, Education or Training. Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012.

Eurostat, « Que signifie être jeune dans l'Union européenne aujourd'hui ? Faits et chiffres sur les jeunes et les enfants dans l'UE », Communiqué de presse, 2015.

Fassin D., « Entre politique du vivant et politique de la vie. Pour une anthropologie de la santé », *Anthropologie et sociétés*, n° 1, vol. 24, 2000, p. 95-116.

Fassin D., Des maux indicibles, sociologie des lieux d'écoute, La Découverte, Paris, 2004.

Fassin D., « "Souffrir par le social, gouverner par l'écoute". Une configuration sémantique de l'action publique », *Politix*, n° 1, 2006, p. 137-157.

Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), « Baromètre 115 du 1 novembre au 30 novembre 2016 », 2016a.

Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), « Synthèse hivernale 2015-2016 du baromètre 115 », 2016b.

Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), « Baromètre 115 du 10 juin au 10 juillet 2017 », 2017.

Fondation Abbé Pierre (FAP), « Les jeunes, premières victimes du mal logement », 2013.

Fondation Abbé Pierre (FAP), « La face cachée des "Tanguy". Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents », 2015.

FORS, « Étude sur la pauvreté et l'exclusion sociale de certains publics mal couverts par la statistique publique », rapport de FORS recherche sociale pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), 2014.

Foucauld J.-B. de, Roth N., Pour une autonomie responsable et solidaire : rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 2002.

Furlong A., « Not a very NEET solution : representing problematic labour market transitions among early school-leavers », *Work, Employment and Society*, n° 3, vol. 20, 2006, p. 553-569.

Furtos J., « Le coin du clinicien : le syndrome d'auto-exclusion », *Rhizome*, n° 9, 2002.

Gajdos T., Warin P., « La fraude aux prestations sociales : réalités et enjeux », in ODENORE, *L'Envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte, Paris, 2013.

Galland O., *Sociologie de la jeunesse*, Armand Colin, Paris, 2017 [1991].

Gaviria S., « La génération boomerang : devenir adulte autrement », *Sociologies*, 2016 [en ligne], Théories et recherches.

Giuliani F.-E., « Les conseillers face à la norme des parcours d'insertion : entre expérimentations et stratégies de survie », *Informations sociales*, n° 156, 2009, p. 58-65.

Giuliani F.-E., *Le travail social face à la précarité durable*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2013.

Gonthier F., « Les Français et la Sécurité sociale dans les grandes enquêtes nationales et internationales. Un soutien fort et durable », *Informations sociales*, n° 3, vol. 189, 2015, p. 82-90.

Guégnard C., Giret J.-F., Joseph O., Murdoch J., « Les situations de Neet dans les parcours d'insertion des jeunes en France », in CalmAND J. *et al.* (coord.), *Rendement éducatif, parcours et inégalités dans l'insertion des jeunes. Recueil d'études sur la génération 2010*, CEREQ Échanges n° 5, 2017.

Guichet C., *Le logement autonome des jeunes*, avis pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE), 2013.

Gutton P., Slama L, « Essai de psychopathologie de l'errance », *Adolescence*, n° 23, 1994.

Hamel J., « La catégorie des jeunes NEET : limites et promesses », in Longo M.-E., Gallant N (Dir.), « Les jeunes ni en emploi, ni en formation (NEEF). Questions sur une catégorie de politiques publiques », *Bulletin d'information de l'Observatoire jeunes et société*, n° 2, vol. 13, 2016.

Haut Conseil de la famille, *Les jeunes de 18 à 24 ans. Tome II. Les jeunes adultes en formation initiale*, Rapport du Haut Conseil de la famille (HCF), 2016.

Hirsch M., *Commission sur la politique de la jeunesse – Livre vert*, rapport pour le Haut Commissaire à la jeunesse (HCJ), La Documentation française, Paris, 2009.

IGAS, *La protection sociale des jeunes de 16 à 29 ans. Rapport IGAS 2015*, La Documentation française/Bibliothèque des rapports publics, 2015.

