

■ Septembre 2022

■ INJEPS-2022/13

Agir sur le non-recours des jeunes en rupture de logement

Apports et limites d'un dispositif de lutte
contre le non-recours – SYNTHÈSE

AUTEUR

■ Benjamin VIAL, chercheur et formateur en sciences
sociales

Ce rapport propose une analyse des apports et des limites d'un dispositif de lutte contre le non-recours des jeunes (DLCNJ). Le phénomène du non-recours renvoie à la situation de toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits ou de services, à laquelle elle pourrait prétendre (définition de l'Observatoire des non-recours aux droits et services [ODENORE]). Selon les données du Baromètre DJEPVA sur la jeunesse¹, 24 % des jeunes de 18 à 30 ans affirment avoir été en situation de non-recours au cours des douze derniers mois et 33 % déclarent ne pas savoir s'ils ont bénéficié de tous les droits auxquels ils pouvaient prétendre. D'après une analyse secondaire des données du Défenseur des droits, 35 % des 18-30 ans rencontrent parfois (25 %) ou souvent (10 %) des difficultés pour remplir leurs démarches administratives contre 17 % pour les plus de 30 ans.

Une typologie du non-recours...

La typologie proposée par l'ODENORE distingue quatre types de non-recours : non-connaissance (l'offre n'est pas connue) ; non-demande (l'offre est connue, mais n'est pas demandée) ; non-proposition (l'offre n'est pas proposée) ; non-réception (l'offre est connue, demandée, mais n'est pas reçue). Au-delà de cette distinction entre les quatre types de non-recours, il est essentiel d'analyser en profondeur la complexité de chaque registre explicatif du non-recours, comme cela est proposé dans l'introduction de ce rapport. Le tableau suivant synthétise les différentes déclinaisons explicatives au sein de chaque registre explicatif du non-recours.

SYNTHÈSE DES QUATRE REGISTRES EXPLICATIFS DU NON-RECOURS DES JEUNES À L'AIDE PUBLIQUE

Non-connaissance	Non-demande	Non-proposition	Non-réception
Non-information	Incapacité	Manque d'information	Manque de budget ou de places disponibles
Non-compréhension	Estime de soi	Manque de formation	Délais de traitement des demandes
Non-concernement	Sentiment de honte	Manque de réseaux	Erreurs administratives
	Preuve d'autonomie	Manque de temps	Abandons de parcours
	Critique des normes sociales dominantes	Manque de budget ou de places disponibles	
	Critique du contenu de l'offre sociale	Protection des individus	
	Critique des conditions d'accès à l'offre sociale	Principe de non-proactivité	
	Critique de la relation d'accueil et d'accompagnement	Logique de rendement	
		Jugement au mérite	

Si le non-recours des jeunes à l'aide publique commence maintenant à être bien documenté, il manque encore des données et des travaux pour approfondir la question, notamment dans le champ du logement et de l'hébergement. La mise en place d'un dispositif de lutte contre le non-recours des jeunes est une forme de réponse locale pour faire face aux situations d'urgences vécues par les jeunes en

¹ Berhuet S., Brice Mansencal L., Hoibian S., Millot C., Müller J. (CREDOC), 2022, *Baromètre DJEPVA sur la jeunesse 2021*, INJEP Notes & rapports/rapport d'étude.

rupture de logement et sans solution d'hébergement. À partir d'un exemple de dispositif mis en œuvre sur le territoire d'une grande ville de province par un centre communal d'action sociale (CCAS), le présent rapport met en lumière les effets d'une action publique centrée sur l'aide à l'hébergement dont l'objectif est d'intervenir en prévention ou en soutien des ruptures de parcours des jeunes âgés de 18 à 25 ans. C'est parce que ce dispositif joue un rôle pionnier en matière de lutte contre le non-recours des jeunes qu'il est intéressant de l'étudier, à la fois pour ce qu'il fait aux parcours des jeunes bénéficiaires, mais aussi pour ce qu'il fait aux pratiques professionnelles. Un travail de recherche au long cours a permis de suivre la construction et la mise en œuvre de cette action, à travers l'observation des réunions et des commissions, la réalisation d'une dizaine d'entretiens avec des professionnels ayant mobilisé le dispositif, et la réalisation d'une dizaine d'entretiens avec des jeunes ayant bénéficié du dispositif.

