

L'accès aux dispositifs et droits sociaux des jeunes adultes

Quelques éléments de revue de littérature

Mots-clés

- Jeunes adultes
- Revue de littérature
- Droits sociaux
- Dispositifs sociaux
- Accès aux droits

Nadia Kesteman

Caisse nationale des Allocations familiales. Département de la recherche, des études et de la valorisation scientifique.

Cet article⁽¹⁾ présente une synthèse des connaissances sur l'accès aux dispositifs et droits sociaux des jeunes adultes. Les orientations de la branche Famille de la Sécurité sociale en direction de la jeunesse ont été adoptées en commission d'action sociale de la Caisse nationale des Allocations familiales le 15 décembre 2015. En effet, avec le renforcement important du soutien financier aux jeunes adultes dû à la mise en place de la prime d'activité, ouverte aux moins de 25 ans, l'objectif de la branche Famille est d'améliorer l'accès des jeunes adultes à ses offres en matière d'indépendance financière et de promouvoir les actions visant à les accompagner. Trois objectifs, en fonction des étapes de vie, sont assignés à la Branche, parmi lesquels celui de l'accompagnement des jeunes adultes dans les processus de décohabitation et d'insertion sociale sur lequel cet article porte plus particulièrement.

Plus d'un jeune sur deux âgés de 16 à 24 ans est couvert familialement et/ou individuellement par une prestation servie par les caisses d'Allocations familiales (Caf), dont 41 % à titre individuel, et ce taux s'accroît continûment depuis 2000 (Nicolas, 2012). L'accès aux droits des jeunes est devenu une question cruciale pour les services publics, et ce au moins à quatre titres :

- la jeunesse est une période d'autonomisation dans laquelle l'insertion professionnelle et sociale est un enjeu primordial ;
- des citoyens connaissant leurs droits et leurs obligations sont les pierres angulaires de la cohésion sociale et de la légitimité du système politique ;
- plus conjoncturellement (bien que la question devienne structurelle), les jeunes sont les perdants à la fois des crises économiques récentes (fort taux de chômage et pauvreté importante), et du système de redistribution des revenus (France Stratégie, 2017) ;

- enfin, les jeunes arrivent à l'âge de l'accès aux droits dans un contexte de grande complexité et de multiplication des prestations et services – dues notamment au poids croissant de l'aide sociale dans un système à prestations familialisées.

Les droits sociaux des jeunes adultes

Les jeunes âgés de 16 à 25 ans bénéficient d'un certain nombre de droits sociaux, de droit commun, ou spécifiques à leur statut ou à leur tranche d'âge. En matière d'assurance maladie, depuis la mise en place de la protection maladie universelle en 2016, l'assurance maladie leur est ouverte de manière autonome, alors qu'auparavant ils dépendaient de celle de leurs parents s'ils n'étaient pas salariés. La complémentaire santé publique [couverture maladie universelle (CMU-C), aide à l'acquisition d'une complémentaire santé] et privée ressortent du droit commun, avec une particularité pour les enfants à charge de leurs parents (dépendance à la complémentaire santé parentale possible pour les étudiants). S'agissant du chômage, la garantie jeunes a été étendue à tous les départements en 2017 et vise certaines catégories de jeunes précaires, non insérés dans l'emploi ou dans la formation⁽²⁾. Le revenu de solidarité active (RSA) leur est ouvert sous conditions d'activité spécifique, ou de charge d'enfant. La prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) suivent le droit commun. Les aides au logement relèvent d'un régime spécifique pour les étudiants à charge fiscale de leurs parents, le revenu de ceux-ci n'étant pas pris en compte. S'agissant enfin des aides sociales locales, elles varient selon les collectivités locales.

La connaissance des droits sociaux des jeunes adultes

Selon le baromètre 2015 de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees – ministère

(1) Cet article de synthèse date de juillet 2016 et a été remis à jour depuis. Il inclut la littérature académique et les rapports officiels.

(2) La garantie jeunes s'adresse aux jeunes NEET (*Not in Employment, Education or Training*) précaires, âgés de 16 ans à 25 ans. Près de 46 000 jeunes en ont bénéficié en 2013 et 2014. Source : communiqué de la ministre du Travail et de l'Emploi, 8 février 2016.

des Solidarités et de la Santé) relatif aux opinions portant sur la protection sociale, la connaissance des prestations et de ceux à qui elles s'adressent varie selon les groupes sociaux : elle est moins élevée chez les hommes, les ouvriers, les plus de 70 ans, et les jeunes (Papuchon, 2016). Dans la vague 2014 de l'enquête barométrique Aspirations et Conditions de vie des Français, réalisée par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions (Crédoc) une série de questions avait également été posée sur les prestations et l'accès aux droits sociaux. Le nombre d'allocations ou de prestations réellement identifiées est là aussi moins élevé parmi les jeunes que parmi les adultes âgés de 30 à 49 ans : 3,2 aides versées par les Caf sont connues par les 18-24 ans ; 3,6 par les 25-29 ans ; 4,3 par les 30-49 ans). Ce sont les étudiants, selon le Crédoc, et les jeunes ouvriers, selon la Drees, qui sont le moins informés de l'existence de ces aides (hors les aides au logement). S'agissant du système de retraite, les jeunes disposent d'une information un peu moins bonne que les 30-49 ans, mais qui devient relativement satisfaisante à partir de l'âge de 25 ans, et très bonne en ce qui concerne la réforme de 2010 (enquête de la Caisse des dépôts et consignations, citée dans Ferras *et al.*, 2015).