IGF, IGAENR, Les aides *sociales et fiscales en faveur des étudiants (Tome2)*, rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), 2013.

INSEE, « Les conditions de logement en France », rapport de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 2017.

Jauneau Y., « L'indépendance des jeunes adultes : chômeurs et inactifs cumulent les difficultés », *INSEE Première*, n° 1156, 2007.

Jauneau Y., Vanovermeir S., « Les jeunes et les ménages modestes surestiment plus souvent le confort de leur logement », *INSEE Première*, n° 1209, 2008.

JOC, « Enquête sur la connaissance des droits par les jeunes », *Enquête Droits Devant*, 2014.

Kerr S.-A., « Deciding about supplementary pensions : a provisional modal », *Journal of Social Policy*, n° 4, vol. 11, 1982, p. 505-517.

Kesteman N., « Le logement des jeunes. Synthèse des études statistiques récentes », *Recherches et prévisions*, n° 1, vol. 79, 2005, p. 134-141.

Kesteman N., « Le logement des jeunes. Synthèse des études statistiques récentes », *Politiques sociales et familiales*, n° 1, vol. 99, 2010, p. 113-120.

Labadie F. (dir.), Inégalités entre jeunes sur fond de crise, Rapport de l'Observatoire de la jeunesse 2012, La Documentation française, Paris, 2012.

Labadie F., « Le non-recours à la mobilité internationale chez les jeunes avec moins d'opportunités. Un exemple de la capacitation empêchée dans le cadre non formel », *Agora débats/jeunesses*, n° 75, 2017, p. 37-55.

Lagandre F., *Les phénomènes d'errance chez les jeunes de 15 à 25 ans*, Conseil technique des clubs et équipes de prévention spécialisée, La Documentation française/Bibliothèque des rapports publics, 1995.

Laumet D., Le droit à l'épreuve du lien ? Pour une compréhension de la non-demande du droit au logement par les acteurs des dispositifs de l'urgence sociale de Grenoble, de master 2 « Villes, Territoires et Solidarités », Sciences Po Grenoble, Grenoble, 2013.

Le Breton D., « Un travail silencieux pour une remise eu monde », in Chobeaux F., *Les Nomades du vide. Des jeunes en errance, de squats en festivals, de gares en lieux d'accueil*, La Découverte, Paris, 2004.

Le Breton D., En souffrance. Adolescence et entrée dans la vie, Métailié, Paris, 2007.

Le Breton D., Disparaître de soi : une tentation contemporaine, Métailié, Paris, 2015.

Legal R., Vicard A., « Renoncement aux soins pour raisons financières », *DREES, Dossiers solidarité et santé*, n°66, juillet 2015.

Lévy J., « L'urgence sociale à l'épreuve du non-recours », *Plein droit*, n° 3, vol. 106, 2015, p. 7-10.

Lévy J., Laumet D., « Le DALO : la "fraude morale" de l'État », in ODENORE, *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte, Paris, 2013.

Lévy J., Vial B., « Les raisons du non-recours, une critique de l'autonomie instituée », in Otero M. *et al.* (dir.), *L'institution éventrée. De la socialisation à l'individuation*, Presses de l'université du Québec, Montréal (Québec), 2017.

Lhommeau B., Demangeot M., « Prestations familiales et de logement en 2014. 47 % des 18-24 ans sont couverts par au moins une prestation », DREES, *Études et résultats*, n° 967, 2016.

Lima L., « Politiques d'insertion et citoyenneté sociale des jeunes », in Becquet V. *et al., Politiques de jeunesse. Le grand malentendu*, Champ social, Nîmes, 2012a, p. 126-137.

Lima L., « Les jeunes vulnérables. Laboratoire de l'État social actif », in Labadie F. (dir.), *Inégalités entre jeunes sur fond de crise. Rapport de l'Observatoire de la jeunesse 2012*, La Documentation française, Paris, 2012b, p. 186-200.

Lima L. (dir.), L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements, Peter Lang, Bruxelles, 2013.