... Illustrée par quatre parcours de jeunes

La présentation détaillée de quatre parcours de jeunes ayant bénéficié du dispositif permet de rendre compte des situations de précarité vécues, puis d'éclairer l'importance du logement dans les processus d'autonomisation, en montrant notamment de quelle façon la précarité résidentielle déstabilise les parcours d'insertion. Malgré l'intervention du dispositif, et la participation active des professionnels, on remarque à quel point il est difficile de débloquer certaines situations et de stabiliser les trajectoires des jeunes sans soutien familial. Entre l'absence d'un revenu minimum stable avant l'âge de 25 ans, le manque de places dans les dispositifs d'hébergement, la sélection appliquée par certaines structures, la complexité des démarches administratives, le manque de travailleurs sociaux pour accompagner les jeunes, l'accès aux droits sociaux se transforme souvent en véritable parcours du combattant. Ces quatre parcours illustrent ainsi les nombreuses difficultés auxquelles les jeunes sont confrontés dans leurs rapports aux institutions et les raisons pour lesquelles certains d'entre eux décident de ne pas engager ou d'abandonner certaines démarches.

Un dispositif qui sécurise les parcours d'insertion des jeunes et dynamise les échanges entre professionnels

Ce rapport étudie également les apports et les limites du dispositif du point de vue des jeunes et des professionnels, en montrant de quelle façon le dispositif agit sur le non-recours. Les professionnels comme les jeunes mettent en évidence les effets de sécurisation des parcours d'insertion du dispositif lorsqu'il permet de faciliter l'accès rapide à un hébergement temporaire pour les personnes en situation d'urgence, soulignant au passage combien la lutte contre la précarité résidentielle est une clé importante de l'insertion socioprofessionnelle. Le caractère concret des propositions, la réactivité face à l'urgence des situations, la fiabilité des professionnels et leur posture compréhensive sont les principaux éléments appréciés par les jeunes qui ont pu en bénéficier. Ces critères d'appréciation sont aussi le reflet d'attentes insatisfaites dans le cadre d'autres expériences moins concluantes avec d'autres institutions. Les professionnels valorisent également la dynamique partenariale et professionnelle alimentée par le dispositif : construction des réseaux professionnels ; espace de coordination partenariale ; amélioration de la circulation de l'information sur l'offre sociale ; croisement des regards et complémentarité des expertises ; soutien opérationnel et institutionnel dans la réalisation des démarches avec les jeunes ; perspective d'évolution des postures et des pratiques professionnelles vers une approche moins normative des situations des jeunes. Du point de vue des professionnels, les principales limites du dispositif sont le ralentissement de la montée en charge consécutif au choix de limiter le nombre de nouvelles situations étudiées, les risques qui en découlent en termes de saturation du dispositif (non-

réception) et de présélection des demandes par les professionnels (non-proposition), le rétrécissement de la focale de ciblage autour des jeunes engagés dans une dynamique d'insertion.