Par ailleurs, une enquête de l'Observatoire du non-recours aux droits et services (Odenore) portant sur la connaissance des droits connexes au revenu minimum d'insertion (RMI, remplacé depuis par le RSA), sur mille cinq cents jeunes âgés de 25 ans à 34 ans, 50 % ignoraient, en 2007, les aides et les droits connexes au RMI, et parmi les 50 % restant, une partie (20 % du total des réponses) n'en bénéficiaient pas. Une partie de ces derniers étaient informés des aides mais les refusaient pour des raisons liées à la stigmatisation, au faible avantage, à la complexité de la démarche, etc. Il est intéressant de noter que les allocataires du RMI en contrat d'insertion recouraient davantage aux aides connexes : l'accompagnement social semble ainsi améliorer l'accès aux aides (Nguyen, 2007).

Dans ces conditions, l'article 54 de la loi Égalité et Citoyenneté adoptée en janvier 2017 prévoit qu'une information sur les droits sociaux soit réalisée auprès des jeunes âgés de 16 ans à 30 ans, sous la responsabilité de la Région⁽³⁾. Le rapport récent d'information de l'Assemblée nationale sur l'accès aux droits sociaux envisage, quant à lui, qu'une telle information soit effectuée au moment de la Journée défense et citoyenneté (Biémouret *et al.*, 2016).

Des difficultés liées à la structure du système français de protection sociale

En France, les modalités d'ouverture des droits sociaux aux jeunes adultes, essentiellement familialisées, produisent des effets sur l'accès aux droits, et ce pour plusieurs raisons : ouverture des droits dépendant en partie des parents et, par ricochet, complexification de la compréhension du système d'ouverture des droits. Plusieurs auteurs ont analysé le particularisme du système français de protection sociale à l'égard des jeunes, fondé sur la famille. En 2000 déjà, le Commissariat général au Plan notait que le système d'aides aux jeunes comportait de nombreux volets relevant de champs d'intervention et de logiques hétérogènes, caractérisés par leur difficile extension à de nouvelles catégories – jeunes inactifs et jeunes actifs sans ressources – sans qu'évoluent les fondements et l'économie d'un système initialement fondé sur la partition entre étudiants et jeunes travailleurs (CGP, 2000).

Ce système de droits largement familialisés, et non individuels, ne facilite pas l'accès aux droits sociaux des membres de la famille, et notamment ceux des jeunes, qui sont ayants-droit, à quelques exceptions près (protection universelle maladie récente, aides au logement, prime d'activité, garantie jeunes). Comme le souligne Cécile Van de Velde (2007), la politique familiale française est composite, incluant des éléments anciens de familialisation et des éléments plus récents d'autonomie. Tom Chevalier (2012) rappelle ainsi que le revenu étudiant, proposé par la Chambre des Députés en 1951, fut refusé par le gouvernement ; il y voit le poids politique de l'Union nationale des associations familiales (Unaf) qui souhaitait préserver un système de droits familialisés. Selon ce chercheur, la garantie jeunes mise en place en 2013 aurait permis d'instiller une dimension plus libérale et individualiste au système français de protection sociale, mais en direction des seuls jeunes défavorisés, et avec un taux de couverture de la population potentielle très faible.

Comme le remarque la Commission de concertation sur la politique de la jeunesse, « en France, une grande partie des transferts sociaux liés à l'entrée dans l'âge adulte se fait en direction des familles et non pas directement aux jeunes. Un enfant à charge de moins de 21 ans ouvre droit à des prestations familiales qui sont versées directement à ses parents. Il compte également dans les droits aux allocations logement. Un enfant majeur peut être rattaché

(3) Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, article 54 modifiant le Code du travail.

au foyer fiscal de ses parents, à qui il procure une demi-part supplémentaire (voire une part s'il y a d'autres enfants) au titre de l'impôt sur le revenu, ce à quoi il faut rajouter les réductions d'impôt pour frais de poursuite d'études dans l'enseignement supérieur et la déductibilité des pensions alimentaires versées aux enfants majeurs non rattachés au foyer fiscal de leur parent. Au final, la majeure partie des aides publiques va aux familles au titre de leurs enfants de plus de 16 ans, plutôt qu'aux enfants de plus de 16 ans eux-mêmes [...]. Le système français de protection sociale est ainsi construit selon la logique suivante : plus on est âgé, plus les droits sont élevés. » (Commission de concertation sur la politique de la jeunesse, 2009).