Lima L., Pauvres jeunes. Enquête au cœur de la politique sociale de jeunesse, Champ social, Nîmes, 2015a.

Lima L., « Les zones grises de l'autonomie juvénile. Le traitement de la solidarité familiale dans le Fonds d'aide aux jeunes », *Revue des politiques sociales et familiales*, n°121, 2015b, p. 43-53.

Lima L., Trombert C., « L'assistance-chômage des jeunes sous condition d'accompagnement. De quelques mécanismes du non-recours par éviction », *Lien social et politiques*, n° 70, 2013, p. 29-43.

Loison-Leruste M., Couronné J., Sarfati F., « La garantie jeunes en action. Usages du dispositif et parcours de jeunes », rapport de recherche du Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET), 2016.

Loncle P., *Politiques de jeunesse. Les défis majeurs de l'intégration*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2010.

Loncle P., « Les "NEET", la valeur emploi et les catégories d'action publique dans le champ de la jeunesse en France », *Bulletin d'information de l'Observatoire jeunes et société*, n° 2, vol. 13, 2016, p. 12-13.

Loncle P., « Jeunes et politiques publiques : des décalages croissants », *Agora débats/jeunesses,* n° 64, 2013, p. 7-18.

Loncle P., « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, vol. 2, 2011, p. 129-147.

Loncle P., Muniglia V., « Les catégorisations de la jeunesse en Europe au regard de l'action publique », *Informations sociales*, n° 3, vol. 165-166, 2011, p. 120-127.

Loncle P., Muniglia V., « Les catégorisations de la jeunesse en Europe au regard de l'action publique », *Politiques sociales et familiales*, n° 102, 2010, p. 9-19.

Longo M.-E., Gallant N. (dir.), « Les jeunes ni en emploi, ni en formation (NEEF). Questions sur une catégorie de politiques publiques », *Bulletin d'information de l'Observatoire jeunes et société*, n° 2, vol. 13, 2016.

Magord C., « Du RMI jeunes à la garantie jeunes. Les débats sur le soutien de l'autonomie des jeunes adultes », *Informations sociales*, n° 195, 2017, p. 66-75.

Math A., « Le non-recours en France : un vrai problème, un intérêt limité », *Recherches et prévisions*, n° 1, vol. 43, 1996, p. 23-31.

Mauger G., « Précarisation et nouvelles formes d'encadrement des classes populaires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 136-137, 2001a, p. 3-4.

Mauger G., « Les politiques d'insertion [Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 136-137, 2001b, p. 5-14.

Mauger G., *Âges et générations*, La Découverte, Paris, 2015.

Maunaye E., « L'accès au logement autonome des jeunes, un chemin semé d'embûches », *Informations sociales*, n° 195, 2017, p. 39-47.

Mazet P., « Conditionnalités implicites et productions d'inégalités. Les coûts cachés de la dématérialisation administrative », *Revue française de service social*, n° 264, 2017, p. 41-47.

Merle P., *L'élève humilié. L'école, un espace de non-droit ?* Presses universitaires de France, Paris, 2012.

Merle P., « Les droits des élèves. Droits formels et quotidien scolaire des élèves dans l'institution éducative », *Revue française de sociologie*, n° 1, vol. 42, p. 81-115.

Milet H., Warin P., « La prise en compte des publics dans l'évaluation des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n° 4, vol. 148, 2013, p. 991-1002.

Millet M., Thin D., *Ruptures scolaires. L'école à l'épreuve de la question sociale*, Presses universitaires de France, Paris, 2012 [2005].

Ministère de l'emploi et de la solidarité, « Guide méthodologique de la démarche de diagnostic partagé sur l'errance et la grande marginalité des jeunes », *Diffusion DGAS*, 2000.

Muel-Dreyfus F., « L'école obligatoire et l'invention de l'enfance anormale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 1, vol.1, 1975, p. 60-74.

Muniglia V., « Comprendre les ruptures dans les parcours d'accompagnement. L'exemple des jeunes faisant l'expérience de la dépendance "contrainte" », *Informations sociales*, n° 195, 2017, p. 105-113.