Un dispositif rattrapé lui-même par des logiques de non-recours

En raison de la perception du caractère indispensable et décisif de l'intervention du dispositif sur leur parcours, les jeunes affirment n'avoir quasiment aucune critique à formuler. Une analyse plus globale du dispositif sous l'angle du non-recours montre cependant qu'en l'état des moyens et des modes de fonctionnement, le dispositif est lui-même rattrapé par certaines logiques de non-recours, comme le pressentent certains professionnels. Si le dispositif parvient à contourner les limites quantitatives de l'offre d'hébergement sur le territoire, en mobilisant notamment l'offre d'hébergement privé, ou en autorisant certaines pratiques dérogatoires, le collectif de professionnels n'est pas parvenu à engager une action visant à interpeller les institutions sur certaines pratiques discrétionnaires et illégales, comme cela avait été envisagé lors de la construction du dispositif. Cette difficulté à politiser l'action du dispositif est directement liée aux précautions prises par les directions et les élus pour ne pas dégrader les relations parfois difficiles avec les autres partenaires présents sur le territoire. Elle reflète également des différences de conception concernant le rôle des institutions et des professionnels dans la défense des droits des jeunes. Dans ces conditions, la principale problématique concernant l'avenir de ce dispositif expérimental renvoie au risque de faciliter l'accès aux droits pour quelques dizaines de jeunes chaque année, alors que de nombreux autres continuent de subir les limites et les défaillances du droit commun. C'est la limite de tout dispositif de lutte contre le non-recours lorsqu'il agit à la marge et non pas au cœur des logiques de production du non-recours : devenir un dispositif passe-droit pour faire valoir les droits d'un nombre limité de bénéficiaires.

Retrouvez l'intégralité du rapport téléchargeable sur www.injep.fr

AGIR SUR LE NON-RECOURS DES JEUNES EN RUPTURE DE LOGEMENT

APPORTS ET LIMITES D'UN DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LE NON- RECOURS

À partir d'un exemple de dispositif de lutte contre le non-recours mis en œuvre par un centre communal d'action sociale (CCAS), le présent rapport met en lumière les effets d'une action publique centrée sur l'aide à l'hébergement dont l'objectif est d'intervenir en prévention ou en soutien des ruptures de parcours des jeunes âgés de 18 à 25 ans. C'est parce que ce dispositif joue un rôle pionnier en matière de lutte contre le non-recours des jeunes qu'il est intéressant de l'étudier, à la fois pour ce qu'il fait aux parcours des jeunes bénéficiaires mais aussi pour ce qu'il fait aux pratiques professionnelles.

La présentation détaillée de quatre parcours de jeunes ayant bénéficié du dispositif permet de rendre compte des situations de précarité vécues, puis d'éclairer l'importance du logement dans les processus d'autonomisation, en montrant notamment de quelle façon la précarité résidentielle déstabilise les parcours d'insertion.

Ce rapport étudie également les apports et les limites du dispositif du point de vue des jeunes et des professionnels, en montrant de quelle façon le dispositif agit sur le non-recours. Les professionnels comme les jeunes mettent en évidence les effets de sécurisation des parcours d'insertion du dispositif lorsqu'il permet de faciliter l'accès rapide à un hébergement temporaire pour les personnes en situation d'urgence, soulignant au passage combien la lutte contre la précarité résidentielle est une clé importante de l'insertion socioprofessionnelle. Les professionnels valorisent quant à eux la dynamique partenariale et professionnelle alimentée par le dispositif. De leur point de vue, les principales limites du dispositif sont le ralentissement de la montée en charge consécutif au choix de limiter le nombre de nouvelles situations étudiées, les risques qui en découlent en termes de saturation du dispositif et de présélection des demandes par les professionnels, le rétrécissement de la focale de ciblage autour des jeunes engagés dans une dynamique d'insertion.

En raison de la perception du caractère indispensable et décisif de l'intervention du dispositif sur leur parcours, les jeunes affirment n'avoir quasiment aucune critique à formuler. Une analyse plus globale du dispositif sous l'angle du non-recours montre cependant qu'en l'état des moyens et des modes de fonctionnement, le dispositif est lui-même rattrapé par certaines logiques de non-recours. La principale problématique concernant l'avenir de ce dispositif expérimental renvoie au risque de faciliter l'accès aux droits pour quelques dizaines de jeunes chaque année, alors que de nombreux autres continuent de subir les limites et les défaillances du droit commun.