Quelques éléments quantitatifs sur l'accès aux droits

Les droits ouverts aux jeunes par les Caf ont fait l'objet de relativement peu d'études, contrairement à l'accès aux soins ou l'insertion dans l'emploi. Quant à certains dispositifs tels les foyers de jeunes travailleurs (FJT), la littérature évaluant l'accès des jeunes à ceux-ci est très restreinte. Toutefois, le récent rapport du Conseil économique social et environnemental (Cese) au Premier ministre évoque rapidement la question du blocage de l'accès aux FJT des jeunes bénéficiaires de la garantie jeunes en raison des délais d'ouverture des droits aux aides personnelles au logement (Vérot et Dulin, 2017).

63 % des jeunes âgés de 16 à 24 ans perçoivent des revenus sociaux

Selon l'enquête nationale sur le revenu des jeunes (ENRJ) de 2014, 63 % des jeunes âgés de 16 à 24 ans sur dix ne vivant plus chez leurs parents perçoivent des revenus sociaux (minima sociaux, aides au logement, allocations chômage) pour un montant moyen de 380 euros par mois (Castell et al., 2016). En ce qui concerne précisément les minima sociaux, ils couvrent 7,6 % des jeunes de cette catégorie d'âge. La majorité de ceux-ci (61,1 % des jeunes couverts par un minimum social) sont des enfants à charge. Par rapport à la situation dix ans plus tôt, la part des jeunes couverts par un minimum social a progressé de 20,7 %, soit un peu plus que l'ensemble de la population (+ 18 %). En outre, cette augmentation a concerné tant les enfants à charge (+ 21,3 %) que les jeunes adultes de moins de 25 ans (+ 19,8 %) qui ont eux-mêmes une charge de famille. La période 2000-2010 a par ailleurs été marquée par la

mise en place du revenu de solidarité active (RSA) : en juin 2009 pour le RSA socle et activité et en septembre 2010 pour le RSA jeune. Bien qu'il cible spécifiquement les jeunes adultes de moins de 25 ans, le RSA jeune n'a pas rencontré son public : le faible effectif de ses bénéficiaires – dix mille jeunes en décembre 2016⁽⁴⁾ – s'explique entre autres par des conditions d'éligibilité très restrictives, notamment au regard du jeune âge des bénéficiaires potentiels (avoir travaillé au moins deux ans à temps plein au cours des années précédant la demande), à l'exception du RSA socle seul majoré pour enfants à charge. Le RSA jeunes concerne 13,3 % des jeunes de 16 ans à 24 ans couverts par le RSA. Enfin, s'agissant de la prime d'activité, quatre cent vingt-cinq mille jeunes actifs de moins de 25 ans en bénéficiaient en décembre 2016⁽⁵⁾ ; en se basant sur un taux de recours de 50 %, sept cent mille jeunes devraient en bénéficier à terme (HCFEA, 2016).

Selon une étude qualitative auprès de quarante jeunes, menée pour la Cnaf (Dalstein et Domingo, 2014), ceux-ci connaissent mal les dispositifs et les institutions qui leur sont spécifiques. Ils ne les découvrent généralement que lorsqu'ils en ont besoin. Le RSA jeunes était, selon cette étude, encore très peu connu en 2013. Les critères d'activité complexes et différents du RSA de droit commun rendent peu clairs les faits générateurs ouvrant les droits à la prestation, ce qui peut entraîner du non-recours de la part de jeunes ne se sachant pas éligibles. Les modalités de calcul du RSA, sa complémentarité avec d'autres prestations, ou encore les droits auxquels il donne accès restent souvent flous. Une typologie distinguant quatre fonctions jouées par le RSA auprès des jeunes a pu ainsi être dressée : celui-ci peut jouer un rôle de jonction entre deux étapes de leur parcours professionnel ou personnel ; il peut également servir d'amortisseur ou de filet de sécurité financier, dans le cas d'une insertion professionnelle erratique ; par ailleurs, un effet d'aubaine permettant de desserrer leur contrainte budgétaire est également possible ; enfin, il arrive que le RSA se substitue totalement à la recherche d'un emploi.

Les aides au logement sont connues par la majorité des jeunes

Contrairement aux autres prestations, les aides au logement sont connues de 90 % des jeunes interrogés dans l'enquête Aspirations et Conditions de vie du Crédoc en 2014. La Cour des Comptes note d'ailleurs que, de 2007 à 2011, le nombre

(4) Voir le site internet : <http://data.caf.fr/dataset/foyers-allocaires-percevant-le-revenu-de-solidarite-active-rsa-niveau-national/resource/a4482db0-ac25-4c0d-a460-add4c90c002b>.

(5) Cazain S., 2017, Les foyers bénéficiaires de la prime d'activité : 2,49 millions à fin décembre 2016, *Prime d'activité conjoncture*, n° 4.

d'allocataires étudiants a augmenté de 6 % et que ces aides « doivent donc plus largement être appréciées au regard des conditions de financement de la vie étudiante », et notamment du fait que « ce sont les étudiants des déciles quatre à huit qui perçoivent le moins d'aides publiques. [...] L'aide au logement est dans ces conditions la principale source de financement des étudiants des classes moyennes et peut être considérée comme une aide à l'autonomie des étudiants. Toute réflexion quant à sa possible réforme doit prendre en compte cet élément, tout en visant à accroître les effets redistributifs » (Cour des Comptes, 2015, p. 52). Ce dernier propos rejoint celui de T. Chevalier pour qui l'ouverture des aides au logement aux étudiants au début des années 1990 a été un instrument d'autonomisation de la jeunesse, permettant de contourner les réticences politiques traditionnelles en France à ce sujet, liées à la structure familialiste du système de protection sociale et au poids politique des associations familiales. Cette analyse est confirmée par la forte baisse de la couverture des jeunes âgés de 16 à 24 ans par les aides au logement en tant qu'enfant à charge depuis 2000 (- 13,6 %), compensée par une hausse de la couverture des jeunes en leur nom propre (+ 9,5 %). Un tiers des 16-24 ans en sont ainsi bénéficiaires en leur nom propre alors que ce n'est le cas que pour seulement 19,9 % de la population entière (chiffres 2010) (Nicolas, 2012). En 2014, 61 % des étudiants disposant d'un logement propre perçoivent une aide au logement, selon l'enquête ENRJ de la Drees.

S'agissant du taux de recours, quasiment exhaustif, aux aides au logement chez les jeunes, il convient toutefois de souligner qu'en raison de leur instabilité résidentielle et dans l'emploi, il existe un non-recours frictionnel, temporaire, pour les jeunes actifs : en effet, « ces jeunes sont fréquemment exposés à un épisode de chômage indemnisé [...] [Or] à l'ouverture de l'allocation de retour à l'emploi, un abattement de 30 % sur les revenus » permet d'augmenter le montant de l'aide au logement ; et à la fin de l'indemnisation, « la neutralisation totale des derniers revenus » indemnitaires permet de percevoir le montant maximum de l'aide au logement (HCFEA, 2016, p. 10 et 20). Ce non-recours dit « frictionnel » aux aides au logement touche également les étudiants, les sortants de l'aide sociale à l'enfance, et les jeunes en formation professionnelle (Vérot et Dulin, 2017).

Accès aux soins et couverture santé : un renoncement plus important chez les jeunes

L'accès aux soins est davantage documenté que les autres droits sociaux. Selon la Caisse nationale d'assurance

maladie des travailleurs salariés, le recours aux soins de ville est globalement plus faible chez les 16-29 ans que pour l'ensemble de la population, ce qui est cohérent avec le meilleur état de santé observé chez les jeunes. Les jeunes renoncent également plus que les autres aux soins pour des raisons financières. Selon les données de l'enquête sur la santé et la protection sociale [ESPS 2012 de l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé (Irdes)] ce renoncement, en matière d'examen médicaux et d'analyses biologiques, par exemple, concerne 5,3 % des 18-39 ans, contre 4,7 % des 40-64 ans et 3,2 % des plus de 65 ans (Célant, 2014, p. 130). Selon l'enquête statistique sur les ressources et conditions de vie [SRCV, de l'Institut national de la statistique et des études économiques, (Insee)], le taux de renoncement observé dans la tranche d'âge 20-29 ans excède de quatre points celui de la tranche des 70 ans et plus (5,8 % contre 1,4 %). Or, les soins auxquels les jeunes renoncent (soins conservateurs, notamment dentaires), devront être pris en charge plus tard après aggravation éventuelle, et seront alors plus lourds et plus coûteux (Grass, 2015).

Par ailleurs, d'après l'enquête ESPS (Irdes 2012), 11 % des jeunes âgés de 16 à 29 ans ne sont pas couverts par une couverture maladie complémentaire, alors que près de 94 % de la population générale déclare l'être (Ferras et al., 2015). Parmi eux, les étudiants seraient 15 % à en être dépourvus (Odenore, 2014). Plus précisément, d'après le Haut Conseil de la Famille, environ 50 % des boursiers seraient éligibles à la CMU-C, soit plus de trois cents mille jeunes, chiffre supérieur au nombre effectif de jeunes bénéficiaires de la CMU-C (quatre-vingt-dix mille selon l'Observatoire de la vie étudiante). Certains d'entre eux sont cependant couverts par l'assurance complémentaire de leurs parents (HCFEA, 2016). Pourtant, d'après l'enquête SRCV, en raison de leur moindre consommation de soins, les jeunes supportent un reste à charge, après remboursement par les régimes obligatoires, en moyenne plus faible que le reste de la population, de l'ordre de 200 euros par an (y compris hospitalisation), mais derrière cette moyenne se trouvent des situations diverses, marquées par une forte dispersion. Les jeunes, plus urbains que le reste de la population, sont, en outre, plus que les autres empêchés d'accéder aux soins par les dépassements d'honoraires (Chaupain-Guillot et al., 2014). La mise en place en 2016 de la protection universelle maladie (Puma) résout l'accès à l'assurance maladie obligatoire dès l'âge de 16 ans, mais la généralisation de la complémentaire santé d'entreprise début 2016 ne bénéficie

que peu aux jeunes en emploi, car ceux-ci sont souvent en dehors du champ des dispositions généralisant la complémentaire santé d'entreprise (*ibid.*).

D'après les études qualitatives, les jeunes précaires et/ou en insertion sont les plus touchés par le non-recours à la couverture de base, aux complémentaires santé et aux soins. Il semblerait que quatre types de problèmes les touchent plus particulièrement. Premièrement, en raison d'une information déficiente, ces jeunes anticipent une plus mauvaise couverture que celle dont ils bénéficient sans le savoir. Deuxièmement, même en présence d'une information satisfaisante sur leur couverture, « *la complexité des démarches administratives engendre des difficultés d'accès aux droits au cours de cette période de la vie marquée par des changements importants de situation. Une généralisation du tiers-payant, pour être pleinement efficace, doit s'accompagner d'une simplification du dispositif d'affiliation aux différents régimes d'assurance-maladie* » (Vérot et Dulin, 2017). Ainsi, près d'un étudiant sur trois ne sait pas ce qu'est une complémentaire, ni où s'adresser, ou trouve les démarches trop compliquées (Odenore, 2014). Par le passé, cette dernière question semblait mieux prise en compte par les services publics : certaines missions locales offraient une permanence aux partenaires comme les caisses de sécurité sociale dans leurs locaux. « *Ces caisses, soumises elles-mêmes à de fortes contraintes ne peuvent plus offrir ce type de service. Les missions locales ont même perdu le contact avec les caisses primaires d'assurance maladie, au sein desquelles elles ne disposent plus de référent interne* » (Dulin, 2012, p. 14). Troisièmement, même en présence d'une couverture correcte et d'un accès aux soins simple, « *des problèmes de nature informationnelle peuvent également conduire les jeunes à sous-estimer l'importance de préserver et d'investir dans leur capital "santé" : ils reportent ainsi à plus tard les actes de prévention* » (Charpentier et al, 2016, p. 2). Enfin, ils sont peu conscients de leurs éventuels problèmes de santé faute d'éducation à la santé (Dulin, 2012).

Il est également possible que ce non-recours médical des jeunes en insertion relève d'une volonté d'autonomie nouvelle par une sorte de contre-pied par rapport à l'habitude familiale de la consultation médicale. En effet, certaines enquêtes qualitatives montrent qu'une partie de l'explication résiderait dans une volonté d'autonomie vis-à-vis des habitudes familiales, perçues comme des injonctions. Cette explication est corroborée par la décroissance observée du taux de non-recours aux alentours de l'âge de 23 ans, âge, selon Vincenzo Cicchelli, Catherine

Pugeault-Cicchelli et Tariq Ragi (2004), d'un début de stabilisation et de responsabilisation, par l'emploi et/ou la mise en couple. Toutefois, au sein de cette population de jeunes plus souvent d'origine populaire que la population générale des jeunes, une autre explication du non-recours relève de l'hypothèse inverse, *i.e.* de la continuité, voire de la reproduction, des habitudes et des comportements familiaux en matière de santé. Le recours au médecin s'accroît d'ailleurs avec le niveau de diplôme, lequel reflète les origines sociales et les biais éducatifs hérités. Ainsi, au-delà de l'âge, ce sont les déterminants socioéducatifs et les conditions de vie, et notamment de revenus, qui conditionneront le parcours d'accès aux soins des futurs adultes. Le Cese (Dulin, 2012) signalait, à cet égard, que soixante points d'accueil écoute jeunes (PAEJ) sur trois cent soixante avaient fermé en deux ans. Ces structures légères accueillent un public le plus souvent en grande difficulté ou en voie de désocialisation et œuvrent en faveur de l'accès aux droits pour les jeunes. Elles jouent ainsi un rôle d'intermédiation et d'orientation des jeunes vers les dispositifs de droit commun, mais elles ont connu une baisse de leurs moyens. Les fermetures pourraient se poursuivre car le financement consacré par l'État aux PAEJ n'est pas inscrit dans une enveloppe budgétaire dédiée (Dulin, 2012).

Une meilleure information, dirigée, améliore sensiblement l'accès aux droits. La Caf de Seine-et-Marne a ainsi engagé une démarche auprès des centres de formation d'apprentis du département, afin de se faire connaître et de sensibiliser les jeunes à l'importance d'être assurés en matière de maladie au moment d'entrer dans le monde du travail. Grâce à cette initiative, la proportion de jeunes à jour dans leurs démarches à l'égard de l'assurance maladie est passée de 20 % à 80 % (Biémouret et Costes, 2016).

Allocations chômage : une faible couverture

La question du recours des jeunes adultes aux allocations chômage (régime d'assurance ou de solidarité) n'a jamais été explorée en tant que telle, mais des données portant sur le nombre et le pourcentage d'allocataires par tranche d'âge sont disponibles. Selon l'enquête ENRJ de la Drees, fin 2014, moins d'un cinquième des 18-24 ans qui sont au chômage ou inactifs perçoit une allocation chômage, de 750 euros par mois en moyenne. Les jeunes âgés de moins de 25 ans constituent, selon Pôle emploi, 15 % des chômeurs indemnisés au titre de l'assurance chômage (ARE) en 2013. La faible couverture de cette allocation est caractéristique de la période d'insertion professionnelle. Les jeunes de 18 à 24 ans au chômage sont en partie à la recherche d'un premier

emploi et la plupart ne réunissent pas les conditions d'accès à un revenu de remplacement. Au total, 31,4 % des allocataires du régime d'assurance chômage ont au plus 29 ans. Quant aux allocataires du régime de solidarité (ASS), ils ne sont, selon Pôle emploi, que pour 3 % d'entre eux âgés de moins de 30 ans, ce qui est logique s'agissant d'une allocation versée en fin de droits au régime d'assurance (ARE)⁽⁶⁾. Depuis 2017, la garantie jeunes est servie aux demandeurs d'emploi de moins de 25 ans n'ayant pas acquis suffisamment de droits pour entrer dans le système assurantiel sous certaines conditions strictes⁽⁷⁾.

Des dispositifs d'insertion dans l'emploi et d'accès à la formation professionnelle inadaptés

En 2015, 17 % des jeunes de 15 ans à 29 ans ne sont ni à l'école, ni en emploi, ni en formation (« NEET ») (OCDE, 2017). Par ailleurs, 110 000 jeunes sont sortis du système éducatif sans diplôme en 2015 et 494 000 jeunes de 18 à 24 ans sont actuellement sans diplôme et sans formation. Or, pour trouver un emploi ou une formation, un jeune sans qualification a besoin d'être financé, suivi et conseillé de façon intensive. De nombreux pays étrangers consacrent des moyens considérables à cette activité. Ce n'est pas le cas de la France (Cahuc *et al.*, 2013). Le réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) conseille les jeunes et les accompagne afin de faciliter leur accès à l'insertion professionnelle. En 2010, le nombre de jeunes accueillis pour la première fois dans le réseau des missions locales et PAIO est resté élevé : 515 000, comme en 2009. Au total, 1 323 000 jeunes de 15 ans à 25 ans ont été en contact avec le réseau, dont 1 137 000 reçus en entretien par un conseiller (soit un peu plus de 3,9 millions d'entretiens individuels). Cette hausse des premiers accueils ne s'est pas traduite par une augmentation du personnel. La part des jeunes de 16 ans à 25 ans en contact avec leur mission locale varie de 10 % quand ils dépendent des missions locales les moins dotées à 35 % dans le ressort des missions locales les mieux dotées. Seuls 60 % des différences d'activité d'une mission locale à l'autre sont expliquées par les caractéristiques socioéconomiques des jeunes sur le territoire (Boisson-Cohen, 2017), ce qui peut se comprendre, en partie, par un phénomène de non-recours, mais également par une sous-dotation de la mission. Les contraintes budgétaires et les évolutions des modalités de financement des missions locales (au regard notamment d'indicateurs d'évaluation essentiellement fondés sur

l'insertion professionnelle) nuisent à l'approche globale de la situation des jeunes au profit d'un accompagnement essentiellement axé sur l'emploi (Arambourou *et al.*, 2016).

D'après l'Odenore, le non-recours des jeunes à la formation initiale ou après décrochage s'explique par plusieurs facteurs rarement isolables les uns des autres : effets du manque de reconnaissance sociale ressentie par ces jeunes, précarité socioéconomique, représentation que les jeunes ont de leurs droits à la formation, état physique et/ou psychique détérioré, fonctionnement défectueux du système éducatif. L'Odenore insiste donc sur l'importance de l'accompagnement dans ces situations dans lesquelles le retour dans « l'enseignement ou [la] formation est vécu comme un parcours du combattant, que ce soit au niveau de l'information, de l'entrée en formation, des tests de niveau ou encore de la recherche d'un stage. Des difficultés se révèlent aussi pour ceux qui souhaitent revenir vers l'enseignement secondaire après un passage en formation professionnelle. C'est notamment dans ces cas que la nécessité d'un maillage institutionnel fort pour accompagner les jeunes se fait sentir. Ce retour se construit petit à petit grâce à la rencontre d'autrui significatifs, [...] du "bon" professionnel qui renouvelle alors le rapport aux institutions » (Chauveaud *et al.*, 2016). En effet, comme le constate Benjamin Vial, l'éloignement du système de formation est solidement ancré chez les jeunes « *Not in Education, Employment or Training* » : « Une fois quittée l'école, et particulièrement lorsque l'histoire scolaire s'est avérée délicate, certaines personnes entreprennent de "faire sans" l'univers institutionnel et de se débrouiller par elles-mêmes, l'expérience du non-recours reflétant alors une aspiration à l'autonomie. D'autres semblent moins engagées dans cette voie mais restent tout de même en retrait des dispositifs d'éducation et d'insertion, ne se projetant ou ne s'imaginant pas dans d'autres possibilités qu'une mise sur le marché de l'emploi ou un retour de leur point de vue rarement envisageable à l'école. D'une manière générale, lorsqu'elles finissent par découvrir l'étendue de l'offre de droits et services disponible en Mission locale, c'est l'étonnement et parfois le regret de ne pas être venues plus tôt qui prédominent » (Vial, 2014, p. 180). Vial constate un délai moyen de vingt-huit mois avant que les jeunes aillent pour la première fois en mission locale, avec une forte dispersion de ce délai selon les caractéristiques du jeune (niveau de diplôme, homme ou femme, vivant en zone urbaine sensible (Zus) ou en

(6) Source : Open Data Pôle emploi, séries annuelles : <http://www.pole-emploi.org/statistiques-analyses/les-allocataires-en-2011-@/524/view-article-12457.html>.

(7) La Garantie jeunes a été étendue à tout le territoire en 2017. Ce dispositif, mis en place expérimentalement dans dix départements en 2013, offre à des jeunes âgés de 18 ans à 25 ans sans formation ni emploi un accompagnement personnalisé pendant un an par une mission locale, et une allocation de 461 euros par mois.

milieu rural...) (Vial, 2014, p. 77). Le non-recours aux missions locales relève ainsi, chez les NEET, d'une disposition passive (non-connaissance, complexité) ou active (dispositifs vus comme une dépendance ou comme un prolongement de la période de scolarité et de formation) (Vial, 2016).

S'agissant de la garantie jeunes, la récente mission d'évaluation estime qu'elle semble avoir atteint sa cible, mais qu'un risque de non-recours par abandon ou découragement devant les démarches est probable (Loison-Leruste *et al.*, 2016). S'agissant des aides financières, l'empilement de mesures, destinées à répondre à des besoins spécifiques, n'a pas permis de proposer un ensemble cohérent de formations articulant accompagnement et insertion professionnelle, d'autant que les divers dispositifs sont à la fois variables selon les collectivités, diversement dotés, et souvent financés sur budget limitatif. Par exemple, les conditions et modalités d'attribution des aides au titre du Fonds d'aide aux jeunes (Faj) relèvent du règlement intérieur adopté par le conseil départemental. Les enveloppes budgétaires varient du simple au quadruple. Le contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis) et le Faj ne peuvent être actionnés que lorsque l'accès à d'autres droits, notamment ceux ouverts par l'accès à une formation sont épuisés. Or, les professionnels (notamment les travailleurs sociaux) éprouvent de grandes difficultés à s'approprier l'ensemble des dispositifs. La juxtaposition des dispositifs nationaux, régionaux, départementaux, est aggravée par le fait que les collectivités territoriales, par nécessité, agissent parfois en dehors même de leur champ de compétences. En outre, l'évolution rapide des dispositifs (appellation, modalités, concurrence entre eux) contribue également à cette faible lisibilité d'ensemble. Les commissions d'attribution des financements statuent sur la base de critères, souvent non précisés *a priori* et sans possibilité pour le jeune de défendre son dossier ou de faire appel. En conséquence, le Faj et le Civis peuvent davantage être assimilés à des crédits d'action sociale, à des outils à disposition des professionnels qu'à des droits dont les jeunes pourraient bénéficier (Dulin, 2012).

Bibliographie

Arambourou S., Caussat L., Pascal A. (avec la coll. de Varenne C.), 2016, *Rapport sur le modèle économique des missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes*, rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, rapports publics, novembre 2016.
Site internet : <http://www.igas.fr/spip.php?article561>.

Biémouret G., Costes J.-L., 2016, *Rapport d'information du Comité d'évaluation des politiques publiques sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux*, Assemblée nationale, rapports parlementaires, Rapport d'information n 4158, 26 octobre 2016. Site internet : <http://www.assemblee-nationale.fr/14rap-info/i4158.asp>.

Boisson-Cohen M., Garner H., Zamora P. (rapporteurs), 2017, *L'insertion professionnelle des jeunes*, rapport à la ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle et du Dialogue social, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques et France Stratégie. Site internet : <http://www.strategie.gouv.fr/publications/linsertion-professionnelle-jeunes>.

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

Castell L., Portela M., Rivalin R., 2016, Les principales ressources des 18-24 ans, *Études et Résultats*, n° 0965.

Céant N., Guillaume S., Rochereau T., 2014, *Enquête sur la santé et la protection sociale 2012*, Les rapports de l'Irdes, Institut de recherche et documentation en économie de la santé, n° 556. Site internet : <http://www.irdes.fr/recherche/rapports/556-enquete-sur-la-sante-et-la-protection-sociale-2012.pdf>.

Chauveaud C., Vial B., Warin P., 2016, *Non-recours à l'offre d'enseignement et de formation des jeunes de 15-24 ans en Fédération Wallonie-Bruxelles et non-recours au droit et aux services d'enseignement et de formation : réalités et leviers*, rapport de recherche pour l'Observatoire de l'enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Observatoire des non-recours aux droits et services.

Charpentier A., Drean L., Rugambage N., 2016, Les leviers pour favoriser l'accès et le recours aux soins des jeunes en insertion, *Jeunesses Études et synthèses*, n° 31.

Chaupain-Guillot S., Guillot O., Jankeliowitchlaval É., 2014, Le renoncement aux soins médicaux et dentaires : une analyse à partir des données de l'enquête SRCV, *Économie et statistique*, n° 469-470, p 169 s.

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

Cicchelli V., Pugeault-Cicchelli C., Ragi T., 2004, *Ce que nous savons des jeunes*, Paris, Presses universitaires de France.

Commissariat général au Plan (CGP), 2000, *Jeunesse, le devoir d'avenir*, La Documentation française.

Commission de concertation sur la politique de la jeunesse, 2009, *Reconnaître la valeur de la Jeunesse*, Livre Vert.

Cour des Comptes, 2015, *Les aides personnelles au logement*, rapport pour la Commission des finances du Sénat. Site internet : <http://www.ccomptes.fr/publications/les-aides-personnelles-au-logement>.

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

Dulin A. (rapporteur), 2012, *Entre droits formes et droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, Conseil économique, social et environnemental. Site internet : http://www.lecese.fr/Travaux-publics/droits_formels_droits_reels_ameliorer_le_recours_aux_droits_sociaux_des_jeunes.

Ferras B., Elbaum M., Palach J.-M., Marie E., 2015, *La protection sociale des jeunes de 16 à 29 ans*, Inspection générale des affaires sociales, Paris, La Documentation française, Rapports publics.

Grass E., 2015, Ouvrir la CMU-C pour les jeunes, *Regards*, n° 48.

France Stratégie, 2017, *Jeunesse – Vieillesse : quelles politiques ? Faut-il rééquilibrer les transferts publics en direction des plus jeunes alors que nous devons faire face à des besoins accrus au vieillissement ?*, Synthèse des contributions et du débat, France Stratégie. Site internet : <http://francestrategie1727.fr/thematiques/investir-dans-la-jeunesse-en-faisant-face-au-vieillesse/>.

Haut Conseil de la Famille (HCFEA), 2016, *Les jeunes de 18 à 24 ans*, Tome IV : *Les termes des débats sur les aides publiques aux jeunes majeurs*, rapport. Site internet : http://hcfea.fr/IMG/pdf/4_Tome_IV_2016_05_03.pdf.

Loison-Leruste M. (coord.), Couronné J., Sarfati F., 2016; La garantie jeunes en action. Usages du dispositif et parcours de jeunes, *Rapport de recherche*, n° 101.

Nguyen H., 2007, *Les droits et aides connexes au RMI. Analyse de la sous-utilisation chez les bénéficiaires du RMI de 25 à 34 ans*, rapport de l'Observatoire des non-recours aux droits et services. Site internet : <https://odenore.msh-alpes.fr/documents/rapport.pdf>.

Nicolas M., 2012, Comment la branche Famille de la Sécurité sociale soutient-elle les jeunes de 16 à 24 ans ?, in Observatoire de la jeunesse *Inégalités entre jeunes sur fond de crise*, Paris, La Documentation française.

Organisation de la coopération et du développement économiques (OCDE), 2017, *Jeunes déscolarisés sans emploi (NEET)*, OCDE Données – indicateurs. doi: 10.1787/a7da6fc2-fr (consulté le 2 août 2017)

Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), 2014, *L'absence de complémentaire santé chez les étudiants*, <http://www.cmu.fr/fichier-utilisateur/fichiers/Absence%20complementaire%20sante%20chez%20les%20etudiants%20-%20ODENORE%20-%20Ao%C3%BBt%202014.pdf>.

Papuchon Adrien, 2016, Prestations sociales : les personnes éligibles sont-elles les mieux informées ?, *Études et Résultats*, n° 0954.

Van de Velde C., 2007, La dépendance familiale des jeunes adultes en France. Traitement politique et enjeux normatifs, in Paugam S. (dir.) *Repenser la solidarité*, Paris, Presses universitaires de France.

Vérot C., Dulin A., 2017, *Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse*, rapport du Conseil d'État et du Conseil économique, social et environnemental au Premier ministre, mars 2017.

Vial B., 2016, Une analyse du non-recours dans les parcours sociaux juvéniles, *Agora Débats Jeunesse*, n° 74, p. 77-88.

Vial B., 2014, *Ces jeunes qui ne viennent pas en mission locale : du délai de « latence » au phénomène du « non-recours »*, mission régionale d'information sur l'exclusion Rhône-Alpes, Dossier 2014. Site internet : https://odenore.msh-alpes.fr/documents/vial_non-recours_jeunes_missions_locales.pdf.