Muniglia V., Rothé C., « Parcours de jeunes en grande difficulté : à l'interaction des logiques d'intervention professionnelles et des usages juvéniles de l'aide sociale », *Lien social et politiques*, n° 70, 2013a, p. 153-169.

Munglia V., Rothé C., « Parcours de marginalisation de jeunes en rupture chronique : l'importance des autrui significatifs dans le recours à l'aide sociale », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, 2013b.

Muniglia V., Rothé C., « Jeunes vulnérables : quels usages des dispositifs d'aide ? », *Agora débats/jeunesses*, n° 62, 2012, p. 65-79.

Muniglia V., Thalineau A., « Insertion professionnelle et sociale des jeunes vulnérables. Les conseillers des missions locales entre adaptation et tensions », *Politiques sociales et familiales*, n° 108, 2012, p. 73-82.

Noël O., « Subjectivations des vécus, objectivation juridique des faits. Un dilemme pour l'évaluation des politiques relatives aux discriminations », *Informations sociales*, n° 4, vol. 148, 2008, p. 124-133.

ODENORE, L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux, La Découverte, Paris, 2013.

Œuvrard F., Glasman D. (dir.), *La déscolarisation*, La Dispute, Paris, 2011.

ONPES, *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective*, Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2016.

OVE, « La santé des étudiants. Enquête nationale conditions de vie des étudiant-e-s 2016 », Fiche de l'Observatoire national de la vie étudiante, 2017.

Papinot C., « Le "chômage-intérim" en début de vie active. Quelle socialisation salariale ? Quel accès à l'indépendance ? », *Informations sociales*, n° 195, 2017, p. 16-25.

Parazelli M., *La rue attractive. Parcours et pratiques identitaires des jeunes de la rue*, Presses de l'université du Québec, Sainte-Foy (Québec), 2002.

Pattegay P., « L'actuelle construction, en France, du problème des jeunes en errance. Analyse critique d'une catégorie d'action publique », *Déviance et société*, vol. 25, 2001, p. 257-277.

Peugny C., Le Destin au berceau. Inégalités et reproduction sociale, La République des idées, Paris, 2013.

Pialoux M., « Jeunes sans avenir et travail intérimaire », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 26-27, 1979, p. 19-47.

Pierson P., « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *The American Political Science Review*, n° 2, vol. 94, 2000, p. 251-267.

Pimor T., « Auto et exodéfinitions des "zonards" », *Ethnologie française*, n° 3, vol. 43, 2013, p. 515-524.

Pimor T., « Du jeune en errance aux zonards », *Les sciences de l'éducation – Pour l'ère nouvelle*, n° 1, vol. 47, 2014a, p. 67-93.

Pimor T., *Zonards. Une famille de rue*, Presses universitaires de France, Paris, 2014b.

Pôle Rhône-Alpes de l'orientation, « Le décrochage scolaire en Rhône-Alpes », PRAO, Lyon, 2015.

Portela M., Dezenaire F., « Quitter le foyer familial. Les jeunes adultes confrontés à la crise », DREES, *Études et résultats*, n°887, 2014.

Premier ministre, « Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », 2013.

Prost A., L'enseignement s'est-il démocratisé ? Les élèves des lycées et collèges de l'agglomération d'Orléans de 1945 à 1980, Presses universitaires de France, Paris, 1992.

Quaretta B., *Face à l'errance et à l'urgence sociale*, Rapport au secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé de l'action humanitaire d'urgence, 1995.

Revil H., « L'informatisation du non-recours aux droits maladie en France. Effets et limites de la construction de problèmes publics par l'informatique », *Gouvernement et action publique*, n° 2, vol. 2, 2015, p. 57-80.

Revil H., *Diagnostic quantitatif du renoncement aux soins des assurés de 18 Caisses Primaires d'Assurance Maladie*, Rapport de recherche ODENORE, 2016.

Revil H., Les plateformes d'intervention départementale pour l'accès aux soins et à la santé (PFIDASS) : une évaluation au prisme de leurs bénéficiaires et des acteurs qui les mettent en œuvre, Rapport de recherche ODENORE, 2017.

Richez J.-C., « La question du logement », INJEP/Fiches repères, 2015.

Robert S., *Santé et recours aux soins des jeunes en insertion*, mémoire de master 2 de recherche en santé publique sous la direction de P. Chauvin, Institut Pierre Louis d'épidémiologie et de santé publique, Paris, 2014.

Robert S., Lesieur J., Chastang V., Kergoat J., Dutertre J. *et al.*, « Santé et recours aux soins des jeunes en insertion âgés de 18 à 25 ans suivis en mission locale », *Revue d'épidémiologie et de santé publique*, n° 4, vol. 65, 2017, p. 265-276.

Rothé C., « "Jeunes en errance". Les effets pervers d'une prise en charge adaptée », *Agora débats/jeunesses*, n° 54, 2010, p. 87-99.

Rothé C., *Jeunes en errance. Relation d'aide et carrières de marginalité*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2016.

Schwartz B., *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française/Rapports publics, Paris, 1981.

Simon M.-O., « Le non-recours aux aides personnelles au logement. L'exemple de la CAF du Havre », *Recherches et prévisions*, n° 1, vol. 62, 2000, p. 13-18.

Supeno E., « Bifurcations chez de jeunes adultes non diplômés et des cégépiens : information, horizon et sources », *Bulletin d'information de l'Observatoire jeunes et société*, n° 2, vol. 13, 2016, p. 7-8.

Timoteo J., « Jeunes européens non insérés. De la prise en compte des NEET à la "garantie jeunesse" », INJEP/Fiches repères, 2016.

Timoteo J., « Connaissance des droits par les jeunes. Quelques éléments de lecture », *Enquête JOC 2013-2014,* 2014.

Van de Velde C., « Devenir adulte. Quatre modèles européens », *Agora débats/jeunesses*, n° 45, 2007, p. 22-31.

Van de Velde C., *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, Presses universitaires de France, Paris, 2008a.

Van de Velde C., « L'autonomie des jeunes adultes, une affaire d'État ? Des politiques publiques aux cultures familiales en Europe », *Informations sociales*, n° 1, vol. 145, 2008b, p. 112-121.

Van de Velde C., « Les "NEETS" : une déconstruction sociologique », *Bulletin d'information de l'Observatoire jeunes et société*, n° 2, vol. 13, 2016 ; p. 18-19.

Van Oorschot W., « Les causes du non-recours. Des responsabilités largement partagées », *Recherches et prévisions*, n° 43, 1996, p. 33-49.

Van Oorschot W., Math A., « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et prévisions*, n° 43, 1996, p. 5-17.

Vial B., « Ces jeunes qui ne viennent pas en mission locale. Du délai de "latence" au phénomène du "non-recours" », *Les dossiers de la MRIE*, 2014, p. 177-182.

Vial B., « Ne pas se sentir concerné par ses droits. Une analyse du non-recours dans les parcours sociaux juvéniles », *Agora débats/jeunesses*, n° 74, 2016, p. 77-88.

Vial B., « Agir sur le non-recours aux droits. Le travail d'accueil d'une association de lutte contre le décrochage scolaire », *Diversité*, n° 188, 2017, p. 111-116.

Vial B., Le non-recours chez les jeunes. Deux parcours de vie, Working Paper de l'ODENORE n° 23, 2018.

Vidal-Naquet P.-A., *Sur les chemins de l'errance estivale*, Étude pour le ministère de l'emploi et de la solidarité, 1998.

Vidal-Naquet P.-A., Thiévant S., *Des moments pour être soi. Enquête auprès d'usagers de structures d'accueils de jour*, Étude pour le ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, 1997.

Vultur M., « Les NEETs, ces "casses-têtes" des politiques sociales », *Bulletin d'information de l'Observatoire jeunes et société*, n° 2, vol. 13, 2016, p. 2-3.

Warin P., « Le non-recours par désintérêt. La possibilité d'un "vivre hors droits" », *Vie sociale*, n° 1, vol. 1, 2008, p. 9-19.

Warin P., « Les politiques publiques face à la non-demande sociale », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques, 2. Des politiques pour changer la société*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2010, p. 211-229.

Warin P., « Le non-recours par désaccord. *Welfare* stigma et catégorie de non-recours », in Jaeger M. (dir.), *Usagers ou citoyens ? De l'usage des catégories en action sociale et médico-sociale*, Dunod, Paris, 2011, p. 117-136.

Warin P., « Le non-recours aux droits. Question en expansion, catégorie en construction, possible changement de paradigme dans la construction des politiques publiques », *SociologieS* [en ligne], 2012.

Warin P., « Sortir du discours sur la "fraude sociale" », in ODENORE, *L'Envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte, Paris, 2013.

Warin P., *Le non-recours aux politiques sociales*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2016a.

Warin P., *Le non-recours : définition et typologies*, Working Paper de l'ODENORE, n° 1 [version actualisée], 2016b.

Warin P., Chauveaud C., *L'absence de complémentaire santé chez les étudiants*, Rapport d'étude de l'ODENORE pour le Fonds CMU, 2014.

Warin P., Mazet P., « La lutte contre le non-recours. Des enjeux pour la production des politiques sociales », *Regards*, n° 2, vol. 46, 2014, p. 75-82.

Zunigo X., « L'apprentissage des possibles professionnels. Logiques et effets sociaux (des missions locales pour l'emploi des jeunes) », *Sociétés contemporaines*, n° 70, 2008, p. 115-131.

Zunigo X., « Le deuil des grands métiers. Projet professionnel et renforcement du sens des limites dans les institutions d'insertion », *Actes de la recherche en science sociales*, n° 184, 2010, p. 58-71.

Zunigo X., La prise en charge du chômage des jeunes. Ethnographie d'un travail palliatif, Éditions du Croquant, Broissieux, 2013.

INJEP NOTES & RAPPORTS REVUE DE LITTÉRATURE

Avril 2018
INJEPR-2018/04

LE NON-RECOURS DES JEUNES ADULTES À L'AIDE PUBLIQUE

Cette revue de littérature porte sur le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique, un phénomène qui pourrait concerner plus d'un jeune sur deux dans une grande diversité de domaines (insertion, santé, logement, etc.). Le non-recours participe à la montée de la pauvreté et au creusement des inégalités. En France, les conditions d'accès aux droits sociaux sont particulièrement complexes et restrictives pour les jeunes adultes de moins de 25 ans, âge à partir duquel les individus peuvent prétendre au RSA. Le régime de citoyenneté socioéconomique réservé aux jeunes adultes se caractérise par un accès tardif et inégalitaire à la citoyenneté économique, conjugué à un accès familialisé à la citoyenneté sociale. Ce traitement spécifique des jeunes adultes par l'État social fait l'objet de nombreuses critiques depuis le début des années 1990. L'approche des politiques publiques de jeunesse par la question du non-recours s'inscrit ainsi dans la continuité d'un questionnement général autour de la place des jeunes adultes dans le modèle de protection sociale.

La première partie de cette revue présente une grille de lecture du non-recours des jeunes adultes à l'aide publique et propose une synthèse des principales données statistiques disponibles. La seconde partie retrace le processus par lequel ce phénomène devient aujourd'hui un problème public dans le champ des politiques publiques de jeunesse. La troisième partie analyse les raisons du non-recours à l'aide publique en matière d'insertion socioprofessionnelle. La quatrième partie enfin s'intéresse au non-recours à l'aide publique en matière de logement et d'hébergement en proposant ensuite un focus sur la catégorie des « jeunes en errance ».

Pour ce faire, la revue s'appuie principalement sur des travaux en sociologie et en sciences politiques, ainsi que sur quelques travaux relevant d'autres disciplines comme les sciences de l'éducation et la psychologie.

Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), service à compétence nationale/DJEPVA
95 avenue de France • 75650 Paris cedex 13 01 70 98 94 00 www.injep.fr

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE