
Sommaire

Introduction	5
Chapitre I Bilan des aides participant directement ou indirectement à l'autonomisation des jeunes	11
Chapitre II La situation des jeunes en France	57
Chapitre III Débats autour de quatre schémas exploratoires d'allocation aux jeunes ...	81
Chapitre IV Quelle conception de l'autonomie ? Les finalités poursuivies	103
Chapitre V Comment renouveler le contrat social pour bâtir une autonomie responsable et solidaire ?	125
Chapitre VI Propositions pour une autonomie responsable et solidaire	141
Conclusion	175
Annexes	177
Résumé du rapport de la commission nationale pour l'autonomie des jeunes ..	313

Introduction

Si la question de l'autonomie des jeunes est aujourd'hui posée, dans notre pays comme ailleurs, c'est que les conditions de passage de l'enfance à l'âge adulte se sont assez profondément transformées.

Dans le schéma qui a globalement fonctionné pendant les Trente glorieuses, l'accès des jeunes à un travail rémunéré procurant des ressources financières suffisantes pour assurer l'indépendance résidentielle et pour fonder une famille était le signe du passage à l'état adulte. Les délais séparant la fin des études, l'accès à un travail stable à plein temps, l'obtention d'un logement particulier et la formation d'un couple étaient relativement brefs. Une proportion relativement faible de chaque classe d'âge poursuivait alors des études au-delà de l'obligation légale ou du baccalauréat.

Cette situation a été profondément bouleversée pour les quatre raisons suivantes :

- la durée des études s'est allongée, l'objectif ayant été fixé que 80 % d'une classe d'âge bénéficie d'une formation de niveau bac ; près de 40 % d'une classe d'âge poursuit aujourd'hui des études supérieures. La crainte du chômage et le caractère protecteur du diplôme en France ont d'ailleurs favorisé cette évolution. Pendant cette période, désormais plus longue, les jeunes, scolaires ou étudiants, sont dépendants, soit des ressources de leur famille, pour autant qu'elles soient suffisantes ou mises à leur disposition, soit des bourses publiques, s'ils remplissent les conditions d'accès, soit des revenus qu'ils se procurent eux-mêmes par les travaux rémunérés à temps partiel ou occasionnels qu'ils effectuent en plus de leurs études ;
- l'accès au travail de beaucoup de jeunes est devenu plus aléatoire et difficile du fait de l'inadéquation fréquente de l'offre de formation par rapport aux besoins de l'économie et, surtout, du fait de l'augmentation générale du chômage. Celle-ci a pesé tout particulièrement sur eux en France : leur taux de chômage est en moyenne près du double du taux moyen, et leur intégration dans un emploi stable passe souvent par une suite d'emplois de courte durée ; leur taux d'activité amplifie les variations de la conjoncture économique, d'ailleurs à la baisse comme à la hausse. De nombreux jeunes se sont trouvés privés, temporairement ou plus durablement, de cet attribut essentiel de l'intégration et de l'autonomie que constitue un travail stable rémunéré. Même si les pouvoirs

publics ont engagé des moyens financiers importants, variés et innovants, pour améliorer la situation des jeunes, même si leur taux d'emploi s'est substantiellement relevé au cours des années récentes, il reste que leur taux de chômage reste important, particulièrement pour ceux qui sortent sans qualification du système scolaire. Or, le chômage des jeunes présente plusieurs caractéristiques particulières : il intervient à un moment difficile de la vie, dans une période de transition, où la personne cherche à construire ses propres repères ; il est mal pris en charge par l'assurance chômage, qui suppose des cotisations préalables d'une durée suffisamment longue ; les jeunes ne bénéficient plus de l'allocation d'insertion depuis 1992 et pas non plus du filet de sécurité du RMI ;

– dans ce double contexte d'allongement de la durée des études et de difficultés de l'emploi, qui s'est accompagné souvent de difficultés d'orientation et d'apprentissage, coûteux pour les personnes et pour la collectivité, les familles ont été fortement mises à contribution pour assurer plus longtemps l'entretien des jeunes adultes, pour financer leurs études, pour faciliter leur accès à un logement indépendant, ou plus simplement pour subvenir à leurs besoins en cas de chômage. Elles ont, dans l'ensemble, bien répondu à cette demande de solidarité, les transferts privés des parents et des grands-parents en direction des jeunes ayant été importants. Les pouvoirs publics ont d'ailleurs aidé les familles à aider les jeunes en étendant jusqu'à 20 ans le bénéfice des allocations familiales (et jusqu'à 21 ans celui du complément familial et des aides au logement), tandis que l'amélioration de la situation des retraités favorisait les dons intergénérationnels, transferts publics et privés étant ici complémentaires. Il reste, là aussi, que ce dispositif a accru la dépendance des jeunes adultes vis-à-vis de leurs familles et que celles-ci n'ont pas pu dans tous les cas faire face aux besoins des jeunes, parce qu'elles étaient au chômage elles-mêmes ou fragilisées. Cela peut expliquer que, dans un contexte fortement marqué par la pression du modèle de consommation, une partie de la jeunesse, certes minoritaire, ayant souvent quitté précocement l'école et n'ayant ni travail ni repères familiaux forts, a développé un mode de vie autonome, en marge de la société et entretenant avec celle-ci des relations larvées de violence et d'incivilité ;

– dans le même temps où toutes ces évolutions se produisaient, la maturité affective des jeunes devenait plus précoce, les relations de couple se nouant plus facilement, indépendamment de la situation des intéressés vis-à-vis du travail ou du logement. Il en est résulté un désir accru d'autonomie, et plus particulièrement d'autonomie résidentielle, au moment même où, pour les diverses raisons évoquées plus haut, celle-ci devenait plus difficile et était différée dans le temps, malgré les aides publiques importantes qui ont été engagées pour la faciliter. Même si les familles ont fait preuve d'une réelle tolérance à l'égard des pratiques nouvelles des jeunes, le désir d'autonomie s'est trouvé d'autant plus stimulé qu'il ne pouvait qu'imparfaitement s'exprimer.

Toutes ces évolutions faisant apparaître des inégalités croissantes, entre jeunes et moins jeunes, et entre les jeunes eux-mêmes, se sont produites dans une société globalement plus riche et plus prospère, caractérisée par l'élévation générale des connaissances et des qualifications, où, à tort ou

à raison, de nouvelles exigences, de nouveaux droits apparaissent comme légitimes, et susceptibles de bénéficier de la contribution de la collectivité.

C'est cet ensemble de raisons qui explique la montée progressive du concept d'autonomie. Ce concept, en première approximation, recouvre sous un vocable unique cet ensemble d'aspirations et de difficultés, tout en suggérant plus ou moins explicitement une solution globale à celles-ci.

Concrètement, l'inscription sur l'agenda politique d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans est le résultat d'un long processus.

Celui-ci a tout d'abord été nourri par un ensemble de productions scientifiques de sociologues de la jeunesse qui ont insisté notamment sur les transformations des conditions de passage à l'âge adulte, sur l'allongement de la jeunesse, sur sa massification et sur les difficultés de la transition professionnelle de l'école à l'emploi.

Ces préoccupations ont été reprises dans une série de rapports officiels dont la publication jalonne les années quatre-vingt-dix et dont le contenu est rappelé en annexe. Plus récemment, trois rapports importants ont été consacrés explicitement à la question de l'autonomie des jeunes :

– le rapport du Commissariat général du Plan *Jeunesse, le devoir d'avenir* (D. Charvet, 2001) mobilise l'ensemble de ces productions scientifiques et administratives dans une démarche qui présente la caractéristique d'être une réflexion prospective sur la place et le rôle des jeunes générations dans une société en mutation. La jeunesse est ici considérée comme un investissement. Les préconisations mises en avant – allocation de formation et droit à l'expérience professionnelle, qui se substituerait au dispositif actuel d'aide aux familles et aux jeunes – participent à la promotion, autour du droit à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, d'une nouvelle régulation des sphères de l'éducation, de la formation et du travail, en même temps qu'elles visent à renforcer l'égalité des chances et l'égalité de traitement par rapport à la dépense publique ;

– le rapport du Conseil économique et social *Famille et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans* (H. Brin, 2001), est centré sur les conditions de vie des jeunes. Il reprend la perspective de l'éducation – formation tout au long de la vie et propose de conforter le système actuel d'aide aux familles – prestations familiales, fiscalité, bourses – et, dans le même temps, de compléter ce dispositif par un ensemble de mesures visant à favoriser l'insertion professionnelle et une plus grande autonomie. Au premier plan de ces mesures, l'attribution à tous les adultes de 20 à 25 ans d'un prêt, assorti d'une allocation formation – insertion professionnelle ;

– l'avis du Haut Conseil de la population et de la famille sur « L'aide à l'autonomie des jeunes adultes » (novembre 2001) constate que les mesures actuelles sont insuffisantes et qu'il convient d'aider les jeunes à devenir des citoyens, conscients de leurs droits et devoirs. Il propose pour cela de mieux accompagner les familles pour qu'elles favorisent le processus d'autonomisation des jeunes, une aide universelle individualisée, mais différenciée, étant attribuée à ceux-ci à partir d'un certain âge, tandis qu'une meilleure articulation entre les études et le travail salarié serait réalisée.

Ces diverses productions scientifiques et administratives ont largement contribué à faire émerger de nouvelles représentations de la jeunesse. Toutefois, ces représentations n'ont débouché sur l'idée d'une « allocation d'autonomie » que très récemment, à la fin des années quatre-vingt-dix, à un moment où la reprise de la croissance se traduisait par une baisse rapide du nombre de jeunes demandeurs d'emploi. La question générale du chômage des jeunes semble alors passer au second plan, le devant de la scène étant désormais occupé d'un côté par le développement de la délinquance et de l'insécurité, de l'autre par une polarisation sur les jeunes en grande difficulté. C'est dans ce contexte que la question de la « dépendance croissante » des jeunes par rapport à leur famille va émerger dans le débat public, intéressant les médias, et résultant de l'action collective menée par plusieurs organisations. C'est à la suite de cette évolution que sera déposée devant l'Assemblée nationale une proposition de loi tendant à créer une allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans. Cette proposition a été amendée par la Commission des affaires sociales et culturelles de l'Assemblée nationale, qui a opté pour la mise en place, par la loi, d'une commission visant à en étudier les modalités.

Il est apparu en effet, lors des débats parlementaires, que dès lors que l'extension du RMI aux jeunes de moins de 25 ans était clairement écartée, une telle réforme posait de nombreuses questions : coût budgétaire élevé ; impact difficile à évaluer sur un ensemble complexe d'au moins cinq dispositifs d'intervention publics, dispositifs qui structurent fortement la situation des jeunes ; modification importante des équilibres entre les familles et les jeunes, entre les jeunes et les études, entre les jeunes et l'emploi ; risques d'effets d'aubaine et de mauvais ciblage sur les jeunes rencontrant les plus grosses difficultés. Des travaux complémentaires et des approfondissements sont donc apparus indispensables.

Le mandat de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, tel que fixé par la loi n° 2001-582 du 4 juillet 2001 (cf. annexe I), est le suivant :

- faire le bilan des dispositifs assurant des ressources propres aux jeunes de 16 à 25 ans ;
- étudier la création d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans, ainsi que les critères de son attribution sur la base, notamment, d'un projet personnel de formation et d'accès à l'emploi ;
- proposer la mise en place d'un dispositif expérimental dans plusieurs départements, après consultation des conseils départementaux de la jeunesse, et dont l'évaluation servira de base à ses travaux et à la généralisation de ce principe.

La tranche d'âge retenue par le mandat, de 16 à 25 ans, est largement déterminée par ces deux balises fixées par la loi que sont l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans, et le droit au RMI qui suppose d'avoir 24 ans révolus. Cette tranche d'âge est large, puisqu'elle comprend l'adolescence proprement dite, et cette période mal définie que le mot « jeune adulte » essaie de représenter. Mais il n'est pas sûr qu'elle recouvre l'ensemble de la jeunesse, puisque, du fait de ce qu'il est convenu d'appeler son « allongement », l'INSEE, dans certains de ses travaux, l'étend jusqu'à 29 ans. Il

n'est pas anormal qu'une réflexion relative à une nouvelle prestation voit son champ déterminé par des limites juridiques qui ont l'avantage d'être stables. De ce fait, cette réflexion n'a pas pour objet de définir une politique d'ensemble de la jeunesse, même si elle recoupe souvent une telle préoccupation. La construction de l'autonomie et de la sociabilité, en effet, ne se pose pas seulement entre 16 et 25 ans, mais en grande partie avant 16 ans, et aussi, de façon partielle, après 25 ans : c'est une construction qui se fait « tout au long de la vie ». La commission a donc estimé légitime de s'intéresser, lorsqu'elle le jugeait souhaitable, à l'amont et à l'aval de ce qui constitue le champ strict de son mandat.

La commission est originale à deux titres au moins :

- sa composition est extrêmement large, puisque le décret n° 2001-900 du 2 octobre 2001 (cf. annexe II) qui en précise les modalités, conformément à la volonté du législateur, a prévu qu'elle comprenne, outre son président, six parlementaires, six élus locaux, treize représentants des différentes administrations de l'État, dix représentants des organisations responsables des employeurs et des salariés, trois représentants d'associations de chômeurs (qui siègent ainsi, pour la première fois dans une commission mise en place par le législateur), cinq représentants des mutuelles, un représentant de la CNAF, six représentants du Conseil national de la jeunesse, six représentants des organisations représentatives des étudiants et des lycéens, trois représentants des fédérations nationales de parents d'élèves et douze personnalités qualifiées, soit 72 membres au total. Il est peu fréquent, pour ne pas dire unique, que se trouve réuni dans une même enceinte, de par la volonté expresse du législateur, un ensemble aussi vaste et varié ;
- la commission a dû travailler dans des délais rapides, et même jugés trop rapides par plusieurs de ses membres. Constituée à l'automne et mise en place officiellement le 4 décembre 2001, elle ne pouvait raisonnablement pas remettre ses conclusions à la date prévue du 31 décembre 2001. Il a donc été décidé qu'elle s'efforcera d'achever ses travaux avec un délai de trois mois supplémentaires, soit au début du mois d'avril, afin que les pouvoirs publics issus des élections présidentielles et législatives aient à leur disposition les éléments leur permettant une prise de décision argumentée et raisonnée.

Dans un délai aussi bref, la commission ne saurait être en mesure de répondre totalement et définitivement à l'ensemble extrêmement complexe des questions posées. Son souci a été, d'une part, de faciliter la prise de décision, en faisant apparaître les avantages et inconvénients des différentes solutions susceptibles d'être envisagées, et d'autre part, de proposer un ensemble d'orientations ouvrant la voie à une amélioration substantielle de la situation de la jeunesse dans notre pays.

Il y a là, en effet, de l'avis unanime de la commission, une priorité forte qui ne doit pas être perdue de vue. Malgré les efforts considérables qui ont été faits par les pouvoirs publics, les jeunes constituent sans doute, avec les chômeurs de longue durée, la partie de la population qui a le moins profité de l'enrichissement collectif, certains d'entre eux rencontrent des difficultés très graves et témoignant d'une réelle souffrance

sociale. La collectivité a, d'une certaine façon, une dette sociale à l'égard d'une partie de la jeunesse. Elle doit, à l'avenir, mieux intégrer l'ensemble des jeunes dans la société en les mettant en mesure d'exprimer pleinement leurs potentialités. C'est là un investissement prioritaire pour l'avenir que les différentes décisions de politique publique devront prendre en compte.

Le prochain retournement démographique devrait améliorer la situation relative des jeunes sur le marché du travail et, plus généralement, dans la société. Mais plus cette intégration se fera vite, dans de bonnes conditions, avec un haut niveau de qualification, sans exclusion ni erreurs de parcours, plus la solution de nos problèmes collectifs, et en particulier de nos retraites, sera facilitée. Les jeunes doivent être une partie prenante mieux servie dans la construction du pacte intergénérationnel de demain. C'est à la fois une exigence en termes de cohésion sociale et une condition du progrès collectif.

Cette orientation générale ainsi fixée, reste à en définir les modalités, qui, à l'évidence, font débat et qui constituent l'un des objets de ce rapport.

Celui-ci comporte six chapitres qui sont autant d'étapes visant à dégager, peu à peu, un minimum de consensus autour de solutions positives pour les jeunes :

- un bilan des aides à l'autonomie des jeunes, première tâche fixée par le mandat (Chapitre I) ;
- une analyse de leur impact sur la situation générale des jeunes faisant apparaître à la fois leurs aspects positifs et leurs lacunes (Chapitre II).

Le diagnostic étant ainsi posé, les perspectives sont examinées selon quatre approches, développées dans les quatre chapitres suivants :

- quelles appréciations peut-on porter sur différents schémas exploratoires d'allocation d'autonomie correspondant à quatre conceptions possibles ? (Chapitre III) ;
- quelles sont les finalités poursuivies ? Qu'entend-on exactement par autonomie des jeunes ? Quel contenu, quelles priorités, lui assigne-t-on ? (Chapitre IV) ;
- comment renouveler le contrat social pour bâtir une autonomie responsable et solidaire ? (Chapitre V) ;
- quelles propositions la commission peut-elle dès lors formuler, que les opinions soient relativement convergentes, ou que le débat reste, pour certains membres de la commission, ouvert ? (Chapitre VI).

Bilan des aides participant directement ou indirectement à l'autonomisation des jeunes

Introduction

En instituant, pour éclairer les enjeux et formuler des propositions, la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, le législateur a confié à cette commission la charge de faire « un bilan des dispositifs assurant des ressources propres aux jeunes de 16 à 25 ans ». Dès ses premières réunions, la commission a jugé nécessaire d'élargir ses investigations à l'ensemble des interventions publiques qui ont contribué à accompagner les transformations de la situation des jeunes. Il lui est notamment apparu utile d'élargir son mandat en examinant, au-delà des aides financières directes aux jeunes, les aides qui sont versées aux familles d'une part, et celles qui contribuent à l'insertion professionnelle d'autre part.

L'exploration d'hypothèses concernant la création d'une allocation d'autonomie impliquait en effet que l'on puisse examiner si une telle allocation devait venir compléter ces dispositifs existants et (ou) se substituer à tel ou tel d'entre eux.

En s'engageant dans cette voie, la commission n'a pas méconnu pour autant le fait que ces divers dispositifs relèvent d'objectifs particuliers et qu'ils n'ont de manière générale pas été conçus explicitement pour contribuer à l'autonomie des jeunes. Dès lors, il lui est apparu important, pour la réalisation de son bilan, de distinguer les appréciations qu'elle était susceptible de formuler concernant l'efficacité et les effets de chacun de ces segments de l'intervention publique par rapport à leurs objectifs particuliers, d'une appréciation plus globale sur leur contribution à la construction de l'autonomie des jeunes.

Il est apparu utile dans un premier temps de remettre les dispositifs d'aide aux familles et aux jeunes dans une perspective historique qui éclaire la relative complexité du système actuel en montrant qu'elle résulte d'une succession de choix collectifs tendant à aménager et (ou) à compléter des dispositions antérieures afin d'accompagner l'allongement des études et de favoriser l'insertion professionnelle et sociale (*point 1*). L'examen de chacun des segments de ce système d'intervention publique permettra d'en rappeler les objectifs particuliers et le contenu et d'en expliciter la portée et les limites (*point 2*). On reviendra ensuite sur une lecture plus globale de ces dispositifs en termes de publics et de coûts. Cette lecture servira de point d'appui à l'identification des principales faiblesses (*point 3*).

Un dispositif qui résulte d'une succession de choix collectifs

Les interventions publiques en direction des jeunes de 16 à 25 ans relèvent d'une double préoccupation : accompagner l'allongement des études et le relèvement du niveau de qualification, appuyer l'insertion professionnelle et sociale dans une période marquée par la montée du chômage. Elles peuvent être regroupées en quatre grandes catégories dont le contenu a évolué au cours du temps : l'offre éducative ; les aides aux familles et à la poursuite des études ; les aides au logement ; l'appui à l'insertion professionnelle.

La mise en perspective historique permet de faire apparaître les priorités successives de l'intervention publique. On peut, à cet égard, distinguer schématiquement trois périodes.

Avant 1980

La première période est celle qui va de la mise en place de la branche famille de la sécurité sociale jusqu'à la fin des années soixante-dix. L'intervention publique repose, en premier lieu, sur le développement d'une offre éducative qui accompagne la prolongation de la scolarité obligatoire à 16 ans – en 1959 –, et va se traduire par une première phase de « massification » du système éducatif dans les années soixante. La mise en place du collège unique en 1975 vise à assurer une démocratisation effective du système éducatif.

La politique familiale et son extension progressive à l'ensemble des catégories professionnelles sont destinées, dans une perspective de soutien à la natalité, à compenser les charges résultant de la présence d'enfants dans les ménages, mais aussi à inciter à une prolongation des études au-delà de la scolarité obligatoire. Le versement des prestations familiales est lié au respect de l'obligation scolaire, leur versement au-delà de l'âge de la scolarité obligatoire à la poursuite des études.

Les prestations familiales sont complétées par des aides fiscales – le quotient familial notamment – qui est une mesure destinée à assurer une équité fiscale entre les ménages avec enfant et les ménages sans enfant.

Enfin, les bourses d'enseignement supérieur sont destinées à permettre la poursuite des études pour les jeunes issus de ménages modestes. Elles sont complétées par une politique d'emplois spécifiques – surveillant d'externat et d'internat – occupés fréquemment par des étudiants.

La décennie 80

La deuxième période peut être qualifiée de « temps de l'insertion ». Amorcée dès la fin des années soixante-dix dans le souci de contenir la montée rapide du chômage des jeunes, elle est caractérisée, d'une part, par le développement rapide des mesures d'insertion professionnelle, d'autre part, par une extension et une diversification de l'offre éducative autour de l'objectif de conduire 80 % des jeunes au niveau du bac, objectif

repris dans la loi d'orientation de l'éducation en 1989, qui y a ajouté l'objectif d'un niveau de qualification au moins égal à celui du CAP pour l'ensemble des jeunes relevant de la formation initiale.

Concernant la politique d'insertion professionnelle, la période est marquée par le développement de stages d'insertion et de qualification, d'aides multiples à l'emploi dans le secteur marchand et non marchand, enfin par la mise en place à l'initiative des partenaires sociaux d'une nouvelle voie de formation en alternance – les contrats de qualification et d'adaptation –, qui s'ajoute à la voie classique de l'apprentissage.

Pour compléter ces dispositions, les pouvoirs publics mettent en place, dans le cadre du régime de solidarité de l'indemnisation du chômage, l'allocation d'insertion, qui est une allocation versée aux jeunes primo-demandeurs d'emploi qualifiés.

Les mesures d'insertion professionnelle s'adressent prioritairement aux jeunes sortis du système scolaire sans qualification, dans une logique de formation assortie d'une rémunération. À bien des égards, on peut considérer que ces mesures étaient destinées aussi à assurer des ressources propres aux jeunes des couches populaires qui n'accédaient pas à l'emploi à la sortie du système scolaire.

La perspective de conduire 80 % d'une classe d'âge au niveau du bac va s'appuyer sur une diversification des filières au sein des lycées, le développement de la filière professionnelle venant s'ajouter aux filières générale et technologique. L'essor de cette nouvelle filière correspond à un élargissement très explicite des finalités du système éducatif dont la mission de préparation d'entrée dans la vie active est clairement affirmée.

La décennie se termine avec l'adoption de deux lois importantes pour les jeunes.

La loi sur le RMI de 1988, en réservant l'accès à ce droit aux personnes âgées de 25 ans et plus, vient *de facto* introduire une forme de « majorité sociale ». Pour compenser cette « exclusion », des fonds d'aide aux jeunes (FAJ) sont mis en place à titre expérimental en 1989 ; ils seront généralisés à l'occasion du réexamen de la loi RMI en 1992.

Tirant les conséquences des nombreux travaux d'évaluation qui avaient souligné les limites d'un foisonnement et d'une instabilité des mesures d'insertion professionnelle, la loi sur le crédit formation individualisé (1989) introduit le principe d'un « droit à une deuxième chance » pour les jeunes sortis du système scolaire sans qualification et dégage d'importants moyens pour assurer un accompagnement personnalisé des parcours de qualification et d'insertion professionnelle. Cette perspective va se traduire par un programme particulier, le programme « PAQUE » – programme d'accès à la qualification et à l'emploi – ancêtre de l'actuel programme « TRACE » – trajectoire d'accès à l'emploi –.

À travers la deuxième vague de massification de l'enseignement et l'accent mis dans ce cadre sur la formation professionnelle ainsi que sur le développement rapide de mesures d'insertion, elles aussi largement référées à la formation, la France s'engage dans un processus qui va

lui permettre de combler en quelques années le retard qu'elle avait pris, par rapport à nombre de pays développés, en termes de niveau de qualification des jeunes. Dans le même temps, on doit souligner que les finalités de l'intervention publique, jusque-là centrées sur la protection et l'éducation des jeunes, s'élargissent à l'insertion professionnelle et sociale.

La décennie 90

La troisième période couvre la décennie 90. Elle est caractérisée par la poursuite de la massification scolaire et par son extension à l'université. Les difficultés d'insertion professionnelle sont très fortes, elles concernent même les diplômés de l'enseignement supérieur et il faudra attendre la fin de la décennie pour enregistrer, avec la reprise et une croissance plus forte en emplois, une forte baisse du chômage des jeunes.

Les interventions publiques pendant cette décennie sont marquées par deux mouvements de sens très différents.

Une série de mesures prises au début de la période tendent à une « familialisation » accrue du traitement des problèmes des jeunes. La décision de maintien à 25 ans de l'âge d'ouverture du RMI – loi de 1992 –, la suppression de l'allocation d'insertion pour les jeunes et le resserrement des critères d'indemnisation du chômage qui interviennent en 1992 contribuent à faire supporter, plus fortement, par les familles l'entretien des jeunes actifs demandeurs d'emplois.

La loi « famille » votée en 1994 va en tirer les conséquences en élargissant la notion « d'enfant à charge », jusque-là réservée aux jeunes scolaires et étudiants, à tous les jeunes jusqu'à 20 ans et en ouvrant la perspective de versement des prestations familiales jusqu'à 22 ans. Si, d'une certaine manière, on peut considérer que la perspective tracée d'un report de l'âge du versement des prestations familiales à 22 ans ne fait que tirer les conséquences de l'allongement de la scolarité, l'extension de la catégorie « enfant à charge » aux jeunes de plus de 18 ans qui ne poursuivent pas d'études constitue, à bien des égards, une inflexion notable. C'est à travers la politique familiale que la collectivité est amenée à prendre en compte les effets des difficultés d'accès à l'emploi des jeunes, ce qui pose la question de l'adaptation de cette politique à l'objectif d'insertion professionnelle.

D'autres mesures tendent, à l'inverse, à assurer une autonomie plus grande des jeunes adultes. Ainsi « le bouclage » des aides au logement va élargir l'accès des jeunes à ces aides – allocation de logement social (ALS) et aide personnalisée au logement (APL) –. L'afflux des étudiants à l'université va amener les pouvoirs publics à mettre en place en 1997 un « plan social étudiant » qui vise à élargir le nombre des boursiers de l'enseignement supérieur.

Enfin, en matière d'insertion professionnelle, la fin de la décennie est marquée par le lancement de deux programmes importants : le programme TRACE et le programme « Nouveaux services-emplois jeunes ».

Le premier s'adresse aux jeunes en difficulté et vise à assurer une mobilisation coordonnée de l'ensemble des mesures d'insertion dans le cadre d'un accompagnement personnalisé. Ce programme sera complété

en 2001, par la mise en place de la bourse d'accès à l'emploi (BAE) destinée à assurer une relative continuité de ressources aux jeunes engagés dans le programme TRACE.

Le second a permis à près de 350 000 jeunes de participer au développement d'activités nouvelles dans le cadre de contrats de travail, à plein temps, d'une durée maximum de cinq années, rémunérés sur la base du SMIC. Il permet de donner une nouvelle dimension aux emplois d'utilité sociale créés dans le secteur non marchand, initiés en 1984 avec les travaux d'utilité collective (TUC) et progressivement requalifiés ensuite avec les contrats emplois solidarité (CES), à partir de 1989, puis avec les contrats emplois consolidés (CEC).

Cette mise en perspective historique des évolutions des interventions publiques fait apparaître une démarche d'ajustements successifs, liés à la nécessité de prendre en compte tant l'évolution du chômage des jeunes que les effets progressifs de la massification scolaire. Il convient de reconnaître que cette démarche, contrairement à ce qu'on pourrait être tenté d'avancer, n'est pas, au total, une démarche « éclatée » ou « incohérente ». Cette appréciation ne dispense pas, pour autant, d'interroger les limites d'une telle stratégie d'ajustements au regard des arbitrages sociaux auxquels elle aboutit, ni même au regard des enjeux d'avenir liés tant aux évolutions démographiques qu'à la perspective de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

Avant de revenir sur ces questions qui sont au cœur des travaux de la commission, il est important d'examiner de manière plus détaillée les divers segments de l'intervention publique.

Des interventions de grande ampleur, des bilans en demi-teinte

Force est de constater que les vingt dernières années ont vu très largement s'accroître, tant en largeur de champ qu'en intensité, les interventions publiques en direction des jeunes. Ce double mouvement de massification et de diversification mérite d'être questionné, à l'aune des résultats constatés.

La politique de l'éducation : massification réussie et démocratisation à poursuivre

Autour des objectifs de 80 % d'une classe d'âge au niveau du bac, et de 100 % de qualifiés au niveau V, le système éducatif a conduit une diversification qui a permis un relèvement significatif du niveau d'éducation.

Dans une période de fort chômage des jeunes, ces choix politiques ont rencontré une demande sociale importante, liée à la perception de l'importance du niveau de formation et de qualification comme assurance contre le chômage. Les familles et les jeunes se sont engagés dans l'allongement des études.

Le choix du développement d'une filière professionnelle a contribué à accueillir les nouveaux publics et a permis de conforter dans le système éducatif la formation professionnelle, allant du CAP au troisième cycle professionnalisé en passant par les bacs professionnels et les filières à bac +2.

L'importance des échecs à tous les niveaux d'enseignement et des sorties du système scolaire sans qualification et sans diplôme constitue une première limite de cette évolution. Ces échecs scellent souvent le sort social des jeunes et entraînent des frustrations et des ressentiments vis-à-vis du système éducatif. Ceci suppose de renforcer la diversification des méthodes et des démarches et sans doute aussi d'accepter, pour certains jeunes, d'autres voies pour acquérir les compétences de base d'une culture commune.

La compétition scolaire, difficilement régulée, et l'internalisation, au sein du système éducatif, du processus de sélection qui, auparavant, se déroulait en amont viennent mettre au premier plan la question de l'orientation et soulèvent des questions relatives à l'utilisation optimale de l'investissement public éducatif.

Les contraintes financières, lorsqu'elles existent, ne constituent toutefois pas le seul obstacle à la poursuite des études. Le contexte socio-culturel, en particulier les connaissances des familles sur les possibilités de poursuite d'études et la transmission de ces informations aux jeunes, pèsent aussi fortement sur les stratégies des familles en matière de choix d'études et de choix de filières.

Ainsi, la massification de l'enseignement n'en a permis, à ce stade, qu'une démocratisation limitée. La lutte contre les inégalités doit être poursuivie au sein de l'institution scolaire, par la lutte contre les échecs, par un soutien accru aux études ; elle renvoie aussi au fonctionnement du marché du travail, à l'accès du jeune à l'information sur les perspectives de filières d'enseignement et de débouchés et à la place qu'occupe, dans notre organisation sociale, le système éducatif.

Les dispositifs d'aide en faveur de l'éducation ont accompagné la massification scolaire et universitaire et l'allongement des études

Outre la dépense éducative proprement dite, les dispositifs de soutien aux études constituent le volet social de l'effort de la collectivité pour la formation et l'éducation des jeunes. Ces dispositifs revêtent une importance d'autant plus croissante que l'allongement de la durée de la scolarité s'est naturellement traduit par une augmentation significative du nombre de lycéens dans le secondaire et d'étudiants dans l'enseignement supérieur.

Les bourses du second degré cherchent à répondre à la charge des familles

À l'instar des bourses collégiennes, les bourses de lycée cherchent à alléger la charge pesant sur les familles pour assumer la charge effective de l'entretien de leurs enfants, notamment les dépenses alimentaires. La désaffectation des cantines scolaires ou le développement de l'emploi salarié des lycéens attestent des difficultés certaines. Les bourses sont accordées en fonction des ressources et des charges de famille. Elles peuvent être complétées pour les élèves de lycées professionnels par une prime de qualification, ainsi que par des primes d'équipement pour les élèves suivant certaines formations.

Primes exclues, le montant annuel moyen des bourses de lycée s'établit, en 2000-2001, à 291 euros en second cycle général, 370 euros (2 427 francs) en second cycle technologique et 383 euros (2 512 francs) en second cycle professionnel. Depuis la rentrée 2000-2001, un complément de bourse a été mis en place pour permettre aux plus méritants des élèves boursiers des collèges de poursuivre leur scolarité. Il est d'un montant annuel forfaitaire de 762 euros (5 000 francs) et est subordonné à l'engagement de poursuivre sa scolarité jusqu'au baccalauréat.

À la rentrée 2000-2001, 589 400 jeunes ont bénéficié d'une bourse nationale de lycée, soit 26,3 % des élèves des lycées de France métropolitaine et des DOM. En 2000, les crédits consacrés à ces bourses représentaient 412 millions d'euros (2,7 milliards de francs).

Deux observations principales doivent être retenues, s'agissant de ces bourses :

- la faiblesse relative de leur montant et le décalage afférent avec les bourses de l'enseignement supérieur. On constate ici que c'est le statut scolaire du jeune qui détermine le montant de la bourse, auquel il peut prétendre, et pas son âge ;
- la gestion peu satisfaisante du dispositif, notamment dans la coordination entre bourses et fonds sociaux des lycées, aboutit à une consommation partielle des crédits, alors que les besoins semblent croissants (comme l'illustre le développement du travail salarié parmi les lycéens). Sauf à considérer que la non-consommation totale des crédits indique que les besoins sont globalement couverts.

Les bourses de l'enseignement supérieur : un système en expansion

• Une pluralité de dispositifs

Les *bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur* n'ont pas pour objet de se substituer à l'obligation alimentaire, telle qu'elle est définie par l'article 203 du code civil, qui impose aux parents d'assurer l'entretien de leurs enfants, même majeurs, tant que ceux-ci ne peuvent subvenir à leurs propres besoins. Ainsi, ces bourses constituent une aide complémentaire à celle de la famille.

Elles sont attribuées en fonction des ressources de la famille, selon des barèmes qui diffèrent de ceux utilisés pour les bourses des lycées : les barèmes prennent en compte les revenus bruts déclarés et les

charges de famille. Ce barème détermine le montant annuel de la bourse, de l'échelon 0 (exonération des droits d'inscription et de la sécurité sociale étudiante) à l'échelon 5 (montant annuel de 3 456 euros)¹. Ce sont les revenus des parents qui sont pris en compte, sauf lorsque l'étudiant est marié (ou ayant conclu un Pacs) ou qu'il a lui-même des enfants à charge.

Les bourses sur critères sociaux sont réservées aux étudiants en formation initiale des premier et deuxième cycles², avec des conditions d'âge et de nationalité. Sont exclus du système de bourses du ministère de l'Éducation nationale les étudiants des écoles sous tutelle d'un autre ministère (mais ils peuvent alors bénéficier d'une aide de ce ministère), ceux qui suivent certaines formations universitaires de troisième cycle telles que les doctorats (souvent salariés, en médecine par exemple), ou ceux qui sont inscrits dans des formations non reconnues par le ministère (écoles privées hors contrat, diplômés d'université...). Sont également exclus du dispositif des bourses les jeunes relevant du programme « Emplois jeunes », de la formation en alternance ou qui sont sous contrat d'apprentissage.

Les points de charge à prendre en considération pour l'attribution d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux prennent principalement en compte la situation familiale (nombre d'enfants à charge étudiant dans l'enseignement supérieur, nombre d'autres enfants à charge) et la distance par rapport au domicile familial (limites à 30 et 250 kilomètres)³.

Les *bourses sur critères universitaires* comprennent les bourses de service public, les bourses de diplôme d'études approfondies (DEA) et de diplômes d'études supérieures spécialisées (DESS), ainsi que les bourses d'agrégation.

Les *bourses de mérite* ont été mises en place à la rentrée 1998. Elles sont attribuées à des étudiants remplissant les critères sociaux d'attribution d'une bourse d'enseignement supérieur, aux ressources familiales limitées, titulaires du baccalauréat avec mention très bien et qui s'engagent à préparer certains concours (ENA, ENM, grande école scientifique, études de médecine). Ces bourses sont contingentées. En 2000-2001, 500 bourses de mérite ont été attribuées.

(1) Échelon 1 : 1 278 euros (8 383 francs) ; échelon 2 : 1 926 euros (12 633 francs) ; échelon 3 : 2 475 euros (16 234 francs) ; échelon 4 : 3 015 euros (19 777 francs) ; échelon 5 : 3 456 euros (22 669 francs).

(2) Ainsi qu'aux étudiants inscrits en DESS, depuis la rentrée universitaire 2001-2002.

(3) Exemple calculé sur les barèmes et les montants de bourses 2001-2002 : pour une famille de trois enfants dont l'aîné entre dans l'enseignement supérieur et dont le domicile familial est proche de l'établissement universitaire, les plafonds de ressources pour bénéficier d'une bourse vont de 18 995 euros (124 600 francs) pour l'échelon 1 à 10 031 euros, soit 65 800 francs. Si le jeune étudie à plus de 250 kilomètres du domicile familial ou si un deuxième enfant du ménage est étudiant de l'enseignement supérieur, les plafonds augmentent par le biais du système de points (à 22 440 euros soit 147 200 francs pour l'échelon 1 et 11 860 euros, soit 77 800 francs pour l'échelon 5). En cas d'enfant unique étudiant dans l'enseignement supérieur, les plafonds sont respectivement de 15 519 euros, soit 101 800 francs, pour l'échelon 1 et de 8 232 euros, soit 54 000 francs, pour l'échelon 5, ainsi que pour les étudiants inscrits à la préparation d'un DESS.

Par ailleurs, une *allocation d'études* peut être versée dans certaines situations particulières, après avis d'une commission académique : situations de rupture familiale avec les parents (attestée par une évaluation sociale) ; difficultés particulières ; indépendance familiale avérée (domicile séparé et déclaration fiscale indépendante) ; reprise d'études au-delà de l'âge limite prévu pour les bourses. Les intéressés doivent alors remplir les conditions générales définies pour l'attribution des bourses. Elles peuvent être attribuées tout au long de l'année. En 2000-2001, 8 100 allocations d'études ont été attribuées, pour un montant annuel moyen de l'ordre de 2 790 euros (18 300 francs).

L'attribution d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux ou d'une allocation d'études est destinée à favoriser la poursuite des études de l'étudiant (formation initiale), celui-ci doit y consacrer la majeure partie de son temps ¹.

Enfin, les étudiants peuvent également bénéficier d'*aides indirectes* ; la notion d'aide indirecte signifie que ces aides ne donnent pas lieu à versement aux individus mais qu'il s'agit plutôt de prise en charge par l'État de frais liés à la scolarité, ou de subventions de services mis à disposition des étudiants. Les œuvres sociales (CROUS), notamment les restaurants universitaires, l'aide aux associations sportives et culturelles, etc., sont des aides indirectes en faveur des étudiants, dont le montant total est estimé à 610 millions d'euros (4 milliards de francs).

• Le plan social étudiant a sensiblement accru le nombre d'étudiants boursiers

En 2000-2001, l'ensemble des aides financières accordées aux étudiants de l'enseignement supérieur concerne 475 000 étudiants. Les attributions de bourses sur critères sociaux concernent 453 000 étudiants (y compris échelon 0), les allocations d'études concernent 8 100 étudiants, les bourses sur critères universitaires 14 500 étudiants et les bourses de mérite 500 étudiants. Les bourses sur critères sociaux et les allocations d'études, qui s'adressent aux étudiants du premier et deuxième cycle

(1) Cet inventaire du système de bourses ne serait pas complet si on ne mentionnait pas les bourses de voyage, à caractère social, qui ont pour but de permettre à des étudiants d'accomplir à l'étranger ou dans les DOM-TOM des stages individuels s'intégrant obligatoirement dans leurs études universitaires et qui sont accordées en priorité aux titulaires d'une bourse d'études. Certains étudiants peuvent également bénéficier de prêts d'honneur pour aider au financement de leurs études. Il s'agit d'un prêt sans intérêt remboursable au plus tard dix ans après la fin des études pour lesquelles il a été consenti. Il est attribué en fonction des crédits disponibles et de la situation sociale des candidats. Pour l'année universitaire 1998-1999, environ 4 500 prêts d'honneur, d'un taux variable selon les académies ont été octroyés, pour un montant total de 838 000 euros (5,5 millions de francs). Les bourses sont parfois complétées par certaines aides exceptionnelles financées par différents fonds sociaux. Il s'agit d'aides gérées et définies au niveau local et qui sont versées aux jeunes scolarisés en fonction de leurs besoins et des moyens disponibles. Dans l'enseignement supérieur et dans le cadre du fonds de solidarité universitaire, comprenant le fonds d'amélioration de la vie étudiante et le fonds de garantie des prêts aux étudiants, plus de 5,8 millions d'euros (38 millions de francs) ont été versés à plus de 31 000 étudiants pour un montant moyen de 183 euros (1 200 francs) en 1998.

universitaire, représentent 95 % des masses financières versées au titre des bourses de l'enseignement supérieur, pour une dépense globale de 1,15 milliard d'euros (7,5 milliards de francs) en 2000-2001.

Pour les bourses sur critères sociaux, 7 % des boursiers sont à l'échelon 0 (exonération des frais d'inscription), 20 % sont à l'échelon 1, 10 % sont à l'échelon 2, 11 % sont à l'échelon 3, 11 % sont à l'échelon 4 et 40 % sont à l'échelon 5 (21 402 francs).

La proportion d'étudiants aidés a sensiblement progressé en quelques années : de 23,6 % en 1997-1998 à 28,3 % en 2000-2001 (hors allocations d'études). C'est le résultat du plan social étudiant débuté à la rentrée 1998, dont l'un des objectifs était d'atteindre les 30 % d'étudiants aidés à la rentrée 2001. Cette hausse s'explique notamment par la création, à la rentrée 1999, de l'échelon 0 (30 000 étudiants concernés en 2000). Les plafonds des différents échelons ont été revalorisés entre 1997 et 2000, de 14 % pour l'échelon 1, de 5 % pour l'échelon 5 et de 3 % pour les échelons intermédiaires.

L'analyse des impacts des bourses de l'enseignement supérieur fait ressortir leur intérêt et leurs limites :

- les rapports Ciutat (1996) et Grignon (2000) ont souligné l'efficacité de ces bourses, qui contribuent à assurer à leurs bénéficiaires des conditions de vie et de poursuites d'études globalement satisfaisantes en les prémunissant de difficultés financières graves et en limitant le recours à une activité salariée obligée et souvent préjudiciable au déroulement normal des études ;
- dans le même temps, le développement, certes encore marginal, de procédures judiciaires intentées par des jeunes à l'encontre de leurs parents dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 203 du code civil (relatif à l'obligation d'entretien des parents à l'endroit de leurs enfants) est révélateur d'un malaise réel. Dès lors, faut-il accroître les effets des bourses et, si oui, faut-il privilégier une extension du nombre de bénéficiaires ou accroître le montant des bourses accordées ? À cette question, certains se prononcent en faveur d'une action sur les deux volets, d'autres privilégient cependant une action sur les plafonds de ressources. Cette solution, fondée sur la reconnaissance d'un droit objectif étendu, est préférée à la logique plus assistancielle et discrétionnaire, inhérente notamment aux dispositifs d'aides à l'éducation mis en place par les collectivités locales et qui se sont considérablement développés ces dernières années ;
- à l'instar de ce qui a pu être constaté s'agissant des bourses des lycées, le système des bourses de l'enseignement supérieur bute sur sa propre complexité, et notamment sur les lourdeurs de gestion qu'il peut générer, ainsi que sur son appropriation parfois difficile par les intéressés.

Les aides à l'emploi et à l'insertion professionnelle : une politique devenue massive

La politique d'insertion professionnelle et d'aides à l'emploi est devenue massive. Plus d'un jeune sur deux passe, dans les années qui

suivent la sortie du système scolaire, par au moins un des dispositifs d'insertion professionnelle ; 40 % des 16-25 ans en emploi, soit plus de 1,1 million de jeunes, bénéficient d'emplois aidés et des dispositifs généraux de la politique de l'emploi, notamment les mesures d'allègement de cotisations sociales ¹.

Les dépenses relatives à l'ensemble des dispositifs d'insertion constituent le second poste de dépenses en direction des jeunes de 16 à 25 ans après les dépenses éducatives. On peut en effet estimer qu'elles se situent entre 7,6 et 9,2 milliards d'euros (50 à 60 milliards de francs), pour les dépenses de l'État, des partenaires sociaux et des régions, selon le périmètre que l'on retient pour procéder à cette estimation. D'après une estimation faite par la DARES pour notre commission, la dépense globale pour les mesures jeunes s'élevait en 2000 à 7,754 milliards d'euros (50,866 milliards de francs), non compris les 0,3 milliard d'euros (2 milliards de francs) liés au financement du réseau des missions locales et des PAIO. Cette estimation correspond aux dépenses qui concernent l'ensemble des jeunes de moins de 26 ans ainsi que la part des dépenses d'alternance et d'emplois-jeunes qui concernent des jeunes de plus de 26 ans.

Le tableau ci-dessous présente ces données de manière agrégée par grande catégorie de mesures.

Tableau 1 : Effectifs concernés par les aides à l'emploi et à l'insertion professionnelle

	Flux d'entrée ¹ 2000	Nombre de jeunes ² à la fin 2000
Alternance	444 200	607 000
Emploi non marchand	139 000	197 000
Exonération de charges (hors alternance)	110 000	300 000
Sous-total emploi aidé	693 200	1 104 000
Stages des conseils régionaux	229 000	80 000
Ensemble	932 200	1 184 000

Source : DARES, 2001.

(1) Chiffre établi à partir du tableau de la politique de l'emploi (DARES).

(2) *Insee Première* n° 821, janvier 2002 (sauf pour les stages des conseils régionaux qui ont été estimés à partir de la durée moyenne de ces stages).

Ces données sont à mettre en regard avec les effectifs des 16-25 ans, qui s'élèvent à 7 432 000, et surtout en regard de l'effectif des jeunes en emploi et au chômage, qui étaient respectivement de 2 813 000 et de 559 000 (au sens du BIT) en mars 2001.

Au total, les politiques d'insertion professionnelle se sont affinées et diversifiées, dans leurs objets et modalités, pour faciliter le passage de l'école à l'emploi.

(1) Si l'on exclut ces dernières mesures, c'est encore 30 % des jeunes de 16 à 25 ans en emploi qui bénéficient d'un emploi aidé.

Devenue aussi massive, la politique d'insertion professionnelle qui s'est développée, comme on l'a souligné, autour de l'objectif de l'accès à l'emploi, structure largement le passage de l'école à l'emploi et, au-delà, les conditions d'emploi des jeunes. La place qu'elle occupe désormais, la diversité des logiques qui la fondent, et leur intrication, ne facilitent pas une évaluation globale de son impact dans la durée.

Encadré 1

Les trois logiques des dispositifs d'insertion professionnelle

Les dispositifs d'insertion professionnelle et d'aides à l'emploi, tels qu'ils existent aujourd'hui, relèvent de trois logiques distinctes, lesquelles renvoient à la diversité des analyses qui sous-tendent l'explication du chômage des jeunes :

- la logique de formation renvoie à une explication des difficultés d'accès à l'emploi des jeunes liées à l'insuffisance ou à l'inadaptation de leur formation ;*
- la logique d'abaissement du coût du travail renvoie à l'idée que les jeunes manquent d'expérience, ont une productivité insuffisante par rapport au coût de leur travail pour l'employeur ;*
- la logique d'appui à la création d'emplois dans le secteur non marchand renvoie au constat d'une insuffisance globale d'emplois résultant du rythme et du contenu de la croissance, mais aussi pour partie au constat que certains actifs ne sont pas, dans l'état actuel du marché, en mesure d'accéder aux emplois existants. La création d'emplois dans le secteur non marchand repose, par ailleurs, sur l'idée que la dynamique du marché ne permet pas de solvabiliser des activités socialement utiles.*

Ces trois logiques ont été mises en avant successivement tout au long des vingt-cinq dernières années. Elles se trouvent aujourd'hui largement intriquées dans les divers dispositifs. Ainsi, les dispositifs d'alternance relèvent à la fois de la première et de la deuxième logique, et les dispositifs d'aide au développement des emplois non marchands peuvent être interprétés également comme des formes d'abaissement du coût du travail pour les employeurs.

L'équilibre entre ces diverses logiques a fluctué dans le temps en fonction tant de la conjoncture que des débats autour de l'explication du chômage. La politique d'insertion professionnelle a connu des inflexions successives entre des dispositifs spécifiques pour les jeunes et l'utilisation de dispositifs concernant l'ensemble des demandeurs d'emplois. De la même manière, on a assisté à des « balancements » entre des dispositifs ciblés sur une catégorie particulière de jeunes et des dispositifs concernant l'ensemble des jeunes. Enfin, qu'il s'agisse de

dispositifs ciblés ou généraux, les bornes d'âge retenues ont elles-mêmes évolué. Sur ce point, il faut souligner que la définition de la jeunesse comme l'ensemble des jeunes de 16 à 25 ans a été construite d'abord à travers le ciblage des dispositifs d'insertion professionnelle avant d'être confortée par des décisions intervenues en matière de RMI.

On abordera ici simultanément la présentation des dispositifs et les éléments d'appréciation, en distinguant les dispositifs d'aides à l'emploi marchand, les mesures d'alternance et de formation, les emplois non marchands et le programme TRACE.

Les aides à l'emploi dans le secteur marchand : des mesures de portée générale qui ont largement bénéficié aux jeunes

Plus de 70 % des jeunes de 16 à 25 ans en emplois (hors alternance) se trouvent dans le secteur marchand. Les aides à l'emploi dans le secteur marchand (hors alternance) reposent principalement sur les exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises à divers titres : exonération pour bas salaires, pour les emplois à temps partiel, pour l'embauche d'un premier salarié ainsi que dans le cadre de recrutements localisés dans les zones de la politique de la ville. La mise en œuvre des lois sur l'ARTT a conduit à faire évoluer ces dispositions. Ainsi, les exonérations relatives à l'embauche d'un premier salarié, comme les abattements liés à l'embauche de travailleurs à temps partiel, seront définitivement supprimés à compter du 1^{er} janvier 2003.

Ces mesures ne sont pas particulièrement ciblées sur les jeunes. Cependant, les conditions d'emploi des jeunes – importance du temps partiel¹ –, et leur niveau de rémunération – souvent faible en début de parcours d'emploi – permettent à leurs employeurs de bénéficier largement de ces exonérations.

Ainsi en 2000, les jeunes de 16 à 25 ans représentaient 20,6 % des salariés qui entraient dans le champ des exonérations liées à l'embauche d'un premier salarié, 31 % des exonérations liées à la politique de la ville et 41,6 % des salariés entrant dans le champ des abattements liés au temps partiel. Si l'on ajoute à ces mesures le contrat initiative emploi, c'est au total 300 000 jeunes de 16 à 25 ans dont l'emploi était aidé dans ce cadre.

(1) Seuls les contrats à durée indéterminée ouvrent droit à exonération.

L'alternance sous ses diverses formes constitue désormais un mode privilégié d'insertion professionnelle des jeunes

Un des effets structurants des vingt-cinq années de lutte contre le chômage a été le développement dans notre pays de la formation professionnelle des jeunes. L'ampleur des évolutions qui ont eu lieu en la matière, et son impact sur le niveau de qualification des jeunes générations, devraient amener à relativiser les propos parfois excessifs qui sont tenus sur les lacunes et les insuffisances qui, bien entendu, subsistent en la matière.

Le développement de la formation professionnelle repose sur la diversification des formations au sein de l'appareil éducatif qui, après avoir concerné les lycées professionnels, se poursuit au niveau des universités, mais aussi sur le développement, dans les années quatre-vingt, puis dans les années quatre-vingt-dix, des contrats de travail par alternance à travers deux dispositifs : celui, ancien mais qui a été profondément rénové, de l'apprentissage, et celui, résultant de l'accord des partenaires sociaux de 1983, des contrats de qualification, d'orientation ou d'adaptation.

Au total, 607 000 jeunes de moins de 26 ans, soit plus du cinquième des jeunes au travail, bénéficient de l'un de ces contrats de travail à la fin 2000, dont 388 000 en contrat d'apprentissage et 219 000 dans l'un ou l'autre des contrats relevant de la deuxième formule, contrat de qualification pour l'essentiel.

L'apprentissage, une filière revalorisée

L'extension de l'apprentissage à tous les niveaux de qualification a contribué à revaloriser cette filière ; dans le même temps, elle oblige à des analyses plus fines concernant la portée de cette formule, qui relève de la formation initiale. Une part encore largement majoritaire des contrats d'apprentissage permet à des jeunes d'acquérir des formations de niveau V dans un cadre qui, pour des jeunes à partir de 16 ans, constitue une voie très positive de socialisation professionnelle – encadrée par des maîtres d'apprentissage – et de formation qualifiante. L'apprentissage est fortement concentré dans le secteur des métiers, mais se développe aussi désormais dans le secteur industriel et tertiaire du fait notamment de l'ouverture de cette voie à tous les niveaux de qualification. L'élévation de l'âge moyen d'entrée en apprentissage – près de la moitié des entrants ont 18 ans et plus – est liée à cette diversification, mais aussi au fait qu'un nombre croissant de jeunes s'orientent vers cette voie, y compris pour l'obtention d'un CAP et d'un BEP après des études générales de niveau IV.

Par rapport aux réflexions de la commission, trois questions font débat :

– la première a trait, précisément, au constat qu'un certain nombre de jeunes, souvent en forte difficulté, resteraient trop longtemps dans le système éducatif sans profit pour eux, et s'orienteraient trop tardivement vers l'apprentissage ;

- une deuxième question est celle de l'arbitrage entre la filière des lycées professionnels et celle de l'apprentissage, et la place que tient, dans cet arbitrage, le fait que les apprentis en contrat de travail bénéficient d'une rémunération, contrairement aux lycéens, alors même que leur cursus comprend des périodes en entreprise ;
- la troisième a trait aux niveaux de rémunération liés à l'apprentissage, qui varient, selon l'âge et l'ancienneté du contrat de travail, de 25 % à 78 % du SMIC. Cela peut poser des problèmes à des jeunes de 16 à 19 ans bénéficiant d'un faible soutien familial. Il en est de même pour ceux qui entrent dans ce type de contrat de travail plus tardivement. De plus, on ne tient pas véritablement compte des charges que représente, pour une partie des apprentis, leur mobilité obligée (domicile, localisation de l'entreprise, localisation du centre de formation). Le faible niveau de rémunération a enfin un impact sur le niveau de couverture sociale, en particulier par rapport à l'assurance chômage.

Les autres contrats de travail en alternance (contrats de qualification, d'adaptation ou d'orientation) : des outils pertinents, un ciblage insuffisant ?

Un peu moins de 200 000 jeunes ont signé en 2001 un contrat de qualification (129 969), d'adaptation (61 641) ou d'orientation (7 186). Ces contrats, qui ne relèvent pas de la formation initiale mais de la formation professionnelle continue, bénéficient majoritairement à des jeunes de niveau supérieur ou égal au baccalauréat (57 % des jeunes en contrat de qualification ont un niveau supérieur au bac, quand 10 % ont un niveau CAP). Ils se développent fortement dans le secteur tertiaire. L'élévation du niveau de formation acquis au moment de la signature de ces contrats s'accompagne d'une augmentation de la part des jeunes sortant directement de scolarité. Par ailleurs, il convient de souligner que ces contrats, du fait de leur polarisation sectorielle, concernent pratiquement autant les jeunes femmes que les jeunes hommes (45 % de femmes), ce qui n'est pas le cas des contrats d'apprentissage pour lesquels la part des jeunes femmes n'est que de 29 %. L'intérêt du développement de l'alternance à travers ces types de contrat de travail est aujourd'hui reconnu : ces contrats favorisent l'acquisition d'une qualification professionnelle ou l'adaptation à des fonctions exercées dans le cadre de l'entreprise. Il convient cependant de souligner que ces contrats constituent, de plus en plus, un mode de recrutement privilégié des jeunes, qui se voient offrir des rémunérations inférieures au SMIC ou au minimum conventionnel (la rémunération évolue en fonction de l'âge et de l'ancienneté dans le contrat), alors même que les titulaires de ces contrats ont, comme on l'a vu, un niveau de qualification relativement élevé. Ce dernier constat interroge le ciblage même de ces mesures. Est-il légitime ou prioritaire que l'investissement collectif soit consacré à ce type de public alors même que le nombre de jeunes n'ayant pas une qualification professionnelle de niveau V reste important malgré les progrès qui ont été faits en la matière ?

Les stages de formation professionnelle : des outils utiles dans un parcours de qualification et de professionnalisation, mais des dérives potentiellement nombreuses

À la fin des années soixante-dix, les stages de formation professionnelle – stage d’insertion, stage de qualification – ont constitué une des principales mesures de lutte contre le chômage. En entrant dans un stage, les jeunes acquéraient le statut de stagiaire de la formation professionnelle : ils « sortaient » du chômage – de la population active –, recevaient une rémunération et engageaient une démarche de formation destinée à améliorer leur employabilité et à favoriser l’acquisition d’une qualification. C’est ce même statut qui avait été donné aux jeunes entrant dans les TUC ainsi qu’aux jeunes recrutés par les entreprises dans le cadre des SIVP.

Les limites de l’efficacité des premières campagnes de stages en termes de qualification et d’accès à l’emploi, comme l’ambiguïté du statut de stagiaire de la formation professionnelle, s’agissant de mesures – TUC et SIVP – dont le volet formation était en fait absent, ont conduit, à la fin des années quatre-vingt, à fortement réduire la place des stages dans l’arsenal des dispositifs d’insertion professionnelle. Les TUC ont été transformés en contrats emploi solidarité, les SIVP en contrats d’orientation, qui, comme leur nom l’indique, sont des contrats de travail.

L’État a, par la loi quinquennale sur l’emploi de 1993, transféré aux régions la compétence pleine et entière en matière de formation professionnelle et d’insertion, leur déléguant les crédits correspondants. Au terme de ces évolutions, les stages de formation professionnelle restent cependant une mesure quantitativement significative dans l’ensemble des mesures d’insertion professionnelle. Ils relèvent principalement désormais des conseils régionaux et de l’AFPA.

Ainsi, au cours de l’année 2000, 229 000 jeunes de 16-25 ans sont entrés dans un stage financé par les conseils régionaux, ils étaient 80 000 dans cette situation à la fin 2000 ; enfin, 31 % des 70 000 stagiaires de l’AFPA avaient moins de 26 ans, soit près de 25 000 personnes.

Même si leur part dans l’ensemble des mesures d’insertion professionnelle a fortement diminué, l’utilité de ces stages – qui reste à apprécier en raison notamment de la multiplicité de leur usage – est d’autant plus grande que leur contenu qualifiant est important. En outre, les stages sont souvent un support d’innovation forte de la part de leurs promoteurs en matière d’individualisation des parcours.

Plusieurs questions particulières sont aujourd’hui posées concernant cette modalité de la politique d’insertion professionnelle :
– la première a trait aux conditions de rémunération des stagiaires. Cette rémunération est arrêtée par l’État et varie en fonction du statut des personnes (relevant de l’indemnisation du chômage, primo-demandeurs d’emploi...) et de l’âge des intéressés. Toutefois elle ne constitue pas un droit : rien ne s’oppose à ce que les promoteurs mettent en place des stages non rémunérés. La question se pose de manière particulière pour les jeunes à

la sortie du système scolaire. Afin d'éviter que des jeunes ne sortent de ce système pour poursuivre une formation rémunérée, a été institué un délai de carence d'une année pendant laquelle les jeunes qui entrent en stage ne peuvent être rémunérés – dans le cadre de stages des conseils régionaux – que s'ils ont obtenu une dérogation de la part des autorités académiques ;

- une deuxième question concerne la situation de « stagiaires de la formation professionnelle » dans laquelle se trouvent nombre d'étudiants qui exercent une activité dans des entreprises pendant leurs périodes de congé. Ces périodes peuvent contribuer très utilement à l'acquisition d'une expérience professionnelle. Mais le partage est difficile à faire entre les situations où le statut de stagiaire est pleinement justifié et les situations où la nature des activités que développent les personnes et leur contribution à la production de l'entreprise justifieraient qu'elles relèvent d'un contrat de travail en bonne et due forme. Ces questions se posent aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public ;
- une troisième interrogation porte sur les disparités qui sont fortes d'une région à l'autre et génératrices d'inégalités de traitement pour les jeunes.

Les emplois aidés du secteur non marchand : des réponses destinées à pallier l'insuffisance d'emplois en développant les activités d'utilité sociale

L'ouverture de la formule des emplois aidés du secteur non marchand, initialement centrée sur les jeunes avec les TUC, à l'ensemble des personnes en difficulté, et ciblée prioritairement sur les chômeurs de longue durée, s'est traduite par une diminution rapide de la part des jeunes dans ces mesures, qui est désormais faible. Ainsi, à la fin de l'année 2000, 37 000 jeunes de moins de 26 ans étaient titulaires d'un CES alors que le nombre de ces contrats s'élevait à 207 000.

Le lancement du programme « Nouveaux services-emplois jeunes » a inversé radicalement cette tendance. Au 31 décembre 2000, 200 000 jeunes relevaient de ce type de contrat, dont 150 000 avaient moins de 26 ans.

Comme le montre le rapport du Conseil national de l'évaluation ¹, les deux types de contrats relèvent de logiques très différentes. Les contrats emplois solidarité et les contrats emplois consolidés relèvent d'une logique d'insertion, alors que les emplois jeunes sont inscrits résolument dans une logique de développement de l'emploi et de création de nouveaux métiers :

- en ce qui concerne les contrats emplois solidarité et les contrats emplois consolidés, le rapport souligne qu'une de leurs principales limites réside dans le fait qu'ils ne débouchent pas suffisamment, pour la personne recrutée, sur des emplois « classiques » du secteur non marchand ou

(1) *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, rapport de l'instance d'évaluation présidée par Yves Robineau, Commissariat général du plan, La Documentation française, février 2002.

marchand. Ils contribuent néanmoins à changer fortement la situation des personnes concernées, qui acquièrent une reconnaissance et peuvent ainsi sortir de l'exclusion dans laquelle elles se trouvaient. Pour les jeunes, ils sont utiles et souvent indispensables dans la construction de leur parcours d'insertion, ils leur permettent d'acquérir des ressources propres et d'envisager autrement leur avenir. Ils sont d'ailleurs fréquemment utilisés par les missions locales et les PAIO, qui ont en charge le programme TRACE, comme une première étape de resocialisation ;

– le programme « emplois-jeunes » a, quant à lui, constitué une novation de grande ampleur en reconnaissant explicitement, d'une part, que la principale difficulté rencontrée par nombre de jeunes était d'abord et avant tout l'insuffisance d'emplois, d'autre part, que les jeunes avaient des compétences et des qualités qui leur étaient insuffisamment reconnues. La durée des contrats et le niveau de rémunération – quels que soient les débats que ces deux aspects peuvent susciter – ont permis aux jeunes d'acquérir une autonomie réelle, en même temps qu'ils leur permettaient de se forger une expérience professionnelle durable. Deux difficultés doivent toutefois être relevées : le ciblage du dispositif, le faible taux de sortie vers le secteur marchand (un tiers environ).

Quel que soit le devenir de ce type de contrat, l'expérience qu'a faite la société française à cette occasion doit être valorisée à l'occasion des réflexions sur l'autonomie de la jeunesse.

Le programme TRACE : une efficacité appréciée

Le programme TRACE n'est pas à proprement parler une « mesure » d'insertion professionnelle, mais un dispositif visant à accompagner les jeunes les plus éloignés de l'emploi, du fait de leur absence de qualification et de problèmes personnels et familiaux, dans un parcours dont l'objectif est de leur permettre d'accéder à l'emploi.

Ce programme, qui est mis en œuvre par le réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), propose aux jeunes un accompagnement individualisé dans la durée, fondé sur une logique de parcours permettant une articulation appropriée d'un éventail de mesures sociales ou professionnelles. Cet accompagnement peut s'effectuer désormais sur vingt-quatre mois.

Il s'articule avec le programme « Nouveau départ » mis en œuvre depuis 1998 par l'ANPE. Depuis son lancement en octobre 1998, 144 000 jeunes sont entrés dans ce programme, plus de 90 % d'entre eux ayant un niveau égal ou inférieur au niveau V ; plus de la moitié d'entre eux restent dans le programme seize mois et plus. La moitié des sorties de TRACE peut être considérée comme très positive, 45 % sont dans un emploi au moment de leur sortie et 5 % dans une formation. Le nombre de jeunes au chômage au moment de la sortie reste cependant important, près de 33 %. Ces résultats ne doivent pas faire passer au second plan les effets très positifs du programme sur la stabilisation personnelle des jeunes. Il est également porteur d'une approche renouvelée du jeune en difficulté d'insertion, centrée sur l'accompagnement très personnalisé et l'existence d'un référent unique.

Le programme est assorti d'une ambition forte, celle d'assurer une continuité de ressources pendant toute la durée du parcours. À l'origine, cet objectif a été poursuivi à travers l'utilisation des Fonds d'aide aux jeunes (FAJ), mais, face aux difficultés de cette mobilisation, on a fortement innové en mettant en place une bourse d'accès à l'emploi (loi du 28 décembre 2001). Cette bourse peut être mobilisée dans les périodes où le jeune n'est pas dans une mesure d'insertion assortie d'une rémunération. Son montant peut atteindre 300 euros (1 967 francs) par mois et 900 euros (5 903 francs) sur une période de six mois.

L'intervention publique en faveur du logement des jeunes : autonomisation et décohabitation

Les interventions publiques permettant aux jeunes d'effectuer un premier départ de chez les parents ou bien de décohabiter définitivement revêtent deux modalités principales :

- en premier lieu, la solvabilisation des personnes ayant une charge de logement et de faibles ressources à travers, d'une part, les aides personnelles au logement qui constituent – au regard de leur poids financier et des effectifs de jeunes touchés – l'intervention publique la plus massive, d'autre part, les aides et les services favorisant l'accès au logement ou permettant d'éviter le risque de perte de logement ;
- en second lieu, la régulation de l'offre de logement (financement de la construction de foyers, de résidences universitaires, réglementation des baux et des incitations fiscales pour l'achat de petits logements, etc.).

Les aides personnelles au logement

Les aides versées directement aux jeunes

Le début des années quatre-vingt-dix a été marqué par l'extension des aides personnelles au logement. Celle-ci s'est réalisée principalement à travers l'élargissement de l'allocation logement sociale (ALS) qui est ouverte depuis 1991 à toute personne ayant une charge de logement, sous condition de ressources. Les jeunes inactifs se sont trouvés parmi les principaux bénéficiaires de cette évolution – en particulier les étudiants –, ce qui amène parfois certains observateurs à parler – de manière toutefois erronée – « d'ALS étudiant ». Cette extension aux jeunes correspond, d'une certaine façon, à une progression de l'individualisation des droits car, rappelons-le, les jeunes de moins de 21 ans ne peuvent cumuler la qualité d'enfant à charge au sens des prestations familiales et celle d'allocataire. Ainsi, les jeunes en situation d'autonomie résidentielle peuvent bénéficier directement d'une allocation logement, mais dans ce cas, ils n'ouvrent plus droit aux prestations familiales ¹.

(1) Ce non-cumul de l'allocation logement perçue par le jeune avec le maintien des prestations familiales pour sa famille est aujourd'hui contesté par certaines organisations.

Les jeunes remplissant les conditions d'attribution peuvent aussi bénéficier de l'allocation de logement familial (ALF) et de l'aide personnalisée au logement (APL). Si bien qu'aujourd'hui, les aides au logement couvrent un nombre non négligeable de jeunes adultes se trouvant dans des situations très différentes (étudiants, jeunes actifs isolés ou en couple et jeunes ménages avec enfants).

Le tableau, ci-après, détaille le nombre de jeunes bénéficiant directement d'une aide au logement et les masses versées pour l'année 2000.

Tableau 2 : Les jeunes allocataires des aides au logement : effectifs et masses financières

CAF métropole	ALF	ALS	APL	Ensemble
Nombre total d'allocataires au 31 décembre 2000	1 103 100	2 046 800	2 684 600	5 834 500
Allocataires de moins de 25 ans	69 600	725 400	227 300	1 022 300
Allocataires de 25-29 ans	178 600	274 600	274 100	727 300
Allocataires de moins de 30 ans	248 200	1 000 000	501 400	1 749 500
Allocataires étudiants (1)	9 500	547 000	114 000	671 100
Masses totales versées sur l'année 2000 (en millions d'euros)	2 465	3 222	5 704	11 391
Dont versées aux moins de 25 ans		927	385	1 478
Dont versées aux 25-29 ans	166	444	594	1 490
Dont versées aux étudiants	452	657	154	811

Champ : CAF de métropole.

Sources : brochure CNAF, Bénéficiaires de prestations logement, statistiques au 31 décembre 2000 ; brochure CNAF, Prestations familiales, 2000, statistiques nationales, tome I ; échantillon national des allocataires 1998, pour le calcul des clefs de répartition des masses versées selon l'âge des allocataires.

Au 31 décembre 2000, on recense 1 022 300 bénéficiaires d'aides personnelles au logement de moins de 25 ans et 727 300 âgés de 25 à 29 ans. Au total, 1 749 500 allocataires ont moins de 30 ans, soit environ 30 % de l'ensemble des bénéficiaires d'une aide au logement versée par les CAF de métropole. Parmi ces jeunes allocataires d'une aide au logement, environ 671 100 se déclarent étudiants. Rapportée aux effectifs de la classe d'âge 18-29 ans, la proportion de jeunes bénéficiaires d'aides au logement est de l'ordre de 20 %¹ en décembre 2000.

Le montant des aides au logement versées directement aux moins de 25 ans en 2000 s'élève à 1,478 milliard d'euros (9,7 milliards de francs).

(1) En mars 2000, on comptait 9 363 100 individus âgés de 18-29 ans en France métropolitaine (données enquête « Emploi », 2000). En décembre 2000, on comptait 1 749 600 bénéficiaires d'aides au logement âgés de moins de 30 ans en France métropolitaine (« Statistiques des bénéficiaires de prestations logement au 31 décembre 2000 », données CNAF). Le rapport nombre de bénéficiaires/nombre d'individus nous permet d'approcher le taux de couverture des aides au logement pour cette population. Rigoureusement, ce taux devrait se calculer en nombre de ménages, l'allocataire pouvant avoir un conjoint, ce qui aboutirait sans doute à un taux plus élevé.

Les aides versées aux familles pour charge de jeunes majeurs

Les jeunes adultes qui résident chez leurs parents peuvent ouvrir droit aux aides au logement jusqu'à l'obtention de leurs 21 ans depuis le 1^{er} janvier 2000¹, à condition qu'ils ne perçoivent pas de ressources supérieures à 55 % du SMIC. Dès lors que leurs parents ont droit aux aides au logement, les « grands enfants » sont pris en compte dans le calcul de l'aide. Les jeunes sont ainsi indirectement couverts (dans le sens où ce sont leurs parents qui perçoivent l'aide).

En décembre 2000, 5 834 500 allocataires percevaient une aide au logement versée par l'une des CAF de métropole. Parmi ces bénéficiaires, 57 % n'ont pas d'enfant à charge, 14 % ont un enfant à charge et 28 % ont au moins deux enfants. En décembre 2000, 5 406 100 enfants ouvraient droit aux aides au logement. Parmi eux, 16 % ont entre 16 et 20 ans, soit environ 865 000 jeunes couverts par les aides au logement du fait de leur statut d'enfant à charge.

Le système actuel d'aides au logement combine ainsi individualisation et familialisation des droits selon la situation résidentielle du jeune. Cette approche permet d'appréhender une grande diversité de situations. Au total, quand on additionne les effectifs de jeunes de 16 à 25 ans qui sont allocataires directs ou qui ouvrent droit pour leurs familles à une aide au logement, ce sont plus de 2 600 000 jeunes qui sont concernés.

L'accès et le maintien dans le logement

La fin des années quatre-vingt-dix est marquée par un développement de l'intervention publique en faveur de l'accès et du maintien dans le logement.

En effet, les aides personnelles au logement ne sont versées qu'une fois que le bail existe. Nombre de jeunes ne disposant pas d'appui de la part de leurs parents n'ont pas nécessairement les moyens de satisfaire les différentes exigences imposées par les bailleurs lors de l'accès à un logement (caution, garantie...). Une sécurisation des bailleurs et des locataires jeunes s'imposait.

La convention quinquennale entre l'État et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) (1 % logement), signée en août 1998, a ainsi mis en place, à compter du 1^{er} janvier 1999, un système de droits ouverts (LOCAPASS), donnant accès notamment à une garantie du loyer et des charges locatives d'un montant maximal de neuf mois pour une durée d'engagement de trois ans à tout jeune de moins de 30 ans en situation ou en recherche de premier emploi (jusqu'au premier contrat à durée indéterminée inclus). En 2000, selon le ministère du Logement, 49 823 aides LOCAPASS

(1) À titre d'indication, en décembre, près de 145 000 enfants à charge au sens des prestations familiales âgés de 20 ans étaient couverts par le complément familial et/ou les aides au logement (« Statistiques bénéficiaires au 30 décembre 2000 », CAF de métropole).

ont été accordées à des jeunes sur un total annuel de 77 837 aides tous publics confondus, soit 64 % des aides attribuées. Ces aides se décomposent en 29 513 avances, soit une dépense annuelle de 15,4 millions d'euros (101 millions de francs) pour un montant moyen par aide de 524 euros, soit 3 436 francs, et 20 130 garanties de loyers, dont 11 780 au quatrième trimestre, pour un montant total de 108,7 millions d'euros (713 millions de francs). Lors de la conférence de la famille 2001, le gouvernement a proposé d'engager une concertation avec l'UESL, collecteur du 1 % logement, afin d'étendre le bénéfice du LOCAPASS à tout jeune de moins de 30 ans, sans autre condition. Une nouvelle extension du dispositif vient d'être réalisée récemment au bénéfice des étudiants boursiers¹.

Par ailleurs, le Fonds d'aide aux jeunes permet de verser des aides financières temporaires aux jeunes de 16 à 25 ans ayant des difficultés ; cependant, ce dispositif ne traite que de manière accessoire de l'accès de ces jeunes à un logement indépendant. Quant au Fonds de solidarité logement (FSL), il s'agit d'un dispositif spécifique favorisant l'accès ou le maintien dans le logement s'adressant aux personnes en difficulté. Les jeunes en situation difficile peuvent, à ce titre, en bénéficier.

La régulation de l'offre de logement

L'intervention publique en matière de logement consiste, enfin, dans la régulation de l'offre, en particulier à travers le financement du développement de l'offre sociale.

Les jeunes ont principalement accès à deux grandes catégories de *logements collectifs* : les résidences universitaires et les foyers de jeunes travailleurs. Les logements collectifs concernent environ 5 % des jeunes âgés de 18 à 28 ans, selon l'enquête « Logement des jeunes » réalisée en mars 1997 :

- les résidences universitaires s'adressent exclusivement aux étudiants. Le parc de logements universitaires est estimé actuellement à environ 150 000 lits. On estime les besoins à un peu plus de 10 000 logements, tous types confondus. Par ailleurs, 80 000 chambres universitaires doivent être remises à neuf d'ici cinq ans, pour un coût estimé à 12 200 euros (environ 80 000 francs) par logement, soit au total plus de 914 millions d'euros (6 milliards de francs) avec l'équipement mobilier ;
- les foyers de jeunes travailleurs (FJT), qui s'adressaient initialement à des jeunes travailleurs, c'est-à-dire insérés professionnellement et solvables, se transforment progressivement en « résidences sociales ». Ces logements collectifs accueillent maintenant, outre des jeunes de 16 à 30 ans, des jeunes ménages en difficulté qui peuvent bénéficier d'un accompagnement social lié au logement. Le nombre de places offertes par ce type de logement est de l'ordre de 50 000. Dans la convention d'objectif 2001-2003, signée en décembre 2000 avec le secrétariat d'État au Logement, l'Union des FJT s'est engagée à augmenter la capacité d'accueil de son parc par la création de 10 000 logements en diffus, soit autant que ce

(1) Cf. conférence de presse du 11 octobre 2001 de la secrétaire d'État au Logement.

qui a été réalisé durant les dix dernières années. Dans le cadre de cette convention, un accès prioritaire sera réservé aux jeunes inscrits dans un parcours d'insertion professionnelle (TRACE, CES...).

S'agissant du *parc HLM*, il s'avère que les jeunes isolés y accèdent relativement moins facilement (notamment s'ils sont seuls) que les jeunes couples, en particulier avec enfants, et que les personnes appartenant aux autres classes d'âge (parmi les 19-24 ans, 15 % sont locataires en HLM quand 56 % le sont dans le parc privé)¹. Signalons toutefois une évolution du parc social depuis 1995 à travers la création de résidences sociales. Ces structures ont vocation à constituer une solution de logement transitoire, pour des ménages à ressources limitées qui souhaitent disposer d'un logement meublé et d'un minimum de services collectifs. Elles peuvent être classées en deux types : d'une part, des petites résidences d'insertion, complémentaires aux FJT, pour les jeunes les plus fragiles, gérées par le milieu associatif ; d'autre part, des résidences « mobilité », pour des séjours à durée déterminée, qui correspondent à la demande de stagiaires, de jeunes en formation, gérées directement par les organismes HLM.

L'État intervient également sur la configuration de *l'offre privée*. Dans la dernière période, trois types d'action qui visent indirectement des logements à destination des jeunes méritent d'être évoqués :

– à la faveur de dispositifs d'incitation fiscale (Méhaignerie, Périssol, Besson), de nombreuses résidences-services pour étudiants ont vu le jour (exemple « Eurostudiomes » de la SCIC, « Studentes » du CCF, etc.). Les résidences-services offrent en général des prestations plutôt haut de gamme pour un loyer moyen de 382 euros (2 500 francs) auquel s'ajoutent les charges. Une étude récente² estime que 150 000 logements étudiants privés ont ainsi été produits en dix ans ;

– le développement de programmes sociaux thématiques (PST) qui consistent à remettre sur le marché des logements vacants à travers un intermédiaire comme le comité local pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), la mission locale, le centre communal d'action sociale (CCAS) ou encore le développement de petits logements meublés. Ces dispositions sont fondées sur le constat de la disparition progressive de secteurs particuliers du logement (hors logement ordinaire, HLM ou locatif privé), tels que les chambres louées chez l'habitant, les pensions de famille, les hôtels meublés, les chambres de bonnes, etc., à travers lesquels les générations antérieures accédaient souvent à un premier logement ou à un logement temporaire ;

– le développement de l'intermédiation locative (location/sous-location) ouvrant droit à une aide par l'intermédiaire, par la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions.

(1) D'après l'enquête « Logement » de l'INSEE, 1996. Le Conseil national de l'habitat (CNH) avance pour sa part qu'à peine 10 % des jeunes actifs de 18 à 28 ans sont logés en HLM.

(2) Jean-Claude Driant (Institut d'urbanisme de Paris, université Paris XII), « Logement étudiant : un marché en crise ? », in *Urbanisme*, n° 317, mars-avril 2001.

Éléments d'appréciation

La singularité de l'intervention publique française en faveur de la décohabitation, au regard de celle d'autres pays européens

La France se distingue particulièrement au plan européen quant à sa politique en matière d'aides personnelles au logement ¹. Elle se singularise tout d'abord par le fait que ce sont principalement des dispositions de droit commun qui s'appliquent aux jeunes, tandis que dans d'autres pays (cf. Suède, Finlande), il existe des aides au logement spécifiques pour les jeunes ou pour les étudiants.

Elle se singularise ensuite par l'importance du soutien accordé, et du poids qu'il représente, dans les revenus sociaux perçus par les jeunes de 18 à 29 ans. Ainsi, 37 % des jeunes français de cette tranche d'âge, ne vivant plus chez leurs parents, bénéficient d'une aide directe au logement ; à titre de comparaison, au niveau européen, dans la même population de référence, cette proportion est de 10 % (chez les jeunes espagnols, italiens, grecs et portugais, elle est de 1 %, seuls la Finlande et le Royaume-Uni se rapprochent des scores enregistrés en France). Par ailleurs, les prestations logement reçues par les jeunes français représentent 20 % de leurs revenus sociaux. Seul le Royaume-Uni s'avère plus généreux quant au montant moyen de l'aide versée (cette donnée devant cependant être mise en regard du coût du logement). Ainsi, en d'autres termes, l'aide publique en faveur de l'autonomisation résidentielle n'existe pas, ou est quasi inexistante, dans de nombreux pays.

En France, l'aide publique au logement a contribué largement à favoriser le processus d'autonomisation résidentielle des jeunes. Sans l'élargissement des aides personnelles, le taux de cohabitation aurait connu une hausse encore plus importante dans notre pays ². Pour mémoire, la proportion de jeunes de 20-24 ans vivant chez leurs parents est passée de 54,4 % à 58,9 % entre 1990 et 2000 ³. Cependant, ces données masquent la progression importante des départs du logement familial, avant acquisition d'une indépendance financière ⁴. Avant le bouclage des aides au logement en 1991, seuls les jeunes dont les parents aidaient le départ – à travers la mise à disposition d'un logement leur appartenant, ou bien le paiement du loyer soit directement, soit en versant une somme régulière au jeune qui l'utilise pour se loger –, avaient la capacité de disposer d'un logement propre. L'élargissement des aides au logement a ouvert cette possibilité à

(1) Il est difficile d'apprécier comparativement les autres formes d'intervention publique en matière de logement ; faute d'informations robustes, nous nous sommes donc limités à l'examen des aides personnelles au logement. Toutefois, certains travaux (cf. Chambaz, 2001) font état par exemple d'une politique plus affirmée en matière de logement collectif dans plusieurs pays.

(2) Cf., notamment sur ce sujet, C. Villeneuve-Gokalp, *in Libération*, 12 juin 2001.

(3) À 23 ans, en 2000, la moitié des jeunes résident chez leurs parents et ils sont encore 33 % dans cette situation à 25 ans. En 1990, la proportion de cohabitants à 23 ans était de 45,8 % et de 28,2 % à 25 ans (enquêtes « Emplois », INSEE).

(4) Ces départs sont partiels, dans la mesure où nombre de jeunes reviennent au foyer parental durant le week-end ou pendant les vacances.

des jeunes d'origine moins aisée et réduit d'une certaine manière les inégalités au regard de l'accès à un logement propre. On a pu ainsi observer, à partir de cette date, un effet de stimulation des aides publiques au logement, celles-ci sont venues conforter les aides familiales pour permettre le départ du jeune. Ainsi, entre 1992 et 1997, la proportion d'hommes ayant bénéficié d'un départ aidé par la famille avant 24 ans a doublé et celle des femmes a augmenté de plus de 50 %.

Il reste cependant que nombre de jeunes qui ne possèdent pas, ou pas suffisamment, de ressources propres pour accéder à un logement autonome, et dont les parents ne sont pas en capacité d'apporter une aide, sont, dans les faits, contraints à la cohabitation. C'est particulièrement le cas de jeunes chômeurs ou de jeunes travailleurs précaires, qui demeurent alors enfants à charge au titre des aides au logement. Pour d'autres catégories de jeunes, la cohabitation correspond à un choix justifié par des raisons d'ordre divers : sécurité affective et matérielle, confort du logement, etc.

Les limites de l'intervention publique en faveur de l'autonomie résidentielle

Les limites actuelles des interventions publiques par rapport à la possibilité de décohabiter tiennent au fait que la politique du logement méconnaît encore, sous certains aspects, le fait que les jeunes sont des entrants, entrants dans la vie économique, sociale et familiale. Ces limites sont essentiellement de deux types.

• Une politique encore peu développée s'agissant de l'entrée dans le logement, non articulée avec les parcours d'insertion sociale et professionnelle

Les possibilités de décohabiter sont fortement contraintes par la configuration de l'offre actuelle de logements, et, en particulier, l'offre de logements collectifs (450 000 boursiers de l'enseignement supérieur/150 000 lits en résidences universitaires)¹ et l'offre de logement social, c'est-à-dire une offre proposant des loyers à prix modérés². Une critique souvent portée à l'encontre du parc HLM consiste aussi dans la carence de petits logements³.

(1) Le rapport du CESR Île-de-France sur « Le logement des jeunes en Île-de-France » (2001) note que l'offre en direction des étudiants n'a pas suivi la progression démographique de cette population. « En effet, les CROUS franciliens gèrent un parc de 15 000 places (auquel s'ajoutent les 5 500 places de la Cité internationale) pour une population totale estimée à 560 000 personnes, soit un ratio de 3 places pour 100 étudiants ».

(2) Toutefois le manque de place en cité universitaire ou en foyer de jeunes travailleurs fait partie des items les moins cités parmi les types d'obstacles rencontrés par les jeunes lors de la recherche d'un logement (Enquête nationale sur le logement des jeunes, 1997).

(3) Selon l'UNFOHLM, les studios représentent 5,3 % des logements HLM et les deux pièces 18 %, soit 23,3 % de petits logements, alors que le parc locatif privé en compte 38,5 %. Comme le note M.H. Borie, les opérateurs HLM hésitent souvent à réaliser une offre suffisante de petits logements car, d'une part, ceux-ci représentent pour eux des risques locatifs accrus, d'autre part, la réglementation actuelle conduit à la construction de logements au loyer assez élevé, avec une clientèle potentielle assez restreinte, compte tenu des barèmes APL pour les isolés.

Un autre frein consiste dans la limitation (relative) du soutien public à l'entrée dans le logement (dépôt de garantie) ; il ne concerne effectivement que les jeunes actifs (en emploi ou en recherche d'emploi), quelle que soit la taille de l'entreprise de référence, et de manière très récente, les étudiants boursiers, ou bien, mais de façon marginale, des jeunes en grande difficulté, *via* les fonds sociaux.

Parmi les contraintes financières pesant aujourd'hui sur l'entrée dans un logement propre, certaines limites des aides personnelles sont fréquemment invoquées :

- tout d'abord, l'existence d'un délai de carence lors de l'ouverture du droit à une aide : dans les faits, le versement effectif de l'aide n'intervient que le mois suivant l'ouverture du droit, ce qui oblige à un effort important de paiement complet du loyer au moment où, très souvent, il faut prendre en charge des frais connexes à l'entrée dans le logement (équipement par exemple). Cette situation est pénalisante pour des jeunes dont la situation financière est fragile. Il faut noter que ce délai n'existe pas en FJT ou en résidences sociales, où l'aide est versée dès le premier mois ;
- par ailleurs, la solvabilisation assurée par les aides au logement est partielle (faible prise en compte des charges locatives). Cette situation dissuaderait certains jeunes de décohabiter. Le Conseil national de l'habitat (CNH) préconise ainsi de « *redonner aux charges locatives leur juste place dans le calcul des aides au logement* ».

Diverses autres modalités d'action sont, enfin, aujourd'hui insuffisantes vis-à-vis de l'accès au logement : notamment le réseau d'information et la faiblesse des organismes médiateurs, tels que les comités locaux d'aide pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), susceptibles d'intervenir pour aider le jeune à trouver un logement ou auprès des bailleurs et des élus locaux.

• Une politique favorisant peu la mobilité résidentielle

Les jeunes déménagent deux fois plus souvent que leurs aînés, selon l'INSEE¹. Ces pratiques les pénalisent vis-à-vis des bailleurs, parfois réticents face à cette propension plus grande des jeunes à déménager, du fait des surcoûts de gestion locative qu'elle entraîne. À ces surcoûts, s'ajoutent un certain nombre de risques liés à la faiblesse des ressources des jeunes, ou à des supposés comportements juvéniles susceptibles d'indisposer les autres locataires. Par ailleurs, différentes dispositions de la politique du logement constituent aussi de réelles entraves à la mobilité des jeunes.

(1) 62 % des moins de 35 ans ont changé au moins une fois de logement en quatre ans, contre 27 % entre 35 et 50 ans et 10 % au-delà de 50 ans. Les événements familiaux et professionnels occasionnent cette mobilité plus forte des jeunes (enquête « Logement », 1996).

Le régime des baux dans le parc privé paraît également rigide sur certains points pour des jeunes dont la mobilité est importante. Un certain nombre d'acteurs mettent ainsi en exergue le caractère trop contraignant du préavis de trois mois pour des jeunes en contrat « précaire » tels que les contrats saisonniers, les stages professionnels, les contrats d'apprentissage, les intérim, les périodes d'essai... D'ores et déjà, la jurisprudence prend en compte, au-delà de la mutation professionnelle et de la perte d'emploi, la fin du contrat à durée déterminée comme situation autorisant le raccourcissement du préavis à un mois.

La « fluidité » de l'offre sociale apparaît à certains égards insuffisante. Dans le parc de logements collectifs, il subsiste une certaine étanchéité des populations de jeunes. À ce jour, si les FJT fournissent quelques capacités d'accueil aux étudiants, la réciprocité n'existe pas : les résidences universitaires n'offrent pas de places aux jeunes non étudiants (travailleurs, jeunes en formation alternée, etc.). Cette pratique peut apparaître quelque peu désuète ; à tout le moins, l'usage des résidences universitaires durant les vacances scolaires pourrait offrir des solutions de logement à des jeunes travailleurs saisonniers. Outre cette spécialisation du parc de logements collectifs, on rappellera la faible réactivité du parc social face aux demandes de logement, les procédures d'instruction des dossiers sont lourdes, les délais d'attente ne correspondent pas aux temporalités de nombre de jeunes.

Pour le CNH, certaines des limites actuelles à l'entrée dans le logement et à la mobilité des jeunes pourraient être levées à travers l'amélioration des diagnostics locaux sur le logement des jeunes, dont l'initiative relève des instances existantes liées, soit à la politique de l'habitat (programme local de l'habitat, conférence intercommunale de l'habitat), soit dans les politiques de développement territorial, notamment la politique de la ville.

• Le caractère quasi universel des aides au logement n'en fait pas un instrument de redistribution

Comme l'indiquent les données précédentes, les jeunes bénéficiaires directs de l'ALS sont pour une grande part des étudiants. Par ailleurs, les travaux de Catherine Villeneuve-Gokalp¹ ont mis en évidence que les étudiants sont davantage aidés par leurs familles. Cette situation donne souvent lieu à polémique car l'aide publique est versée, dans certains cas, à des jeunes n'en ayant pas nécessairement besoin, dans la mesure où leurs parents ont les moyens de subvenir à leurs besoins. Dès lors, pour certains, ces aides seraient détournées de leur objet, car favorisant des effets d'aubaine incompatibles avec leur caractère redistributif initial. L'ambiguïté vient du fait que l'ouverture du droit à l'allocation et le calcul de son montant se basent sur les ressources de la personne ayant la charge de logement, et donc indépendamment des ressources des parents et des éventuelles aides qu'ils apportent. Dans son rapport, B. Cieutat

(1) Notamment « Les jeunes partent toujours au même âge de chez leurs parents », *Économie et statistiques* n° 337-338, INSEE, 2000.

(1996) dénonce ainsi le caractère « anti-redistributif des aides aux étudiants », en pointant particulièrement les aides au logement : « *les subventions aux restaurants universitaires, la contribution au financement de la sécurité sociale étudiante et l'ALS bénéficient de façon équivalente à tous les étudiants, indépendamment des ressources de leur famille... Il est donc paradoxal que la collectivité publique mette autant d'argent dans un système qui profite aussi massivement à ceux qui en ont le moins besoin* ». Un certain nombre d'acteurs s'interrogent par conséquent sur la réintroduction d'un critère de ressources des parents en ce qui concerne l'ouverture du droit à l'ALS. D'autres plaident pour un maintien du système actuel, ils avancent plusieurs arguments à cet égard : un certain nombre d'étudiants de classes moyennes « modestes » ont pu ainsi accéder à une autonomie résidentielle ; ils n'ont par ailleurs pas droit aux bourses et leurs parents ne bénéficient que marginalement des aides fiscales procurées par le quotient familial et la déduction des pensions alimentaires ; enfin, revenir sur les conditions d'attribution de l'ALS équivaldrait à une certaine forme de remise en cause de l'individualisation des droits.

Les aides à la famille : une forme indirecte d'aide à l'autonomie des jeunes ?

Les jeunes peuvent également bénéficier de prestations indirectement en tant qu'ayant droit. Dans ce cas, ce sont leurs parents qui perçoivent les aides financières et les jeunes sont considérés comme des enfants à charge. Ils ouvrent droit à prestations (essentiellement les allocations familiales (AF), le complément familial (CF) et les aides au logement) ou permettent des déductions fiscales.

Les aides fiscales

Elles revêtent principalement quatre formes : en matière d'impôt sur le revenu, par le mécanisme du quotient familial ou de la déduction de pensions alimentaires, par les réductions d'impôts forfaitaires pour frais de scolarisation et la prise en compte d'éléments touchant à la composition de la famille dans le calcul de certains avantages fiscaux ; en matière d'impôts locaux, par les exonérations possibles de taxe d'habitation pour les ménages les plus modestes et par les abattements de base (décision des collectivités locales).

L'impôt sur le revenu des personnes physiques

En matière d'impôt sur le revenu, les contribuables ayant des enfants majeurs peuvent opter soit pour le rattachement au foyer fiscal, soit pour la déduction d'une pension alimentaire.

• Le rattachement au foyer fiscal

Les enfants majeurs de moins de 21 ans peuvent solliciter leur rattachement au foyer fiscal de leurs parents, quelle que soit leur situation personnelle. Cette limite d'âge est repoussée à 25 ans si le jeune poursuit

des études. La demande de rattachement doit être formulée de manière expresse par l'enfant et acceptée par ses parents. Lorsque l'enfant perçoit des revenus, ceux-ci sont imposables au nom du foyer de rattachement ¹.

Le contribuable qui accepte le rattachement de son enfant bénéficie d'une majoration de quotient familial :

- d'une demi-part si le foyer a au plus deux enfants à charge ;
- d'une part entière à partir du troisième enfant à charge ;
- d'une part entière s'il s'agit du premier enfant à charge d'une personne vivant seule.

Au titre de l'imposition des revenus perçus en 2001, l'avantage en impôt résultant de ces majorations de quotient familial est plafonné à 2 017 euros par demi-part supplémentaire (13 230 francs). Cet avantage maximum en impôt est porté à 3 490 euros (22 892 francs) pour la part entière accordée pour le premier enfant à charge des personnes vivant seules.

Si l'enfant a fondé un foyer distinct (mariage ou chargé de famille), l'avantage fiscal résultant du rattachement ne prend pas la forme d'une majoration du quotient familial, mais celle d'un abattement sur le revenu imposable des parents, égal à 3 824 euros (25 083 francs) par personne à charge. Par exemple, l'abattement est de 11 472 euros (75 251 francs) si le jeune ménage rattaché comprend un couple avec enfant.

Selon le ministère de l'Économie et des Finances, en 2000, 1,760 million d'enfants célibataires, âgés de 18 à 25 ans, ont opté pour le rattachement au foyer de leur parent. Parmi eux, 1 300 000 sont scolarisés dans l'enseignement supérieur. Au total, 1,510 million de foyers fiscaux bénéficient de cet avantage fiscal, pour une dépense fiscale de 1,494 milliard d'euros (9,8 milliards de francs).

• La déduction d'une pension alimentaire

S'ils y ont intérêt (et à condition de s'en rendre compte), les parents peuvent renoncer au rattachement de leurs enfants majeurs et déduire de leur revenu global les sommes qu'ils leur versent à titre de pension alimentaire (à condition que l'enfant soit en état de besoin au sens des articles 205 à 211 du code civil). La pension alimentaire est déductible dans la limite de 3 824 euros. Elle sera, pour le jeune qui la perçoit, imposable dans la limite du même plafond.

Les pensions alimentaires peuvent être versées en nature ou en espèces, et elles doivent être justifiées. Lorsque l'enfant vit sous le toit des parents, il est admis que ceux-ci peuvent déduire, sans avoir à en justifier,

(1) À l'exception :

- des indemnités de stage versées par des entreprises à des étudiants ou à des élèves des écoles lorsque ces stages font partie intégrante du programme de l'école ou des études, sont obligatoires pour l'élève et n'excèdent pas trois mois ;
- des salaires versés aux apprentis pour leur fraction n'excédant pas 7 250 euros (47 556 francs) ;
- des bourses d'études accordées en fonction de critères sociaux par l'État, les collectivités et les établissements, en vue de permettre au bénéficiaire de poursuivre ses études dans un établissement d'enseignement.

une somme forfaitaire représentative des frais de nourriture et d'hébergement (égale au montant des avantages en nature retenu en matière de sécurité sociale).

Il convient de noter que le versement d'une pension alimentaire est exclusif de l'option pour le rattachement de l'enfant au foyer fiscal des parents. Ces derniers ne bénéficient donc, dans ce cas, ni de la majoration de quotient familial, ni des avantages fiscaux intervenant dans le cadre de l'IRPP (cf. ci-dessous).

La déduction d'une pension alimentaire concerne 883 000 jeunes majeurs pour un « coût » budgétaire évalué à 500 millions d'euros (3,280 milliards de francs) ; 783 000 foyers versent au moins une pension alimentaire à un enfant majeur.

• **La réduction d'impôt forfaitaire pour frais de scolarisation**

Le rattachement des enfants majeurs qui poursuivent des études permet au foyer fiscal qui le compte à charge de bénéficier d'une réduction d'impôt pour frais de scolarité. Elle s'élève à 153 euros (1 000 francs) si le jeune fréquente un lycée et à 183 euros (1 200 francs) pour une formation d'enseignement supérieur.

1,377 million d'enfants âgés de 18 à 25 ans sont concernés par cette réduction d'impôt (1,362 million de foyers bénéficient de cet avantage) pour un montant de 252 millions d'euros (1,65 milliard de francs).

• **Les autres avantages fiscaux en cas de jeunes rattachés au foyer**

Il s'agit pour l'essentiel de la majoration, du fait de la présence au foyer d'enfants, de divers avantages fiscaux, que le (s) jeune (s) poursuivent ou non des études :

- réductions ou crédits d'impôt au titre de l'habitation principale ;
- prime pour l'emploi ;
- réduction d'impôt au titre de la souscription de certains contrats d'assurance vie.

En matière d'impôts locaux (taxe d'habitation)

L'enfant qui opte pour le rattachement au foyer fiscal de ses parents permet à ceux-ci de bénéficier d'un abattement pour le calcul de leur taxe d'habitation. Cet abattement est égal à 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour les deux premières personnes à charge et à 15 % pour chaque personne à charge à partir de la troisième. Ces taux peuvent être majorés de cinq points ou dix points par le conseil municipal. L'ensemble de ces abattements représente un montant de 1,11 milliard d'euros (7,3 milliards de francs) ¹.

(1) Ce chiffre englobe tous les enfants à charge, et pas seulement les enfants majeurs.

Les prestations familiales

Les jeunes adultes qui demeurent à la charge de leurs parents ouvrent droit pour ces derniers au bénéfice des allocations familiales (versées aux familles d'au moins deux enfants jusqu'à 20 ans)¹, du complément familial (versé sous condition de ressources aux familles de trois enfants et plus jusqu'à 21 ans) et de l'allocation de rentrée scolaire (versée sous condition de ressources jusqu'à 18 ans). Leur caractère d'enfant à charge modifie en outre le montant du RMI et des allocations logement dont bénéficie éventuellement le ménage. Dans ces dispositifs, les enfants ouvrent droit à prestations jusqu'à l'obtention de leurs 21 ans², à condition qu'ils n'aient pas une activité rémunérée leur rapportant plus de 55 % du SMIC. Cependant, même si les enfants répondent à ces deux conditions, l'âge et le niveau de rémunération, leurs parents ne perçoivent pas nécessairement des prestations. Les allocations familiales sont, en effet, uniquement versées aux familles ayant au moins deux enfants à charge. Le complément familial concerne les familles ayant au moins trois enfants et il est versé sous conditions de ressources, comme les aides au logement.

Lorsque les jeunes adultes répondent à la définition d'enfant à charge, au sens des prestations familiales, ils sont intégrés dans le calcul des prestations, même si leur présence dans le foyer n'est pas une condition nécessaire à l'attribution de la prestation. Cela permet parfois de percevoir une prestation ou bien d'en augmenter le montant du fait de la présence d'enfant à charge.

Le statut de « grand enfant » vis-à-vis des aides à la famille se décline, en fait, en plusieurs statuts auxquels ne sont pas nécessairement associés les mêmes droits : grand enfant étudiant, grand enfant apprenti, grand enfant à la recherche d'emploi, grand enfant handicapé, et grands enfants qui ne recherchent pas d'emploi.

(1) *Allocations familiales (AF)* : les montants versés chaque mois par la CAF commencent à partir du deuxième enfant ; une majoration est attribuée pour les enfants de plus de 11 ans et de plus de 16 ans (avec des règles plus restrictives pour les familles de deux enfants).

Complément familial (CF) : créé en 1978, il est réservé aux ménages ayant plus de trois enfants à charge, et est soumis à des conditions de ressources (24 545 euros pour un ménage avec trois enfants et un seul revenu) ; une allocation différentielle est versée dans certains cas où les ressources sont supérieures au plafond, mais inférieures à un certain montant (142,39 euros/mois).

Allocation de rentrée scolaire (ARS) : sous conditions de ressources (plafond : 15 885 euros pour un enfant), elle est donnée pour tout enfant scolarisé entre 6 ans et 18 ans (sauf scolarité en apprentissage) (Montant : 243,29 euros/enfant).

Allocation d'éducation spéciale (AES) : destinée aux personnes ayant à charge un handicapé à plus de 80 % de moins de 20 ans. (Montant : allocation de base de 109,40 euros/mois).

(2) Avant le 1^{er} janvier 2000, la limite d'âge pour le complément familial et les aides au logement était fixée à 20 ans. Rappelons que, s'agissant du RMI, les enfants sont considérés à charge jusqu'à leur 25^e anniversaire.

Tableau 3 : Nombre de jeunes ouvrant droit aux prestations familiales et masses financières versées à leur famille en 2000

CAF de métropole	Allocations familiales	Complément familial	ARS (1999)
Nombre total de familles allocataires au 31 décembre 2000	3 904 700	821 600	2 748 000
Nombre total de familles allocataires ayant au moins un enfant à charge âgé de 16 ans et plus	1 256 000	445 000	
Nombre d'enfants bénéficiaires âgés de 16 ans ou plus	1 487 400	775 000	870 000
Dont enfant majeur (18 ans et plus)	655 400	408 000	
Masses totales versées sur l'année (en millions d'euros)	9 174	1 329	
Dont versées aux parents ayant à charge au moins un enfant de 16 ans ou plus	3 583	720	212

Champ : CAF de métropole.

Sources : brochure CNAF, Prestations légales au 31 décembre 2000 ; brochure CNAF, Prestations familiales, 2000, statistiques nationales, tome I ; fichier des prestations légales et d'action sociale (FILEAS) au 31 décembre 2000, Note Prev. 2002-018.

Source : CNAF.

Aux prestations familiales versées par les caisses d'allocations familiales, il faut ajouter, pour les seuls agents des trois fonctions publiques (État, hospitalière, collectivités locales) et de certaines entreprises publiques, le bénéfice du supplément familial de traitement. Indexé au traitement (avec un plancher et un plafond), ce supplément est versé dès le premier enfant (pour un montant toutefois symbolique dans ce cas)¹. Son coût s'élève au total à près de 3,05 milliards d'euros (20 milliards de francs), dont environ 305 millions d'euros (2 milliards de francs) pour les enfants majeurs.

Le débat sur le caractère redistributif du système socio-fiscal

Les jeunes demeurent plus longtemps à la charge de leurs parents et cet allongement a des conséquences sur le niveau de vie des ménages ayant de grands enfants à charge. Dans le système actuel des transferts sociaux, cet aspect du coût de l'enfant n'est que partiellement pris en compte.

Dans le domaine des prestations familiales, on a vu que les jeunes n'ouvrent plus droit à prestations dès qu'ils atteignent désormais 20 ou 21 ans selon les prestations, alors même qu'ils demeurent souvent à la charge effective de leurs parents. On peut donc faire l'hypothèse que les

(1) Il est composé d'une part fixe (15 francs pour un enfant, 70 francs pour deux enfants, 100 francs pour trois enfants) et d'une part proportionnelle au traitement brut (3 % pour deux enfants, 8 % pour trois enfants). Ainsi, il varie, pour deux enfants, entre 68 euros (450 francs) au minimum et 102 euros (670 francs) au maximum.

niveaux de vie des familles ayant de grands enfants à charge fléchissent avec l'âge des enfants, à moins qu'il y ait une compensation par d'autres revenus tels que des revenus d'activité apportés par le jeune lui-même ou un autre membre du ménage, ou à moins que cette situation ait été anticipée (les parents savent que les études de leurs enfants constituent un investissement pour lequel ils font des efforts et parfois des sacrifices). Cette dernière attitude peut varier selon les familles.

De manière générale, le niveau de vie diminue légèrement lors de l'adolescence des enfants du fait de l'augmentation des dépenses, qui n'est pas entièrement compensée par les allocations familiales. Lorsque l'aîné de la famille atteint l'âge de 20 ans, la baisse relative du niveau de vie s'accroît, en raison de la disparition de tout ou partie des prestations familiales. Ces évolutions du niveau de vie sont relativement plus marquées pour les ménages issus des catégories sociales les moins aisées, dans la mesure où les prestations familiales ont un poids plus important dans leurs ressources.

Par ailleurs, nous avons vu précédemment que les enfants majeurs ont la possibilité de demander le rattachement au foyer fiscal de leurs parents sous certaines conditions : jusqu'à 21 ans dans le cas général, jusqu'à 25 ans s'ils sont étudiants. Ils permettent donc à leurs parents de bénéficier d'une demi-part, ou d'une part selon le nombre d'enfant supplémentaire pour le quotient familial. Comme le notent Thélot et Villac (1998), le quotient familial « traite » donc les étudiants différemment et avantage ainsi leurs familles, comparativement aux familles ayant de grands enfants à charge non-étudiants. Ces auteurs précisent que cet avantage fiscal « porte la trace d'un temps où l'étudiant était en effet plus longtemps à la charge de sa famille, parce qu'il étudiait précisément. Le non-étudiant, au contraire, ne restait pas longtemps sans s'insérer dans le monde du travail et prendre son autonomie. Cette situation n'a malheureusement et n'aura sans doute plus cours, et une forme d'homogénéisation des temps et difficultés spécifiques de la jeunesse tend à émerger. Aussi l'équité commanderait-elle probablement d'harmoniser cette condition d'âge ».

À cela, il faut également ajouter que ces mesures fiscales ne concernent que les ménages ayant des revenus suffisants pour être imposables, les autres n'y ont, bien entendu, pas droit.

Les minima sociaux

Au 31 décembre 2000, un peu moins de 140 000 jeunes âgés de moins de 25 ans percevaient un minimum social (dont 56 900 au titre de l'API, 49 800 au titre de l'AAH et 26 100 au titre du RMI) bien qu'ayant diminué depuis 1997 (à cette date, les trois principaux minima sociaux – API, AAH, RMI – bénéficiaient à 154 000 jeunes de moins de 25 ans, contre 132 800 fin 2000). Rapportée à l'effectif d'une classe d'âge plus large (les 20-29 ans), la proportion de bénéficiaires de minima sociaux est

de l'ordre de 6 %. Cette proportion n'est pas négligeable ¹, alors même que cette tranche d'âge a souvent un accès réduit à ce type de prestations du fait des conditions d'éligibilité ². Les jeunes bénéficiaires de minima sociaux se caractérisent par des durées de perception relativement courtes comparativement à leurs aînés, excepté pour l'API.

Tableau 4 : **Nombre de bénéficiaires de minima sociaux, âgés de moins de 30 ans, en décembre 2000** ¹

	AAH	API	RMI
Total des bénéficiaires	605 900	155 600	940 500
Bénéficiaires de moins de 25 ans	49 800	56 900	26 100
Bénéficiaires de 25-29 ans	67 400	38 200	195 000
Bénéficiaires ayant moins de 30 ans	117 200	95 200	221 100
Masses versées (2000) en millions d'euros	665	460	

Champ : Métropole plus DOM.

Source : CNAF.

(1) Les données concernant l'AAH, le RMI et l'API concernent uniquement les bénéficiaires des CAF, sans intégrer les bénéficiaires des caisses de mutualité sociale agricole (MSA) et des régimes particuliers. Rappelons que les bénéficiaires des CAF représentent 94 % de l'ensemble des bénéficiaires d'AAH, 99 % pour l'API et 98 % pour le RMI.

Rappelons par ailleurs que dans la réglementation du RMI, un enfant peut être considéré à charge, et donc pris en compte dans le calcul, jusqu'à ce qu'il atteigne 25 ans. En décembre 2000, parmi les personnes à charge au sens du RMI, 60 700 ont entre 16 et 17 ans et 109 600 ont entre 18 et 24 ans.

Les autres aides financières

Le fonds d'aide aux jeunes

Sur le volet de l'action sociale, comme le note M.-T. Join-Lambert (1998) dans son rapport, le seul élément de couverture sociale des jeunes adultes soumis à un risque de grande pauvreté est au final le fonds d'aide aux jeunes (FAJ), qui concerne les jeunes de 18 à 25 ans connaissant des difficultés d'insertion et ayant besoin d'une aide financière (aide d'urgence, aide financière liée à un projet, assorti ou non d'un accompagnement social). Depuis la création du RMI, le FAJ apparaît régulièrement comme la solution alternative la plus adaptée dans le champ social, en raison de ses caractéristiques le démarquant d'une prestation légale (dispositif géré

(1) Le nombre de jeunes bénéficiaires de minima sociaux est d'ailleurs sans doute sous-estimé ; en effet, en se basant sur des données de stock, on saisit une image à un moment donné mais on n'a pas connaissance de l'ensemble des individus ayant bénéficié dans l'année de ces dispositifs. Cela tend à sous-estimer la population de bénéficiaires, particulièrement parmi les moins de 30 ans dans la mesure où les jeunes se caractérisent par un *turn-over* dans les dispositifs plus élevé que leurs aînés.

(2) Les jeunes de moins de 25 ans n'ont pas droit au RMI, sauf s'ils ont une charge de famille. Pour l'AI, la catégorie de primo-demandeurs d'emploi initialement visée par cette allocation ne peut plus en bénéficier depuis 1992. Pour accéder à l'ASS, parmi les conditions d'attribution, il y a entre autres une condition portant sur la durée d'activité (au moins cinq années) qui en limite fortement l'accès pour les jeunes adultes.

localement, adaptable aux besoins réels, avec des décisions d'opportunité). Les FAJ ont donc été rendus obligatoires depuis la loi du 29 juillet 1992 relative au RMI et à la lutte contre la pauvreté et ont connu depuis lors une croissance progressive.

500 fonds locaux fonctionnent actuellement mobilisant 2 000 communes (dont les trois quarts des grandes villes) et tous les conseils généraux ; 160 000 demandes d'aides ont été instruites sur l'année 2000 : 88 % ont été acceptées et ce sont au total 110 000 jeunes qui ont bénéficié d'une aide. D'un montant moyen d'environ 229 euros (1 500 francs), ces aides oscillent très fortement d'un département à l'autre (de 91 euros -600 francs – en moyenne dans certains départements de France à plus de 610 euros -4 000 francs – dans un autre) pour une dépense globale estimée par l'IGAS à 38 millions d'euros (250 millions de francs) en 1999. Des moyens financiers supplémentaires significatifs ont été dégagés pour renforcer les interventions des FAJ, en particulier l'articulation avec le programme TRACE afin de garantir une continuité de ressources aux jeunes concernés : 4,5 millions d'euros (30 millions de francs) en 1998, 18,3 millions d'euros (120 millions de francs) en 1999, 27,4 millions d'euros (180 millions de francs) en l'an 2000.

Malgré ces efforts, on peut s'interroger sur l'efficacité du dispositif. D'une part, au niveau de son financement, outre que les dotations actuelles ne permettent pas de venir répondre aux besoins (effectifs croissants, les aides accordées restent faibles et très ponctuelles...), les consommations de celles-ci sont partielles, compte tenu des mécanismes de financement à l'œuvre ; d'autre part, au niveau de ses finalités, le dispositif gagnerait à être repositionné de façon explicite « *dans une vision cohérente des politiques d'insertion des jeunes* ».

Les aides instituées par des collectivités locales

Plusieurs collectivités locales, confrontées à une demande sociale croissante, ont mis en place des dispositifs spécifiques centrés sur les jeunes en difficulté, et souvent orientés vers l'accompagnement dans l'insertion professionnelle de ceux-ci. Il convient de souligner que ces mesures ont le plus souvent été instaurées avant la mise en œuvre de TRACE et de la BAE, et sont donc aujourd'hui en phase d'articulation avec ces dispositifs nationaux.

Quelques exemples :

• La « Bourse emploi 35 »

Créé en juin 1998 à titre expérimental par le conseil général d'Ille-et-Vilaine, ce dispositif a d'abord été lancé sur six circonscriptions d'action sociale du département avant d'être généralisé à tout le département en mars 1999. Il repose sur trois principes :

- la responsabilisation du jeune à travers un engagement contractualisé dans une démarche de qualification professionnelle orientée directement vers l'emploi ;
- l'attribution d'une bourse différentielle d'un montant maximum de 2 000 francs par mois, d'une durée maximale de six mois renouvelable deux fois ;

– l’accompagnement personnalisé *via* un référent unique, garant du respect des engagements du jeune.

Les jeunes concernés doivent :

- avoir des ressources inférieures à environ 411 euros (2 700 francs) par mois ;
- avoir des parents dont les revenus sont inférieurs à 991 euros (6 500 francs) par mois (plus 107 euros, soit 700 francs, par personne complémentaire à charge) ;
- ne pas être étudiants ;
- ne pas avoir d’enfants à charge ;
- résider dans le département depuis au moins un an.

L’instruction des dossiers est assurée dans le cadre du dispositif FAJ (mêmes référents et même commission d’attribution).

• **Le contrat d’accompagnement à l’autonomie en Gironde**

Dans le cadre du programme TRACE, le conseil général de la Gironde a mis en place en 2000 ce dispositif destiné aux jeunes en grande difficulté hors de tout dispositif. Il repose, lui aussi, sur un accompagnement personnalisé confié à des associations reconnues et habilitées. Les tuteurs encadrent le jeune dans un parcours vers une vie autonome en matière de santé, de logement, de revenu et d’emploi. L’engagement est contractualisé pour une durée de six mois, renouvelable deux fois. Il permet d’accéder à une aide destinée à satisfaire les besoins essentiels, pour un montant (individualisé) maximum de 305 euros (2 000 francs) par mois (457 euros soit 3 000 francs pour un couple).

• **« PRO J 65 » dans le département des Hautes-Pyrénées**

En complément du programme TRACE, le conseil général et la préfecture ont mis en place un dispositif de garantie financière pour les jeunes entrés dans ce programme, afin d’assurer une continuité de ressources couvrant les périodes durant lesquelles le jeune n’est pas dans un stage rémunéré. Destiné aux jeunes de 18 à 25 ans, son montant est plafonné à 305 euros (2 000 francs). La création de la BAE devrait en entraîner la disparition.

• **Le « Revenu Insertion Jeunes » à Nantes**

Depuis 1991, la ville de Nantes verse un « RIJ », dont l’objectif est le maintien de l’autonomie des jeunes ayant un logement indépendant depuis au moins un an. Versé aux jeunes de 18 à 25 ans, le RIJ est un revenu différentiel plafonné à 305 euros (2 000 francs) par mois pour une personne seule et 457 euros (3 000 francs) pour un couple. Il est versé pendant trois mois renouvelables.

Outre ces réponses, face aux situations de précarité des jeunes et de soutien à l’insertion professionnelle, les collectivités locales sont amenées à intervenir dans trois directions principales :

- l’aide à la mobilité, à travers l’institution de réduction sur les transports scolaires et/ou publics ;
- des expériences de soutien spécifique aux étudiants, de type revenu minimum étudiant. Une trentaine de communes en France ont institué un revenu minimum étudiant. Celui-ci est le plus souvent sous condition de ressources (quotient familial), et parfois assorti d’une demande d’engagement

ou d'action citoyenne du jeune dans sa commune (soutien scolaire, animations...) ¹ ;
– des aides indirectes à la scolarité (quelques conseils régionaux assurent totalement ou partiellement la gratuité des livres scolaires dans les lycées et/ou des aides à la restauration).

Des dispositifs spécifiques pour l'outre-mer

Afin de tenir compte de la situation démographique particulière des DOM (un taux de natalité élevé amène chaque année près de 30 000 jeunes sur le marché de l'emploi), la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 a institué deux dispositifs qui visent à l'insertion professionnelle des jeunes, le congé-solidarité et le projet initiative-jeune.

Par ailleurs, les déplacements des habitants des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon vers la métropole ou dans leur environnement régional restent difficiles et coûteux.

C'est la raison pour laquelle la loi d'orientation pour l'outre-mer a créé un fonds destiné à promouvoir les échanges éducatifs, culturels ou sportifs, dont les moyens sont prioritairement affectés aux déplacements des jeunes.

Le congé-solidarité

Le congé-solidarité est une mesure permettant à l'entreprise, en contrepartie du départ d'un salarié en préretraite à 55 ans, d'embaucher un jeune de moins de 30 ans. Ce dispositif financé à 60 % par l'État, par les collectivités locales et les entreprises, doit produire ses premiers effets en 2002.

Le projet initiative-jeune

Plus proche de la problématique relative à l'autonomie des jeunes est le dispositif original institué par l'article 11 de la même loi d'orientation.

Le PIJ « création d'entreprise » est une aide en capital de l'État à la création ou reprise d'activité d'un montant pouvant atteindre 7 320 euros (48 000 francs) à tout jeune de 18 à 30 ans ou à un « emploi-jeune » venant de terminer son contrat. Cette aide est octroyée sans condition de revenu et peut être cumulable avec les minima sociaux (RMI, API...).

(1) Ainsi, Chenove, ville pionnière en la matière, verse une allocation différentielle qui prend en compte les ressources, les charges fixes et un forfait logement. Le RME, qui sert de base à la détermination de l'allocation différentielle, varie en fonction du lieu d'études du jeune : 320 euros, soit 2 100 francs, à Dijon ; 518 euros, soit 3 400 francs, en Bourgogne ; 594 euros, soit 3 900 francs, hors Bourgogne ; 686 euros, soit 4 500 francs, à l'étranger. Le montant est plafonné sur l'année : 1 220 euros, soit 8 000 francs, pour un étudiant à Dijon ; 2 287 euros, soit 15 000 francs, ailleurs. Il est diminué en cas de redoublement : 762 euros, soit 5 000 francs, pour un étudiant à Dijon ; 1 677 euros, soit 11 000 francs, ailleurs.

Aucune qualification particulière n'est requise. L'aide est versée en deux temps par la DTEFP : 80 % après la création d'entreprise, 20 % six mois plus tard. Une partie de cette aide (15 % maximum) peut être consacrée au financement d'heures de conseil ou de formation à la gestion.

Le PIJ « mobilité » est une aide à la formation en mobilité des jeunes. Cette aide spécifique de 305 euros maximum par mois pendant deux ans permet aux jeunes de poursuivre hors de leur département d'origine (y compris à l'étranger) une formation devant leur permettre de réaliser leur projet professionnel. Il peut s'agir d'une formation classique (y compris les actions de préqualification TRACE), d'une formation en alternance, ou d'un stage en entreprise. Cette aide intervient en complément le cas échéant d'une rémunération de stage, d'un salaire en alternance. Elle est prise en compte au titre des ressources pour le calcul du RMI ou d'autres prestations sociales.

Une aide à l'installation de 762 euros peut être versée suivant le lieu et la nature du stage.

Le jeune peut en outre bénéficier successivement des deux formes de PIJ, aide à la mobilité puis aide à la création d'entreprise.

Sur les neuf premiers mois d'application, 2 232 jeunes ont bénéficié de cette mesure, dont 1 206 au titre du PIJ « mobilité » et 1 027 au titre du PIJ « création d'entreprise ».

Le fonds d'échange à but éducatif, culturel et sportif

S'il n'exclut pas les projets individuels, il est prioritairement destiné à encourager les projets associatifs de développement pour promouvoir les talents originaires de l'outre-mer en matière culturelle et sportive ainsi que les projets pédagogiques.

Il permet l'achat de billets d'avions en direction de la métropole et de l'environnement régional (départements voisins et pays de la zone).

Depuis sa mise en œuvre, le fonds a permis d'organiser 4 739 déplacements.

Tableau d'ensemble

Un investissement collectif important

Les interventions publiques en direction des jeunes de 16 à 25 ans constituent un ensemble complexe qui résulte d'une démarche d'aménagements progressifs de dispositions qui relèvent de politiques publiques diverses : politique éducative, politique de l'emploi, politique familiale, politique fiscale, politique d'aide sociale, politique du logement...

Ces interventions correspondent à un investissement collectif important qui a permis de relever le niveau culturel et la qualification des nouvelles générations, de contenir le chômage et de favoriser leur insertion

professionnelle dans une période fortement marquée par une pénurie d'emplois. Cet effort de la collectivité a connu quantitativement et qualitativement des évolutions importantes. Ainsi, sur la seule décennie 1990-2000, le montant des bourses a été plus que doublé (de 480 millions d'euros à 1,15 milliard d'euros) ; les dépenses liées à l'emploi et à l'insertion professionnelle ont également connu une évolution significative (de l'ordre de 4 milliards d'euros en 1990 à 7,9 en 2000) ; de même pour les aides au logement avec le « bouclage » de l'ALS.

Pour les seuls 18-25 ans, les dépenses collectives, y compris les dépenses éducatives, peuvent être estimées à 31,57 milliards d'euros (207 milliards de francs) dont le tableau ci-après présente la ventilation en cinq grands postes : les dépenses éducatives, 16 milliards d'euros (105 milliards de francs) ; les dépenses pour l'emploi et l'insertion professionnelle, 7,92 milliards d'euros (52 milliards de francs) ; les aides à la famille, 4,45 milliards d'euros (29,3 milliards de francs) ; les aides aux étudiants, 1,72 milliard d'euros (11,5 milliards de francs) ; les aides au logement, 1,48 milliard d'euros (9,7 milliards de francs).

Tableau 5 : Dépenses collectives relatives aux interventions en direction des jeunes de 18 à 25 ans en milliards d'euros (et milliards de francs)

Type de dépense	Montant	Commentaires – sources
1 – Dépenses éducatives	16 (105)	2 100 000 jeunes en formation initiale (hors apprentis) x 7 622 euros (50 000 francs) par an
Aides au titre des jeunes		
2 – Insertion professionnelle	7,92 (52)	16-25 ans (2000), DARES
3 – Aides au logement	1,48 (9,7)	18-25 ans (2000), CNAF
4 – Aides à la famille	4,45 (29,23)	(2000), DLF
* Dont aides fiscales		
41 – quotient familial	1,49 (9,8)	Majeurs
42 – pension alimentaire	0,5 (3,28)	Majeurs
43 – réduction d'impôt pour frais de scolarité	0,25 (1,65)	Majeurs
Sous-total aide fiscale	2,24 (14,73)	
* Dont prestations familiales	1,67 (11) / 3,58 (23,4)	Familles ayant au moins un majeur / +de 16
44 – allocations familiales	0,27 (1,8) / 0,72 (4,72)	Familles ayant au moins un majeur / +de 16
45 – complément familial	1,95 (12,8)	
Sous-total prestations familiales dont supplément familial de traitement (fonction publique)	0,3 (2)	
5 – Aide aux étudiants	1,72 (11,3)	
51 – bourses enseignement supérieur	1,11 (7,3)	Bourses et allocation d'études (pour information, bourses des lycées : 0,412 (2,706))
52 – autres aides sociales	0,6 (4)	
Total des aides	15,57 (102,23)	Insertion professionnelle + aides au logement + aides aux familles + aides aux étudiants
Total général	31,57 (207,23)	<i>Idem</i> + dépenses éducatives

Un système complexe et pas toujours lisible

La complexité de ce système, qui procède tant de la multiplicité des champs dont il relève que de la démarche d'aménagements dont il résulte, pose d'importants problèmes de lisibilité pour les familles et les jeunes et aboutit à des incohérences manifestes.

- *Une lisibilité problématique* qui pénalise ceux qui ne disposent pas des clefs de lecture et peut peser sur les anticipations des familles et des jeunes quant au choix des stratégies de formation et d'accès au monde du travail. Les enjeux de l'accès à l'information et de l'aide à l'orientation n'en sont qu'avantage soulignés.

- *Les différences sont forcément nombreuses.* Bien que régulièrement mises en évidence, leur régulation n'est pas toujours aisée :

- la différence quant à la définition de la notion d'enfant à charge entre la politique familiale et la politique fiscale ;
- la différence quant aux ressources prises en compte pour le calcul des bourses lycéennes et des bourses universitaires ;
- le traitement différencié en fonction de l'âge : allocations familiales versées jusqu'à 20 et 21 ans, âge limite de rattachement au foyer fiscal à 21 ans, voire 25 ans pour les étudiants ;
- la multiplicité des barèmes qui diffèrent selon les prestations sous condition de ressources (complément familial, bourses de l'enseignement supérieur, allocation de rentrée scolaire...) ;
- cette multiplicité des barèmes peut aboutir à des discontinuités dont la justification est peu évidente. Ainsi, les seuils de ressources fixés pour le versement de l'ARS aboutissent à ce que certains ménages soient écartés de cette aide alors même qu'ils ne bénéficient pas de la réduction d'impôt pour frais de scolarité (dès lors qu'ils ne sont pas imposables en raison de la faiblesse de leurs revenus) ;
- dans le cadre du choix du rattachement au foyer fiscal des parents, les rémunérations liées au travail sont traitées différemment selon la nature du contrat de travail (abattement de 55 % du SMIC pour les apprentis, mais pas pour les autres contrats, notamment les contrats de qualification, les CES ou pour la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle) ;
- le développement des dispositifs locaux bute parfois sur des problèmes de coordination avec les interventions de l'État (par exemple les aides des conseils généraux ou des conseils régionaux à la restauration scolaire ont parfois été redondantes, voire substitutives, avec les fonds sociaux des collèges ou des lycées).

Au total, les cinq principaux dispositifs d'aide à l'autonomie des jeunes que sont les bourses, les prestations familiales, les aides fiscales, les aides au logement et les aides à l'emploi se caractérisent par des philosophies différentes en termes de liberté de choix :

- les bourses sont à la fois versées individuellement aux jeunes et sont soumises à des conditions de ressources des parents, mais laissent une grande marge de choix en termes fiscal ou résidentiel ;
- les prestations familiales sont versées aux familles, certaines sous condition de ressources, d'autres pas. Les jeunes majeurs peuvent, ou non,

résider chez leurs parents, mais ceux-ci perdent le bénéfice des prestations si leurs enfants deviennent allocataires d'une aide au logement ;

- le rattachement fiscal au foyer des parents est sans lien avec la perception des bourses, des prestations familiales et le choix résidentiel ;
- les aides à l'emploi obéissent à d'autres critères (durée de chômage, niveau de qualification) et sont sans lien tant avec les ressources des parents ou du jeune qu'avec le bénéfice des prestations familiales, ou encore avec les modalités de rattachement fiscal. Elles sont de fait incompatibles avec les bourses.

Une des difficultés à surmonter tient à ce qu'il n'est pas aisé de déterminer si cet ensemble permet de prendre en compte de façon fine et simple une multiplicité de situations différentes et de choix possibles, ou s'il souffre d'un degré de complexité trop grand et d'un déficit excessif de lisibilité et de cohérence.

Un système qui comporte des lacunes

Au-delà de ses incohérences et en dépit de sa construction progressive et tous azimuts, le système d'interventions publiques en direction des jeunes comporte des lacunes manifestes qui pénalisent une partie des jeunes par rapport à la construction de leur autonomie. Ces constats renvoient à la difficulté de prendre en compte de manière entièrement satisfaisante les bouleversements intervenus dans la situation des jeunes.

Des dispositifs trop spécifiques ?

Comme on l'a souligné dans la première partie de chapitre, le système d'intervention a été construit progressivement en complétant et en aménageant des dispositifs conçus avant la « crise », avant la phase récente de massification scolaire et universitaire, à une période où une majorité de jeunes quittait tôt le système scolaire pour entrer sur le marché du travail, et où seule une minorité poursuivait des études longues. Le dispositif d'aides aux familles et aux jeunes était organisé afin d'inciter la prolongation des études et pour permettre à une fraction des jeunes issus de milieux modestes de poursuivre des études supérieures. La trajectoire des uns et des autres était sans doute, même si le propos peut apparaître en partie contestable, plus linéaire qu'aujourd'hui. Celui-ci est désormais marqué par des phases d'instabilité, de réversibilité, qui ne sont pas liées aux seules difficultés d'accès à l'emploi ayant marqué les vingt-cinq dernières années (cf. chapitre II).

C'est cette matrice initiale qui a été complétée et enrichie à travers l'extension de l'offre éducative, le développement d'une politique d'insertion professionnelle et les aménagements successifs des dispositions d'appui aux familles et d'aides aux études. Les dispositifs eux-mêmes se sont massifiés. Mais force est de constater que, pour l'essentiel, ces évolutions se sont faites en référence à des modèles (du travail ou de la famille) en profonde mutation. Or les jeunes sont majoritairement concernés par les situations intermédiaires entre travail et non

travail, dans et hors de la famille, entre couple et famille... La vision simplifiée des statuts sociaux véhiculée par le système de protection sociale aboutit notamment à ignorer les jeunes « en difficulté financière » qui représentent un effectif non négligeable (cf. *infra*).

Cette dynamique, qui produit une juxtaposition et une superposition de mesures, débouche sur un système d'aides basé sur des statuts figés, se référant à chaque fois à une situation donnée sur l'une des dimensions de la trajectoire des jeunes : une mesure va s'adresser spécifiquement aux étudiants du supérieur, une autre aux jeunes ayant une charge de logement ou bien aux jeunes à la recherche d'un emploi. Ces différentes sous-catégories sont gérées de façon indépendante, alors même que les jeunes vont fréquemment passer de l'une à l'autre et parfois même vont entrer dans plusieurs sous-catégories au même moment. Il n'y a pas de continuité prévue entre les différents dispositifs existants, aucun travail sur les processus. Le système actuel des aides en faveur des jeunes ne prend pas en compte l'évolution et la dynamique des situations individuelles (passage d'un statut à l'autre), ni leur caractère multidimensionnel (cumul de plusieurs statuts).

Les caractéristiques sociales des jeunes, scolarisés ou non, sont insuffisamment prises en compte par le système actuel

Deux illustrations :

- l'écart significatif existant entre les bourses lycéennes et les bourses universitaires méconnaît la situation particulière de nombre de lycéens, notamment dans les filières professionnelles, lesquels sont souvent de jeunes adultes (majeurs) issus de milieu modeste. L'aide apportée à leur famille s'avère insuffisante et conduit une part croissante d'entre eux à occuper un travail salarié pendant leur scolarité, à renoncer à aller au bout de leur cursus et à entrer directement sur le marché du travail (notamment en phase de reprise économique et de difficultés de recrutement dans certains secteurs) ou encore à opter pour la voie de l'alternance. Dans tous les cas, le déroulement de leurs études se trouve anormalement affecté par des considérations financières ;
- nombre d'étudiants appartiennent aujourd'hui à des milieux modestes, voire à des familles confrontées à des difficultés sociales importantes. Si le système de bourses apparaît globalement satisfaisant et évite aux étudiants boursiers dans leur grande majorité de rejoindre les rangs des étudiants « pauvres », l'Observatoire de la vie étudiante souligne que nombre d'entre eux sont contraints à travailler faute d'appui familial. Tant le choix des filières que le déroulement des études s'en trouvent alors affectés (autant que leur état sanitaire et physique). Si l'exercice d'une activité professionnelle en marge des études peut avoir des effets positifs, encore faut-il qu'elle corresponde à une activité réellement valorisante et respectueuse des rythmes d'études. Au final, l'égalité des chances n'est donc pas assurée.

La question de la couverture chômage des jeunes primo-demandeurs d'emploi et des jeunes peu qualifiés n'a pas jusqu'ici trouvé de solution

Les jeunes relèvent des règles communes de l'indemnisation du chômage. Leur qualité d'entrants sur le marché du travail et la précarité du début des trajectoires d'insertion professionnelle d'une fraction importante d'entre eux aboutissent de manière « mécanique » à ce que le taux de couverture des jeunes demandeurs d'emplois par l'indemnisation du chômage soit très significativement inférieur à celui des autres catégories d'âge. Près de deux tiers des jeunes demandeurs d'emplois ne sont pas indemnisés, contre 45 % des 25-49 ans et 20 % des 50 ans et plus (en 2000). De la même manière, la faiblesse relative des salaires des entrants sur le marché du travail par rapport aux classes d'âge plus âgées aboutit à ce que l'allocation moyenne servie aux moins de 25 ans soit inférieure à la rémunération moyenne de l'ensemble des chômeurs indemnisés, 545 euros (3 580 francs) contre 763 euros (5 011 francs).

Les modifications des conditions d'indemnisation du chômage introduites par la nouvelle convention UNEDIC ¹, s'ajoutant à l'amélioration générale du marché du travail et à l'allongement afférent de la durée de cotisation, ont permis, au cours de l'année 2001, l'entrée en indemnisation de 24 000 jeunes supplémentaires (69 000 en 2000, 93 000 en 2001) ². Il reste que la question des jeunes au chômage et ne bénéficiant ni des allocations de l'UNEDIC, ni de l'ASS, ni du RMI n'est pas réglée.

Au-delà des primo-demandeurs, le chômage touche de manière importante des jeunes sans qualification dont la difficulté est d'atteindre le seuil des quatre mois d'activité. La question des ressources de ces jeunes se pose de manière évidente, mais il convient de distinguer la situation des primo-demandeurs d'emplois déjà qualifiés de celle des jeunes sans qualification dont les risques de ne pas accéder à l'emploi sont réels. Pour ces derniers, la question majeure, au-delà des seules ressources, est bien de cerner les conditions d'un accès à l'emploi.

L'absence de dispositif de garantie de ressources ouvert aux jeunes de moins de 25 ans doit également être soulignée

D'abord, car il s'agit là d'une spécificité française par rapport à ses voisins européens. Mais aussi, car ce constat alimente un débat récurrent depuis quinze ans autour du seuil de 25 ans fixé pour le bénéfice du RMI. La crainte de figer les jeunes dans un statut d'exclusion, l'existence de dispositifs multiples en direction des jeunes et les limites du volet insertion du RMI

(1) Désormais, il faut avoir travaillé 4 mois dans les 18 derniers mois, durée la plus courte de tous les systèmes d'indemnisation dans les quinze pays de l'Union européenne, contre 4 mois dans les 8 derniers mois précédemment.

(2) UNEDIC : convention 2001, effet de l'extension de la filière 1, mars 2002.

ont justifié ce choix. Même si leur nombre est en France très limité, la question des situations de très grande précarité de jeunes dépourvus de tout moyen de subsistance, sans soutien familial, très éloignés de l'emploi, reste en l'état sans réponse satisfaisante ¹.

Les effets déjà évoqués de l'âge limite de perception des prestations familiales (20 ou 21 ans) doivent être enfin rappelés

Le vingtième anniversaire d'un des enfants à charge peut amener ainsi le ménage concerné à voir, du fait de la suppression afférente des allocations familiales, son niveau de vie sensiblement entamé.

(1) On notera que le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a, dans ses avis rendus le 8 décembre 1999, souligné la « *gravité particulière du problème des ressources des jeunes de moins de 25 ans, non bénéficiaires du RMI* », (ASH, 1999).

Chapitre II

La situation des jeunes en France

Introduction

Quelle est actuellement la situation des jeunes de 16 à 25 ans ¹ en France ? Comment accèdent-ils à l'autonomie ? Comment cet accès se compare-t-il avec ce qui est constaté à l'étranger ? Comment les politiques publiques influencent-elles ces situations, ainsi d'ailleurs que les évolutions démographiques, le contexte socio-économique ou les comportements des jeunes liés à la simple évolution des mœurs ?

Avant de réfléchir aux finalités, puis aux moyens qui pourraient être mis en œuvre pour favoriser l'autonomie des jeunes, il est nécessaire de faire un point d'étape et d'analyser la situation actuelle, ainsi que les perspectives d'évolution les plus probables.

La place des jeunes dans la société : les évolutions majeures

Une baisse du poids démographique... favorable à l'activité des jeunes dans un avenir proche ?

La classe d'âge comprenant les jeunes de 16 à 25 ans rassemble, selon le recensement de la population de 1999, 6,9 millions d'individus, soit 11,8 % de la population totale en France métropolitaine. La part des 15-29 ans, catégorie statistique souvent retenue pour définir la jeunesse, représente quant à elle 20 % de la population totale ², et 30 % de la population d'âge actif de 15 à 65 ans si on retient les bornes généralement retenues au plan international.

(1) Soit du seizième ou vingt-cinquième anniversaire, autrement dit la vingt-quatrième année révolue.

(2) La situation démographique est sensiblement différente dans les DOM : malgré une tendance au vieillissement et à la baisse de la natalité constatée outre-mer depuis une quarantaine d'années, la population des DOM est sensiblement plus jeune que dans l'hexagone : le tiers des habitants des DOM ont moins de 20 ans, alors qu'en métropole la proportion est d'un quart.

La classe d'âge des 16-25 ans est en diminution par rapport à la situation des décennies précédentes en raison de la baisse des naissances observée depuis le milieu des années soixante-dix. Les jeunes ayant aujourd'hui de 16 à 25 ans succèdent en effet aux générations issues du baby-boom, nées entre 1945 et 1973, caractérisées par un nombre de naissances supérieur à 800 000 chaque année. De 1977 à 1985, années de naissance des jeunes âgés de 16 à 25 ans aujourd'hui, les classes d'âge regroupent environ 750 000 individus avec toutefois une exception pour les années 1980, 1981, 1982 (de l'ordre de 800 000 individus, qui ont aujourd'hui entre 19 et 21 ans) (cf. tableau 1 en annexe V).

Ces évolutions démographiques pourraient être plus favorables à l'accès des jeunes à l'emploi à partir de 2006. Selon les projections disponibles, au cours de la période 2000-2010, la population active restera stable (autour de 26,6 millions de personnes), mais les départs en retraite passeront de 2,2 millions pendant les cinq années 2000-2004, soit 440 000 par an, à 3,6 millions pendant les cinq années 2005-2009, soit 720 000 par an. Le taux de renouvellement global de la population active, qui est proche de 1,7 % par an depuis 1990, restera stable à ce niveau jusqu'en 2004, puis s'établira à 2,7 % par an à partir de 2005¹. Ces évolutions ouvrent des perspectives d'emploi plus favorables aux entrants sur le marché du travail et en particulier aux jeunes. Toutefois, la question de la qualification minimale pour occuper ces emplois reste posée, de même que la question de la substitution entre capital et travail prenant en compte le coût respectif de chacun des facteurs.

En termes purement démographiques, deux visions coexistent cependant concernant les perspectives d'emploi à moyen terme pour les jeunes, selon qu'on suppose, ou non, une inflexion des taux d'activité après 55 ans. Dans une première vision, qui s'appuie aussi sur des hypothèses d'arrêt du processus d'allongement de la durée des études et de développement des situations de cumul entre emploi et formation initiale – phénomènes actuellement observables –, les flux de départ à la retraite vont s'équilibrer avec les flux d'arrivée des jeunes sur le marché du travail. Ce renouvellement sera favorable à l'entrée des jeunes sur ce marché. L'effort de qualification qu'a fait la collectivité ne sera plus contrarié dans ses effets, l'évolution globale de l'emploi des jeunes s'accompagnant d'une amélioration de leurs conditions d'emploi.

On peut cependant avoir une lecture plus nuancée quant à l'impact des évolutions démographiques sur la situation des jeunes sur le marché du travail, dans l'hypothèse où il y aurait une remontée des taux d'activité aux âges élevés par rapport aux générations actuelles, en liaison avec des besoins de financement des retraites : cette hypothèse n'est cependant pas confortée par les évolutions récentes. Qu'on adopte une vision très optimiste ou une vision plus prudente, ces analyses convergent plutôt vers l'hypothèse que la tendance générale serait plus favorable à l'emploi des jeunes, et par conséquent à leur accès à l'autonomie, entendue ici comme indépendance matérielle.

(1) C. Afriat, C. Seibel, « Chômage et difficultés de recrutement en France », *Futuribles*, n° 272, février 2002.

Une transformation importante du passage progressif vers l'autonomie du fait d'un accès à l'activité retardé

La jeunesse est l'âge auquel on passe progressivement de la scolarité à l'activité, et partant à l'autonomie. Le taux d'activité des jeunes croît fortement avec l'âge, au fur et à mesure de leur accès à l'emploi (cf. graphiques en annexe V : La part des actifs occupés et des chômeurs selon l'âge).

Ce passage s'est profondément transformé depuis vingt-cinq ans. De 1975 à 2001, on observe une baisse importante du taux d'activité des jeunes de 16 à 25 ans ¹, de 66,3 % à 45,6 % en 2001 (cf. tableau 2 en annexe V : La situation des jeunes de 16 à 25 ans), avec néanmoins une tendance à un léger redressement depuis 1997 (du fait de l'arrêt de l'allongement des études et du développement des cumuls « emploi-formation ») ².

Cette réduction de l'activité des jeunes touche particulièrement les jeunes de 16 à 20 ans, dont le taux d'activité a chuté de 33 points entre 1975 et 1996, pour remonter légèrement au cours des cinq dernières années et atteindre désormais 24 %. Pour les 21-25 ans, la baisse n'a été que de dix points au cours de la même période et le taux d'activité actuel s'établit à 69,5 %. La baisse de l'activité concerne davantage les jeunes hommes que les jeunes femmes du fait de la baisse de l'inactivité non scolaire féminine ³.

Ce phénomène n'est pas propre à la France. Dans tous les pays industrialisés, il est devenu moins fréquent d'être actif avant 25 ans, compte tenu de l'allongement de la scolarité. La faiblesse de la participation des jeunes au marché du travail est cependant particulièrement prononcée en France, qui détient l'un des plus bas taux d'activité des jeunes sur l'ensemble des pays de l'OCDE ⁴.

Une scolarité prolongée

Cette baisse de l'activité des jeunes est principalement liée à la progression du taux de scolarité. La proportion des jeunes de 16 à 25 ans en formation scolaire ou supérieure a doublé entre 1975 et 2001, passant de 24 % à 49,6 %. Elle a augmenté de plus de 30 points pour les 16-20 ans et de 16 points pour les 21-25 ans. Cette évolution est identique pour les deux sexes, avec toutefois une scolarisation un peu plus importante pour

(1) Le taux d'activité mesure la proportion d'actifs (ayant un emploi ou non) dans la population totale correspondante.

(2) C. Minni, E. Nauze-Fichet, « De mars 1997 à mars 2001, une participation accrue des jeunes à l'emploi », DARES, *Premières informations et premières synthèses*, janvier 2002, n° 04.2.

(3) Cette baisse de l'inactivité non scolaire a été compensée par une hausse de l'inactivité pour poursuite d'étude.

(4) Jean-Yves Fournier, Pauline Givord, *La réduction des taux d'activité aux âges extrêmes, une spécificité française ?*, INSEE, série des documents de travail de la direction des Études et Synthèses économiques, G 2001 / 16, décembre 2001.

les filles que pour les garçons, en comparaison avec le milieu des années soixante-dix.

Ce progrès de la scolarisation s'est déroulé en trois temps : il a débuté au cours des années soixante avec l'élévation de l'âge de la scolarité obligatoire et la mise en place du collège unique. La seconde explosion scolaire résulte ensuite de la politique volontariste menée au milieu des années quatre-vingt pour assurer une qualification minimale à tous les jeunes et mener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, ainsi que des réformes structurelles comme la création du bac professionnel. Ces efforts se sont traduits par une entrée massive des jeunes dans les lycées, puis dans l'enseignement supérieur. Depuis cinq ans, la durée moyenne des études tend néanmoins à se stabiliser. Elle atteint dix-neuf années actuellement, ce qui signifie que le taux de la scolarité au-delà de la majorité civile est élevé. À 16 ans, près de 97 % des jeunes sont scolarisés, à 18 ans ils sont 81,5 %, à 20 ans 54,4 %, à 22 ans près de 35 % et 17 % à 24 ans ¹.

Selon les pays, les structures d'enseignement diffèrent : à 20 ans, la fréquence de scolarisation relevée en France tient à la forte fréquentation de l'enseignement supérieur (42 %), quand les jeunes allemands ou les jeunes danois fréquentent surtout l'enseignement secondaire (respectivement 33 et 30 %, pour 15 et 10 % dans le supérieur). C'est aux Pays-Bas que le taux de scolarisation est le plus élevé à cet âge (57 %) et en Italie le plus bas (35 %) ².

L'allongement de la durée des études s'est traduit par une élévation importante du niveau de diplôme des sortants de formation initiale. En 1999, 287 000 jeunes (près de 40 % des sortants) sont sortis diplômés de l'enseignement supérieur (dont 162 000 de l'enseignement supérieur long). En 1980, ils étaient respectivement 110 000 et 45 000. Le nombre de bacheliers a doublé entre 1985 et 1999, augmentation due essentiellement aux bacs professionnels et technologiques, en sorte que près de 62 % d'une classe d'âge sont aujourd'hui titulaires de ce diplôme, contre 20 % dans les années soixante. Le nombre de sortants de formation initiale avec seulement un CAP ou un BEP a diminué de moitié. Enfin en 1999, 103 000 jeunes, soit 13 % des sortants, ont quitté l'école sans diplôme, 60 000 (soit 8 %) sans qualification ³. Ils étaient deux fois plus nombreux dans ce cas en 1980 : la proportion de sortants sans qualification a fortement diminué jusqu'en 1993, elle s'est stabilisée depuis. Cependant, si le système éducatif a ainsi amélioré ses performances, ceux qui sortent aujourd'hui sans qualification se trouvent, en partie du fait des transformations du marché du travail, dans une situation plus difficile aujourd'hui qu'hier.

Ce prolongement des études a été porté en grande partie par les choix collectifs qui ont été opérés, afin d'accroître à terme notre productivité et notre compétitivité. Il peut également – dans une moindre mesure – être interprété comme une modification des comportements individuels pour faire face à la dégradation du marché du travail.

(1) Source : MEN, *Reentrée scolaire 1999-2000*, RERS, 2001.

(2) Source : MEN, OCDE, *État de l'école*, 2001.

(3) C'est-à-dire sans avoir atteint le niveau du CAP ou du BEP.

Une conjoncture peu favorable à l'emploi des jeunes

De fait, du milieu des années soixante-dix jusqu'à 1997, la croissance a connu un fort ralentissement et d'importantes variations conjoncturelles. En tant qu'entrants sur le marché du travail, les jeunes sur-réagissent aux évolutions de la demande de travail. Le taux de chômage¹ des 16 à 25 ans s'est d'abord fortement accru entre 1975 et 1985, passant de 6,7 % à 22,1 %. Il a baissé, pour atteindre environ 15 % en 1990, avant de remonter entre 1991 et 1994, y compris pour les jeunes les plus diplômés qui ont davantage été concernés cependant par le chômage de courte durée.

Depuis 1997, le taux de chômage des jeunes a connu une baisse rapide, en lien avec la reprise de l'emploi : il s'établit à 16,4 % en 2001 contre 23,3 % en 1996. Cette baisse est presque aussi importante pour les 16-20 ans que pour les 21-25 ans. En 2001, 42 % des jeunes hommes et 33,6 % des jeunes femmes de 16 à 25 ans sont en emploi, proportions en augmentation de sept et trois points depuis 1996.

La sensibilité des jeunes aux variations conjoncturelles de l'économie a été accrue par la nature des emplois qui leur ont été proposés sur le marché externe. Ainsi, de 1991 à 2001, amplifiant les mouvements constatés pour l'ensemble des actifs, la proportion des jeunes de 16 à 25 ans en emploi intérimaire est passée de 3 à 9 %, celle des jeunes de la même classe d'âge en contrat à durée déterminée de 9 à 14 %. Le temps partiel des jeunes a augmenté de cinq points sur la période mais reste très différencié entre emplois masculins et emplois féminins. Parallèlement, l'apprentissage a progressé de 3 à 9 %. Au total, la proportion de jeunes de 16 à 25 ans occupant un emploi « stable » a régressé de 10 % en dix ans (cf. en annexe V, tableau 3 : Statuts d'emploi). Toutefois, même s'il est encore prématuré de juger qu'il s'agit d'un retournement, on assiste à une évolution inverse des caractéristiques des emplois depuis un an².

Comme l'ont montré Y. Fondeur et C. Minni³, les jeunes actifs ne sont pas égaux face aux aléas conjoncturels. Posséder un niveau de diplôme élevé atténue très nettement la sensibilité au cycle, comme cela a pu être constaté lors de la période 1985-1994. D'une part, les emplois les plus qualifiés auxquels accèdent les plus diplômés sont moins sensibles aux aléas, car ce sont ceux pour lesquels les employeurs consentent les investissements les plus lourds (effet d'inertie) ; d'autre part, en période de pénurie d'emplois, la sélectivité des embauches est renforcée, ce qui produit un effet de déclassement conjoncturel pour les plus diplômés (transformation de la file d'attente) et, partant, des effets d'éviction du marché du travail pour les moins diplômés.

(1) Le taux de chômage donne la proportion de chômeurs dans la population active totale correspondante.

(2) C. Minni, E. Nauze-Fichet, *op. cit.*

(3) Y. Fondeur, C. Minni, « Emploi des jeunes et conjoncture », IRES, DARES, *Premières informations et premières synthèses*, 99.12, n° 51.1.

Dans ces conditions, il est possible que certains jeunes aient développé des stratégies de poursuite d'études en vue d'être protégés du risque du chômage et de bénéficier d'un meilleur accès à l'emploi. L'INSEE a testé récemment cette hypothèse ¹. Celle-ci n'est toutefois établie statistiquement que pour les hommes de 20 à 25 ans qui se porteraient plus tard sur le marché du travail, en prolongeant leurs études, lorsque les conditions d'insertion sont médiocres.

Les effets d'un accès différé à l'emploi

Une baisse relative du niveau de vie des jeunes

L'acquisition de l'indépendance financière est une condition importante, même si elle n'est pas suffisante, de l'accès à l'autonomie individuelle. Elle permet aux individus de s'affranchir financièrement de leurs familles, d'accéder à un logement et de maîtriser leur choix de vie, en particulier la mise en couple et la constitution d'une famille. Dans le contexte de baisse de l'activité juvénile caractéristique de la période, même si un retournement semble s'esquisser récemment, force est de constater une dégradation du niveau de vie des jeunes ² par rapport aux générations antérieures au même âge, traduisant en partie le retard à l'entrée sur le marché du travail.

Ainsi, alors que chacune des générations nées avant 1945 disposait à l'entrée sur le marché du travail de revenus supérieurs à ceux de la génération précédente, le phénomène s'arrête à partir des générations nées après 1950 : celles-ci ne progressent plus par rapport à leurs aînées au même âge. On observe ainsi un basculement du profil des revenus primaires au cours du cycle de vie : les revenus de remplacement des générations récentes de retraités croissent, tandis que les revenus d'activité des jeunes générations subissent un décrochage relatif ³.

Cette évolution du niveau de vie des jeunes générations est liée en partie à des effets de calendrier : « *l'entrée plus tardive sur le marché du travail du fait de la prolongation d'études conduit les jeunes, photographiés à un âge donné, à moins bénéficier d'un effet de carrière que leurs prédécesseurs. Le retard à la mise en couple joue aussi. Leur niveau de vie, toutes choses égales par ailleurs, souffre donc de ne pas bénéficier des économies d'échelle que permet la vie en couple. L'allongement des périodes d'insertion, alors que le chômage est moins bien indemnisé, est un autre facteur explicatif* » ⁴. Par ailleurs, comme l'ont montré C. Baudelot

(1) J.-Y. Fournier, P. Givord, *op. cit.*

(2) Le niveau de vie renvoie au revenu disponible du ménage par unité de consommation. Il comprend l'ensemble des ressources du ménage. L'estimation du niveau de vie des jeunes est difficile à appréhender, notamment chez les jeunes décohabitants, en raison de la mauvaise connaissance des transferts familiaux. Elle l'est aussi en raison du fait que les ressources des jeunes sont très fluctuantes dans le temps.

(3) Rapport CAE, *Inégalités économiques*, T. Atkinson, M. Glaude, L. Olier, 2000.

(4) Rapport CERC, *La longue route vers l'euro*, 2002.

et R. Establet ¹, alors que dans les années de croissance, on avait affaire à une croissance plus rapide du salaire d'embauche que du salaire moyen, ainsi qu'à un plafonnement au même niveau relatif du salaire des plus âgés, à partir des années quatre-vingt la tendance s'inverse, le salaire d'embauche décroît par rapport au salaire moyen et le salaire des plus âgés croît plus vite que la moyenne. « *Dès lors que les salaires d'embauche ne progressent plus d'une année sur l'autre, les nouveaux entrants se voient retirer le petit escabeau sur lequel la croissance les avait juchés et qui leur permettait de compenser le retard d'ancienneté et de carrière qui les séparait "naturellement" de leurs aînés. Les différentes générations ne sont plus alors séparées entre elles que par le temps de la carrière et de l'ancienneté, ce qui contribue à creuser les écarts de rémunération entre les classes d'âge et par là les statuts sociaux associés à ces âges. En 1964, un père âgé de 55 ans n'était séparé de son fils que par un surcroît de salaire de l'ordre de 1 600 francs (actuels : 1999) ² par mois. La différence est passée, en 1993, à plus de 5 400 francs. [...] Hier en partie comblé par l'embauche des jeunes à salaire croissant, le fossé s'élargit entre les générations* ». Enfin, certains auteurs comme A. Masson ³ ont également démontré que la dégradation du niveau de vie des jeunes générations serait aussi liée aux conditions actuelles d'acquisition de patrimoine (taux d'intérêts réels plus élevés, revenus plus aléatoires, héritages plus tardifs). Il est cependant trop tôt pour savoir si ce démarrage plus difficile dans la vie produira un « effet de génération négatif » ou si une autre phase économique permettra un rééquilibrage entre générations.

En tout état de cause, le taux de pauvreté monétaire ⁴, des moins de 30 ans, étudiants compris, s'est accru entre 1989 et 1994, passant de 11 à 18 %, après prise en compte des transferts familiaux ⁵. En ne considérant que les ménages non étudiants de moins de 30 ans, on constate une progression identique de la pauvreté de 5,9 à 12,2 %. Enfin, la proportion des jeunes de moins de 30 ans appartenant à un ménage pauvre s'est aussi accrue, mais plus modérément, de 8,4 à 12,2 % au cours de la même période. Ainsi, la situation relative des jeunes s'est détériorée ces quinze dernières années ; alors qu'au début des années quatre-vingt, la pauvreté augmentait avec l'âge, la situation relative des retraités s'est améliorée avec le renouvellement des générations, et désormais la pauvreté est décroissante avec l'âge.

Il convient cependant de manier avec prudence ces analyses en termes de pauvreté monétaire, comme le soulignent de nombreux travaux, notamment ceux de l'INSEE ou de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ainsi, lorsqu'on examine cette question sous l'angle des dépenses de consommation, le niveau de consommation des

(1) C. Baudelot, R. Establet, *Avoir trente ans en 1968 et en 1998*, Paris, Seuil, 2000.

(2) C'est-à-dire en francs 1999.

(3) Voir par exemple A. Masson, « L'héritage au sein des transferts entre générations », in C. Attias-Donfut, *La solidarité entre générations, vieillesse, famille, État*, Nathan, 1995.

(4) Défini ici comme la proportion des ménages dont le revenu disponible par UC est inférieur à la demie médiane du revenu par UC de l'ensemble des ménages.

(5) Rapport du CSERC, *Inégalités d'emploi et de revenu, les années 90*, La Documentation française, 1999.

jeunes ménages apparaît stable et comparable à celui des générations précédentes. De même, en termes de « bien-être subjectif », les jeunes ménages semblent se différencier peu des plus âgés ¹.

Une dépendance financière renforcée

Une récente étude de l'INSEE ² permet de mettre en évidence le rôle joué par les transferts privés dans le niveau de vie des jeunes ne vivant plus avec leurs parents. Elle met aussi en relief l'importance de la dépendance financière des jeunes, tant vis-à-vis de leurs familles que vis-à-vis de l'État. Parmi les jeunes ménages qui ne résident plus chez leurs parents et dont la personne de référence a entre 19 et 25 ans, soit un tiers de la classe d'âge considérée, 12 % seulement ne sont pas aidés par leurs familles. Les deux tiers bénéficient d'une aide familiale régulière (versement monétaire, hébergement gratuit dans un logement appartenant aux parents ou participation de ceux-ci au financement du loyer, prise en charge des dépenses alimentaires). Cependant, si l'aide familiale régulière bénéficie à neuf étudiants sur dix, elle ne concerne en revanche qu'un ménage sur trois dont l'un des membres est en emploi, au chômage, ou inactif non scolaire. L'aide occasionnelle est toutefois relativement plus fréquente pour ces catégories que l'aide régulière ³.

Par ailleurs, les trois quarts des jeunes ménages ont perçu au moins une prestation sociale au cours des douze derniers mois. Deux tiers des jeunes ménages dont les membres sont sans emploi et plus de la moitié de ceux dont l'un des membres au moins exerce un emploi ont perçu des allocations logement ou familiales, 28 % des ménages étudiants perçoivent des bourses d'études, 42 % des ménages sans emploi et non étudiants ont perçu une allocation chômage au cours des douze derniers mois (cf. en annexe V, tableau 4 : Aides de la famille et revenus sociaux perçus au cours des douze derniers mois).

Une décohabitation définitive retardée

Au regard de l'ensemble de ces considérations, on n'est donc pas surpris de constater qu'au cours de la dernière décennie la tendance à l'allongement de la cohabitation engagée depuis le milieu des années 1975, se soit poursuivie. En 1975, 45 % des jeunes de 20 à 25 ans vivaient chez leurs parents, ils étaient 50 % dans ce cas en 1985 ⁴. En 2000, à 23 ans, la moitié des jeunes résident chez leurs parents (contre 46 % en 1990) et ils sont encore un tiers dans cette situation à 25 ans (contre 28 % en 1990). Ces évolutions ont concerné tant les jeunes hommes que les jeunes femmes, mais celles-ci continuent de quitter le foyer parental de façon plus

(1) S. Lollivier, 1999.

(2) I. Robert-Bobée, « Parmi les jeunes ne vivant plus chez leurs parents, les étudiants sont les plus aidés par leur famille », *INSEE Première*, n° 826, février 2002.

(3) On estime à 100 milliards de francs le volume des aides circulant des ascendants vers les descendants.

(4) F. Godard, T. Blöss, « La décohabitation des jeunes », in « Transformation de la famille et habitat », *Travaux et documents*, cahier n° 120, INED-DREIF-IDEF, (C. Bonvalet, P. Merlin, Ed.), PUF, 1988.

précoce. Rester chez ses parents apparaît comme une décision avant tout imposée par la situation économique et sociale : 86 % des jeunes français évoquent comme raison première le fait qu'ils n'ont pas les moyens de partir. Cependant, ceux qui résident avec leurs parents reconnaissent, pour les deux tiers d'entre eux, que la cohabitation se passe très bien ¹.

Cette tendance n'est pas propre à la France. En Europe, les trois quarts des 18-25 ans cohabitent avec leurs parents. Cependant, cette donnée cache une grande diversité des pratiques : la décohabitation est plus précoce dans les pays du nord de l'Europe (Finlande, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni), où elle s'effectue vers 21 ans, que dans ceux du sud (Grèce, Italie, Espagne, Portugal), où elle se produit aux alentours des 30 ans. On pressent ici l'influence de certains facteurs comme les modèles familiaux, les représentations culturelles des jeunes, l'existence ou non de politiques sociales... Les enquêtes européennes (notamment le panel communautaire des ménages de 1996) ² établissent également une corrélation entre activité et indépendance résidentielle. Celle-ci semble plus forte dans les pays où le taux d'emploi des jeunes est faible et l'hébergement familial important (Italie, Espagne) et c'est en France que le lien entre activité et indépendance résidentielle est le plus marqué : les jeunes actifs en emploi ont entre 40 à 50 % de chances de plus que les autres (étudiants, jeunes chômeurs notamment) d'occuper un logement indépendant.

Mais il faut se garder, là aussi, d'analyses trop simples. On ne peut plus désormais considérer la décohabitation comme l'alternative stricte à la cohabitation. On assiste en effet au développement de situations intermédiaires entre logement parental et logement autonome : double résidence, retours après un premier départ, mais aussi résidence externe avec maintien de liens étroits avec les parents. Cette situation est relativement récente. Jusqu'aux années soixante, il y avait une forte synchronisation entre le début de la vie professionnelle, le mariage et le départ de la famille d'origine. On passait alors directement du foyer parental au logement personnel. Aujourd'hui, l'accès à l'indépendance résidentielle se fait progressivement. C'est pourquoi on est amené à distinguer l'âge au premier départ, calculé à partir de la population des jeunes vivant dans un logement distinct de celui de chez les parents pour une durée minimale de six mois consécutifs, et l'âge à l'indépendance résidentielle qui correspond à l'installation dans un logement indépendant, à la charge du jeune lui-même ou de son conjoint, ou encore mis à disposition par l'employeur.

Entre 1992 et 1997, l'âge médian au premier départ est resté stable (la moitié des hommes ont quitté leurs parents à 22 ans, la moitié des femmes à 20,5 ans). En revanche, en cinq ans, l'âge médian à l'indépendance résidentielle s'est élevé d'un an pour les hommes et de 0,4 an pour les femmes. La stabilité de l'âge au premier départ traduit le renforcement important des aides fournies par les familles, doublées pour les

(1) M. Mouillart, rapport de synthèse des contributions préparées dans le cadre du projet européen et présenté au colloque « Le logement des jeunes en Europe », 21 et 22 juin 1999.

(2) C. Chambaz, *Les jeunes adultes en Europe*, DREES, Document de travail n° 6, 2000.

garçons et augmentées de 50 % pour les filles, et qui concernent essentiellement les étudiants ¹ (cf. en annexe V, tableau 5). L'accès à un emploi, et donc à des ressources propres, n'est donc plus le déterminant principal du départ de chez leurs parents. Les jeunes peuvent ainsi accroître leur autonomie résidentielle... tout en devenant plus dépendants financièrement de leurs familles.

Les caractéristiques du modèle français d'acquisition de l'autonomie

Un apprentissage progressif des responsabilités

Au terme des analyses précédentes, on mesure de manière plus précise les transformations qui sont intervenues dans cette période de la vie, définie, comme le propose O. Galland ², comme l'âge où l'on passe de la dépendance à l'autonomie, cette dernière étant entendue ici comme la capacité à pouvoir assumer sa propre existence. L'autonomie, selon O. Galland, suppose la détention de quatre attributs principaux : avoir un emploi stable, jouir d'un logement indépendant, disposer de revenus essentiellement tirés de l'activité, partager sa vie avec quelqu'un (même si ce dernier attribut paraît plus discutable au regard de l'autonomie) ³. La probabilité de ne pas disposer de ces attributs jusqu'à 23 ans augmente régulièrement de génération en génération, comme le montre cet auteur : un quart des jeunes nés au début des années cinquante accédaient à l'ensemble des attributs de l'indépendance avant 22 ans, cette proportion a décru à partir des années soixante, pour ne plus concerner que 8 % des générations nées au début des années soixante-dix.

De plus, ces attributs ne sont plus acquis en même temps comme auparavant. Le modèle traditionnel d'entrée dans la vie adulte faisait se succéder de manière linéaire fin des études, accès à un emploi stable, décohabitation et mise en couple. Aujourd'hui on observe non seulement un retard mais aussi une déconnexion entre ces différents événements. Comme le soulignent M.A. Estrade et P. Zamora ⁴, une dissociation

(1) C. Villeneuve-Gokalp, « Les jeunes partent toujours au même âge de chez leurs parents », *Économie et statistiques*, n° 337-338, 2000, ainsi que « Le départ de chez les parents : définitions d'un processus complexe », *Économie et statistiques*, n° 304-306, 1997.

(2) Cf. son intervention devant la commission nationale de l'autonomie des jeunes le 17 janvier 2002.

(3) O. Galland, « Entrer dans la vie adulte : des étapes toujours plus tardives mais resserrées », *Économie et statistiques*, n° 337-338, 2000.

(4) Dans la préface du n° 337-338 d'*Économie et statistique*, *op. cit.*

s'introduit entre « l'indépendance en acte » et « l'indépendance économique »¹ : « *Bon nombre de jeunes des nouvelles générations acquièrent ainsi une indépendance "en acte" (propre logement, vie en couple), sans attendre une indépendance économique* ». En d'autres termes, selon ces auteurs, l'allongement des études ainsi que la complexification de l'entrée dans la vie active ont sans aucun doute provoqué un retard dans l'accès à l'indépendance économique, mais n'ont eu que peu d'influence sur la sortie de l'univers familial – les âges médians de premier départ de chez les parents et de mise en couple étant restés stables –.

On ne peut donc pas interpréter le retard à l'autonomie « *comme une forme de complaisance qui conduirait les jeunes à prolonger délibérément la dépendance à l'égard de leurs parents. Il ne va pas au-delà de ce qui est induit par la prolongation des études et le début plus tardif de la vie professionnelle* »². On n'est pas en présence d'un modèle qui se caractériserait par le désir, la volonté, ou encore la nécessité de prendre son temps pour vivre sa jeunesse. La jeunesse n'est pas le prolongement de l'adolescence, mais l'âge de l'apprentissage progressif des responsabilités. Le rythme de cet apprentissage est variable selon les différents domaines, selon les jeunes aussi. Il se réalise avec le soutien de la famille et de l'État.

Les jeunes ont ainsi moins de raisons de s'opposer aux générations aînées. Comme le souligne O. Galland, les jeunes se situent dans la continuité des valeurs des autres générations. Dans leur ensemble, ils se seraient même rapprochés des adultes en modérant leur tendance à développer une permissivité croissante ; l'autorité est devenue une valeur consensuelle. Leurs représentations des rôles adultes définis par l'accès à des statuts professionnels et familiaux restent très stables : les jeunes accordent une grande importance d'abord à la famille, puis au travail professionnel, ensuite aux relations amicales, et ne se démarquent pas des adultes sur cet ordre de préférences³ (cf. en annexe V, tableau 6). Adhérent aux mêmes valeurs, privilégiant des relations privées fondées sur la confiance, l'authenticité, la tolérance, les jeunes attendent de leurs parents « *qu'ils les aident à franchir les étapes qui vont les conduire à l'indépendance et les parents se plient volontiers à cette demande* ». Ces analyses rejoignent sur ce point celles de Vincenzo Cicchelli⁴, qui souligne le rôle essentiel joué par la famille dans la construction de l'identité du jeune et dans sa responsabilisation. Il y a là, à l'évidence, l'expression d'un nouveau compromis familial.

(1) Cette analyse rejoint celle de F. de Singly, « Penser autrement la jeunesse », *Lien social et Politiques*, n° 43, 2000.

(2) O. Galland, « Adolescence, post-adolescence, jeunesse : retour sur certaines interprétations », *Revue française de sociologie*, n° 42-4, 2001.

(3) O. Galland, B. Roudet, éd.s., *Les valeurs des jeunes, tendances en France depuis 20 ans*, Paris, L'Harmattan, coll. « Débats jeunesse », 2001.

(4) V. Cicchelli, « Les jeunes adultes comme objet théorique », in « Les jeunes adultes », *Recherche et prévisions*, n° 65, CNAF, septembre 2001.

Un accès à l'autonomie soutenu par les familles et par l'État

Cette situation est-elle propre à la France ? On dispose désormais de nombreux travaux de comparaison internationale qui soulignent la diversité des modalités du passage vers l'autonomie. Chaque pays organise ce passage en fonction de ses modèles culturels et de son offre institutionnelle.

C'est ainsi qu'Olivier Galland a différencié des modèles typiques d'accès à l'autonomie en Europe, qui révèlent des compromis de nature différente entre les générations. Il a pu ainsi classer schématiquement les pays selon l'âge auquel les jeunes accèdent aux différents attributs de l'autonomie, tels qu'il les a définis.

Rang	Résidence	Vie en couple	Revenu	Travail stable
1	Danemark	Danemark	Royaume-Uni	Royaume-Uni
2	Royaume-Uni	Royaume-Uni	Danemark	Luxembourg
3	Pays-Bas	Luxembourg	Allemagne	Allemagne
4	France	Allemagne	Luxembourg	Irlande
5	Allemagne	France	Pays-Bas	Portugal
6	Luxembourg	Portugal	Irlande	Pays-Bas
7	Grèce	Grèce	Belgique	Danemark
8	Belgique	Belgique	Portugal	France
9	Portugal	Pays-Bas	France	Belgique
10	Irlande	Espagne	Espagne	Italie
11	Espagne	Irlande	Grèce	Grèce
12	Italie	Italie	Italie	Espagne

Source : O. Galland, Délégation interministérielle à la Famille, 2001.

Le modèle britannique se caractérise par une autonomie précoce au regard des quatre attributs ; à l'inverse, en Italie ou en Espagne, on est face à un modèle de dépendance familiale prolongée. Dans les autres pays, on a affaire à des combinaisons d'autonomie et d'indépendance variées et à des responsabilités différenciées de l'État et des familles. La France est dans une situation intermédiaire sur cet axe Nord-Sud : dans notre pays, la décohabitation est précoce, l'accès au travail et à un revenu est tardif. C'est l'inverse en Irlande. En France, les aides privées semblent favoriser, pour certains jeunes, l'émancipation en maintenant des liens étroits avec les familles ; quant aux aides publiques, elles sont assez amples, sans toutefois atteindre celles dispensées dans les pays nordiques, hormis l'exception du logement.

Au total, le modèle français d'accès des jeunes à l'autonomie présente une certaine originalité, combinant aides publiques et redistribution intra-familiale. La question posée est bien d'en apprécier la pertinence au regard des évolutions constatées dans la situation des jeunes (et dans la diversité de celle-ci) comme au regard de leurs aspirations.

L'acquisition de l'autonomie : un processus marqué par la diversification des sorts sociaux

La question de l'autonomie, problème politique nouveau, résulte d'un double phénomène : l'allongement des études, les difficultés d'accès à l'emploi, du moins à un emploi stable, tandis que les aspirations à maîtriser ses choix de vie tendent à se développer dans un contexte d'individualisation de la société¹. Il y a encore trente ans, cette question aurait été appréhendée comme un problème lié à la stratification des sorts sociaux, à la distinction des sorts réservés aux jeunes des différentes classes sociales. Les jeunes des couches populaires accédaient alors précocement à un emploi et bénéficiaient ainsi d'un revenu d'activité, fût-il modeste. Les jeunes des classes moyennes et aisées cultivaient le privilège de pouvoir poursuivre des études au-delà de la majorité civile grâce au soutien financier procuré par leurs familles. Enfin, les jeunes – très minoritaires – qui n'étaient ni travailleurs, ni étudiants, ni soutenus par leurs familles, étaient pris en charge dans le cadre de la protection des mineurs. Que ce soit à travers la sphère du travail, de la famille ou de l'État, une garantie de ressources était assurée aux jeunes, dans un contexte où n'existaient ni exclusion durable de l'emploi, ni situations intermédiaires entre différents statuts. Aujourd'hui, la question de l'autonomie consiste en grande partie en une interrogation sur les effets d'un accès différé à l'emploi et à des ressources propres, sans oublier l'incidence de ces évolutions sur les relations des jeunes à leurs familles.

Cette vision « globale » de l'autonomie est cependant trop générale : elle tend à homogénéiser la situation des jeunes au moment où s'accroît très fortement la diversité des sorts sociaux ; elle ne permet pas de saisir l'évolution des inégalités, en particulier dans le contexte récent caractérisé par la stagnation de la durée de scolarisation et la reprise de l'emploi. Comme le souligne O. Galland, « *les jeunes les moins diplômés semblent souffrir, pour accéder à l'indépendance, d'un handicap spécifique qui les distingue, plus que dans d'autres pays, du sort moyen de l'ensemble des jeunes* ». En effet, en 1997, un quart des jeunes nés en 1970-1971, ayant achevé leurs études à un niveau inférieur au baccalauréat, n'avaient acquis aucun attribut de l'autonomie avant 25 ans.

Les inégalités scolaires et leurs déterminants

L'élévation du niveau d'éducation a, sans conteste, profité à tous les milieux sociaux : multipliées en moyenne par 2,2 en quinze ans, les possibilités de suivre des études supérieures l'ont été de 3,6 pour les enfants d'ouvriers. Si la tendance dominante est à la réduction des inégalités

(1) Cf. sur ce sujet U. Beck, *La société du risque, sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier-Alto, 2001.

scolaires, celles-ci n'en subsistent pas moins dans un contexte de diversification de l'offre éducative et, partant, des parcours scolaires. On peut illustrer cette permanence des inégalités en s'intéressant aux deux extrêmes des sorties du système éducatif.

- La baisse des sorties sans qualification (c'est-à-dire en deçà du niveau du CAP) à l'œuvre depuis les années soixante-dix, a pris fin en 1993. L'objectif fixé par la loi d'orientation de 1989, selon lequel aucun jeune ne devrait sortir de formation initiale en dessous du niveau V, n'a donc pas été atteint. Depuis cette date, l'effectif des jeunes concernés reste stable, de l'ordre de 60 000 par an, soit 8 % des sortants. Ces jeunes présentent des caractéristiques aujourd'hui bien connues. Les jeunes sont dans 68 % des cas des enfants d'ouvriers, de personnels de service et d'inactifs. Cette détermination sociale est renforcée par les situations de chômage des parents, ou l'absence dans l'entourage d'un adulte diplômé ou exerçant une profession qualifiée. Ces jeunes ont souvent connu des redoublements dans l'enseignement primaire et connaissent des déficits en matière d'acquisition cognitive en français et mathématiques. Les abandons de scolarité sans formation qualifiante concernent massivement les élèves des sections d'enseignement général et professionnel des collèges, en revanche le risque de connaître ce destin scolaire diminue sensiblement quand le jeune a été orienté vers l'enseignement professionnel ou l'apprentissage. La durée moyenne de scolarité dans l'enseignement secondaire des jeunes non qualifiés est supérieure à quatre ans ¹. L'enquête « Génération 92 » du CEREQ a mis au jour que, cinq ans après la sortie du système scolaire, 45 % de ces jeunes étaient au chômage.

- Si, désormais, quatre jeunes sortants de formation initiale sur dix sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, cette proportion varie fortement selon l'origine sociale : de 20 % pour les enfants d'ouvriers et d'employés de service les moins qualifiés, à plus de 80 % pour les enfants dont les parents sont cadres de la fonction publique, professeurs, scientifiques, ou exercent une profession libérale. En outre, les jeunes des classes populaires sont plus souvent diplômés de l'enseignement supérieur court (sections techniques et scientifiques en particulier) que de l'enseignement supérieur long. Comme le confirme la dernière enquête de l'OVE ², cette donnée illustre la sélectivité des filières suivies : lors de l'accès aux études supérieures, la sur-représentation des enfants de cadres reste maximale dans les classes de préparation aux grandes écoles et dans les disciplines de santé, il n'est donc pas étonnant qu'on les retrouve aussi sur-représentés à la sortie de l'enseignement supérieur long. La démocratisation de l'enseignement supérieur demeure partielle.

Cette situation ne peut être seulement expliquée par l'avantage culturel ou économique dont bénéficient les enfants de cadres. Elle résulte aussi des comportements des acteurs ainsi que de la structuration et des modalités de fonctionnement du système éducatif.

(1) Ministère de l'Éducation nationale, « Les sortants du système scolaire sans qualification », colloque : « L'insertion des jeunes en difficulté », 27-28 octobre 1999.

(2) Observatoire national de la vie étudiante, *La vie étudiante, repères*, édition 2002.

L'état de l'école (2001) souligne ainsi que cet avantage culturel est conforté au fil du parcours scolaire « *par le biais de stratégies d'orientation plus ciblées : choix de l'établissement, de la classe, de la filière, de la série, voire de l'option* ». Cette différenciation des ambitions scolaires selon la catégorie socioprofessionnelle des parents est confirmée dans une récente étude sur le processus d'orientation en fin de troisième : alors que 97 % des enseignants et 95 % des cadres supérieurs demandent pour leur enfant une orientation en seconde générale, ce n'est le cas que de 67 % des ouvriers non qualifiés et de 59 % des inactifs. Lors de l'orientation finale (après avis du conseil de classe), le diplôme du père joue un rôle discriminant, la possession par le père d'un diplôme d'enseignement supérieur augmentant les chances d'accéder en seconde générale¹ (cf. en annexe V, tableau 7).

- Être orienté vers la filière générale, la filière technologique ou la filière professionnelle de l'enseignement secondaire est déterminant non seulement pour le parcours scolaire ultérieur mais aussi pour la réussite aux examens universitaires. Une étude récente² sur le devenir des étudiants deux ans après l'obtention du bac indique que la réussite en deux ans au DEUG dépend étroitement du type de baccalauréat et de l'âge auquel celui-ci a été obtenu. Les chances de réussite en deux ans des bacheliers technologiques sont réduites par rapport aux bacheliers généraux, et parmi eux, les bacheliers des séries scientifiques ont un avantage certain sur les bacheliers des autres séries. Avoir eu son bac en retard influe également sur la probabilité de réussir. À âge et série identiques, la spécialité du DEUG joue également un rôle très important, avec un désavantage relatif pour ceux qui se sont inscrits en sciences de la matière ou en droit.

En dehors de ces variables proprement scolaires, l'analyse met en évidence d'autres déterminants de la réussite du parcours universitaire, ayant trait aux motivations ou aux conditions de vie des étudiants. En particulier, le fait de s'être inscrit au DEUG « par défaut » ou de ne pas manifester d'intérêt pour les études ainsi que le fait d'avoir une activité professionnelle régulière affectent négativement la réussite en deux ans. L'influence des conditions socio-économiques des étudiants sur la poursuite de leurs études supérieures a été analysée de manière approfondie par l'OVE. Selon cet organisme³, un peu plus des trois quarts des étudiants exerçaient en 2000 une activité rémunérée, mais 29 % seulement à l'occasion des vacances d'été, 34 % à la fois l'été et en période d'étude et 14 % en période d'étude exclusivement. Parmi ceux qui travaillent en période d'étude, les jeunes qui exercent une activité en concurrence avec les études au moins six mois par an et au moins à mi-temps sont les plus exposés au

(1) S. Roux, A. Davailon, « Le processus d'orientation en fin de troisième, observation des comportements des acteurs et analyse des causalités », *Éducation et formations*, n° 60, juillet-septembre 2001.

(2) S. Lemaire, DPD, 2000, « Les facteurs de réussite dans les deux premières années d'enseignement supérieur », *Note d'information* n° 00-25.

(3) B. Thiphaine, « Les étudiants et l'activité rémunérée », OVE, *Lettre* n° 1, février 2002.

risque d'échec scolaire¹. La probabilité d'avoir une activité rémunérée aussi importante est d'autant plus forte que ces jeunes sont plus âgés, qu'ils poursuivent des études de lettres, de langues, et de sciences humaines, qu'ils ont en général moins bien réussi dans l'enseignement secondaire (bac sans mention ou passable, avec parfois deux ans et plus de retard), que le revenu mensuel de leurs parents est faible (compris entre 5 000 et 10 000 francs par mois). Ces données confirment les résultats de la précédente enquête de 1997 dans laquelle, au-delà des facteurs décrivant les déterminants de l'activité professionnelle en cours d'études, l'OVE établissait également l'existence d'un mécanisme circulaire et cumulatif. Ainsi, s'il existe une corrélation entre échec scolaire et travail rémunéré en cours d'études, en toute rigueur, le lien de causalité n'est pas démontré : l'échec entraîne une détérioration des conditions de vie, psychologiques et éventuellement matérielles, cette situation se traduit par un investissement plus fort dans un travail concurrent des études, qui contribue à son tour à accroître le risque d'échec.

L'examen des différents déterminants de l'échec universitaire (même s'il ne s'agit pas forcément d'un échec définitif) permet ainsi de poser clairement les enjeux : l'exercice d'une activité professionnelle régulière et concurrente des études, qui peut être le signe de difficultés matérielles de l'étudiant, a une incidence négative. Mais celle-ci n'est pas seule à jouer, la structuration de l'offre de formation a également une influence : certaines filières recrutent sur dossiers, certains choix de filières ont pu être contraints par les filières existant localement.

Ces inégalités face à l'éducation se répercutent sur la situation sociale des jeunes. Le niveau de formation et le diplôme continuent d'avoir un rôle important dans l'accès à l'emploi.

L'embellie économique récente ne profite pas à tous les jeunes de manière égale

Les premiers résultats de l'enquête « Génération 98 » du CEREQ confirment le rôle protecteur du diplôme. Si, globalement, les jeunes qui sont sortis de formation initiale en 1998 ont pu, dans le contexte récent de reprise économique, accéder plus rapidement et plus durablement à l'emploi que les générations antérieures, on observe néanmoins une accentuation des disparités dans l'insertion professionnelle selon les niveaux de formation.

Le taux de chômage, trois ans après la sortie du système éducatif, des diplômés de l'enseignement supérieur tend à décroître en comparaison avec l'enquête « Génération 92 ». À titre d'illustration, il est passé de 8 % pour les titulaires d'un BTS ou DUT industriel à 3 %. Le taux de chômage des jeunes non diplômés demeure trois fois plus élevé, même s'il

(1) Les effectifs concernés en 2000 ne sont pas encore connus. Dans son étude de 1997, l'OVE estimait cette population « à risque » entre 70 000 et 110 000 étudiants (entre 3 et 7 %).

décroît lui aussi (cf. en annexe V, tableau 8 : L'insertion professionnelle d'une génération à l'autre).

Ces résultats récents corroborent les analyses de la DARES ¹ portant sur le chômage d'insertion : parmi les jeunes présents sur le marché du travail, un jeune sur deux, lorsqu'il ne possède aucun diplôme, est chômeur en mars 1998, contre 28 % pour les titulaires du CAP et du BEP, 23 % des bacheliers, 15 % pour les bacheliers du supérieur court et 13 % pour ceux du supérieur long.

Outre un risque d'exposition accru au chômage, les jeunes non diplômés se différencient aussi par leur vitesse d'insertion ², comme le montre le CEREQ : les jeunes de la génération 1998, non qualifiés, qui ont occupé au moins un emploi, l'ont obtenu pour 45 % d'entre eux en moins de six mois (43 % en 92) contre 70 % à 80 % chez les diplômés du supérieur, et 69 % chez les bacheliers. La part de ceux qui n'ont jamais travaillé durant les trois premières années après la sortie du système scolaire reste quasiment identique pour les non qualifiés par rapport à ceux sortis en 1992 (23 % contre 25 %), elle passe à 2 % pour les bacheliers industriels (contre 4 % génération 1992).

Les travaux du CEREQ sur la génération sortie en 1998 du système scolaire permettent enfin d'identifier quatre trajectoires différenciées d'accès à l'emploi :

- 55 % de la génération 1998 a accédé immédiatement et durablement à l'emploi après la sortie du système éducatif. Cette trajectoire concerne surtout les jeunes sortant de l'enseignement supérieur. Dans cette catégorie, 47 % n'ont connu qu'un seul employeur et 53 % ont été mobiles. Parmi ceux qui sont restés dans leur première entreprise, la moitié a été recrutée d'emblée en contrat à durée indéterminée (les plus diplômés), un tiers a commencé avec un contrat temporaire, transformé ensuite en CDI, un cinquième est resté avec un statut précaire. Quant à ceux qui ont changé d'employeur au cours des trois premières années de vie active, les deux tiers ont changé d'employeur après un an – le plus souvent à la fin d'un contrat temporaire –, le tiers restant a rompu un CDI. Ces mobilités ont permis d'accéder à des emplois plus stables et à des rémunérations supérieures ;
- un quart des jeunes ont connu aussi une trajectoire convergeant vers l'emploi, mais de manière différée. Au-delà des jeunes partant effectuer leur service national, cette trajectoire concerne à la fois des jeunes qui ont travaillé quelques mois, ont connu une interruption, puis reviennent à l'emploi (bacheliers ou jeunes de niveau bac) et des jeunes qui tardent à trouver leur premier emploi (BEP et CAP tertiaire) ;
- 17 % des jeunes ont des parcours marqués par le chômage ou l'inactivité, dont 6 % qui basculent hors de l'emploi environ deux ans et demi

(1) C. Minni, P. Poulet-Coulibando, « L'évolution récente de la scolarité et de l'insertion professionnelle des jeunes (1996-1998) », DARES, *Premières informations et premières synthèses*, 98.12, n° 52.1.

(2) Cette dernière étant définie à partir d'indicateurs d'accès à un premier emploi mais aussi de pérennité de la relation d'emploi (accès à un CDI ou à un emploi d'une durée d'au moins douze ou dix-huit mois).

après leur entrée dans la vie active (niveau CAP, BEP et sortants de l'enseignement supérieur sans diplôme), 7 % de jeunes qui connaissent un chômage persistant (jeunes filles ayant un CAP ou BEP tertiaire), 4 % de jeunes qui traversent de longues périodes d'inactivité professionnelle (retrait du marché de l'emploi) pour des motifs familiaux, une absence de motivation, des problèmes de santé ou qui ont suivi des formations hors emploi ;

– 4 % des jeunes se distinguent par des trajectoires de retour en formation, dont la moitié (surtout des bacheliers) reprend des études et la moitié (plutôt des non diplômés) effectue des stages.

Le travail en cours d'études, un atout pour l'insertion à la fin des études ?

Au-delà de l'effet du diplôme, le CEREQ a étudié par ailleurs le lien entre le travail en cours d'études et le processus d'insertion professionnelle après la sortie du système éducatif. Il semble que n'avoir aucune expérience professionnelle soit plutôt pénalisant pour l'ensemble des sortants. Les effets du travail en cours d'études seraient plus ou moins tranchés selon le niveau de formation. Pour les jeunes sortis avec un niveau inférieur ou égal au baccalauréat, l'absence d'expérience professionnelle apparaît pénalisante tout au long de la période d'insertion (excepté les deux ou trois premiers mois), et l'emploi régulier ou occasionnel semble avoir un effet plus bénéfique que les stages en entreprises. Pour les jeunes sortis de l'enseignement supérieur, l'influence d'une expérience de travail antérieure n'apparaît pas au cours de la première année, mais elle jouerait au bout d'un an de recherche d'emploi. Pour les étudiants du supérieur, quitter le système éducatif avec une première expérience professionnelle ne garantirait pas toujours une insertion rapide sur le marché du travail, mais préserverait de longues périodes de chômage. Pour les niveaux inférieurs ou égaux au bac, l'effet de l'expérience professionnelle en cours d'études se fait sentir dès les premiers mois dans la trajectoire d'insertion. Il est possible que pour ces jeunes, le travail durant les études constitue un véritable complément à la formation acquise au sein du système éducatif, valorisable sur le marché du travail.

Une pauvreté à relativiser chez les étudiants

De cette diversité des trajectoires de formation et d'emploi résultent, au sein de la population jeune, des inégalités fortes de niveau de vie.

D'après l'INSEE, les aides des familles permettent d'accroître sensiblement le niveau de vie des jeunes ménages en cours d'études : elles représentent près des trois quarts des ressources des jeunes ménages poursuivant des études et ne vivant plus chez leurs parents (sous l'hypothèse d'un financement intégral des dépenses de logement par les familles lorsque les familles déclarent apporter ce type d'aide). Après valorisation

de l'ensemble de ces aides, le niveau de vie des ménages étudiants serait ainsi multiplié par 3,5, atteignant 11 160 euros par an et par unité de consommation. Ce niveau de vie est nettement supérieur à celui des jeunes ménages au chômage ou inactifs non étudiants (7 520 euros par an et par unité de consommation) ¹.

Le taux de pauvreté monétaire ² des jeunes en études ne résidant pas chez leurs parents est, de ce fait, fortement réduit quand on ajoute aux ressources propres des jeunes les aides de leur famille. Il passe de 90 % si on ne tient pas compte des aides privées à 15 % une fois intégrées les aides de la famille en nature ou en espèces. À titre de comparaison, ce dernier taux est deux fois plus élevé que celui des jeunes ménages en emploi, mais il est nettement inférieur à celui des jeunes ménages de chômeurs ou d'inactifs. Souvent non indemnisés en cas de chômage, ce sont ces jeunes ménages qui connaissent les situations les plus précaires, leur taux de pauvreté s'élève à 47 % après prise en compte des aides de la famille. Les non diplômés sont sur-représentés dans cette catégorie et ces jeunes sont également plus souvent issus de familles modestes qui, par conséquent, leur octroient des aides beaucoup plus faibles.

Cette approche en termes de pauvreté monétaire peut être complétée par des indicateurs renvoyant aux difficultés économiques déclarées par les étudiants. Selon l'Observatoire de la vie étudiante ³ (OVE), la pauvreté étudiante est caractérisée à partir des indicateurs suivants : avoir eu un découvert bancaire, avoir dû restreindre ses dépenses, avoir demandé une aide exceptionnelle à sa famille, à ses amis ou à des services sociaux, ce dernier indicateur étant sans doute le plus révélateur de difficultés graves. En 1997, le pourcentage d'étudiants ⁴ ayant demandé une telle aide publique exceptionnelle était de l'ordre de 4 %. La probabilité de demander une aide exceptionnelle est fortement corrélée au niveau de revenus de la famille ou à l'origine sociale. Les étudiants n'habitant pas avec leurs

(1) Il faut toutefois distinguer parmi les étudiants les boursiers des non boursiers. Les boursiers issus de milieux modestes bénéficient d'aides familiales moins importantes mais davantage d'aides publiques (au logement notamment). En dépit de celles-ci, leurs revenus sont plus faibles que ceux des autres étudiants du supérieur. Ainsi, pour les jeunes étudiants de 19 à 24 ans n'habitant plus chez leurs parents et boursiers, le niveau de vie de vie est en moyenne 15 % inférieur à celui des jeunes ménages étudiants non boursiers (9 750 euros par an et UC).

(2) Le taux de pauvreté monétaire utilisé habituellement par l'INSEE se définit comme étant la proportion de ménages se situant sous le seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté est défini de manière relative, il est égal à la moitié du niveau de vie médian de l'ensemble des ménages. Le niveau de vie d'un ménage s'obtient à partir du revenu disponible global du ménage, après prise en compte de l'ensemble des transferts. Pour tenir compte des différences de taille entre ménages mais aussi des économies d'échelle liées à la mise en commun de certaines dépenses, le niveau de vie s'obtient à partir du revenu disponible du ménage, en le divisant par le « nombre d'unités de consommation du ménage » : 1 pour la personne de référence, 0,5 pour les autres adultes et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans.

(3) C. Grignon, 2000 (mai), Rapport à Monsieur le ministre de l'Éducation nationale, *Les étudiants en difficulté – Pauvreté et précarité* ; C. Grignon, éd., *Les conditions de vie des étudiants, enquête OVE 1997*, Paris, PUF, 2000.

(4) Il s'agit ici des étudiants de moins de 29 ans inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur, à l'exclusion des grandes écoles.

parents ont plus souvent recours à une aide exceptionnelle que ceux qui vivent au domicile familial. La propension à demander une aide sociale exceptionnelle est également liée au déroulement régulier du cursus : plus les étudiants prennent du retard dans leurs études, plus ils font appel à l'aide sociale. Le recours à ces aides exceptionnelles est enfin moins fréquent chez les boursiers, ainsi que chez ceux qui exercent une activité rémunérée régulière. L'OVE estime enfin qu'un quart de ces étudiants demandeurs d'une aide publique exceptionnelle sont en situation de pauvreté chronique ou durable, soit entre 1 et 1,5 % des inscrits dans l'enseignement supérieur, ce qui correspond à un effectif de l'ordre de 20 000 à 30 000 personnes. Toutefois, note l'OVE, si les étudiants sont rarement pauvres, c'est aussi parce que les pauvres deviennent rarement étudiants.

Les jeunes en situation d'exclusion

De nombreuses associations signalent depuis quelques années l'augmentation de la population des jeunes en grande difficulté (« jeunes sans domicile », « jeunes en errance »). Que recouvre ce phénomène ? Quelle est l'importance de cette population ? Cette donnée reste très difficile à estimer quantitativement, comme l'indique l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2000). Une récente étude de l'INSEE apporte des éclairages sur la population des sans domicile, usagers des services d'hébergement et des distributions de repas chauds ¹. Cette enquête indique que cette population, au demeurant plutôt masculine, comprend plus d'un tiers de jeunes âgés de 18 à 29 ans (sur un total de 86 000 personnes). Ces jeunes, très souvent non qualifiés, sont fortement représentés parmi les personnes sans domicile n'ayant jamais eu de logement personnel. Pour cette population, les difficultés rencontrées au cours de l'enfance – éducation par un seul parent, placement dans une famille d'accueil ou un foyer de la DDASS – ont un rôle important. Ces données confirment les résultats de l'étude menée par l'INED en Île-de-France ². L'INED identifie, au sein des jeunes sans domicile, trois catégories : les jeunes victimes de ruptures familiales ou d'abandons très précoces ; les étrangers dont les parcours migratoires, souvent complexes, débouchent sur une forme de déracinement et d'isolement ; les jeunes plus âgés dont le retard dans la prise d'autonomie peut occasionner des conflits et une rupture avec les parents.

La situation des jeunes sans domicile ne se superpose pas totalement avec celle des jeunes « en errance ». Ce phénomène désigne la présence, durant les mois d'été, d'un certain nombre de jeunes dans les villes du sud de la France ou dans les villes organisatrices de festivals. Les jeunes « en errance » ne sont pas des jeunes ayant rompu toute relation avec les institutions. Comme l'indique l'Observatoire de la pauvreté et de

(1) C. Brousse, B. de la Rochère, E. Massé, « Qui sont les sans domicile usagers des services d'hébergement et de repas chauds ? », *INSEE Première*, n° 824, janvier 2002.

(2) M. Marpsat, J.-M. Firdion, M. Meron, « Le passé difficile des jeunes sans domicile », INED, *Population et sociétés* n° 363, décembre 2000.

l'exclusion sociale, « *ce sont des acteurs mais qui marchent sur un fil. Ils puisent certaines protections dans les institutions sociales. S'ils sont en contact avec les institutions d'accueil, d'hébergement ou d'insertion, c'est bien qu'ils parviennent à se maintenir, sans tomber dans la toxicomanie avérée, la délinquance organisée, la pathologie mentale identifiée. Mais ils disposent de ressources personnelles : famille, amis, mendicité, prostitution, débrouille, commerce de stupéfiants, trafics en tous genres, auxquelles ils peuvent faire appel occasionnellement pour survivre* ».

Au final, ce regard sur les jeunes d'aujourd'hui amène à un constat de forte diversité des situations. Comme l'a souligné J. Roman, lors de son intervention devant la commission, la question est alors posée de définir une politique appréhendant les jeunes dans leur ensemble du fait de leur caractéristique commune qu'est l'âge, ou, au contraire, de faire évoluer les politiques publiques de droit commun, notamment dans le champ de la formation, de l'emploi et du logement, afin qu'elles prennent en compte plus efficacement la diversité des besoins des jeunes.

Débats autour de quatre schémas exploratoires d'allocation aux jeunes

Introduction

Les deux premiers chapitres de ce rapport ont permis, d'une part, de dresser un bilan des aides et dispositifs en faveur des jeunes, en reprenant l'ensemble des dimensions de l'intervention publique, et, d'autre part, d'éclairer la situation actuelle des jeunes, soulignant la diversité des situations. Les aides publiques en faveur des jeunes adultes, qui sont aujourd'hui importantes, constituent des réponses à des besoins circonstanciés, qu'il s'agisse des aides à l'emploi et à l'insertion professionnelle ou des aides au logement pour ceux qui ont pris leur autonomie résidentielle. S'agissant des ressources financières des jeunes, notamment lorsqu'ils poursuivent des études, celles-ci dépendent et s'apprécient au niveau de la sphère familiale : dans le système actuel, hors situations particulières, on aide les familles ayant des enfants ou des jeunes, à subvenir aux dépenses d'entretien occasionnées par ces enfants, différents dispositifs se conjuguant en fonction de l'âge et du statut d'activité des enfants, ainsi que des revenus des parents.

L'objet de ce chapitre, contrairement aux précédents, ne consiste pas à décrire ce qui existe actuellement, mais à analyser de manière prospective quelles seraient les conséquences d'une réforme du système socio-fiscal visant à donner aux jeunes des moyens supplémentaires leur assurant plus d'indépendance financière. Seule la question de l'allocation aux jeunes, dans les différentes versions qui ont fait l'objet de débats publics, est ici étudiée du point de vue de ses conséquences budgétaires et redistributives. L'analyse reste cependant partielle : en effet, compte tenu de l'hétérogénéité de la population des jeunes adultes et de la diversité des situations et des besoins, la mise en place d'une allocation ne peut constituer, à elle seule, une solution complète. Elle doit être considérée comme un élément d'un dispositif d'ensemble, celui-ci devant inclure d'autres volets comme l'accès à l'emploi et une meilleure organisation de la relation formation-emploi. Ces dimensions ne seront pas abordées dans ce chapitre, qui a surtout vocation à instruire la question de l'allocation en tant que telle.

Quelles sont les questions posées par la mise en place d'une allocation aux jeunes ?

L'instauration d'une allocation aux jeunes conduirait à des réformes substantielles de notre système socio-fiscal. Celles-ci doivent être évaluées dans leurs diverses conséquences. Il faut d'abord en chiffrer l'impact budgétaire, en termes de coûts brut et net. Si le coût d'une mesure n'est pas en tant que tel un critère de choix, la contrainte financière doit cependant être évaluée et mise en regard de l'objectif poursuivi, mais aussi des autres objectifs de la dépense publique qui n'est pas illimitée.

Au-delà de la question budgétaire, il convient d'évaluer l'impact redistributif de la refonte ou de l'aménagement du système socio-fiscal, selon la position des ménages dans l'échelle des revenus (ou des niveaux de vie) ou selon leur configuration familiale, pour reprendre les deux dimensions de l'analyse de la redistribution, verticale – entre familles modestes et familles aisées – et horizontale – selon le nombre d'enfants –. La comparaison entre la situation actuelle et celle qui se dessinerait après réforme et l'analyse des perdants ou des gagnants à la réforme doivent être menées.

Il convient également d'éclairer l'impact économique de telles réformes. Dans le cadre d'une augmentation des dépenses publiques – en supposant qu'il existe des marges de manœuvre compte tenu des engagements européens en la matière –, l'analyse doit prendre en compte les effets induits d'une augmentation des prélèvements induits par le surcroît de dépenses : une hausse des charges pesant sur le coût du travail peut avoir des conséquences sur l'emploi et en particulier sur l'emploi peu qualifié, conséquences qui pèseraient en premier sur la situation de certains jeunes.

D'un point de vue plus micro-économique, et s'agissant des comportements d'offre de travail des individus, la question de l'incidence d'une prestation supplémentaire et/ou de prélèvements supplémentaires est également posée : la seconde concerne le comportement d'offre de travail de l'ensemble des actifs confrontés à un système de prélèvements accrus, la première renvoie aux comportements des jeunes en matière de comportements d'activité ou de poursuite d'études initiales. Comme l'a rappelé le chapitre II, la France se caractérise actuellement par des taux d'activité aux âges jeunes particulièrement bas compte tenu du rattrapage – positif – en matière de formation initiale mais aussi de l'organisation de son système éducatif privilégiant la formation à temps plein alors que, dans d'autres pays, un système mixte, autorisant la poursuite d'études en parallèle de l'exercice d'une activité professionnelle, est plus développé.

Enfin, la question de l'efficacité de la mesure en termes d'égalité des chances doit être posée. Cet enjeu dépasse la seule question de la redistribution, qui ne fait intervenir que l'analyse des transferts monétaires à une date donnée. Il s'agit ici d'apprécier l'impact d'une allocation versée au jeune adulte sur l'accès aux études en fonction de l'origine sociale ou du

niveau de vie des parents. Si l'on constate actuellement que les orientations des jeunes ainsi que les anticipations de leurs parents diffèrent selon leur catégorie socioprofessionnelle, il n'est pas facile de faire la part dans ces choix de la contrainte jouée par le capital économique (les ressources des parents), leur capital culturel (le diplôme du père ou de la mère) ou de l'effet des carrières scolaires des enfants à un stade donné (dépendant elles-mêmes des deux premiers facteurs). L'analyse est plus complexe encore si on tente de mettre en regard les comportements individuels et les effets de système – prenant en compte les contraintes existantes concernant l'offre de formation – ou les effets d'équilibre général. L'éducation, outre sa dimension de développement de la personne, n'est pas en effet un bien final : elle est sanctionnée par un diplôme dont la valeur sur le marché du travail dépendra à la fois de la qualification apportée et des besoins du système productif. S'agissant de l'offre de formation, la question d'une allocation visant à favoriser l'investissement éducatif ne peut être traitée sans une réflexion parallèle sur l'efficacité du système éducatif : la proportion de jeunes ayant engagé des études supérieures mais en sortant sans diplôme reste élevée (de l'ordre de 25 %), de même que la part des jeunes qui ont obtenu un diplôme mais se retrouvent ensuite dans des dispositifs d'insertion professionnelle *a priori* conçus pour des publics moins diplômés.

Seules les questions de la redistribution et de l'impact budgétaire font l'objet d'une analyse détaillée, le temps imparti aux travaux de la commission ayant été bref, les autres points ne sont mentionnés ici que pour ne pas oublier les enjeux sous-jacents.

Quatre schémas d'une allocation « jeune »

Les points de vue exprimés au sein de la commission sur la création d'une allocation destinée à favoriser l'autonomie des jeunes sont assez divers. Certains préconisent plutôt des aménagements, d'autres une refonte globale des aides. Ce chapitre a pour objet de poser un certain nombre de repères afin de baliser « l'univers des possibles ». Pour des raisons techniques, mais aussi pour éviter une démultiplication trop grande des propositions, les expertises n'ont pas porté sur les différentes propositions des uns et des autres, mais sur des « schémas types » : ceux-ci s'apparentent dans leur logique aux propositions existantes sans en retenir forcément les modalités concrètes.

Nous avons ainsi retenu quatre schémas : le premier renvoie à une logique d'aménagements ; le deuxième combine aménagement des prestations à la famille et individualisation des prestations au jeune à partir de 22 ans ; les deux derniers schémas s'inscrivent dans une logique d'individualisation dès 18 ans, une allocation étant versée soit de façon générale, soit en relation avec l'investissement dans une formation. Dans tous les schémas à l'exception du schéma 3, la question des jeunes qui ont arrêté

leurs études mais qui n'ont pas trouvé de travail n'est pas prise en compte et impliquerait des mesures complémentaires. Seul le schéma 3 apporte une réponse financière à la situation de l'ensemble des jeunes de 18 à 24 ans, toutefois il ne traite pas la question des contreparties au versement d'une allocation.

Schéma 1 : « le renforcement ciblé des dispositifs d'aides aux familles »

Le premier schéma d'allocation s'inscrit dans une démarche de ciblage accru vers les familles les plus modestes et s'efforce d'accentuer les aides sous condition de ressources. Dans cette logique, c'est aux familles d'assurer l'entretien et l'éducation de leurs enfants, l'État intervient pour alléger la charge des familles lorsque les ressources de ces dernières ne leur permettent pas de le faire dans des conditions convenables. Il s'agit donc d'aider les familles modestes à aider les jeunes.

Par rapport à la situation actuelle qui affirme d'ores et déjà ces principes, les aménagements portent sur la prolongation des aides familiales sous condition de ressources ainsi que sur un accroissement des aides aux études :

- les prestations familiales sous conditions de ressources (complément familial) et sociales (allocation logement) sont prolongées jusqu'à 22 ans, soit un an de plus qu'actuellement ;
- les conditions d'attribution des bourses de l'enseignement supérieur sont revues à la hausse (augmentation de 20 % tant des plafonds de ressources que des montants versés et attribution aux étudiants du troisième cycle selon les mêmes règles que dans les deux premiers cycles) ;
- les bourses de l'enseignement secondaire sont étendues dans les mêmes proportions ;
- enfin, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) est prolongée jusqu'à la fin des études secondaires et ne s'interrompt plus à 18 ans.

Schéma 2 : « vers une individualisation progressive en fonction de l'âge »

Ce schéma prévoit trois temps dans le processus d'autonomisation des jeunes : une étape jusqu'à 20 ans où les aides sont accordées à la famille comme aujourd'hui, une étape intermédiaire de deux ans avec le versement d'une allocation à titre individuel, une étape d'individualisation complète du jeune à partir de 22 ans. Il s'agirait ainsi de bâtir un système modulé selon l'âge, pouvant éventuellement évoluer dans le temps.

Entre 18 et 19 ans, le système socio-fiscal actuel serait maintenu ; ensuite un complément forfaitaire serait versé à tout jeune entre 20 et 21 ans, la famille perdant le bénéfice des avantages familiaux sous condition de ressources et celui de la prise en charge du jeune pour l'aide au logement. S'inspirant d'une proposition du rapport Thélot-Villac sur la politique familiale (1998), cette allocation serait imposable et ne serait assortie d'aucune condition d'activité. Son caractère imposable conduirait ainsi à une certaine modulation en fonction des ressources de la famille, si le jeune est rattaché au foyer fiscal de ses parents. Par ailleurs, si le jeune a

un emploi, l'allocation serait versée, ceci, dans l'esprit de ses auteurs, afin d'assurer une certaine neutralité des choix entre études et activité professionnelle. Cette allocation serait versée au jeune directement, à la différence des prestations familiales.

Par rapport au système actuel, le nouveau système aurait les caractéristiques suivantes :

- application des dispositions fiscales et versement des aides familiales et sociales jusqu'au vingtième anniversaire ;
- pour les 20-21 ans (soit pendant deux ans), versement à chaque jeune d'une aide forfaitaire imposable d'un montant de 150 euros par mois ; le jeune ne serait plus à charge de ses parents (au titre du complément familial et de l'allocation logement), il le resterait fiscalement (s'il le souhaite) ;
- l'autonomie fiscale de tous les jeunes est posée à partir de 22 ans (ce qui conduit par ailleurs à rendre homogènes les règles d'âge limite de prise en charge fiscale entre étudiants et non étudiants) ; entre 22 et 24 ans, les jeunes seraient autonomes du point de vue de la législation fiscale et sociale, ils se verraient alors attribuer une allocation selon les règles du schéma 3 décrit ci-dessous.

Schéma 3 : « le revenu social jeune »

Le troisième schéma d'allocation renvoie à une allocation d'autonomie conçue comme un « revenu social jeune ». L'allocation vise à garantir à tout jeune de 18 à 24 ans un revenu lui assurant une indépendance financière, qu'il soit en formation ou au chômage. La création de cette allocation s'accompagne d'une remise à plat des dispositifs sociaux et fiscaux existants. À partir de 18 ans, tout jeune serait considéré indépendamment de sa famille, il ne donnerait plus droit aux prestations familiales, à la prise en charge au titre des aides au logement ou aux minima sociaux en tant que personne à charge. Fiscalement, il remplirait sa propre déclaration, ce qui conduirait à supprimer le rattachement fiscal et la réduction d'impôt pour frais de scolarité, mais aussi la déductibilité des pensions alimentaires pour les parents. La façon la plus simple de décrire ce type d'allocation est de considérer que tout jeune peut, à partir de 18 ans, prétendre à un « revenu social jeune » fonctionnant de façon différentielle.

Dans cet exercice, les montants correspondant au RMI ont servi de base à la simulation et deux variantes ont été chiffrées. Dans « l'option haute », le « revenu social jeune » est conçu comme une allocation d'autonomie versée au jeune quelle que soit sa situation résidentielle et de vie en couple. Ainsi, deux jeunes vivant en couple percevraient deux allocations d'autonomie à taux plein (au contraire du RMI où le calcul fait intervenir une échelle d'équivalence) et un jeune logé gratuitement ne verrait pas le montant de son allocation diminué du forfait logement¹. Dans « l'option basse », le revenu social est plus proche du fonctionnement de l'allocation

(1) Pour mémoire, le montant maximum du RMI s'élève, en 2002, à 405,62 euros pour une personne seule (2 660 francs), duquel il faut retrancher le forfait logement (48,67 euros, soit 319 francs) si la personne n'a pas de charge de logement ou si elle perçoit par ailleurs une aide au logement.

du RMI, à la fois pour la prise en compte du conjoint éventuel (règle du RMI pour un couple) et s'agissant de la déduction du forfait logement pour ceux qui n'acquittent pas de loyer ¹.

Schéma 4 : « l'allocation de formation »

Le dernier schéma d'allocation s'inscrit dans la logique d'une allocation de formation versée à tout jeune à partir de 18 ans. Le montant de cette allocation serait égal au montant maximum des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux (soit 288 euros par mois en mensualisant sur douze mois le montant annuel des bourses sur critères sociaux). Le droit à cette allocation serait subordonné à l'inscription du jeune dans une formation et ne serait subordonné à aucune condition de ressources, ni des parents, ni du jeune lui-même (à condition qu'il soit en études). Il reviendrait au jeune de choisir quand il veut mobiliser son allocation formation, les droits non utilisés à hauteur de cinq ans pouvant être reportés dans le temps. L'allocation apparaît ainsi comme une contrepartie à la participation à la vie collective à travers une formation de base (dont la mobilisation peut éventuellement être différée).

En contrepartie, dans cette logique de droit individuel, le jeune à partir de 18 ans n'ouvrirait plus droit ni aux prestations familiales ni aux avantages fiscaux (quotient familial, pension alimentaire, réduction d'impôt pour frais de scolarité). L'allocation se substituerait également aux bourses d'études actuelles.

Une estimation du coût des différents schémas d'allocation

Selon les simulations obtenues à partir de deux modèles, les coûts budgétaires *nets* sont, comme on peut s'y attendre, très différents d'une allocation à l'autre (cf. encadré 1). L'écart entre les deux schémas extrêmes va de 1 à 15 en termes de coûts nets (figure 1). Le schéma consistant à aménager les prestations sous condition de ressources coûterait en net 1,13 milliard d'euros (7,4 milliards de francs). Le « revenu social jeune » constitue le schéma le plus onéreux, surtout dans sa version haute avec une logique d'individualisation complète : son coût net est de près de

(1) Dans les deux modélisations, le revenu social jeune serait différentiel : son montant diminuerait à proportion des revenus d'activité que le jeune perçoit. Toutefois, de façon à ne pas pénaliser les étudiants exerçant un travail durant l'été (ou un stage d'études rémunéré) un mécanisme « d'intéressement » particulier aux jeunes en cours d'études est mis en œuvre : le jeune pourrait cumuler des revenus d'activité à hauteur de 2 SMIC mensuel par an.

Enfin, dans « l'option haute » on suppose que la création d'une allocation différentielle fait baisser la participation au marché du travail : de façon conventionnelle, on suppose que les jeunes en études réduiraient de moitié leur activité professionnelle par rapport à la situation actuelle.

13 milliards d'euros, soit 84 milliards de francs. Le coût budgétaire des deux autres schémas est intermédiaire entre ces deux extrêmes.

À l'exception du premier schéma qui ne fait qu'augmenter certaines prestations, les trois autres schémas sont en partie gagés par des économies sur certains chapitres : en effet, dans le cadre des schémas 3 et 4, et dans une moindre mesure du schéma 2, la logique d'individualisation du jeune conduit à un accroissement des impôts pour les parents avec la suppression notamment du quotient familial, ainsi qu'à des économies en matière de prestations familiales et sociales, qui viennent en déduction du coût brut de l'allocation. S'agissant en particulier des schémas 3 et 4, une partie du coût brut serait également gagée par une diminution des bourses d'études actuelles ainsi que par la suppression de la déductibilité fiscale des pensions alimentaires versées aux jeunes de 18 à 24 ans ¹ et la suppression de la réduction d'impôts pour frais de scolarité ². Le passage du coût brut au coût net est détaillé en annexe VI pour chaque type d'allocation.

Figure 1 : **Chiffrage des coûts budgétaires nets des différents schémas d'allocation**

	Modèle Ines		Modèle Myriade	
	En milliards d'euros	En milliards de francs	En milliards d'euros	En milliards de francs
Schéma 1 (* Uniquement prolongation de l'ARS)	1,13	7,4	0,92*	6,1*
Schéma 2 (avec schéma 3 variante basse)	4,11	26,9	nc	nc
Schéma 2 (avec schéma 3 variante haute)	nc	nc	7,0	45,9
Schéma 3 (variante basse)	7,78	51,2	nc	nc
Schéma 3 (variante haute)	nc	nc	12,85	84,3
Schéma 4 (limite de cinq ans et provision)	6,87	45,1	nc	nc
Schéma 4 (allocation formation)	nc	nc	5,90	38,7

nc : non chiffré.

Sources : modèles Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE) et Myriade (CNAF), enquête DGI-INSEE « Revenus fiscaux 1997 » (actualisée 2000).

(1) Pour ces deux mesures, à savoir la suppression du quotient familial et de la déductibilité de la pension alimentaire, on peut toutefois noter qu'il s'agit d'hypothèses soulevant des interrogations de nature constitutionnelle par rapport au principe d'égalité devant l'impôt : dans la mesure où l'obligation d'entretien est posée par le code civil, le quotient et la pension alimentaire constituent les instruments de prise en compte des charges du foyer et de leurs capacités contributives.

(2) L'accroissement des impôts serait supérieur à ce qui est mentionné ici s'il s'agit de financer le surcoût de l'allocation versée aux jeunes.

Dans cet exercice d'école, les chiffrages sont réalisés *ex ante*, c'est-à-dire sans modification des comportements en matière de prolongation des études d'une part, et de décohabitation d'autre part. Pour certains schémas d'allocation, on ne peut négliger l'hypothèse d'une désincitation à se porter sur le marché du travail : l'ampleur des montants versés pourrait conduire certains jeunes à arbitrer en faveur soit de la prolongation des études, soit d'une situation d'inactivité (ce qui pose par ailleurs la question des contreparties au versement de l'allocation). Les coûts chiffrés dans un cadre statique doivent ainsi être considérés comme des *minorants* des coûts réels. Dans le même sens, l'accès à un logement autonome pourrait être favorisé par l'allocation, ce qui conduirait également à augmenter le coût des aides au logement.

Enfin, en cas de prolongation des études, le coût pour la dépense publique serait supérieur au seul coût de l'allocation, du fait du coût de la formation pris en charge par la collectivité (cf. chapitre I pour des éléments de chiffrage). Dans le cadre d'un système instituant une contrepartie au versement de l'allocation aux jeunes non étudiants, le coût de l'accompagnement devrait également être pris en compte.

Encadré 1 Deux modèles permettant d'étudier une modification du système socio-fiscal

La commission a mobilisé deux modèles de microsimulation permettant de chiffrer l'impact d'une réforme du système socio-fiscal : le modèle Ines développé par l'INSEE et le modèle Myriade développé par la CNAF. Ces deux modèles fonctionnent à partir d'une base de données commune, l'enquête « Revenus fiscaux de 1997 » (actualisée en 2000), constituée d'un appariement de l'enquête « Emploi » et des déclarations fiscales (source DGI-INSEE). Les deux modèles procèdent ensuite par imputations, sur barèmes ou selon des méthodes économétriques, des différents pans de la législation socio-fiscale, pour permettre de passer du revenu fiscal du ménage (revenus d'activité, de chômage et pensions de retraite) au revenu disponible (après prise en compte des transferts : impôt sur le revenu et prestations familiales, sociales ainsi que celles liées aux études).

Du revenu disponible on passe au niveau de vie du ménage en divisant le premier par le nombre d'unités de consommation (échelle OCDE : poids de 1 au premier adulte du ménage, de 0,5 aux autres adultes et de 0,3 aux enfants de moins de 14 ans.

Étude des effets redistributifs des quatre schémas d'allocation

Quelques remarques et hypothèses préalables sur le niveau de vie des jeunes et de leurs familles

Dans cette partie, on cherche à analyser comment les différentes formules d'allocation influent sur le revenu disponible des familles, comparativement au fonctionnement du système socio-fiscal actuel. Cette analyse consiste à évaluer l'importance des transferts nets non pas de façon globale, mais en fonction de la position des ménages dans l'échelle des revenus ou des niveaux de vie. De façon usuelle, l'INSEE analyse le niveau de vie et la redistribution en considérant l'ensemble des personnes cohabitant dans un même logement et en mutualisant leurs ressources. Le niveau de vie est alors défini par la somme des revenus nets de transferts, divisée par le nombre d'unités de consommation du ménage, cette échelle d'équivalence permettant de prendre en compte les économies d'échelles correspondant à l'usage partagé de certains équipements (cf. encadré 1). Les jeunes en études et n'habitant pas avec leur (s) parent (s) sont généralement exclus de l'analyse des niveaux de vie, en raison de la mauvaise connaissance de leurs ressources réelles au travers des sources statistiques usuelles : dans le chapitre II, on a ainsi montré l'importance des transferts familiaux vers les jeunes disposant d'un logement autonome, en particulier en faveur des étudiants, qui dépendent pour 90 % d'entre eux et pour les trois quarts de leurs ressources des transferts familiaux¹.

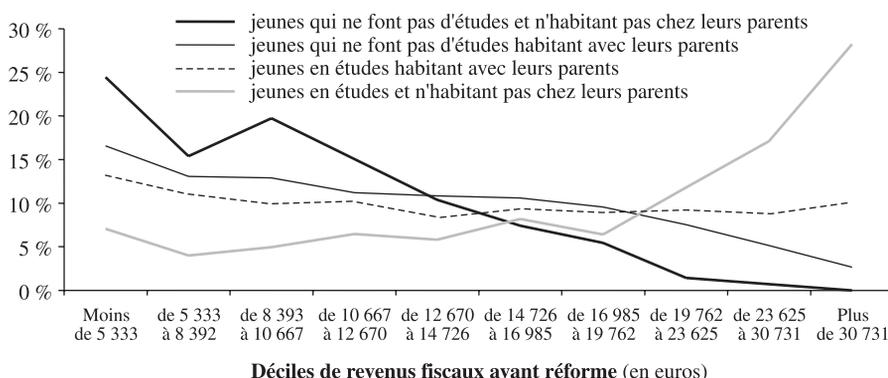
Dans le cadre de l'étude d'une allocation aux jeunes, il n'est évidemment pas possible d'exclure cette catégorie de jeunes de l'analyse, et il a donc été nécessaire de chercher une méthode permettant de traiter leur situation réelle, évitant de considérer parmi les pauvres des personnes qui n'apparaissent comme telles que parce que la connaissance de leurs ressources est imparfaite (cf. encadré 2).

On peut illustrer l'importance de ce problème par le graphique suivant qui représente le niveau de vie des jeunes en fonction de leur situation résidentielle et d'activité. Les jeunes de 18 à 24 ans en études et habitant dans un logement autonome (à l'exclusion des résidences universitaires) sont représentés en fonction du décile de niveau de vie de leurs parents (figure 2). Les familles d'origine dont sont issus ces jeunes sont fortement concentrées dans le haut de la distribution (environ 55 % dans les trois déciles les plus aisés contre de l'ordre de 15 % pour les trois premiers déciles qui correspondent aux ménages les plus modestes). Cette distribution des jeunes étudiants autonomes en fonction de leur « origine économique » doit être comparée à celle des autres catégories de jeunes. Les jeunes sortis du système éducatif sont plus concentrés dans le bas de la distribution, en particulier quand ils ne vivent plus au sein du foyer

(1) Cf. I. Robert-Bobée, « Parmi les jeunes ne vivant plus chez leurs parents, les étudiants sont les plus aidés par leurs familles », *INSEE Première*, février 2002.

parental, renvoyant aux difficultés d'insertion sur le marché du travail. Ceux qui poursuivent leurs études tout en continuant de cohabiter avec leurs parents sont répartis uniformément selon les différents déciles de niveau de vie.

Figure 2 : Répartition actuelle des ménages comportant un jeune de 18-24 ans selon le décile de revenu fiscal par unité de consommation



Champ : ensemble des ménages où il y a un jeune de 18 à 24 ans.

Source : modèle Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE), enquête DGI-INSEE « Revenus fiscaux 1997 » (actualisée 2000).

Encadré 2 **Les options méthodologiques retenues pour l'étude du niveau de vie des jeunes**

Si les deux modèles s'accordent sur le principe que l'analyse de la redistribution nécessite une méthode particulière dans le cas des jeunes, les approches retenues diffèrent légèrement. Une première approche a consisté à reconstituer une notion de « famille élargie » (regroupant les parents et les enfants décohabitants qui ont gardé un lien fiscal avec leurs parents, qu'il s'agisse du bénéficiaire du quotient familial ou de la pension alimentaire) ; dans une seconde approche, les transferts sont étudiés en reliant les jeunes et leurs parents par le biais de l'origine sociale déclarée (la catégorie socioprofessionnelle) ou de leur « origine économique » (le niveau de vie des parents lorsque les jeunes sont en études et autonomes résidentiellement).

Pour le modèle Myriade, l'option méthodologique est d'agréger les revenus des jeunes ayant gardé un lien fiscal avec leurs parents, avec les revenus de ces derniers, ce qui conduit à évaluer les niveaux de vie à partir de l'ensemble des ressources de cette « famille élargie ». L'évaluation du niveau de vie des

jeunes adultes est caractérisée par les deux points suivants. Le niveau de vie des jeunes adultes qui n'ont plus aucun lien avec leurs parents – ils ne corésident pas avec leurs parents, ils ne sont pas rattachés fiscalement au foyer de leurs parents et ils ne reçoivent pas de pension alimentaire – est apprécié en ne prenant en compte que leurs ressources propres. Le niveau de vie des jeunes adultes qui ont conservé des liens (fiscaux) avec leurs parents est évalué au sein d'une « famille élargie », pour laquelle on totalise l'ensemble des ressources. Le niveau de vie des premiers peut être sous-estimé car toutes les aides des familles ne font pas forcément l'objet d'une déclaration fiscale (notamment si les parents n'y ont pas intérêt). Pour les seconds, le niveau de vie serait assez bien appréhendé bien que l'on s'en tienne à une évaluation conventionnelle posant la mise en commun des ressources au sein du ménage.

Pour le modèle Ines, la démarche ne consiste pas en un appariement individuel des jeunes avec leur foyer d'origine, mais elle revient à décrire la situation des jeunes en fonction de leur origine sociale (catégorie socioprofessionnelle du père) ou d'un indicateur « d'aisance » des parents. Plus précisément, chaque étudiant vivant dans un logement autonome se voit attribuer le décile de revenu fiscal par unité de consommation de son ménage d'origine, défini statistiquement. Il s'agit donc d'une mise en relation statistique, du même type que celle utilisée par Myriade, mais sans construction explicite de la « famille élargie ». S'agissant de l'origine sociale, celle-ci est par contre disponible sur déclaration directe dans l'enquête et il n'y a donc pas de modélisation du lien parents-enfants.

Quels ménages bénéficient de la hausse des transferts nets ?

Comme on le pressent aisément, les effets redistributifs des quatre schémas d'allocation sont très contrastés ¹. Pour les évaluer, on raisonne de façon comparative, en répartissant la masse du surcroît de revenu disponible dans les différents schémas selon les quintiles ou déciles ² de niveau de vie : on peut alors comparer, d'un schéma à l'autre, comment se

(1) Dans le cadre de cet exercice, les réformes n'ont pas été financées par une augmentation des prélèvements obligatoires et cette hypothèse revient à poser implicitement que ce surcroît de dépenses serait financé par des économies sur d'autres chapitres. Si on supposait une hausse des prélèvements pour financer le supplément de dépense lié à l'allocation, les analyses qui suivent pourraient être modifiées en fonction du type de prélèvements supplémentaires, certains instruments étant plus redistributifs que d'autres. Dans ce cadre, les conséquences d'un relèvement des prélèvements obligatoires devraient également être prises en compte.

(2) Les quintiles et les déciles sont rangés par ordre de niveau de vie croissant : par exemple, les familles du premier quintile correspondent aux 20 % de familles les plus modestes, les familles du dernier décile correspondent aux 10 % de familles les plus aisées.

répartit la masse de revenu disponible supplémentaire relativement à la situation actuelle. Compte tenu des approches différentes retenues par les deux modèles Ines et Myriade, les résultats de l'analyse redistributive sont présentés successivement : ils ne sont ni redondants, ni contradictoires, car il faut garder ici en mémoire le fait que les modèles ont porté sur des variantes très différentes (schémas 2, 3 et 4 : voir ci-dessus).

Comparaison des effets redistributifs par le modèle Myriade (« variante haute » pour le schéma 2 et 3, variante allocation d'études illimitée pour le schéma 4)

Si l'on raisonne sur l'ensemble de la population (sans se limiter aux familles comportant au moins un jeune adulte), les quatre schémas d'allocation aboutissent à une forte concentration du revenu disponible supplémentaire sur le premier quintile, c'est-à-dire les 20 % de ménages les plus modestes (figure 3). Le schéma 1 se caractérise logiquement par un ciblage plus important sur les classes modestes ou moyennes : les 40 % de ménages les plus modestes se partagent les deux tiers de supplément de revenu disponible, proportion qui n'est atteinte dans aucun autre schéma. La part du supplément de revenu disponible diminue quand on s'élève dans l'échelle des niveaux de vie, les 20 % les plus aisés ne bénéficiant que de 4 % du revenu disponible supplémentaire. Pour les autres schémas, le surcroît de revenu supplémentaire est distribué de façon uniforme dans les trois quintiles les plus aisés.

Figure 3 : Distribution par quintile de niveau de vie du surcroît de revenu disponible (modélisation Myriade)

Quintile de niveau de vie initial	Répartition du surcroît de revenu disponible (en %)			
	Schéma 1	Schéma 2	Schéma 3	Schéma 4
1	34	37	36	35
2	33	20	20	16
3	21	15	15	15
4	8	14	16	20
5	4	14	14	15
Total	100	100	100	100

Champ : ensemble des familles élargies.

Source : CNAF, modèle Myriade, France métropolitaine, année 2000.

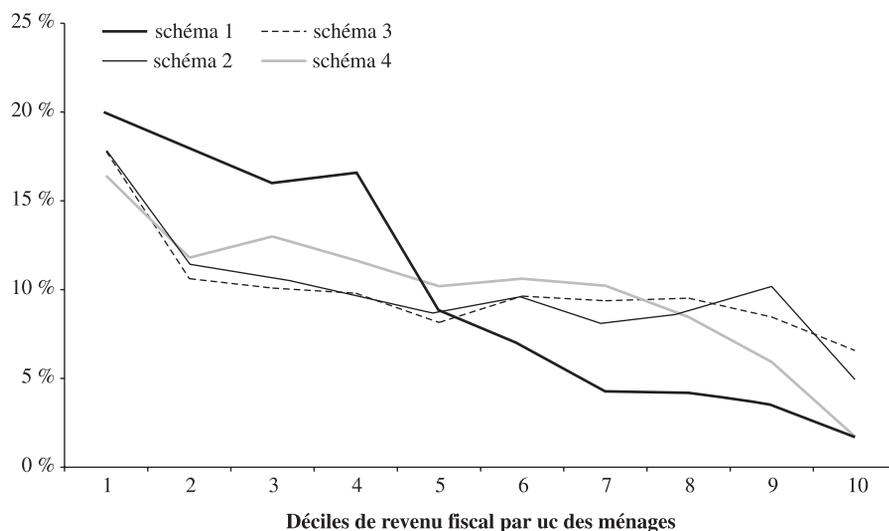
Ces conclusions ne sont pas fondamentalement modifiées si on se limite au champ des familles comportant de jeunes adultes, elles-mêmes classées selon leur quintile de niveau de vie ¹.

(1) La seule différence tient au fait que ces familles avec jeunes adultes sont un peu plus représentées parmi les niveaux de vie les moins élevés. Le surcroît de revenu disponible du premier quintile en population générale reflète en partie cette sur-représentation. Si l'on s'en tient aux familles concernées par un jeune adulte, le supplément de revenu disponible qui revient au premier quintile serait un peu plus faible, alors que le supplément attribué aux autres quintiles serait un peu plus important : pour les schémas 1 et 2, les familles comportant un jeune adulte des deuxième et troisième quintiles seraient celles qui gagneraient le plus à la réforme. Pour les schémas 3 et 4, la part supplémentaire de revenu disponible attribuée aux quatrième et au cinquième quintiles serait un peu plus importante qu'en raisonnant sur l'ensemble des familles.

Comparaison des effets redistributifs par le modèle Ines (« variante basse » pour le schéma 2 et 3, variante allocation d'études de 5 ans avec provision pour le schéma 4)

S'agissant du modèle Ines, l'analyse redistributive des quatre schémas d'allocation conduit au même constat qualitatif, malgré les différences dans les variantes retenues (figure 4) : le schéma 1 de renforcement des dispositifs ciblés conduit à un profil de répartition du surcroît de revenu disponible plus favorable aux ménages les plus modestes : le surplus de revenu disponible concerne les ménages jusqu'au quatrième décile, soit pour les 40 % de ménages les moins aisés. Dans le cadre du schéma 1, la redistribution accrue passe d'abord par les bourses de l'enseignement supérieur. Le pouvoir redistributif est accru si on agit simultanément sur les bourses de l'enseignement secondaire (ainsi que sur l'allocation de rentrée scolaire) et sur celles de l'enseignement supérieur, compte tenu de l'importance du nombre de jeunes issus de familles modestes et scolarisés dans l'enseignement secondaire entre 18 et 20 ans.

Figure 4 : **Distribution par décile de niveau de vie du surcroît de revenu disponible (modélisation Ines)**



Source : modèle Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE), enquête DGI-INSEE « Revenus fiscaux 1997 » (actualisée 2000).

Les schémas 2 et 3, s'ils conduisent à des coûts budgétaires différents, présentent un profil redistributif comparable : hormis le premier et le dernier décile, le surcroît de revenu disponible est réparti de façon étale selon les déciles de niveau de vie. Dans le schéma 3 en particulier, l'effet redistributif lié à la suppression de certains avantages fiscaux est partiellement contrebalancé par l'effet anti-redistributif lié à la suppression concomitante des prestations sous condition de ressources, et aussi par la plus

grande probabilité pour les jeunes issus de familles aisées de faire des études longues et donc de bénéficier longtemps de la prestation.

Enfin le schéma 4 correspond à une *logique intermédiaire* : le versement pendant cinq ans d'une allocation de formation (et son provisionnement pour une utilisation différée du droit) conduisent à un profil décroissant avec le niveau de vie. Toutefois, l'effet de la provision est ici en partie théorique, il dépend de l'effectivité de la poursuite ou de la reprise d'études par les jeunes issus des milieux modestes et serait moindre dans le cas contraire.

Individualisation et familialisation : la question des familles nombreuses

Le système socio-fiscal actuel opère une redistribution importante en faveur des familles de trois enfants ou plus, par le biais de l'attribution d'une part fiscale entière et de prestations familiales plus importantes (allocations familiales pour trois enfants, majorations pour âge plus favorables, complément familial, bourses sur critères sociaux prenant en compte le nombre d'enfants à charge). Dans le cas des familles à trois enfants, l'individualisation du jeune, en le faisant sortir du champ des prestations familiales, peut conduire à une perte globale au niveau de la famille élargie.

Pour illustrer cet effet, deux schémas « extrêmes » sont étudiés ici, le schéma 1 et le schéma 3 (dans sa variante basse) à l'aide de cas types, afin de mettre en évidence l'impact de l'allocation jeunes, comparativement à la situation actuelle, pour les familles de trois enfants particulièrement concernées par la réforme.

Deux types de résultats sont présentés, les premiers retracent la chronique des transferts nets au fur et à mesure que les enfants grandissent, en variation année après année par rapport à la situation actuelle ; les seconds dressent un bilan sur cycle de vie, en comparant la variation cumulée des transferts nets sur l'ensemble de la période concernée par rapport à la situation avant réforme.

Une telle démarche nécessite de spécifier les cas types étudiés : nous avons retenu ici le cas de familles comportant trois enfants, avec un écart d'âge constant de deux ans entre les enfants, selon différentes configurations de revenus d'activité ¹ et de durée des études (au sein d'une famille, on suppose que tous les enfants ont tous le même cursus scolaire ou universitaire).

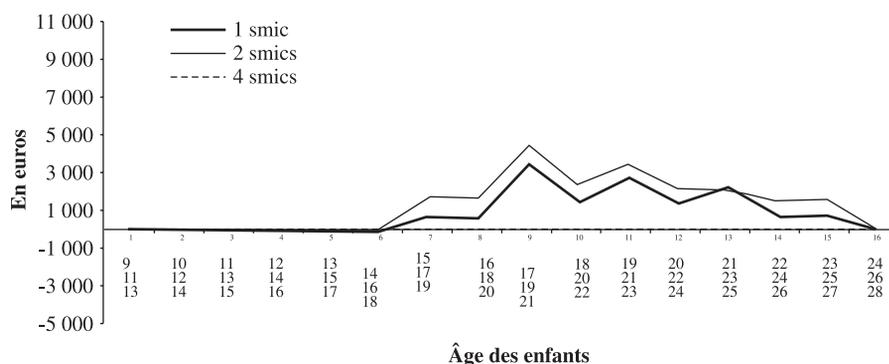
(1) Certaines dispositions n'ont pas été modélisées, par exemple l'effet des enfants à charge sur la prime pour l'emploi.

Quand les enfants grandissent : une étude diachronique

Selon le premier schéma d'allocation, le gain en transferts de la famille au fur et à mesure que les enfants grandissent provient en majeure partie de la revalorisation des bourses de l'enseignement supérieur, lorsqu'elle y a accès (figure 5). Le gain à un instant donné est d'autant plus important que la durée des études des enfants est longue car dans ce cas la famille perçoit simultanément plusieurs montants unitaires de bourses sur critères sociaux.

Dans les exemples retenus, la famille gagnant 4 SMIC mensuels n'est pas éligible aux différentes dispositions du schéma 1 : sa situation est donc inchangée comparativement à la situation initiale. Par contre, ce n'est pas le cas pour les familles gagnant 1 ou 2 SMIC : le gain pour les secondes par rapport à la situation initiale est plus élevé que pour les premières. En effet, avant réforme, les familles percevant 1 SMIC étaient déjà éligibles aux bourses de l'enseignement supérieur et elles ne bénéficiaient donc que de la revalorisation des montants ; par contre, les familles gagnant 2 SMIC n'étaient pas éligibles au départ, elles le deviennent avec la revalorisation des plafonds des bourses et le différentiel leur est donc plus favorable.

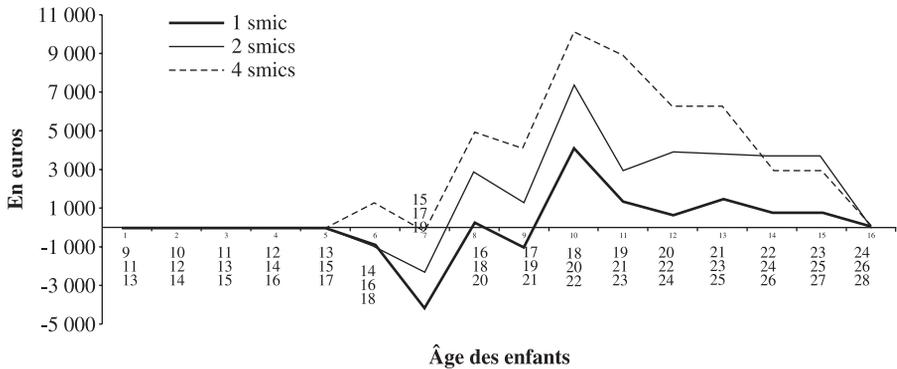
Figure 5 : **Différence entre le revenu disponible avant et après réforme** (schéma 1) **pour une famille de trois enfants en études jusqu'à 23 ans** (5 ans dans l'enseignement supérieur)



Source : modèle Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE), enquête DGI-INSEE « Revenus fiscaux 1997 » (actualisée 2000).

Dans le schéma 3, la chronique des transferts (en variation par rapport à la situation actuelle) présente un profil beaucoup plus heurté, certaines années pouvant se solder par une perte comparativement à la situation avant réforme (figure 6).

Figure 6 : **Différence entre le revenu disponible avant et après réforme (schéma 3) pour une famille de trois enfants en études jusqu'à 23 ans (5 ans dans l'enseignement supérieur)**



Source : modèle Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE), enquête DGI-INSEE « Revenus fiscaux 1997 » (actualisée 2000).

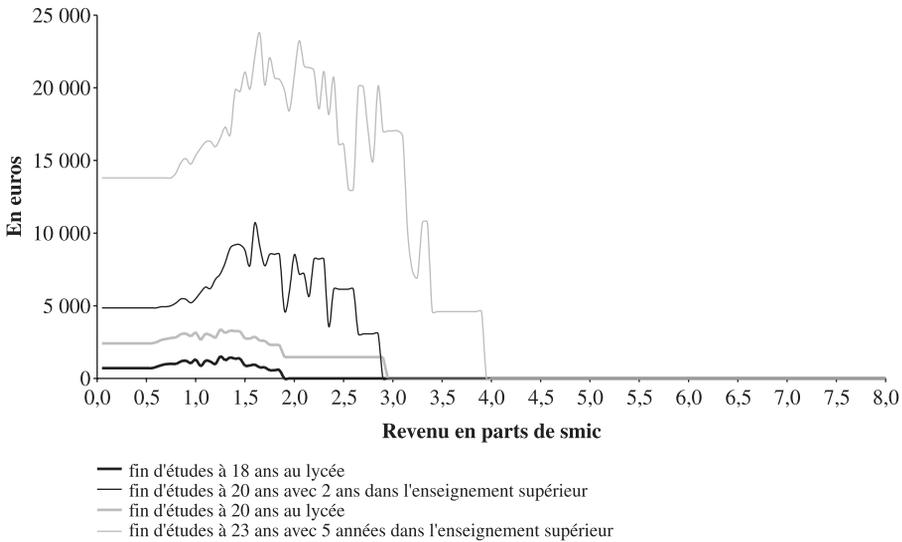
Cette perte correspond à l'arrêt des avantages familiaux lorsque l'aîné d'une famille nombreuse atteint sa majorité et que sa situation s'individualise de façon plus précoce que dans le système actuel. En effet, dans le schéma 3, les prestations familiales diminuent nettement pour les familles nombreuses gagnant 1 SMIC : la perception d'une allocation jeune par le premier enfant qui atteint sa majorité ne compense pas la perte du complément familial, le passage à deux enfants pour le calcul des allocations familiales, ainsi que la perte des bourses sur critères sociaux (ces familles sont à l'échelon maximum pour les bourses dans la situation actuelle, le gain apporté par le « revenu social jeune » est donc faible en comparaison). On peut d'ailleurs noter que la mise en place du schéma 3 se traduit par quatre années successives de perte pour une famille avec trois enfants, comparativement à ce qu'elle aurait obtenu avec la législation actuelle. Au contraire, pour les familles ayant un revenu de 4 SMIC, le surplus de transferts lié à la réforme est (presque) toujours positif, tout au long du cycle de vie. Les familles gagnant 2 SMIC sont dans une situation intermédiaire.

Un bilan cumulé sur « cycle de vie »

Au final, le bilan des transferts peut être négatif pour certaines familles. On présente ici, de façon agrégée, le bilan des transferts année après année, sur l'ensemble de la période où les enfants sont à charge, pour une famille avec trois enfants, selon différentes configurations d'études (les revenus de la famille sont supposés constants dans le temps, les prélèvements et les transferts concernant le jeune directement une fois qu'il n'est plus à charge ne sont pas pris en compte). Dans cette présentation plus synthétique du bilan des transferts nets sur cycle de vie, on élargit le champ de l'analyse, d'abord en balayant l'ensemble des revenus jusqu'à 8 SMIC mensuels, ensuite en comparant quatre situations d'études.

S'agissant du schéma 1 qui accroît les transferts sous condition de ressources, le bilan cumulé sur cycle de vie met en évidence d'abord le ciblage de la mesure sur les catégories de ménages gagnant moins que 4 SMIC mensuels (pour des études longues) ou 3 SMIC mensuels (pour des études plus courtes). Cependant, le fait le plus frappant de ce type de graphique réside dans la forte volatilité des variations de transferts (en différence par rapport à la situation actuelle) lorsque le revenu augmente (figure 7).

Figure 7 : **Gains de revenu disponible cumulés sur cycle de vie pour le schéma 1 par rapport à la situation actuelle** (famille de trois enfants)



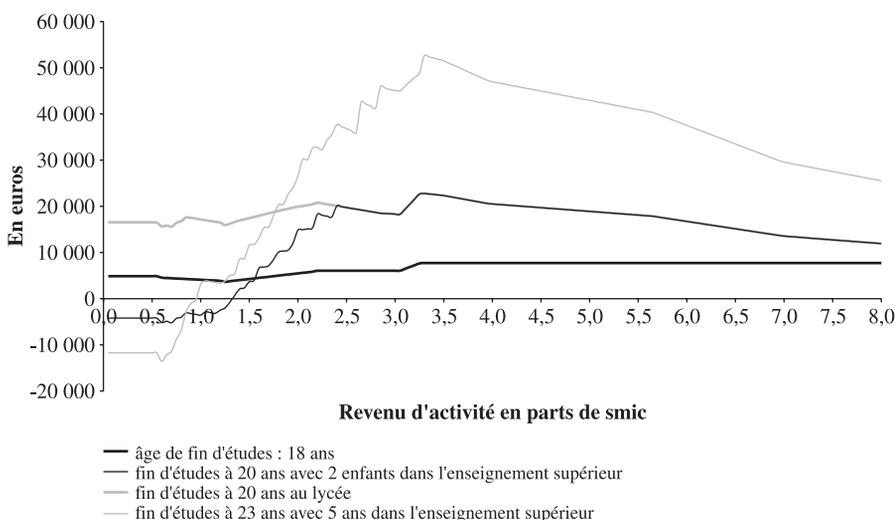
Source : modèle Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE), enquête DGI-INSEE « Revenus fiscaux 1997 » (actualisée 2000).

Cette forte variabilité résulte d'effets de seuil caractéristiques de ce type d'allocation ; dans ce cadre, s'agissant d'une différence entre deux législations sociales faisant intervenir différents seuils, la variabilité est encore accentuée. En bilan cumulé, on retrouve le résultat que les réformes du schéma 1 ont un effet d'abord croissant puis décroissant avec le revenu, pour les raisons évoquées ci-dessus : la réforme profite relativement plus à ceux qui se retrouvent éligibles aux bourses alors qu'ils ne l'étaient pas dans la situation initiale. Logiquement, le bénéfice croît avec la durée d'études, il est plus important pour l'enseignement supérieur que pour le secondaire.

Pour le « revenu social jeune », le schéma 3, on a vu que les familles avec trois enfants pouvaient ne pas gagner au dispositif certaines années : la figure 8 montre que dans certains cas, le système socio-fiscal actuel peut être plus favorable, y compris en termes de bilan cumulé sur

l'ensemble de la période où les enfants sont en études : c'est en particulier le cas pour les familles gagnant moins de 1,4 SMIC avec trois enfants faisant chacun des études supérieures jusqu'à 20 ans. Pour ces familles, le gain relatif du schéma 3 par rapport au système actuel est par contre plus important dans le cas d'études entre 18 et 20 ans dans l'enseignement secondaire : cette différence selon le type d'études suivies tient à ce que, dans la situation actuelle, les bourses de l'enseignement secondaire sont faibles et qu'elles sont plus élevées pour l'enseignement supérieur, de sorte que la réforme bénéficie davantage aux premiers qu'aux seconds. Pour une famille dont les trois enfants font des études supérieures longues (cinq ans), le transfert net cumulé croît avec le revenu (jusqu'à 3,5 SMIC) et diminue ensuite, mais de façon assez lente, du fait de la perte du bénéfice du rattachement fiscal. Ainsi, dans cette configuration familiale et de durée d'études, le transfert net supplémentaire pour une famille gagnant 2 SMIC est du même montant que celui d'une famille gagnant 7 SMIC mensuel.

Figure 8 : **Gains de revenu disponible cumulés sur cycle de vie pour le schéma 3 par rapport à la situation actuelle** (famille de trois enfants)



Source : modèle Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE), enquête DGI-INSEE « Revenus fiscaux 1997 » (actualisée 2000).

En conclusion

L'analyse des différentes formules possibles d'allocation permet ainsi de les caractériser, d'une part, en fonction de leur coût global, d'autre part, en fonction de leur pouvoir redistributif (mesuré ici sans prendre en compte le financement de la mesure). Il apparaît ainsi clairement que parmi les quatre schémas étudiés, l'allocation de type « revenu

social jeune » (schéma 3) conduit à un coût élevé, mais que le surcroît de revenu disponible est réparti de façon assez égale selon les niveaux de vie des ménages. *A contrario*, une allocation ciblée sur les jeunes en études issus des familles modestes a un effet plus redistributif. Le schéma 2, reconnaissant l'autonomie du jeune à partir de 22 ans, présente un coût global inférieur par rapport au schéma 3 (environ la moitié), mais ses effets redistributifs ne sont pas très différents : en effet, ce sont les jeunes issus de milieux aisés qui restent le plus longtemps inactifs du fait de la prolongation de leurs études, ce sont donc eux qui bénéficient le plus du « revenu social jeune » à partir de 22 ans. De plus, au contraire du schéma 3, la situation des jeunes de 18-19 ans n'est pas modifiée dans le schéma 2 ; à ces âges, nombre de jeunes issus des milieux modestes sont en études secondaires. Leur situation est donc inchangée dans ce schéma alors qu'elle s'améliore dans le cadre du schéma 3. Pour l'allocation de formation du schéma 4 comportant un mécanisme de provision pour une utilisation différée du droit à l'allocation de formation, le bilan redistributif apparaît à mi-chemin entre le schéma 1, d'une part, et les schémas 2 et 3, d'autre part : il s'agit ici cependant d'un effet en partie théorique, puisque dans l'analyse présentée, la provision pour couvrir le report dans le temps de l'allocation est assimilée à l'allocation.

Par ailleurs, l'analyse met aussi en évidence les conséquences du passage du système actuel vers un système individualisé, avec une sortie plus précoce du jeune de la sphère familiale : un système individualisé a pour conséquence de réduire l'avantage relatif octroyé aux familles nombreuses qui caractérise le fonctionnement du système socio-fiscal actuel. En revanche, l'individualisation serait plus favorable aux familles avec un seul enfant (ou deux dans une moindre mesure).

Au-delà des considérations budgétaires, les termes du choix apparaissent ainsi posés entre différents systèmes : les systèmes qui privilégient l'indépendance financière des jeunes et s'inscrivent dans une logique d'individualisation – que ce soit dès 18 ans ou plus tardivement à partir de 22 ans – ont comme contrepartie la mise au second rang d'un objectif de redistribution sociale. À court terme, en l'absence d'évolutions structurelles comme l'accès plus important des jeunes des familles populaires aux études supérieures, la création d'une allocation généralisée, avec ou sans condition de formation, pourrait ainsi renforcer ce que certains économistes qualifient « d'effet Matthieu » : les ressources publiques en matière éducative profiteraient davantage aux jeunes issus des catégories aisées, compte tenu des différences actuelles de taux d'accès à l'enseignement supérieur.

Dans le cadre d'une perspective dynamique, le versement d'une allocation d'autonomie versée au jeune dès 18 ans peut conduire à des évolutions qui résulteraient d'arbitrages différents faits par les jeunes ou leurs familles et permettraient de rééquilibrer les chances des jeunes issus des familles modestes. Il s'agit toutefois d'un pari : l'écartement des sorts scolaires entre enfants selon leur origine sociale ou économique se dessine très tôt dans les « carrières » scolaires. Ainsi, on peut rappeler qu'à 15 ans, la probabilité pour un enfant issu d'une famille aisée d'être

« à l'heure » – c'est-à-dire de ne pas avoir redoublé – est six fois plus élevée que pour un enfant issu d'une famille modeste que la probabilité inverse (on compare ici les « odds ratios » entre enfants du cinquième quintile et du premier quintile de niveau de vie ¹). Les explications à ces écarts sont en partie d'ordre culturel, elles renvoient aussi à des effets économiques qui se médiatisent par la capacité des parents à choisir pour leurs enfants les bons établissements (localisation géographique, établissements privés) et les bonnes options ou filières, ainsi que par la possibilité de recourir plus massivement à du soutien scolaire si nécessaire. Enfin, au-delà des écarts de réussite scolaire, les attentes des parents peuvent différer et la contrainte financière en cas de poursuite d'études longues peut être un des déterminants des choix. La question du soutien financier aux familles ou aux jeunes pour favoriser les études de leurs enfants apparaît ainsi particulièrement complexe. À moyens financiers équivalents, la question est donc posée de déterminer si, pour limiter les phénomènes de reproduction sociale, il convient d'agir en priorité en amont, pendant la période de l'obligation scolaire, ou, en aval, lors de la majorité civile.

Enfin, la question de l'autonomie financière des jeunes se pose en des termes différents pour ceux qui sont sortis du système éducatif et qui ne trouvent pas d'emploi. Pour eux, la perception d'une allocation n'est pas suffisante : la question de la contrepartie de l'allocation et de l'accompagnement de ces jeunes doit être traitée au même titre que celle de l'allocation, le versement de cette dernière ne devant être considéré que comme un levier permettant d'accéder à une autonomie réelle s'appuyant sur l'insertion professionnelle.

(1) D. Goux et E. Maurin, « La persistance du lien entre pauvreté et échec scolaire », in *France portrait social*, 2000-2001.

Quelle conception de l'autonomie ? Les finalités poursuivies

L'autonomie est un concept complexe, qui comporte une pluralité de sens. À l'évidence, il s'avère nécessaire, pour orienter l'action publique, de clarifier une notion qui ne doit rester ni implicite, ni vague, ni confuse. L'apport des sciences sociales permet d'aboutir à une définition suffisamment opérationnelle pour être introduite dans le débat social.

L'autonomie, une notion complexe : l'apport des sciences humaines

Malgré sa composition très large, la commission ne comportait aucun expert scientifique susceptible d'apporter des éclairages à la compréhension de la problématique de l'autonomie. Plusieurs auditions de chercheurs ont donc été organisées au cours d'une journée de séminaire et ont permis, à travers les regards croisés de différentes disciplines, de prendre toute la mesure de la complexité du concept d'autonomie.

Autonomie/hétéronomie, don/dette : émancipation et solidarité

Que recouvre ce terme en philosophie ? Quelle en est la généalogie ? Dans quelle filiation intellectuelle s'inscrit-il ? ¹ La notion d'autonomie puise d'une certaine manière ses racines dans la philosophie socratique du souci de soi, de la connaissance de soi. Cependant, elle est avant tout référée au développement de l'individualisme. C'est Descartes, avec son « je pense, donc je suis » qui, le premier, envisage l'homme comme un individu libre, doué de raison, pouvant accéder à la connaissance. Dans son prolongement, E. Kant estime que l'autonomie fait de l'individu un Sujet. Pour lui, l'autonomie s'oppose à l'hétéronomie, entendue comme l'état de la volonté qui puise hors de soi, dans les règles sociales, le principe de son action. Être autonome, c'est se donner à soi-même sa propre loi, c'est ne pas être soumis à une loi étrangère. Cette

(1) Ce développement est issu de la communication de J. Roman devant la commission le 17 janvier 2002.

approche de l'autonomie donne un contenu moderne au concept de liberté. Elle va être critiquée plus tard par Marx, Nietzsche et Freud, pour qui l'autonomie est, dans les faits, souvent soumise à des diverses formes d'aliénation, telles que les rapports de production, l'inconscient, la volonté de puissance ; l'autonomie est alors conçue comme un rapport moins souverain. Plus récemment, E. Lévinas propose une inversion de la définition kantienne. Ce n'est pas à partir de l'autonomie qu'il faut penser le Sujet, mais à partir d'une nouvelle forme d'hétéronomie. Le Sujet naît quand l'autre l'appelle à la responsabilité. L'autonomie se comprend alors comme une dépendance assumée.

Même si le saut disciplinaire peut paraître osé, cette dernière définition nous renvoie à une vision – plus anthropologique – de l'individu qui noue, dénoue, renoue des liens avec d'autres : des liens communautaires (famille, groupe), liens forts, protecteurs, mais limitant la liberté individuelle ; des liens noués dans et par le travail, au fondement de relations solidaires ; des liens contractuels prenant leur origine dans le marché, des liens politiques résultant de la capacité à se donner des institutions communes. L'individu n'existe que dans sa relation à l'autre. Donner, recevoir restent le fondement de la sociabilité, même dans une société moderne et matérialiste. « *Le don est l'alternative à la dialectique du maître et de l'esclave. Il ne s'agit ni de dominer les autres, ni d'être dominé ; ni de dompter la nature, ni d'être écrasé par elle ; mais d'appartenir à un ensemble plus vaste, de rétablir la relation, de devenir membre* »¹.

Cette tension entre « liberté et émancipation » d'une part, « appartenance et solidarité » d'autre part, est présente également dans la science politique.

L'autonomie : un concept fondateur de la liberté politique, sujet à de fortes tensions dans une société qui fabrique de l'exclusion

D'un point de vue juridique et politique, la notion d'autonomie renvoie de manière générale à la philosophie des Lumières et, en particulier, à J.-J. Rousseau pour qui les individus ne sont vraiment libres et autonomes qu'en entrant en association. « *L'association libre des individus et leur soumission à la volonté générale permettent la liberté réelle de l'individu et fait de lui un citoyen* »². Cette conception conduira à une conception du libéralisme politique où l'Individu est premier, et les droits individuels privilégiés sur les droits collectifs. Plusieurs courants politiques (socialisme, catholicisme) vont critiquer cette approche : l'individu

(1) Cf. notamment J. Godbout en collaboration avec A. Caillé, *L'esprit du don*, éditions La Découverte, 1992.

(2) K. Chalard, « Pour un usage sociologique de la double généalogie philosophique de l'individualisme », in *Être soi d'un âge à l'autre – Famille et individualisation*, Tome II, sous la direction de F. de Singly, L'Harmattan, « Logiques sociales », 2001.

est d'abord membre d'un groupe (famille, collectif de travail, communautés diverses) ; les appartenances communautaires doivent être reconnues et l'accent mis sur les droits collectifs.

Dans notre culture politique républicaine, l'émancipation individuelle, fortement valorisée, vise la construction d'un citoyen autonome : elle est par conséquent pensée comme un « arrachement » aux divers liens sociaux (en particulier le lien religieux). L'émancipation continue à être faite au détriment de la validation de l'appartenance à une communauté, sans préjugé de conformité au modèle citoyen. L'individu, s'il a des droits, a aussi des devoirs. Ainsi que le rappelle R. Castel¹, « *s'il n'est plus encastré dans des normes collectives [...], il choisit des normes et doit obéir à des normes. Il règle sa conduite sur des référents extérieurs à lui en tant qu'individu* ».

La problématique de l'autonomie vient ainsi résonner avec d'autres débats : suprématie ou non de la loi sur le contrat, unité de la Nation et reconnaissance des minorités... Le débat individualisme et communautarisme, propre à chaque époque, prend aujourd'hui une résonance particulière dans une société marquée par une forte individualisation, productrice d'inégalités et d'exclusion. La question actuelle est de savoir comment faire vivre ensemble des individus autonomes. Ainsi, pour reprendre les termes de J. Roman, « *alors (qu'hier) il s'agissait de faire du lien politique de citoyenneté contre le lien social, tout en le présupposant tacitement, il nous faut aujourd'hui faire du lien social à partir du lien politique, à partir de la citoyenneté* ». Cette tâche historiquement inédite suppose de donner une place plus grande à la logique de la reconnaissance qui prévoit une place pour chacun dans la communauté, et de penser la citoyenneté comme étant aussi « un rapport latéral, de citoyen à citoyen » et non plus seulement un rapport vertical².

L'autonomie, une notion contemporaine de l'individualisation des rapports sociaux

En sociologie, la problématique de l'autonomie se structure essentiellement autour de la tension entre le « Je et le Nous » (N. Elias), autour du rapport entre l'individu et la société. Ce rapport connaît aujourd'hui des transformations profondes. Plus « l'individualisation » – processus corrélé au développement de la modernité – se développe, plus l'autonomie devient – avec l'authenticité – l'une des valeurs suprêmes, un impératif pour chacun dans la construction de son identité. La montée en puissance de l'individualisation interroge fortement le rôle des institutions.

(1) R. Castel, « L'individu problématique », in F. de Singly (dir), *Être soi parmi les autres*, L'Harmattan, « Logiques sociales », 2001.

(2) J. Roman, *La démocratie des individus*, Calmann-Lévy, 1998.

L'individualisation, de quoi parle-t-on ?

Dans la société traditionnelle, et même dans la société industrielle, la destinée des individus, leurs biographies étaient en quelque sorte « préformatées » par les institutions. On avait affaire, pour reprendre les termes de C. Dubar, à « *une suprématie des identifications culturelles et statutaires* »¹. La socialisation, alors à dominante communautaire, visait à assimiler la « tradition » et à produire des individus « conformes », c'est-à-dire appliquant les normes de leur milieu d'origine, de leur classe sociale, de leur culture, et se mouvant dans les rôles et statuts sociaux de père ou de mère, de salarié, de citoyen.

Dans les sociétés modernes avancées, basées sur les principes de l'économie de marché, travaillées par des impératifs de concurrence, d'innovation, et marquées par une accélération du changement, le mode ancien de configuration des identités se transforme substantiellement. On assiste à l'émergence d'un nouveau rapport entre l'individu et la société. La société est traversée par un double phénomène de « détraditionalisation » (U. Beck) et de « désincrustation » (A. Giddens)², qui participe du développement sans précédent de l'individualisation.

Les individus sont arrachés aux conditions traditionnelles des classes et des réseaux d'entraide traditionnels pour être renvoyés à eux-mêmes et à leur destin individuel sur le marché du travail. Désormais, c'est l'individu lui-même qui doit élaborer ses propres définitions, énoncer ses responsabilités ; c'est l'individu qui, comme le souligne U. Beck, « *devient l'unité de reproduction de la sphère sociale* ». Mais, précise cet auteur, l'individualisation ce n'est pas l'isolement, l'atomisation, l'individu détaché de toute relation ; l'individualisation va de pair avec l'institutionnalisation et la standardisation des modes de vie. « *Les individus*

(1) C. Dubar, *La crise des identités*, PUF, 2000.

(2) J. Delcourt, « La socialisation : un processus continu dans une société en changement permanent », in *Jeunesse et société, la socialisation des jeunes dans un monde en mutation*, ouvrage collectif, De Bœck université, 2000.

La détraditionalisation est « *le processus enclenché par la fragmentation ou la désintégration lente ou rapide des formes traditionnelles de la vie sociale, ce qui réduit inévitablement l'efficacité des formes conventionnelles de socialisation et de contrôle social. Un monde en détraditionalisation se caractérise par la perte de sens et de légitimité d'une foule de coutumes, de traditions, d'institutions considérées comme dépassées, de même que des normes et valeurs qualifiées d'archaïques* ». Sur ce sujet, U. Beck, *La société du risque*, Alto Aubier, 2001.

La désincrustation consiste dans la disjonction qui s'opère entre les espaces relationnels et les espaces fonctionnels des organisations ; entre les espaces dans lesquels se déroulent les relations primaires (face à face) et les espaces multiples d'interrelations secondaires (basées sur l'anonymat, voire virtuelles). Cette disjonction ébranle le rôle des institutions classiques de diffusion des savoirs et des savoir-faire, car « *les espaces et les moyens de communication secondaire et tertiaire se multiplient et dépassent rapidement en volume les informations, les messages issus de la communication en face à face [...] exposant ainsi chacun à une infinité de messages contradictoires, à des relations et à des choix qui sont loin de pouvoir être sélectionnés, encadrés ou contrôlés par les aînés ou par les pairs, comme ils l'étaient autrefois par la famille, le voisinage, l'école ou l'internat* ». Sur ce sujet, A. Giddens, *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, 1994.

libérés de la tradition deviennent dépendants du marché du travail et donc dépendants de la formation, de la consommation¹, des réglementations et des systèmes de protection des lois sociales... ».

L'individualisation est par conséquent un processus d'une grande ambivalence.

Au niveau des individus, car ceux-ci ne sont pas égaux face à l'injonction culturelle à la réalisation de soi ; ils ne disposent pas nécessairement des ressources cognitives, psychologiques, morales, sociales, matérielles pour construire leurs trajectoires personnelles.

Au niveau des institutions, car l'individualisation favorise la dérégulation, tout comme elle entraîne une transformation profonde des solidarités et des liens communautaires. Certains membres de la commission ont, à cet égard, témoigné de l'ambivalence des démarches de suivi individualisé désormais largement dominantes dans le travail social qui, d'un côté, favorisent l'expression de la personnalité de l'individu, de l'autre s'immiscent dans l'intimité de la personne et sont parfois vécues comme une forme renouvelée de contrôle social. Cette « individualisation du social »² porte, d'une certaine manière, atteinte à l'action collective dans la mesure où, comme le notent Claude Martin et Jean-Claude Martin, elle contribue à ce que « *les liens personnels priment sur l'appartenance commune à un groupe statutaire* »³.

Au niveau des organisations, la valorisation de l'autonomie permet aux employés de gagner en indépendance mais vient renforcer aussi les contraintes et les exigences à leur égard⁴.

Un grand nombre de personnes sont ainsi amenées à connaître, à un moment de leur vie, sinon une crise d'identité, du moins une fragilisation relative⁵. Ce mal-être concerne particulièrement les jeunes ainsi qu'en témoigne l'augmentation des tentatives de suicide au cours de la dernière décennie, notamment chez les moins de 20 ans⁶. À ce moment de la vie caractérisé par l'explosion des désirs, passer de la situation – propre à l'état de dépendance de l'enfant – où l'on reçoit, à celle où l'on devient

(1) Il est important de noter en effet que le désir de pouvoir faire des choix, de pouvoir faire ce qui correspond à sa nature profonde, est largement encouragé par le marché.

(2) Claude Martin et Jean-Claude Martin, « Liens personnels, liens collectifs », *Lien social et Politiques*, n° 39, 1998.

(3) La prise de conscience des dérives potentielles de l'individualisation du social commence à poindre dans les politiques publiques sous la forme d'approches renouvelées du travail social qui tentent de redonner sens à l'action collective, par exemple en s'inspirant des méthodes anglo-saxonnes de développement communautaire.

(4) Voir sur ce sujet des effets de la transformation du pouvoir dans l'entreprise le dossier « Entreprises, le pouvoir invisible ? », in *Sciences humaines*, n° 125, mars 2002.

(5) Sur ce sujet cf. A. Ehrenberg, *La fatigue d'être soi. Dépression et société*, O. Jacob, 1998 ; ou encore M. Gauchet, « Essai de psychologie contemporaine », *Le débat*, n° 99 et n° 100, 1998.

(6) Haut Comité de la santé publique, *La souffrance psychique des adolescents et des jeunes adultes*, ENSP, 2000.

indépendant et autonome et où l'on va rendre ce qui a été donné, constitue en effet une épreuve difficile dans le processus de construction de soi.

Mais l'individualisation comporte aussi un versant positif ; c'est une chance – renouvelée dans ses modalités – d'émancipation, la possibilité pour l'individu de passer de l'état d'assujéti à celui de Sujet. L'individualisation signifie, comme l'indique C. Dubar, non pas la substitution du « Je » au « Nous » car « il n'y a pas de Je sans Nous », mais potentiellement, « une nouvelle régulation sociale », « la participation active des citoyens à ce qui les concerne, la prise en compte des identités personnelles dans les décisions collectives ».

La société moderne avancée qui renvoie l'individu « *des certitudes industrielles vers les turbulences de la société du risque mondialisé* »¹ renforce ainsi tout à la fois l'aspiration à pouvoir orienter soi-même sa propre vie et une demande forte de sécurité, ou encore « le projet réflexif de soi » et le « besoin de sécurité ontologique », pour reprendre les termes d'A. Giddens².

Les aspirations à l'autonomie s'inscrivent dans un contexte où « le privé devient politique »

Les aspirations grandissantes à l'autonomie, les transformations des comportements privés qui en découlent, peuvent, comme le soulignent J. Commaille et C. Martin³, « être interprétées comme “une démocratisation de la vie personnelle” en correspondance avec la démocratie politique, puisqu'on y observe l'affirmation d'un principe d'autonomie, de relations libres et égales, la capacité des individus à être “self reflexive” et autodéterminés, c'est-à-dire en capacité de délibérer, de juger, de choisir et de négocier ».

De plus, la politisation de l'espace privé ne tient pas seulement à la diffusion d'idées libérales dans les relations interindividuelles, elle résulte aussi de la mobilisation des mouvements sociaux au nom de la défense des valeurs démocratiques. Il est intéressant de mettre ici en parallèle les revendications des mouvements étudiants et des mouvements de jeunesse dans la période récente⁴ avec celles portées par les mouvements féministes quelques années auparavant. De la même manière, les transformations revendiquées traduisent à la fois une volonté d'émancipation au sein de la cellule familiale et la reconnaissance d'une place dans la vie sociale et professionnelle. À l'instar des collectifs de femmes, les mouvements de jeunes prétendent à une autodétermination de la vie personnelle,

(1) U. Beck, « Le conflit des deux modernités et la question de la disparition des solidarités », *Lien social et Politiques*, n° 39, 1998.

(2) F. de Singly, K. Chaland, « Quel modèle pour la vie à deux dans les sociétés modernes », in *Le lien familial, Comprendre*, n° 2, PUF, 2001.

(3) J. Commaille, C. Martin, « La repolitisation de la famille contemporaine », in *Le lien familial, Comprendre* n° 2, PUF, 2001.

(4) Qui se sont amplifiées notamment à partir du séminaire sur l'autonomie de la jeunesse organisé à l'initiative de la Fédération des mutuelles de France en l'an 2000 et diffusées ensuite dans la sphère politique, au niveau des partis.

à une indépendance économique et sociale, à l'individualisation des droits en invoquant les principes fondateurs de l'ordre démocratique, la liberté, l'égalité, la justice sociale.

L'apport de la sociologie est, comme on vient de le voir, particulièrement fécond pour expliquer la montée des aspirations à l'autonomie dans les sociétés modernes avancées. Il l'est aussi pour mettre en exergue deux dimensions distinctes du processus d'individualisation : l'autonomie et l'indépendance.

La relation dialectique entre autonomie et indépendance

Comme le montre en effet F. de Singly, « pour devenir un "individu individualisé", il faut avoir les moyens d'adosser les formes de l'autonomie sur une structure objective d'indépendance, notamment économique ». « L'indépendance, [nous dit-il], et notamment l'indépendance économique est la manière dont l'individu peut, grâce à ses ressources personnelles tirées de son activité, moins dépendre de ses proches. L'autonomie est la maîtrise du monde dans lequel cette personne vit, monde défini par l'élaboration soit de règles personnelles, soit en cas de vie commune, de règles construites dans la négociation à plusieurs. Lorsque ces deux dimensions sont réunies, indépendance et autonomie, alors l'individu moderne a le sentiment d'être libre, au moins dans sa vie privée ».

L'accès à l'autonomie et l'accès à l'indépendance sont bien évidemment en forte interaction ; cependant il n'y a pas de règle générale : si l'indépendance matérielle contribue fortement à l'autonomie, dans certains cas on peut être indépendant sans être autonome ; inversement, on peut aussi être tout à la fois dépendant et autonome ¹.

L'individualisation complète, si l'on peut dire, résulte d'un long processus de socialisation, dont la phase primaire à l'enfance et à l'adolescence est capitale, mais qui n'est pour autant pas achevée et se poursuit à travers des redéfinitions identitaires de plus en plus fréquentes à l'âge adulte ². La jeunesse devient alors une période de la vie particulièrement intéressante à observer puisqu'elle se caractérise, comme le montre F. de Singly, par une dissociation entre les deux dimensions de l'individualisation que sont l'indépendance et l'autonomie ³.

(1) Une illustration de cette dernière situation est fournie par E. Ramos, « La défense d'un petit monde pour un jeune adulte vivant chez ses parents », in F. de Singly, *Libres ensemble, l'individualisme dans la vie commune*, Nathan, 2000.

(2) Sur ce sujet, voir en particulier J.-P. Boutinet, *L'immaturation de la vie adulte*, PUF, 1998.

(3) F. de Singly, « Penser autrement la jeunesse », *Lien social et Politiques*, n° 43, 2000.

La jeunesse, une période de clivage entre indépendance et autonomie

Depuis vingt-cinq ans, comme on l'a vu au chapitre précédent, la situation des jeunes a été marquée de manière générale par un retard de l'accès à l'indépendance ; pour autant la plupart d'entre eux se trouvent dans des conditions sociales et psychologiques telles qu'ils peuvent disposer d'une autonomie relative : les parents soutiennent souvent la prise d'un logement propre tout comme ils acceptent plus facilement que par le passé les relations de couple.

Si la question des jeunes adultes, de leur autonomie est devenue une question politique, c'est, comme l'explique fort bien de Singly, que la dissociation entre indépendance et autonomie a été dévaluée. « *Si l'autonomie sans indépendance est perçue comme inférieure à l'autonomie avec indépendance, c'est parce que l'autonomie acquise dans le premier cadre s'inscrit dans une relation inégale (soit celle des rapports entre genres, soit celle des rapports entre générations) et est donc toujours en partie concédée* ». Ce qui, d'une part, nous amène à la question suivante : quelle peut être la nature de l'égalité dans une relation par nature dissymétrique ? et, d'autre part, souligne l'importance d'offrir aux jeunes les moyens de conquérir leur indépendance matérielle pour sortir d'une dépendance interpersonnelle.

Dans la sociologie de la jeunesse, on est en présence de travaux qui vont mettre l'accent sur l'importance de l'indépendance et considérer l'autonomie comme l'étape ultime d'un processus ; tandis que d'autres vont davantage se préoccuper de la transformation des relations entre générations dans des situations alliant dépendance et autonomie.

Pour O. Galland, la jeunesse est ainsi l'âge où l'on passe de la dépendance à l'indépendance, et l'autonomie est la capacité à pouvoir assumer sa propre existence, et cela pas seulement du point de vue économique et social. L'autonomie est donc *l'aboutissement du processus de construction de soi* au fil duquel le jeune aura franchi un certain nombre d'étapes. L'autonomie suppose ainsi, selon cet auteur, la détention de quatre attributs principaux : avoir un emploi stable, jouir d'un logement indépendant, disposer de revenus essentiellement tirés de l'activité, être en mesure de partager sa vie avec quelqu'un.

Pour V. Cicchelli, la condition juvénile actuelle est structurée par un grand paradoxe : le développement concomitant de l'individualisation des trajectoires et de leur institutionnalisation¹, tension potentiellement génératrice de frustration. Cet auteur, à l'inverse du précédent, s'intéresse moins aux étapes du parcours vers l'indépendance qu'à la construction de l'autonomie dans une situation de dépendance, autrement dit à la relation autonomie/hétéronomie. L'autonomie, nous dit-il ainsi, est une *expérience* spécifique qui concerne chacun tout au long de sa vie. C'est avant tout un travail relationnel. Chez les jeunes, l'autonomie, « l'accomplissement de soi », se construisent aujourd'hui dans le cadre d'un

(1) C'est-à-dire du rôle important joué par les institutions dans leur définition.

parcours individuel de maturation psychique et psychologique qui légitime le rôle des parents ; en d'autres termes, elle s'acquiert « *par la médiation d'un autrui significatif* »¹.

Approche fonctionnaliste mettant l'accent sur l'institutionnalisation des parcours d'un côté, approche plus interactionniste se focalisant sur la quête identitaire de l'autre, ces deux regards doivent être davantage considérés comme complémentaires que comme antagonistes², si l'on souhaite embrasser la complexité de la notion d'autonomie.

L'autonomie en action : essais de définition

Le détour par les sciences sociales souligne la richesse de la notion d'autonomie et met en exergue la pluralité des enjeux auxquels elle renvoie. Dans le langage commun, autonomie et indépendance tendent à être la plupart du temps employées l'une pour l'autre. Pour autant, il n'est pas inutile de s'arrêter sur la manière dont les acteurs sociaux appréhendent cette problématique.

L'autonomie vue par les jeunes

Dans le cadre de cette approche de nature plus pragmatique, une question évidente surgit alors : comment les jeunes eux-mêmes conçoivent-ils l'autonomie ? À cette question, la dernière enquête sur les valeurs des Français³ n'apporte pas de réponse directe. Nous nous sommes donc référés aux deux seules sources disponibles – à notre connaissance – sur le sujet : le sondage réalisé par la SOFRES en janvier 2000 pour le compte de la Fédération des mutuelles de France à l'occasion du séminaire « Autonomie de la jeunesse » d'une part, la contribution des membres du Conseil national de la jeunesse⁴ dans le cadre des travaux de la commission.

(1) Cicchelli emprunte la notion « d'autrui significatif » à P. Berger et H. Kellner, « Le mariage et la construction de la réalité », *Dialogue*, n° 102, 1988.

(2) Il reste cependant qu'ils divergent aussi sur les représentations de l'âge adulte que leurs analyses sous-tendent ; dans le premier cas, l'âge adulte demeure le pivot du cycle de vie, l'âge de la stabilité, un aboutissement statutaire ; dans le second, l'âge adulte apparaît tout comme la jeunesse comme une période de construction de l'identité dans un réseau d'interdépendances. Sur ce sujet, voir V. Cicchelli, « Les jeunes adultes comme objet théorique », *Recherches et Prévisions*, n° 65, CNAF, 2001.

(3) P. Bréchon (dir.), *Les valeurs des Français, évolutions de 1980 à 2000*, A. Colin, 2000. Voir aussi l'exploitation secondaire de cette enquête : O. Galland et B. Roudet (dir.), *Les valeurs des jeunes, tendances en France depuis 20 ans*, L'Harmattan, coll. « Débats Jeunesses », 2001.

(4) Le Conseil national de la jeunesse est composé de 178 jeunes de 16 à 28 ans nommés pour un mandat de deux ans renouvelable une fois. Ces membres sont répartis en deux collèges : le collège des représentants des conseils départementaux et le collège des organisations nationales de jeunesse. Au sein de ce dernier collège, figurent les représentants des mouvements syndicaux et politiques, des associations, ainsi que les mouvements lycéens et étudiants.

Le libellé des trois questions retenues dans le sondage SOFRES/FMF

Question 1 : Nous allons parler de la situation des jeunes entre 16 et 30 ans aujourd'hui en France. D'une manière générale, cette situation vous paraît-elle satisfaisante ou pas, satisfaisante du point de vue :

- de leur accès à la santé ;
- de leur place dans la société ;
- de leur niveau de vie ;
- de leur indépendance matérielle ;
- de la manière dont la société les considère ;
- de la possibilité de trouver un travail ?

Question 2 : Pour quelqu'un de votre âge, être autonome, qu'est-ce que cela signifie ? en premier ? et en second ?

Question 3 : Pour un jeune de votre âge, pensez-vous qu'on peut être autonome dans la vie :

- tout en vivant chez ses parents ;
 - sans avoir de revenus réguliers ;
 - sans avoir accès personnellement à la prévention et aux soins ;
 - sans avoir d'emploi ?
-

Les résultats tendent dans la même direction.

Tout d'abord, *les jeunes expriment des attentes fortes d'intégration sociale*. Dans le sondage SOFRES/FMF, les quatre cinquièmes des jeunes (16-30 ans) mettent d'abord en avant le fait que leur situation est la plus insatisfaisante du point de vue de leur possibilité de trouver un travail, puis de leur niveau de vie, enfin de leur indépendance matérielle. Partant, l'ensemble des jeunes exprime aussi une insatisfaction importante sur la manière dont la société les considère, ainsi que sur leur place dans la société. Cette insatisfaction est la plus forte chez les 21-25 ans. Implicitement, et on peut faire à nouveau un parallèle avec les revendications féministes il y a quelques années, les jeunes dénoncent ici « un tort »¹ qui leur est fait dans la sphère économique et sociale.

Il n'est donc pas étonnant que les jeunes, dans leur définition de l'autonomie, – à travers les items « gagner de l'argent en travaillant » et « on ne peut pas être autonome sans avoir d'emploi » – privilégient le fait de « ne pas être sous la coupe », et en particulier de pouvoir avoir des revenus pour assurer leur propre existence. *L'indépendance matérielle est pour eux constitutive de l'autonomie* et ce, d'une manière plus affirmée pour les 21-25 ans que pour les 16-20 ans. Un second item recueille aussi la quasi

(1) Sur ce sujet voir P. Cingolani, « La famille entre ordre social et indétermination démocratique », in *Comprendre*, n° 2, *op. cit.*

majorité des réponses : « ne plus vivre chez ses parents ». Outre le fait d'être moins dépendants de leur famille, cette réponse manifeste une forte quête identitaire, le souci de disposer d'une plus grande liberté et d'une certaine émancipation dans la sphère privée. Ce type de réponse décroît en effet avec l'âge, le problème disparaissant progressivement.

Enfin, partant de ces définitions, l'accent est mis sur la *nécessité de donner aux jeunes les conditions de réalisation de l'indépendance pour pouvoir accéder à l'autonomie* : l'éducation, la formation, l'emploi, le logement, l'existence de lieux de sociabilité apparaissent comme les leviers essentiels dans cette perspective. La contribution du Conseil national de la jeunesse aux travaux de la commission est à cet égard significative.

Les conditions d'accès à l'autonomie selon les membres du Conseil national de la jeunesse

Tout d'abord, l'accès à l'éducation et à une formation initiale de qualité est essentiel pour les jeunes. Dans ce cadre, les jeunes doivent pouvoir être conseillés dans leur orientation, et trouver des réponses à leurs interrogations, leurs incertitudes quant à une voie suivre. Et surtout, une coordination efficace des acteurs concernés doit être assurée. Cette remarque est d'autant plus vraie pour les jeunes qui rencontrent des difficultés et qui peuvent être confrontés à l'échec scolaire et sortir du système éducatif sans qualification.

Une formation, des études permettent d'envisager l'accès à l'emploi, autre condition tout aussi fondamentale de l'autonomie. Cet emploi doit être stable et de qualité et ainsi permettre une réelle indépendance financière et la réalisation de projets de vie. Cet emploi offre au jeune une sorte de reconnaissance sociale, la possibilité de se sentir utile. L'accès à l'emploi et donc à un salaire régulier « ouvre les portes » de l'accès au logement, des loisirs, de la mobilité. Sachant que la plupart des jeunes débutent leur carrière par des emplois dits précaires ou aidés, on peut dès lors se demander comment faire en sorte d'éviter ces « sas » d'emplois alternés avec des périodes de chômage indemnisé ou non. Nous voudrions également attirer l'attention de la commission sur la situation particulière des jeunes qui choisissent (ou qui sont contraints à suivre) la voie du travail non déclaré, de l'économie parallèle. En effet, il ne faut pas faire l'impasse de cette réalité dans notre analyse.

La question de l'accès au logement est très importante que ce soit pour les jeunes étudiants travailleurs ou chômeurs. Nous voudrions cependant insister sur la situation des jeunes « travailleurs pauvres » qui ont des difficultés importantes d'accès et de maintien au logement par manque de ressources. Les

barèmes et les plafonds ne leur permettent pas de bénéficier des aides traditionnelles à taux élevé. La part de participation propre au jeune reste trop élevée pour ses moyens. De plus, les garanties et les montants des cautions locatives restent bien souvent trop élevés pour permettre à ces jeunes d'accéder à un logement. De plus, nous pensons qu'il est capital de développer l'offre de logement (social, privé, et foyer de jeunes travailleurs) en milieu rural.

*Toujours au niveau de la ruralité, la question de la **mobilité** est aussi à prendre en compte. En effet, les jeunes en milieu rural n'ont pas les mêmes facilités en terme de formation, d'accès à l'emploi et donc au logement (cf. paragraphe ci-dessus).*

*À l'heure de la mondialisation de l'information et de la communication, permettre un accès plus grand **aux nouvelles technologies** devrait également être une priorité.*

Enfin, l'exercice de la citoyenneté est une des conditions d'accès à l'autonomie pour le jeune.

La relation dialectique existant entre autonomie et indépendance est donc confirmée à travers ces expressions de jeunes. Qu'en est-il pour les autres membres de la commission ?

Les conceptions présentes au sein de la commission nationale pour l'autonomie des jeunes

Au-delà des débats de la commission, le président et les rapporteurs ont estimé utile d'organiser des rencontres bilatérales avec les membres qui souhaitaient avoir des échanges approfondis pour mieux expliciter leur position. À partir des comptes rendus de ces rencontres, on dispose donc d'un matériau très intéressant concernant les conceptions de l'autonomie partagées par les membres de la commission. Trois visions principales se dégagent qui ne sont pas nécessairement exclusives les unes par rapport aux autres mais mettent l'accent sur des dimensions particulières de l'autonomie.

L'autonomie renvoie, pour les uns, à la capacité de faire des choix, choix aujourd'hui contraints pour les jeunes tant par l'offre de politiques publiques que par les familles.

On peut voir là l'expression d'aspirations à une plus grande maîtrise individuelle de ses choix de vie, de la construction de son parcours, d'aspirations à la capacité inconditionnelle à agir, s'engager, décider librement. On trouve parmi les tenants de cette conception, la revendication du droit à vivre sa jeunesse, âge de la vie où l'on peut expérimenter, accumuler des expériences, sans que sa responsabilité ne soit pleinement engagée.

D'autres, qui partagent cette définition de l'autonomie comme liberté de l'individu, lient cependant la capacité de faire des choix à l'indépendance financière qui pourrait être rendue possible à travers la mise en place d'un revenu d'existence, permettant de subvenir convenablement à ses besoins vitaux mais aussi de se former. Ce droit, rappellent-ils, est inscrit dans le Préambule de la Constitution pour chaque personne étant dans l'impossibilité de travailler. D'autres encore qui, divergeant des précédents sur la pertinence d'un revenu de citoyenneté, estiment que la liberté de choix doit être garantie avant tout par des droits collectifs qui constituent des cadres de sécurisation des parcours individuels : droit à la formation, à l'emploi, au logement, à la santé, etc. Autrement dit, la capacité de faire des choix suppose l'existence et surtout l'effectivité de « droits-créance » sur la collectivité.

Une troisième conception insiste d'abord sur le fait que l'autonomie comme capacité à maîtriser ses choix de vie ne s'octroie pas ; c'est une conquête de l'individu, elle se construit par apprentissages successifs dans le cadre du processus de formation de l'identité. L'autonomie s'acquiert dans la relation à autrui, en particulier à travers les échanges avec des proches : parents, frères et sœurs, amis. Toutefois – outre la famille – l'école, le travail, la vie affective, la vie associative, les loisirs, etc., concourent aussi à l'acquisition de l'autonomie à travers des expériences hétérogènes permettant aux jeunes de faire l'apprentissage des responsabilités et d'exercer leur solidarité¹. Ensuite, cette conception, à l'instar de la précédente, met l'accent sur le fait que l'acquisition de l'autonomie est favorisée par l'accès à une indépendance matérielle. Il importe donc que la collectivité (l'État, les collectivités territoriales, les entreprises...) propose des cadres, des points d'appui, permettant cet accès à l'indépendance, en particulier à travers les systèmes de formation et d'insertion professionnelle. Dans une telle perspective, l'aide financière fournie par la collectivité ne constitue qu'un levier secondaire ; elle vise à offrir aux jeunes des conditions satisfaisantes permettant de suivre une formation, d'acquérir des compétences, d'accéder à l'emploi.

En d'autres termes, la première conception valorise la liberté mais aussi, en quelque sorte, la figure d'un individu mu par ses intérêts personnels et immédiats ; la seconde lie, quant à elle, la capacité à faire des choix à des conditions d'indépendance matérielle que la collectivité se doit d'offrir aux individus, l'accent est mis sur la nécessité d'articuler liberté et sécurisation des parcours individuels ; la dernière, enfin, rattache l'acquisition de l'autonomie au processus de construction de l'identité, d'une part, et à l'existence de conditions matérielles d'existence, d'autre part : ici est privilégiée l'idée selon laquelle l'acquisition de l'autonomie suppose une implication conjointe de l'individu et de la collectivité.

(1) La sociabilité juvénile fournit un terreau fécond pour la réalisation d'apprentissages sociaux, les jeunes apprennent à travers ces relations à négocier leur place, à gérer des contradictions, à exploiter des ressources, à concilier des compétences et des contraintes, à orienter leurs parcours. Sur ce sujet, voir notamment C. Bidart, « Se lier et s'orienter », *Agora Débats Jeunesses*, n° 17, L'Harmattan, 1999.

Ces différentes conceptions font apparaître des divergences quant aux priorités à donner aux différents enjeux qui s'articulent autour de la problématique de l'autonomie des jeunes. Priorité sur laquelle il convient de s'arrêter un instant dans le cadre de la démarche de clarification ici engagée.

Les enjeux liés à la problématique de l'autonomie des jeunes

Trois grandes catégories d'enjeux apparaissent, liées à la spécificité de cette période de la vie : l'intégration sociale des jeunes, la réduction des inégalités, la construction de soi.

L'intégration sociale des jeunes générations – leur « entrée en responsabilité » – apparaît indéniablement comme la question première à laquelle la commission se doit de répondre pour favoriser l'autonomie des jeunes

L'entrée des jeunes générations dans la société est en effet un devoir que les générations aînées et la collectivité dans son ensemble ont à assurer tout comme leurs générations précédentes l'ont fait pour eux ¹. Il s'agit avant tout d'organiser la succession des générations ² et de permettre aux jeunes, voire aux générations futures, de disposer d'un maximum d'atouts pour leur développement et, partant, pour celui de la société. Les questions posées renvoient à un projet de société. Que transmettre, et comment, pour introduire les jeunes dans la société, les aider à prendre leur place, y apporter leur propre vision du monde, que faire et comment pour les préparer à assumer leurs responsabilités dans leur vie personnelle et sociale ? Quel avenir souhaitons-nous pour eux et comment les aider à façonner cet avenir ? Dans quelle société voulons-nous qu'ils vivent ? Pour répondre à ces questions, il ne faut pas perdre de vue que la manière dont une génération aborde la vie active n'est pas neutre sur la poursuite de son parcours.

Or, ainsi que l'a indiqué l'ensemble des sociologues auditionnés par la commission le 17 janvier 2002, le plus grand changement relatif à l'entrée des jeunes dans des responsabilités concerne l'entrée dans la vie active.

Comme on l'a montré dans le chapitre précédent, la transition entre l'école et l'emploi est devenue plus longue, plus précaire, plus

(1) Il serait erroné de considérer ce qui se transmet dans le cadre de cette « chaîne générationnelle » (Gaullier, 2000) en simples termes d'équité, là où l'enjeu principal est la préparation de l'avenir.

(2) Il n'est pas inutile, à cet égard, de rappeler les propos de P. Bourdieu : « *Le problème de la jeunesse se pose quand quelque chose ne va pas dans l'ordre des successions, du côté de la transmission du pouvoir et des privilèges entre ce que l'on appelle les générations.* »

incertaine, plus inégale. On assiste à une désynchronisation des étapes qui jalonnent le chemin vers l'indépendance et l'autonomie et à la disparition des rites de passage (service militaire, baisse des mariages, etc.). Par ailleurs, on constate une forte « institutionnalisation » de la jeunesse à travers la multiplication des dispositifs mais l'efficacité d'un certain nombre d'entre eux est discutée.

Au premier chef, l'école a été au centre des débats de la commission : n'a-t-on pas renforcé excessivement le poids de l'école dans la détermination des trajectoires ? Force est de constater que l'expérience juvénile est sous l'emprise très forte du calendrier scolaire, l'allongement des études ayant servi d'amortisseur au chômage. Ce contexte a permis l'émergence d'un modèle « classes moyennes » de l'expérience juvénile, dans lequel l'autonomie personnelle est très valorisée et le contrôle social se transforme en une pression sur la réussite scolaire. Comme le montre V. Cicchelli, le discours des parents prend la forme d'une injonction paradoxale : « je te soutiens et suis tolérant vis-à-vis de ton mode de vie, mais tu dois réussir tes études » ; l'appel à la responsabilité du jeune est sollicité.

Cet idéal éducatif se diffuse désormais dans les classes populaires. Or il y est plus difficile à atteindre, soit parce que les familles n'ont pas toujours les ressources nécessaires, soit parce que la régulation scolaire ne fonctionne pas de manière optimale. On a ainsi affaire dans les faits, comme l'indique F. Dubet, à trois types d'attitudes juvéniles face à l'école dans un certain nombre d'établissements dits difficiles : la manière « Canada dry » où l'on reste dans un cadre scolaire mais ce cadre n'a plus de sens : il donne au mieux un minimum de dignité ; le repli, l'enfermement ; l'opposition au système scolaire. Ces jeunes se sentent d'une certaine manière enfermés dans une situation d'attente dont ils ne voient pas l'issue. On assiste également à une limite de la démocratisation de l'université (on a parlé à cet égard de « démographisation »), beaucoup de diplômés ne sanctionnent aucune compétence.

Ne conviendrait-il pas dès lors de permettre aux jeunes de découvrir plus tôt la vie active, l'entreprise, le travail ?

Pour nombre de jeunes, le travail est plus qu'une source de revenus, c'est une épreuve véritable, capitale dans la construction de soi. Comme Claude Dubar l'a souligné, lors du séminaire de la commission, ce rôle primordial du travail dans la construction identitaire se renforce car le travail devient de plus en plus relationnel. On peut ainsi considérer la vie professionnelle comme un parcours qui oblige à des transactions continues avec des partenaires, entre soi et son environnement. L'un des enjeux majeurs pour l'avenir est le passage du statut à vie donné par le diplôme à la réalisation d'un parcours professionnel impliquant plus de mobilité, volontaire ou subie. Or ce n'est pas seulement à l'école que l'étudiant peut apprendre à donner du sens à son parcours. C'est la raison pour laquelle il est important d'offrir aux jeunes, à l'entrée dans la vie active, une expérience de gestion de son parcours avec d'autres, un temps dévolu à l'apprentissage de la négociation, de la relation, de la gestion collective d'une situation, un temps constitutif de « l'autonomie », permettant la réalisation d'expériences « vitales ». Cette construction du sens du parcours

n'existe pas actuellement dans les situations de travail volontaire ou contraint de beaucoup de lycéens et étudiants aujourd'hui. Derrière cette question, se trouve bien évidemment aussi posée celle des modes d'acquisition des compétences.

Si l'on veut soutenir les jeunes dans l'accès à l'indépendance et à l'autonomie, c'est sur ces cadres structurels qu'il convient d'agir en différenciant les réponses en fonction de leur situation d'activité. Dire ceci, c'est affirmer en d'autres termes que la jeunesse ne peut être considérée comme une catégorie ayant des droits collectifs spécifiques. Cette catégorie, dans cette optique, ne fait pas sens compte tenu de la grande diversité des situations qu'elle revêt. De même, dans cette conception, si un âge de la vie constitue une réalité sociologique, celle-ci ne peut suffire à fonder un statut.

La réduction des inégalités qui traversent la population jeune (étudiants/autres jeunes en particulier) dans un contexte d'individualisation de la société constitue une préoccupation prioritaire largement partagée au sein de la commission

Cette dimension sociale de l'autonomie est essentielle. Comme l'a souligné François Dubet, la responsabilité de l'institution scolaire dans le creusement de la diversification des sorts sociaux est aujourd'hui avérée, même si d'autres facteurs externes au fonctionnement du système éducatif jouent aussi un rôle important. Il faut être à la fois plus exigeant par rapport à l'école car tout individu a droit à une formation de qualité mais, simultanément, attendre moins de l'appareil scolaire dans la configuration des trajectoires sociales. Ces inégalités entre jeunes face à l'investissement éducatif de la collectivité sont d'autant plus préoccupantes que le caractère hégémonique de la formation initiale et l'emprise du modèle scolaire sur la détermination des positions sociales se sont accrues.

Ce constat pose la question des voies de la réussite ; pour l'heure, seul le congé individuel de formation ouvre la perspective d'une réduction des inégalités *via* la formation continue, mais peu d'individus y ont accès. Nous sommes encore loin de la formation tout au long de la vie, bien que celle-ci devienne un impératif de premier ordre à la condition de ne pas la substituer à l'amélioration nécessaire de la formation initiale.

De manière générale, au-delà des inégalités scolaires, beaucoup de membres de la commission partagent l'idée selon laquelle il importe d'aider davantage ceux qui en ont le plus besoin. La perspective de l'universalité de l'aide publique peut donner trompeusement « l'apparence de l'équivalence » selon les termes de José Rose ; il faut au contraire tenir compte de la diversité, soit par un ciblage catégoriel plus fort (J. Rose), soit par une individualisation renforcée des réponses (F. Dubet). C'est aussi une raison pour laquelle l'idée d'une allocation qui ne serait versée qu'au seul motif que l'on est jeune paraît devoir être écartée pour la majorité des membres de la commission.

La construction de soi et la reformulation des relations familiales à l'entrée dans l'âge adulte doivent également être prises en compte

L'autonomie se conquérait autrefois contre les adultes : ainsi l'accès à l'indépendance résidentielle a été précoce jusqu'en 1957 (Courgeau, 2000), tant que prévalait un modèle autoritaire de la famille. Aujourd'hui nombre de jeunes adultes, étudiants ou chômeurs, demeurent plus longtemps à la charge de leurs familles, et l'autonomie s'acquiert avec le soutien de la famille. Les relations jeunes adultes-parents fonctionnent alors selon une logique complexe d'obligations réciproques. On ne peut pas réduire l'aide de la famille à un échange utilitariste en vue d'assurer la réalisation d'une insertion professionnelle et sociale future, où les aides interviendraient en quelque sorte par défaut de l'aide publique : « Je te donne des moyens, tu assures la promotion sociale de la famille ». On ne peut pas regarder non plus la famille comme une petite démocratie où triompheraient le dialogue et la négociation.

En favorisant l'insertion, les parents poursuivent leur rôle éducatif et expriment également le souci de favoriser « l'entrée du jeune dans l'âge adulte de la maturité et de la responsabilité ». Ils poursuivent simultanément deux buts distincts : favoriser la meilleure insertion possible sur le marché du travail, anticiper les effets négatifs d'une dépendance prolongée sur l'aptitude de leurs enfants à se prendre en charge. L'aide au départ du logement familial peut ainsi être regardée comme une des modalités « d'insertion progressive des jeunes au sein des générations » qui s'opère à travers des relations complexes de réciprocité entre parents et « grands enfants ».

Il y a réciprocité dans ce processus car il implique autant les parents que leurs enfants. Comme le résume Cicchelli, « *les parents somment les jeunes d'être plus mûrs tout en prolongeant des formes de contrôle et de mise sous tutelle typiques de l'adolescence* », « *ils demandent aussi à être considérés comme des personnes à part entière et non comme des pourvoyeurs de ressources* » ; les jeunes réagissent de manière très diverse à ces demandes de leurs familles, ils y répondent à travers trois types d'attitudes : la gêne, l'aisance relative (réponse ajustée à la norme parentale), l'aisance ostentatoire (seul le jeune est en capacité de juger), ils soumettent d'une certaine manière leurs parents à une injonction paradoxale en leur demandant plus d'autonomie et plus de soutien.

Ce processus se réalise dans le respect d'une certaine asymétrie des statuts parents-enfants et le plus souvent hors de tout conflit générationnel dans le cadre d'une certaine égalité « *dans l'estime que chacun doit à l'autre*¹ *en vertu de son humanité profonde, de son soi humanitaire* ». Dans ces obligations réciproques s'opère une reformulation du lien, « *un réajustement des distances générationnelles, qui conduit à une séparation progressive réciproque, à la base duquel il y a d'un côté les processus d'individualisation/différenciation, de l'autre la "naissance sociale" du*

(1) Ici les parents et les « grands enfants ».

jeune, qui arrive par la médiation de la famille », selon les termes de Scabini et Marta (1995) repris par Cicchelli.

Le problème est que l'égalité en dignité ne s'acquiert qu'au prix d'efforts réciproques et volontaires importants et qu'elle est donc instable. Ne faudrait-il pas dès lors repenser les rôles respectifs des parents et de la collectivité publique dans la mise en place de cadres favorables à la construction de l'autonomie ? Ne faudrait-il pas mieux prendre en compte le coût de ces interdépendances prolongées en termes de construction de l'identité ? Ne faudrait-il pas dégager les relations parents-enfants de la dimension matérielle, et des transactions y afférant, afin de les rendre plus libres, plus authentiques, plus désintéressées, plus confiantes ? Dans ce cas, comme en Suède¹ notamment, « *l'intervention publique devrait alors contribuer à avancer cette reformulation de la logique du "care", du soutien entre générations, sans attendre l'intégration professionnelle des plus jeunes* »².

Face à ces trois enjeux que sont l'intégration sociale, la lutte contre les inégalités, et la construction de soi, il faut à la fois énoncer des priorités, et reconnaître qu'ils sont liés les uns aux autres, ce dont les réponses doivent tenir compte.

Conclusion

Si la notion d'autonomie est complexe, on peut cependant, à l'issue de ce chapitre, tenter de la préciser pour orienter l'action publique visant à renforcer cette capacité chez les jeunes.

L'autonomie est un sentiment positif de soi, qui permet à l'individu d'accomplir son « authenticité singulière » (I. Théry). L'autonomie qui est une conquête, n'est jamais conférée, ni acquise une fois pour toutes. On ne peut la considérer comme l'étape ultime d'un processus de construction de l'identité qui s'achèverait au moment du passage à l'âge adulte ; bien au contraire, cet « accomplissement de soi » est une expérience qui concerne chacun, jeune ou moins jeune, tout au long de la vie.

L'autonomie se construit dans la relation avec l'autre, des « autres significatifs » comme le sont en particulier, les parents, les proches, les amis, par l'intermédiaire d'échanges fondés sur la réciprocité. L'autonomie est d'autant plus riche quelle est solidaire.

Mais la construction de l'autonomie nécessite également d'autres points d'appui. Elle a besoin, pour se réaliser, de s'adosser, comme l'indique F. de Singly, « sur des structures objectives d'indépendance », c'est-à-dire sur ce qui peut permettre à l'individu « grâce à ses

(1) M. Jarvin, « L'individualisme dans la culture suédoise », in *Être soi d'un âge à l'autre – Famille et individualisation*, op. cit.

(2) Cf. l'intervention de V. Cicchelli devant la commission.

ressources personnelles tirées de son activité, de moins dépendre de ses proches ». Donner aux jeunes les moyens d'accéder aux responsabilités de la vie économique et sociale est donc une condition essentielle de construction de l'autonomie.

Le devoir de la collectivité est d'intervenir sur les voies d'accès à l'indépendance pour favoriser la construction de l'autonomie. L'éducation, la formation, le soutien à l'insertion professionnelle constituent les voies premières pour permettre à chacun d'avoir un emploi, de disposer d'un revenu, d'accéder à un logement, de construire une famille. L'attribution d'une allocation doit être resituée dans cette perspective, ce n'est pas une finalité en soi mais un moyen que consent la collectivité en contrepartie d'une implication à se former et à s'insérer professionnellement. Ce faisant, à travers ces points d'appui vers l'intégration sociale, la collectivité doit aussi veiller à permettre aux jeunes de mieux maîtriser leur trajectoire en ouvrant l'éventail des possibles dans la construction des trajectoires individuelles. Ouvrir les marges de choix dans l'élaboration du parcours de formation, donner la possibilité de mixer ou d'alterner formation et emploi, favoriser la décohabitation choisie, offrir des cadres d'engagement sociaux et culturels pour développer sa personnalité et se rendre utile aux autres, sont autant de leviers pour la construction de l'autonomie.

À partir de la définition de l'autonomie que nous venons d'esquisser, le concept d'autonomie responsable et solidaire peut être proposé comme cadre fédérateur des préoccupations et propositions de la commission. Il vise à exprimer une vision participative de l'autonomie des jeunes qui renforce le lien social, qui l'équilibre, et le rend moins assistanciel, sans tomber dans l'individualisme et la déliaison sociale. Il signifie que la responsabilité et la solidarité doivent s'exprimer :

- de la part de la collectivité à l'égard des jeunes accédant progressivement à l'autonomie ;
- entre les familles et les jeunes, d'une part, et entre les jeunes et les familles, d'autre part, pour conduire dans de bonnes conditions cette progression vers l'autonomie qui diminue la dépendance sans dissoudre les liens ;
- entre les jeunes eux-mêmes, ce qui conduit à fixer des priorités pour lutter contre les inégalités les plus criantes, et à ne pas mettre sur le même plan la situation d'un jeune sans formation, ni emploi, ni revenu, et le désir d'autonomie résidentielle choisie d'un jeune étudiant ou d'un jeune adulte ayant un emploi stable ;
- entre le système productif et institutionnel et les jeunes : l'accès des jeunes à une formation professionnelle et à un emploi de qualité est une priorité collective. En se formant, les jeunes participent à un investissement collectif ; en entrant dans l'emploi, ils contribuent à la production de richesse ; en s'investissant dans la cité, ils participent à la vie collective. Dans ces différentes sphères, ils contribuent ainsi au changement.

**Comment
renouveler
le contrat social
pour bâtir
une autonomie
responsable
et solidaire ?**

Introduction

On s'est attaché tout au long des chapitres précédents à présenter les résultats des diverses approches que la commission a mises en œuvre pour instruire les questions formulées dans son mandat : faut-il, pour appuyer l'autonomie des jeunes, mettre en place une allocation spécifique ? quels doivent en être les critères et les conditions d'attribution ?

Les échanges très riches et empreints d'une grande rigueur et tolérance qui ont eu lieu au sein de la commission ont confirmé ce que laissait entrevoir l'analyse des différentes propositions formulées jusqu'alors : la problématique de l'autonomie des jeunes est particulièrement complexe, tout simplement parce qu'elle renvoie à la question de la place et du rôle des jeunes dans une société en mutation, aux formes de solidarités publiques et privées qui fondent la cohésion sociale, à l'ambition qu'une société se donne pour son avenir.

• Quels sont les principaux enseignements de ces travaux pour définir des orientations et formuler des propositions ?

Confrontée à la montée du chômage des jeunes à partir du milieu des années soixante-dix, la société française a considérablement développé ses interventions en direction des jeunes. Le passage de l'école à l'emploi, la vie des jeunes plus généralement, sont désormais largement structurés par les politiques publiques. Les familles ont été amenées à soutenir ces évolutions. Cependant l'appui, inégal car il dépend de leurs ressources, qu'elles apportent à la construction des parcours de leurs enfants majeurs est vécu par nombre de ceux-ci comme une dépendance prolongée pouvant parfois limiter leur liberté de choix.

Avec le relèvement rapide du niveau d'éducation et de qualification, les jeunes générations disposent de réels atouts pour affronter les défis qui sont ceux de l'entrée dans une société de la connaissance. La confiance en leur capacité d'affronter l'avenir qu'une grande majorité d'entre eux manifeste dans les sondages d'opinion et les enquêtes scientifiques illustre bien la portée de cette évolution ¹. Pour autant, sondages et

(1) Cf. notamment Olivier Galland, Bernard Roudet, éd., *Les valeurs des jeunes*, Paris, L'Harmattan, 2001.

enquêtes montrent aussi que les jeunes portent un regard critique sur l'organisation et le fonctionnement de notre système social. Une fraction significative d'entre eux manifeste – à travers leurs discours et leurs comportements – le sentiment d'être exclus d'une société qui n'a cessé de s'enrichir.

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 de 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.

Dans ce contexte, les aspirations à l'autonomie portées par les jeunes renvoient tout autant à une demande de prise de responsabilité accrue qu'à la quête d'un soutien de la collectivité à l'entrée dans la vie active, dans l'âge « adulte ». Cette aspiration paradoxale, contemporaine d'une société où les rapports sociaux sont marqués par une forte individualisation, trace d'une certaine manière les pistes pour l'action : l'autonomie comme capacité à maîtriser ses choix de vie suppose des points d'appui divers – familiaux et institutionnels – favorisant la construction progressive de l'identité et le développement de la personne ; mais la construction de l'autonomie est aussi conditionnée par l'accès à une indépendance matérielle : il importe donc, en amont, que la collectivité (l'État, les collectivités territoriales, les entreprises, les partenaires sociaux, les associations...) propose des cadres institutionnels permettant cet accès à l'indépendance, en particulier des systèmes pertinents et efficaces de formation et d'insertion professionnelle. Dès lors, l'aide financière fournie par la collectivité doit viser avant tout à offrir aux jeunes des conditions satisfaisantes permettant de suivre une formation, d'acquérir des compétences, d'accéder à l'emploi.

Partant de ces considérations, la mise en place d'une allocation ne saurait, en tant que réponse unique, constituer une réponse satisfaisante pour favoriser l'autonomie des jeunes. Des réponses structurelles doivent être simultanément apportées dans le domaine de l'orientation, de l'éducation, de la formation tout au long de la vie et de l'accès des jeunes à l'emploi, qui constituent les points d'appui les plus sûrs à la construction de l'autonomie. C'est dans le cadre de ces réformes que doivent prendre place des dispositions qui visent à la fois à desserrer les contraintes financières qui pèsent encore fortement sur nombre de familles et de jeunes pour leur permettre des possibilités de choix de parcours, et à favoriser une indépendance financière plus grande.

Polarisée hier sur la question du chômage, aujourd'hui sur celle de l'insécurité, la société française a été amenée à perdre quelque peu de vue que les jeunes ne sont pas d'abord une charge, ni des problèmes à résoudre, mais constituent avant tout une ressource. Investir dans la jeunesse, c'est construire notre avenir commun, c'est perpétuer la chaîne générationnelle qui nous lie les uns aux autres. Cette conviction a été fortement présente tout au long des travaux de la commission. C'est bien cette

conviction largement partagée qui l'amène à souligner que les jeunes et la jeunesse sont partie prenante dans l'actualisation nécessaire de notre contrat social. Il n'a pas semblé à la commission qu'elle s'éloignait de son mandat initial en explicitant ce que lui semblent être les termes des enjeux principaux liés au renouvellement du pacte social.

L'éducation-formation tout au long de la vie, une perspective pour permettre à chacun de devenir plus autonome

Les bouleversements qui sont intervenus dans la configuration de la jeunesse et que nous avons tenté d'orienter et d'organiser à travers l'extension et la diversification des interventions publiques, renvoient par bien des aspects aux mutations à l'œuvre dans les sociétés développées.

Nombre de membres de la commission ont, dans leurs interventions comme dans leurs contributions, souligné la nécessité de proposer de nouveaux cadres de régulation qui tiennent compte de l'ampleur et de la nature de ces mutations, clairement mises en évidence dans plusieurs rapports récents, aux plans national et européen.

Nous sommes entrés dans une société de la connaissance et dans une économie de l'information qui amènent les entreprises à être inscrites dans des processus permanents d'adaptation impliquant de la part des salariés des capacités d'initiative et d'autonomie plus grandes, et pouvant nécessiter aussi pour une partie d'entre eux, des mobilités professionnelles plus importantes, et aujourd'hui le plus souvent subies.

Cette perspective d'une société plus mobile répond aux aspirations des individus à une plus grande autonomie, à la possibilité plus large de choisir leurs parcours professionnels autant que personnels, leurs formes d'engagement dans la société.

L'entrée dans cette société de la connaissance doit conduire à mieux concilier liberté et interdépendance, responsabilité et solidarité, héritage et innovation ; l'accès de tous à l'éducation et à la culture conditionne largement l'évolution de notre avenir démocratique.

C'est bien autour de ces enjeux qu'a émergé l'ambition de promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie, afin que chacun puisse plus librement, mais aussi de façon plus sécurisée, conduire son itinéraire de vie et son parcours professionnel.

Faire de l'éducation tout au long de la vie une réalité pour tous et un droit garanti collectivement est aujourd'hui un chantier ouvert dont le contenu reste à définir car on ne saurait, en la matière, se contenter d'une déclaration de principe.

Dès à présent, les partenaires sociaux ont engagé une négociation sur ce thème en mettant en chantier une réforme de la formation continue. Les acteurs du système éducatif, qu'il s'agisse des organisations professionnelles du secteur, des associations de parents d'élèves, des collectivités publiques – État et régions –, ont eux aussi amorcé des réflexions nombreuses – et formulé des propositions – pour tirer les conséquences de cette nouvelle perspective sur la formation initiale, dont un enjeu majeur est qu'elle puisse préparer les jeunes à apprendre tout au long de la vie.

À l'évidence, la *perspective de l'éducation-formation tout au long de la vie* conduira, comme l'ont montré les échanges au sein de la commission, à une évolution des contenus et des démarches de l'éducation, de la formation et du travail, ainsi que des modalités de leurs articulations respectives.

Même si beaucoup reste à faire pour dépasser les résistances et les clivages liés aux positions institutionnelles en présence et faire émerger une stratégie collective, la commission, qui a souligné l'importance essentielle de la qualité de la formation initiale et de l'acquisition d'une expérience professionnelle dans le processus de construction de l'autonomie des jeunes, est en mesure de formuler une orientation qui viendrait concrétiser la prise en compte de l'éducation tout au long de la vie à travers une vision renouvelée du passage de l'école à l'emploi.

Cette orientation peut prendre appui sur les aspects les plus positifs des évolutions qui ont conduit en une quinzaine d'années à un fort relèvement du niveau d'éducation et de qualification, qui aboutit à mettre les nouvelles générations en situation d'entrer de plain-pied dans la société de la connaissance.

À travers le développement des filières professionnelles, désormais présentes à tous les niveaux de la formation initiale, qui s'ajoutent à la voie plus ancienne de l'apprentissage, une impulsion décisive a été donnée à l'alternance, elle-même renforcée par la mise en place des contrats de qualification et d'adaptation.

Sur la base des acquis – mais aussi des limites – de ces démarches, il convient désormais d'introduire une *étape nouvelle* qui consisterait à développer, puis à généraliser progressivement l'alternance en prévoyant que, dans le cadre de sa formation initiale, tout jeune puisse se voir proposer d'acquérir une expérience professionnelle.

Une large convergence semble se dessiner autour d'une telle perspective dès lors que l'on évite toute ambiguïté sur la nature de la proposition.

Actuellement, quatre catégories de jeunes bénéficient de l'alternance, entendue comme la démarche où la formation qui conduit à une qualification repose sur l'action conjuguée d'un organisme de formation et d'une « entreprise »¹ dans laquelle le jeune exerce une activité professionnelle.

(1) Cette entreprise peut être une entreprise du secteur marchand, un organisme du secteur public, une association.

Il s'agit d'abord des jeunes qui, dans le cadre du lycée professionnel, mais aussi désormais de l'université, ont des périodes de formation plus ou moins longues en entreprise ; ces jeunes sont actuellement sous statut scolaire ou universitaire. Il s'agit ensuite des jeunes en apprentissage sous contrat de travail, l'apprentissage étant désormais possible du niveau V au niveau I. Dans ces deux premiers cas, l'alternance s'inscrit dans la formation initiale.

Il s'agit, par ailleurs, de deux autres catégories pour lesquelles l'alternance relève actuellement de la formation professionnelle continue : les jeunes en contrat de travail – contrat d'orientation, contrat de qualification, contrat d'adaptation –, les jeunes stagiaires de la formation professionnelle, qui bénéficient d'un statut de stagiaire de la formation professionnelle auquel s'attache ou non, selon le cas, une rémunération.

Ces deux derniers cas ont été développés à l'origine dans une perspective de rattrapage pour des jeunes sortis du système scolaire sans qualification ou avec une qualification inadaptée.

La perspective tracée est bien, à terme, d'offrir à tout jeune la possibilité de bénéficier, dans le cadre de sa formation initiale, de la démarche d'alternance combinant « enseignement » et « exercice d'une activité professionnelle », démarche qui est actuellement réservée aux catégories de jeunes que nous avons décrites.

A contrario, il faut préciser que cette proposition écarte l'idée d'un « sas » entre la formation initiale et l'accès à l'emploi consistant à ce que les jeunes soient recrutés sur des contrats de travail particuliers, alors même qu'ils ont acquis, dans le cadre de la formation initiale, une qualification.

La généralisation de l'alternance dans le cadre de la formation initiale doit permettre précisément aux jeunes d'acquérir, dans ce cadre, une expérience professionnelle constitutive de leur qualification et les mettant en situation de professionnalisation. Elle devrait ainsi, à terme, contribuer à réduire le nombre de jeunes sortants de la formation initiale sans qualification et rendre inutile un « sas de professionnalisation ».

Une telle démarche doit contribuer à une nouvelle étape dans le rapprochement et l'articulation entre le système éducatif et le système d'emploi.

S'engager dans une telle voie renvoie à quelques *principes directeurs* autour desquels une convergence semble possible :

- l'ambition collective reste la poursuite du relèvement continu du niveau d'éducation et de qualification, et l'articulation entre formation initiale et acquisition d'une expérience professionnelle ne doit pas préjuger de la durée de la formation initiale ;
- le développement de l'éducation-formation tout au long de la vie suppose que chacun acquière dans le cadre de la formation initiale la « compétence » d'apprendre tout au long de la vie. Cette ambition implique que l'on progresse sur la définition d'une culture commune ; l'acquisition de cette culture commune est le socle d'une qualification dans le cadre de la formation initiale ;
- le système éducatif doit ainsi permettre d'acquérir, au-delà de la culture commune, des connaissances, des compétences et des comportements utiles dans le monde du travail et en dehors du monde du travail ;

- toutefois, il faut reconnaître que certaines acquisitions relèvent de manière privilégiée de l'expérience, et seule l'expérience permet de transformer en compétences des qualifications acquises. Dès lors, il est important de mieux articuler formation et expérience, de mieux reconnaître et mieux valoriser les expériences acquises en dehors du système éducatif dans les cursus de qualification de type professionnel : c'est là l'enjeu de la validation des acquis de l'expérience ;
- le système éducatif s'inscrira d'autant mieux dans ces perspectives qu'il saura devenir, plus qu'il ne l'est aujourd'hui, un acteur déterminant de l'éducation-formation tout au long de la vie.

S'engager dans une telle voie relève d'une grande ambition collective et d'une stratégie que devront élaborer ensemble l'État, les régions ¹, les partenaires sociaux et les partenaires du monde éducatif.

C'est dans le cadre d'une *négociation élargie* que devront être définies les étapes et les conditions de la généralisation de l'alternance.

Pour être efficace, la démarche d'alternance suppose un approfondissement de la coopération entre l'Éducation nationale et ses établissements, et les organismes de formation, d'une part, et les branches professionnelles et les entreprises, d'autre part. Pour être effective, elle suppose un élargissement du nombre d'entreprises qui seraient amenées à s'engager dans le processus ² ainsi qu'une professionnalisation accrue des tuteurs qui seront appelés à encadrer les jeunes et à travailler en liaison avec les organismes de formation.

À l'évidence, *la démarche devrait être progressive*. Elle implique d'aborder des sujets délicats comme celui du statut des jeunes dans la période où ils travaillent dans l'entreprise : faut-il garder les statuts que l'on a évoqués, celui de l'alternance sous statut scolaire et celui de l'alternance sous contrat de travail, ou élaborer un statut mixte où les jeunes seraient pour partie sous statut scolaire et pour partie sous contrat de travail, bénéficiant dans ce dernier cas d'une rémunération qui les mettrait en situation de s'ouvrir des droits ? Faut-il aller vers un nouveau statut *ad hoc* ? Autant de points à approfondir.

Cette nécessaire réflexion aurait le mérite de servir de fil directeur pour clarifier à court terme la situation des jeunes participant à la production dans les entreprises privées, le secteur public et les associations ³.

Pour ambitieuse qu'elle puisse paraître, la perspective tracée peut servir de point d'appui efficace au passage de l'école à l'emploi et, dans le même temps, permettre à chaque jeune de faire l'apprentissage très

(1) Les régions ont depuis les diverses lois de décentralisation une compétence générale en matière de formation professionnelle, une compétence particulière par rapport aux lycées, la responsabilité de la mise en cohérence des diverses voies de formation professionnelle à travers l'établissement de programmes régionaux de développement de la formation professionnelle.

(2) Les diverses fonctions publiques devraient aussi s'engager résolument dans cette démarche, elles représentent 20 % de l'emploi.

tôt de l'éducation-formation tout au long de la vie... c'est-à-dire de la mise en synergie de la formation et de l'activité professionnelle.

Cette perspective pourrait également servir de fil conducteur aux négociations qui pourraient être engagées à court terme pour rendre plus efficaces les divers dispositifs de qualification et d'insertion professionnelle (cf. chapitre VI).

L'ambition du plein emploi

Les difficultés d'accès et de stabilisation dans l'emploi qu'ont connues les nouvelles générations tout au long des vingt dernières années, l'exclusion professionnelle d'une fraction d'entre elles, si elles ne sont pas le seul facteur, constituent la toile de fond du malaise qu'éprouve la société française par rapport à la jeunesse. Elles ont de manière incontestable contribué, pour une fraction de la jeunesse, à un déficit de socialisation qui peut expliquer en partie le développement d'une délinquance d'exclusion¹ porteuse d'incivilités et de violence. Elles ont eu « un effet retour » sur la portée de l'investissement éducatif, qui peut pour certains jeunes aboutir au rejet d'un système qu'ils perçoivent comme incapable de leur offrir des perspectives crédibles d'avenir.

Là où d'autres pays ont historiquement inscrit un choix d'intégration professionnelle des jeunes dans la configuration même de l'organisation des relations entre le système éducatif et l'entreprise – l'Allemagne –, ou su passer des compromis sociaux qui leur ont permis de réduire plus rapidement un chômage parfois important qu'ils ont connu évitant ainsi un affaiblissement de la socialisation professionnelle des jeunes – Suède, Danemark – la France, malgré une politique d'insertion professionnelle ambitieuse, n'a réussi que récemment à réduire le différentiel de chômage entre les 15-25 ans et les autres catégories d'actifs.

Dans une période d'insuffisance d'emploi, liée au décalage entre la croissance régulière de la population active, et la progression limitée – voire la stagnation – du volume des emplois disponibles, la France a, à la différence de ces pays, fait le « choix » implicite de concentrer l'emploi sur la génération des 25-50 ans. Dans les années quatre-vingt, ce choix a conduit à une diminution rapide de la part des jeunes dans la main-d'œuvre dans nombre de secteurs. Ainsi, a-t-on pu parler, au début des années quatre-vingt-dix, d'un véritable arbitrage intergénérationnel sur l'emploi.

(3) Une situation spécifique devrait faire l'objet d'une attention particulière : celle des étudiants déjà qualifiés qui se voient proposer des recrutements dans le cadre de conventions de stages passées entre l'université et l'entreprise – privée ou publique – et participent à la production de l'entreprise qui les accueille sans être pour autant salariés par celle-ci.

(1) Denis Salas dans les Cahiers de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure.

Les travaux qu'ont conduits la DARES et l'IRES récemment ont montré que tel n'était plus le cas aujourd'hui. Ils ont en effet mis au jour que dans la deuxième partie des années quatre-vingt-dix, dans la période de reprise forte de l'emploi, les entreprises avaient plutôt tendance à recruter, à qualifications égales, des jeunes. Par contre, ces travaux ont également montré que les jeunes, comme tous les entrants sur le marché du travail, étaient recrutés sur des contrats dits « atypiques », contrats à durée déterminée et intérim. Cette évolution n'est pas propre à notre pays, les travaux de l'IRES mettent en évidence que, dans la plupart des pays d'Europe, les jeunes supportent largement le poids de la flexibilisation des relations d'emploi, non en leur qualité de jeunes, mais parce qu'ils sont des entrants sur le marché du travail.

Les prévisions démographiques à moyen terme de la population active et les risques de pénurie de main-d'œuvre, notamment qualifiée, qui pourraient se manifester avec plus d'acuité, permettent d'envisager une amélioration progressive de l'emploi des jeunes ; toutefois, les perspectives ne se réaliseront que dans le cadre d'une politique volontariste de retour au plein emploi qui suppose une croissance forte mais aussi riche en emploi.

Maintenir la politique de préférence pour l'emploi suppose une vigilance sur les arbitrages qui seront faits entre le capital et travail, une évolution du coût du travail globalement lié à la productivité du travail, la résorption des écarts micro-économiques entre coût du travail et productivité du travail par un effort maintenu de baisse des charges et d'augmentation des qualifications. Que l'on ne se trompe pas, l'élargissement des possibilités offertes à chaque jeune d'accéder, dans le cadre de sa formation initiale, à une véritable expérience professionnelle peut en soi contribuer à mobiliser de manière renouvelée les entreprises dans la formation et la professionnalisation des jeunes, mais cet élargissement dépendra largement de la situation globale de l'emploi.

Comme on a pu le constater dans la période récente, l'amélioration de la situation de l'emploi qui résulte de la croissance est le moyen le plus efficace pour limiter le recours aux emplois précaires et éviter que le recrutement sur de tels emplois ne se traduise par une insécurité forte pour les salariés concernés.

Les enjeux de l'évolution des relations entre générations

Plus largement, le renouvellement du contrat social passe aussi par une redéfinition des relations entre générations. L'enjeu a changé de nature. Les tensions contemporaines ne s'apparentent en rien à la survivance d'un conflit culturel, version 68. Les jeunes partagent désormais les mêmes valeurs que leurs aînés. Les relations intergénérationnelles se sont

indéniablement pacifiées dans la sphère privée, faisant disparaître le « fossé des générations » mis en exergue par Margaret Mead.

Les conflits potentiels entre générations sont d'une autre nature. Ils portent sur la répartition des emplois, des richesses et des dépenses publiques entre générations. Les tensions auxquelles nous avons actuellement affaire sont liées à l'accroissement des disparités de niveaux de vie des générations entrantes par rapport aux générations précédentes au même âge, en raison d'un accès à l'emploi différé et rendu pour certains plus difficile dans une période de pénurie d'emplois. La reprise récente de la croissance ne nous exonère cependant pas de la nécessité de définir de nouvelles régulations dans notre système de protection sociale. Celui-ci, fondé sur le modèle implicite d'un salarié adulte de sexe masculin, est remis en question par nombre de facteurs, tels que la féminisation de l'activité, la diversification des modèles familiaux et la relativisation de l'âge adulte comme moment central des parcours de vie.

À cet égard, les arbitrages collectifs futurs devront, sans conteste, accorder une attention particulière à la nouvelle donne démographique qui affecte fortement la question du renouvellement des générations, et se caractérise par le « vieillissement » accentué de la population. L'allongement de la durée de la vie est en effet spectaculaire ; en un siècle nous avons gagné – en moyenne – plus de trente ans d'espérance de vie ; la longévité continue à progresser – en moyenne d'un an tous les quatre ans –, même si les inégalités face à la mort et à la maladie perdurent. Ces perspectives démographiques produisent des impacts de nature diverse sur la succession des générations.

La dynamique du cycle de vie

En premier lieu, elles produisent – à définition inchangée des âges de la vie – un déséquilibre important entre les âges avec un gonflement spectaculaire du « troisième âge », les plus de 60 ans représentant d'ores et déjà un cinquième de la population. Ce déséquilibre entre les âges se double d'un déséquilibre entre actifs et inactifs, à durée de vie active inchangée. Peut-on par conséquent continuer à penser de manière identique l'organisation des âges de la vie et la dynamique des parcours dans le cycle de vie ?

Les transferts intergénérationnels

En second lieu, elles ont pour effet d'accroître le nombre de générations coexistant ensemble. Nous entrons, nous disent les spécialistes, dans une société à quatre, voire cinq générations. Les transferts entre générations sont, de ce fait, susceptibles de connaître une profonde évolution. Aujourd'hui, les transferts publics et sociaux ont tendance, comme le disent les experts, « à remonter la chaîne des générations » – les transferts au titre de l'assurance maladie tout comme les retraites en sont une bonne illustration – tandis que les transferts privés vont des plus âgés vers les plus jeunes, la génération intermédiaire jouant un rôle de pivot. Ces transferts privés,

dont on doit reconnaître l'utilité sociale, sont toutefois par la force des choses un facteur d'inégalité entre les jeunes qui en bénéficient et ceux qui s'en trouvent exclus du fait de la faiblesse des ressources de leurs ascendants.

Le bilan de l'ensemble de ces transferts publics et privés, aujourd'hui favorable aux personnes âgées, est-il tenable dans la perspective de vieillissement que nous connaissons désormais ? Un compromis nouveau devra se mettre en place, qui affectera nécessairement la situation des jeunes ; ceux-ci devraient donc, d'une façon ou d'une autre, y être associés. Il y aurait lieu, de leur point de vue, à prendre en considération deux données : d'une part, la charge croissante des retraites ne devrait pas entraîner d'augmentation du coût du travail, freinant l'accès à l'emploi des jeunes, du moins tant que le plein emploi n'est pas rétabli ; d'autre part, il serait légitime que la part de la formation effectuée sous contrat de travail, dans le cadre de l'alternance, donne lieu à une validation correcte des droits à la retraite dans tous les cas.

L'enjeu « générationnel » n'est pas seulement celui de la lutte contre les inégalités sociales ou d'une plus grande justice sociale dans la répartition des fruits de la croissance. D'une certaine manière, aborder la question des relations entre générations du seul point de vue de l'équité présente un certain risque car la part des ressources que la collectivité consacre aux jeunes doit être appréciée en dynamique, de manière différée.

Cette question ne doit-elle pas plutôt nous renvoyer à une interrogation sur ce que la collectivité est prête à investir pour préparer l'avenir ? L'investissement que nous faisons dans la jeunesse est-il suffisant ? L'investissement éducatif de la Nation s'est accru d'un peu plus d'un point de PIB depuis vingt-cinq ans. L'OCDE a montré que la dépense intérieure d'éducation en France (6,2 % du PIB) se situait en 2000 au-dessus de la moyenne des pays industrialisés (5,7 %). Elle précédait notamment l'Allemagne et l'Espagne (5,5 % et 5,3 %). Cependant il est permis de se demander si cet investissement est orienté vers les actions les plus efficaces et s'il produit des résultats suffisants pour affronter les défis de la société de la connaissance et de la mondialisation de l'économie.

Les responsabilités des familles vis-à-vis de jeunes adultes

Accroître l'investissement de la collectivité dans le domaine de l'éducation, en particulier pour permettre aux jeunes de suivre leurs études dans des conditions satisfaisantes, c'est s'interroger également sur le compromis régissant le système actuel d'aide aux familles et aux jeunes : on aide les familles pour aider les jeunes tant que ceux-ci sont considérés comme des enfants à charge et n'ont alors pas de droits propres. Ce compromis comporte cependant des exceptions en raison des aménagements qui ont progressivement été apportés au système : ainsi dans le domaine du logement, les jeunes relèvent du droit commun et disposent de droits individuels, à ce titre ils peuvent se voir allouer directement l'allocation logement sans prise en compte des ressources de leurs parents ; il en va de même en matière d'indemnisation du chômage ; dans une moindre mesure,

les bourses relèvent aussi d'un droit propre du jeune, bien que liées aux ressources de la famille.

Ce compromis familial qui constitue l'une des dimensions du compromis entre générations ne doit-il pas s'adapter aux évolutions majeures de la société que sont l'individualisation des rapports sociaux et la mise en place d'un système de formation accessible à tous, tout au long de la vie ? À l'évidence, cette question ne peut être éludée dans les réformes à venir de notre système de protection sociale.

La mise en place d'aides aux familles a été conçue pour accompagner les familles dans leur rôle éducatif à une période où seule une fraction de jeunes poursuivait des études, tandis que nombre d'entre eux entraient précocement sur le marché du travail. En 1974, lors de l'abaissement de la majorité civile à 18 ans, on n'a pas pris conscience des tensions que ne manqueraient pas de susciter la coexistence de ces droits propres et le maintien d'un système de droits familialisés. En outre, alors que, dans les années quatre-vingt, s'opérait la massification scolaire et que s'accroissaient les charges d'entretien des jeunes, le système des prestations familiales n'a pas évolué, le niveau des aides ne faisant l'objet d'aucune réévaluation réelle, hormis celles liées à l'évolution du coût de la vie ¹. Ce n'est que tardivement en 1994 – à travers la loi famille – qu'ont été prises en compte les transformations qui affectent la socialisation des jeunes. Les modifications apportées au système sont alors de trois ordres : le report des limites d'âge pour le versement des prestations familiales, la prise en compte de nouvelles catégories de jeunes non prises en charge antérieurement car ne suivant pas de formation, la définition de critères d'équité pour l'attribution de nouvelles prestations familiales. Les limites de ces aménagements sont aujourd'hui bien établies, notamment une faible redistribution en faveur des couches populaires, et l'accroissement de la dépendance des jeunes adultes à l'égard de leurs familles ; une réflexion prospective doit être conduite en vue de redonner à la politique familiale une pertinence adaptée aux enjeux d'une société éducative.

Réfléchir aux moyens de renforcer l'autonomie des jeunes a amené la commission à s'interroger sur l'individualisation des aides qui leur sont accordées. Cette perspective est souhaitée par une partie de ses membres ; elle s'inscrit dans l'esprit d'une responsabilisation des jeunes comme acteurs du changement et d'un accroissement de leur autonomie ; elle correspond aussi à la philosophie d'un système éducatif davantage articulé au système productif. Pour autant, il est apparu dans les discussions que cette évolution devrait être progressive et acceptée, faute de quoi elle pourrait apparaître comme une remise en cause de la famille dans sa responsabilité éducative et dans sa fonction de solidarité.

(1) Cependant les bourses d'enseignement supérieur ont été revalorisées avec le plan social étudiant, mais en 1997.

Les jeunes dans les enjeux institutionnels et démocratiques

La question des jeunes relève d'une multitude d'instances et de partenaires : État – différents ministères étant concernés – régions, départements, communes, partenaires sociaux. En particulier, la part relevant de l'État, des régions et collectivités et des partenaires sociaux ne paraît pas stabilisée, ni parfaitement cohérente, et introduit d'importants dysfonctionnements sur ce sujet, voire sur d'autres. Il est souhaitable que le « compromis institutionnel français » trouve un meilleur équilibre et que la répartition des compétences soit tout à la fois plus claire et mieux assurée, notamment – mais pas seulement – pour ce qui concerne les jeunes. Des mesures de simplification peuvent et doivent être prises, notamment en matière d'orientation et d'emploi.

À travers ces développements, la commission n'a pas la prétention d'avoir couvert tous les aspects du chantier de rénovation de notre contrat social. Mais le seul énoncé de ces enjeux montre à l'évidence l'importance de la mobilisation qui est nécessaire. La prise en compte de ces enjeux et la production de nouveaux équilibres impliquent tout à la fois les familles et l'État, l'État et les collectivités territoriales, les collectivités publiques et les partenaires sociaux.

S'il semble peu réaliste que l'ensemble de ces enjeux puisse être traité simultanément dans le cadre d'une négociation unique, il apparaît important que les questions de jeunesse qui pendant trop longtemps ont été abordées de manière fractionnée et sectorielle fassent l'objet d'une réflexion particulière qui permette de dégager les termes d'une analyse prospective et d'une ambition collective. Cette démarche a, de fait, été engagée avec la tenue régulière de conférences de la famille, avec les travaux qu'ont conduits sur ce thème le Commissariat général du Plan, le Conseil économique et social, le Haut Conseil de la population et la famille ; la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes aura constitué une nouvelle étape en la matière.

Pour autant, il apparaîtrait important que les jeunes ne soient pas représentés seulement au sein d'instances qui traitent de questions de jeunesse ; il n'est pas sûr que la voie qui amènerait à introduire, dans d'autres types de négociation, des organisations représentatives de la jeunesse soit dans tous les cas la bonne solution. Les organisations syndicales et politiques doivent avant tout s'attacher à gérer leur propre « pyramide des âges ». Il y va de leur pérennité, mais aussi de leur capacité à être des lieux où s'élaborent des compromis intergénérationnels.

Il s'agit là d'une avancée souhaitable. Mais cela ne devrait pas suffire dans les efforts qui sont engagés pour reconnaître la place et le rôle que les jeunes devraient avoir et prendre dans le renouveau de la démarche.

Il est nécessaire en la matière de ne pas postuler, comme on le fait trop souvent, – et cela n'est pas nouveau – que les jeunes se désengagent, mais plutôt de reconnaître que leurs formes d'engagement sont multiples.

Comme le souligne Pierre Bréchon dans l'ouvrage sur les valeurs des jeunes ¹, on est, dans le champ politique, devant un paradoxe : les jeunes malgré l'élévation du niveau d'éducation sont moins politisés que les jeunes des générations précédentes – et que leurs aînés –, ils ont moins de discussions politiques et leur taux d'abstention aux élections est important ; par contre, ils semblent plus engagés dans certaines formes de participation politique que les générations qui les ont immédiatement précédés. Ainsi, cet auteur note un développement très significatif d'une participation protestataire entre les jeunes des années soixante-dix et ceux des années quatre-vingt-dix. Il y a, note cet auteur, dès la vie lycéenne une véritable « socialisation à la protestation sociale ».

Dans le même ouvrage, Bernard Roudet et Jean-François Tchernia notent que les jeunes sont toujours fortement impliqués dans les associations sportives et de loisirs mais que désormais ils prennent plus de responsabilités dans le fonctionnement de ces associations à l'image d'ailleurs des autres catégories d'âge. Il y a là une forme d'engagement qui mériterait d'être mieux reconnue.

Au-delà de la vie associative dans les domaines du sport et de la culture, on ne peut passer sous silence, même si on ne dispose pas d'étude précise, les engagements humanitaires des jeunes, au plan national comme au plan international.

Mais ces nouvelles formes d'engagement existent aussi dans la sphère productive, les jeunes sont fortement présents dans les secteurs en forte croissance comme celui de la communication ou l'industrie de la culture où ils apportent leurs capacités d'initiatives, d'invention et de création.

Pour autant, cette reconnaissance de formes diversifiées de l'engagement des jeunes dans la vie de la cité ne doit pas faire méconnaître le déficit profond de notre système de représentation politique concernant les habitants d'un grand nombre de quartiers en difficulté, dans lesquels les jeunes constituent une part importante de la population.

(1) Olivier Galland, Bernard Roudet, *op. cit.*

Chapitre VI

**Propositions pour
une autonomie
responsable
et solidaire**

L'ensemble des équilibres actuels ne peut être amélioré d'un coup de baguette magique. L'autonomie est une question complexe et ne peut faire l'objet d'une solution immédiate et définitive. Le projet d'une allocation de formation versée à tous les lycéens et étudiants de plus de dix-huit ans, sans tenir compte des ressources de leurs familles et en contrepartie de la suppression des aides fiscales et sociales dont elles bénéficient actuellement, peut constituer un objectif, mais il ne fait pas actuellement consensus, et, en tout état de cause, ses conditions de réalisation doivent être soigneusement préparées. Il est en particulier nécessaire de réduire les obstacles concrets à l'autonomie des jeunes, tels que l'échec scolaire ou le chômage : tant que ces obstacles ne sont pas levés, accroître l'indépendance financière de l'ensemble des jeunes – et pas seulement de ceux qui en ont actuellement un urgent besoin – n'agirait que sur les effets et pas sur les causes, et pourrait être source d'effets pervers.

Parce qu'elle est au cœur du fonctionnement du système social, l'autonomie responsable et solidaire implique une démarche qui s'exprime dans la durée. Cette constatation pourrait conduire à un « **compromis évolutif** » en deux étapes permettant la mise en œuvre d'un programme à la fois réaliste, efficace et innovant d'accès des jeunes à cette autonomie.

- **La première étape**, qui se déroulerait, par exemple, pendant les cinq prochaines années, aurait pour but de fournir une réponse globale, mais diversifiée aux besoins des jeunes, de lutter contre l'exclusion et les inégalités qui les frappent tout en maximisant les aspects redistributifs de l'action publique, et d'amorcer pour les jeunes l'éducation tout au long de la vie, qui sera un attribut essentiel de l'autonomie de chacun dans la société de connaissance de demain.

Cette étape met l'accent sur les attributs de l'autonomie qu'elle vise à renforcer, en organisant mieux l'orientation des jeunes, en accroissant l'aide aux lycéens ou étudiants que les familles ne peuvent aider suffisamment à poursuivre leurs études, et en accordant une importance prioritaire au droit des jeunes à une insertion professionnelle et à un emploi de qualité ainsi qu'à un revenu en cas de chômage et d'engagement dans un parcours d'insertion.

Elle se caractérise principalement par les cinq innovations suivantes :

- la reconfiguration du service public d'orientation pour les jeunes, organisé sur une base locale et multipartenariale ;

- l'ouverture d'une négociation entre l'État, les régions et les partenaires sociaux afin de rendre aussi effectif que possible le droit des jeunes à une expérience professionnelle et à un emploi qui leur convienne, en utilisant plus efficacement et plus équitablement l'argent public ;
- l'institution d'une allocation de formation versée sous un même barème de condition de ressources de leurs familles, aux jeunes en formation de plus de 16 ans, qui se substituerait, sur une base élargie, au système actuel des bourses ;
- la possibilité de reporter cinq annuités de cette allocation dans le temps pour en bénéficier plus tard (éventuellement jusqu'à un âge limite), si elle n'a pas été utilisée entre 18 et 25 ans ;
- la mise en place progressive d'un « revenu contractuel d'accès à l'autonomie » pour les jeunes en difficulté qui ne bénéficient ni de formation, ni de travail rémunéré, ni de revenu.

Enfin, ces mesures pourraient être complétées, pour les jeunes qui ne seraient pas éligibles à cette allocation de formation, par un système de prêts à taux zéro ou bonifiés.

Ce dispositif, qui fait l'objet des développements qui suivent, ne remet pas en cause, pour l'essentiel, les aides sociales et fiscales actuelles aux familles. Bien que ciblé sur les principales urgences, il implique néanmoins l'engagement de dépenses publiques d'un niveau relativement important, ce qui suppose donc que l'autonomie des jeunes fasse l'objet d'une priorité dans les arbitrages budgétaires.

• **La seconde étape**, axée sur l'individualisation des aides, consisterait à généraliser l'allocation de formation évoquée plus haut en l'attribuant progressivement à tous les jeunes en formation, en fonction de leurs ressources propres, mais indépendamment de celles de leurs parents ; ceux-ci, en contrepartie, cesseraient, lorsque leurs enfants ont plus de 18 ans, de bénéficier des prestations familiales, du quotient familial et de la possibilité de déduire des pensions alimentaires pour les jeunes adultes ¹.

Cette évolution, qui entraîne des coûts supplémentaires importants pour les finances publiques avec un effet redistributif faible dans les conditions actuelles (à comportements inchangés et compte non tenu des prélèvements qui devraient alors être effectués), comporte des risques d'effets d'aubaine pour certains et de maintien dans l'exclusion hors de l'emploi pour d'autres. Elle suppose que les inégalités les plus criantes aient pu être préalablement réduites, en particulier que la situation de l'emploi des jeunes ait été considérablement améliorée et que leur taux de chômage soit plus faible et beaucoup plus proche qu'actuellement du taux moyen. S'inscrivant dans un cadre d'individualisation des droits, elle suppose également que les mécanismes d'éducation et de formation tout au long de la vie aient été mis en place par les partenaires sociaux.

Une évaluation devrait donc être mise en place pour apprécier, par exemple dans un délai de cinq ans, si les conditions de passage à cette seconde étape sont ou non réunies. Une décision explicite, précédée d'une

(1) Cette dernière disposition peut poser un problème de constitutionnalité (cf. encadré).

large concertation, devrait alors être prise, le principe et le contenu de cette deuxième étape ne faisant pas consensus à ce stade.

Dans cette éventualité, il est à noter que la généralisation de l'allocation de formation pourrait être progressive : il serait possible, soit de relever peu à peu le plafond de ressources des parents, soit de le supprimer à partir d'un certain âge, ou encore de scinder l'allocation en une partie fixe accordée à tous et une partie variable fonction des ressources des parents ; dans ce dernier cas notamment, la piste consistant à accorder à chaque jeune en étude une allocation égale au montant de l'économie d'impôt maximum provenant du quotient familial, celui-ci étant en quelque sorte généralisé, mériterait d'être approfondie le moment venu.

Ce sont en fait plus des problèmes de principe qui se posent, qui suscitent de nombreuses interrogations, et qui devraient être approfondis.

Le versement à tous les jeunes en formation d'une allocation, même s'ils appartiennent à une famille aisée, qui se substituerait, de fait, à la fois aux aides publiques aux familles et, pour partie, aux aides privées de celles-ci à leurs enfants, représente une sorte de changement de paradigme. On se rapprocherait ainsi du fonctionnement institutionnel de certains pays nordiques, dont il faudrait aussi examiner les contreparties. Le contexte général et la situation des jeunes dans ces pays présentent des différences marquées par rapport à la situation française : si dans ces pays les jeunes sont incités et aidés à prendre tôt leur indépendance, simultanément ils entrent rapidement sur le marché du travail et mènent de front travail et études pour compléter les ressources publiques qui leur sont allouées, ce qui évite les effets d'aubaine.

Or ceci ne correspond pas actuellement au modèle français ; mais il peut évoluer, en liaison précisément avec la mise en place de l'éducation tout au long de la vie. Il y aurait en tout cas à préciser la nature et les conditions de cette nouvelle forme d'investissement dans la jeunesse. Il en serait de même du compromis familial puisque les familles se verraient supprimer les aides dont elles bénéficient tout en supportant le poids, d'une façon ou d'une autre, de l'augmentation des dépenses publiques : il serait donc essentiel de les associer au changement pour éviter que l'accroissement des aides publiques n'entraîne une diminution trop forte des aides privées, et plus globalement, de redéfinir les modalités de la politique familiale ¹. Les questions de l'incitation au travail et de l'articulation de l'allocation avec les minima sociaux devraient également être prises en considération. Enfin, l'augmentation des prélèvements obligatoires ainsi réalisée pourrait rendre plus difficile les financements des autres besoins collectifs, en particulier dans le domaine des retraites ou de la santé. En d'autres termes, les conditions et conséquences d'un investissement plus global et moins ciblé de la collectivité dans l'éducation des jeunes doivent être soigneusement pesées et prises en compte, à charge et à décharge, dans les grands débats collectifs qui marqueront les prochaines années.

(1) L'instauration à 18 ans d'une allocation de formation et la suppression correspondante des allocations familiales à cet âge pourraient conduire à terme à la redéfinition des prestations en dessous de cet âge et poseraient notamment la question de l'allocation dès le premier enfant et égale quel que soit le rang de l'enfant.

Certains membres de la commission ont envisagé d'ouvrir une option aux jeunes majeurs entre un rattachement social et fiscal au foyer familial et le bénéfice de l'allocation de formation sous conditions de ressources des parents, d'une part, et l'autonomie sociale et fiscale sous conditions de ressources non plus des parents mais du jeune lui-même, d'autre part. Comme le montre l'encadré suivant, ce choix n'en est pas un et aboutit, *de facto*, à la généralisation de l'allocation de formation dès que celle-ci atteint le niveau des avantages sociaux et fiscaux actuels ; il est de faible intérêt si l'allocation est d'un montant peu élevé, le système proposé dans la phase 1 étant alors plus généreux et plus juste.

Encadré **Les difficultés et les conséquences de** **l'institution d'une « option individuelle »**

Certains membres de la commission se sont prononcés pour une option du jeune à 18 ans entre le rattachement au foyer fiscal de ses parents et une déclaration fiscale autonome, celle-ci ouvrant droit, sous condition de ressources du seul jeune, au versement d'une allocation de formation. Dans ce cas, la famille du jeune ne pourrait bénéficier ni du quotient familial, ni déduire de pension alimentaire pendant la période où l'allocation est versée.

- *La possibilité d'une option librement choisie par les jeunes et les familles pourrait permettre de lever un obstacle de nature constitutionnelle. En effet, la suppression en tant que telle du quotient familial à partir de 18 ans et de la déductibilité de la pension alimentaire posent des questions d'égalité devant l'impôt. La fiscalité directe doit tenir compte des capacités contributives et notamment des personnes à charge : le quotient familial, ainsi que la déductibilité de la pension alimentaire, sont les deux instruments qui, se rattachant à l'obligation d'entretien du code civil, permettent la prise en compte des charges du foyer. Proposer une option au jeune majeur, qui implique aussi l'accord de sa famille en cas de rattachement, peut lever cette difficulté.*

- *Plus concrètement, cette perspective de « libre choix » dans le domaine fiscal a des conséquences très différentes selon le niveau de l'allocation à laquelle le jeune peut prétendre s'il est autonome fiscalement :*

- *si le montant de l'allocation est supérieur à la perte que représenterait pour les parents le renoncement à la demi-part fiscale (ou à la déductibilité de la pension alimentaire), l'intérêt de l'option en faveur de la déclaration fiscale indépendante serait général et l'exercice de l'option serait massif : du point de vue de son effet, l'option aurait alors les mêmes conséquences qu'une allocation de formation universelle, s'agissant de son coût et de ses effets redistributifs ;*

– si le montant de l'allocation de formation est plus faible, le jeune et sa famille seraient confrontés à un arbitrage reposant sur un calcul d'optimisation (complexe, car la dimension fiscale ne se limite pas aux seuls effets sur l'impôt sur le revenu) plutôt qu'à un libre choix. Si le niveau de l'allocation était inférieur au montant actuel des bourses de l'enseignement supérieur, les milieux modestes continueraient de choisir le système actuel, et les classes aisées continueraient de choisir l'avantage fiscal. Seuls les jeunes issus des classes moyennes pourraient avoir intérêt à choisir l'option individuelle lorsqu'il y a un gain par rapport à une situation où ces familles et ces jeunes ne bénéficient pas des bourses actuelles et peu des effets du quotient familial. L'élargissement de l'allocation de formation proposé dans ce rapport constitue une autre réponse à ces situations intermédiaires.

- De plus, d'un point de vue pratique, il y aurait des difficultés liées à la non coïncidence des périodes de bénéfice et des dates d'option : le bénéfice fiscal est obtenu pour l'année civile et perceptible l'année suivante, l'allocation serait obtenue pour l'année universitaire, à cheval sur deux années fiscales. La difficulté de gérer deux systèmes (et les coûts que cela entraîne) ne doivent pas non plus être sous-estimés.

- Enfin, la remise en cause des aides aux familles dans le domaine fiscal pose la question de son articulation avec les aides de la sphère sociale et familiale : le jeune ayant choisi l'autonomie fiscale pourrait-il être compté à charge du point de vue des minima sociaux, des aides au logement et des prestations familiales ? En particulier, l'option, comme l'individualisation à 18 ans, posent des questions de compatibilité avec l'orientation actuelle de la politique familiale, favorable aux familles nombreuses, et ne tenant pas compte du premier enfant.

Les propositions qui suivent sont consacrées, pour l'essentiel, à la mise en place de la première étape.

Renforcer, par des réformes structurelles, les points d'appui à la construction de l'autonomie des jeunes

Pour construire une autonomie responsable et solidaire, la commission estime prioritaire, dans une première phase, de renforcer les quatre leviers principaux de l'autonomie que sont l'éducation, l'emploi et

l'insertion professionnelle, l'accès au logement et la participation à la vie sociale. Ce renforcement est indispensable pour permettre aux mesures favorisant l'indépendance financière de produire tous leurs effets.

L'éducation-formation tout au long de la vie doit devenir un appui permanent à la construction de l'autonomie

L'autonomie se construit par un système d'apprentissages successifs dans lesquels s'inscrit l'accès à l'éducation. La formation, la culture sont des éléments essentiels de l'accès à l'autonomie. Elles ont pour double but de permettre le développement de la personne et de déboucher sur une qualification reconnue par le système productif.

Dans ce cadre, les jeunes en situation de handicap doivent, autant que faire se peut, bénéficier des mesures de droit commun et leur formation doit relever d'une démarche d'inclusion en milieu ordinaire. À cet égard, le dispositif « Handiscole » doit concerner l'ensemble des étapes de la formation initiale universitaire et professionnelle.

La commission n'avait pas pour mission de traiter de la rénovation de notre système éducatif. Cependant, les débats ont mis en avant les points suivants, considérés comme fondamentaux.

Le problème des sorties du système scolaire sans qualification doit être traité de façon prioritaire

Tout élève doit sortir du système éducatif en possédant les bases fondamentales en matière de savoirs, savoir-faire et savoir-être, qui lui permettront ultérieurement d'évoluer.

Cette question relève d'abord d'une action préventive, en amont. Des mesures doivent être prises dès l'école maternelle et élémentaire afin de réduire notamment le nombre d'élèves mauvais lecteurs ou non lecteurs à l'entrée en sixième et, plus généralement, pour permettre à tous d'acquérir les bases nécessaires à une scolarité réussie au collège. La rénovation du collège, la mise en œuvre de nouvelles approches éducatives, le renforcement du système de veille et de prévention des risques de rupture sont des éléments essentiels de la lutte contre l'échec scolaire et donc des sorties anticipées.

L'obligation de résultats du système scolaire, justement affirmée, doit devenir plus largement effective. L'approfondissement des réflexions sur la façon de faire entrer cette obligation dans les faits dépasse le cadre des travaux de la commission. Elle ne devrait pas se polariser sur la seule question de la durée de la formation initiale et de l'obligation scolaire. Certaines pistes ont été évoquées, nombre d'entre elles étant d'ailleurs déjà inscrites dans les instructions officielles :

- définir un socle commun de connaissances, permettant à chacun de poursuivre ultérieurement une formation conforme à ses aspirations et aux besoins de la société ;
- mettre en place, tout au long des cursus, les conditions et les méthodes d’enseignement propices à une activation des élèves face aux apprentissages de manière à ce qu’ils trouvent du sens à l’acte d’apprendre ;
- valider tous les acquis et notamment ceux obtenus par l’éducation non formelle ou informelle, ce qui suppose que l’on reconnaisse que l’école n’est pas la seule institution qui éduque ;
- renforcer la co-éducation, impliquant tous les éducateurs, les parents d’élèves, les associations, tout en développant le partenariat avec les entreprises et les élus locaux ;
- redéfinir les missions des personnels éducatifs et développer le travail en équipe ;
- développer dans l’institution scolaire une culture de l’évaluation. Concernant les élèves, cette évaluation devrait devenir « formative », c’est-à-dire permettre au jeune (et à sa famille) de se situer par rapport à son parcours de formation ;
- décloisonner les filières de formation : il importe de développer des passerelles afin que l’on puisse plus facilement passer d’une voie de formation à une autre. Une organisation plus modulaire de la formation favoriserait la validation régulière des acquis des jeunes – ainsi que des adultes en formation – et serait de nature à accroître leur motivation en donnant du sens à leurs apprentissages et à leur permettre de les maîtriser en en cernant les contours et la durée.

Sans attendre que ces novations structurelles soient pleinement effectives, il convient d’intensifier les actions visant à lutter contre l’échec scolaire et la déscolarisation. Dans l’immédiat, il importe de valoriser et de tirer les enseignements des actions menées dans le cadre du programme « Nouvelles chances » dans un certain nombre de sites pilotes en matière d’observation et de traitement de l’absentéisme et d’innovations pédagogiques et éducatives. Le bilan administratif de ces actions ¹ souligne l’importance de l’accompagnement individualisé des élèves. Un examen exhaustif des besoins en la matière devrait être effectué. Il apparaît nécessaire de constituer au collège des équipes de suivi permettant aux divers personnels d’encadrer les élèves les plus fragiles, de dialoguer avec les jeunes et leurs familles, d’élaborer des stratégies éducatives au cas par cas, de suivre les élèves temporairement exclus. La nécessité d’un pilotage académique et départemental fort a également été soulignée.

Enfin, il est important de poursuivre les efforts entrepris par la mission générale d’insertion de l’Éducation nationale pour permettre l’accès à une qualification pour les jeunes en difficulté scolaire, en développant les liens avec l’entreprise dans les classes d’adaptation, en offrant des parcours de formation très personnalisés, ou des modes de certification

(1) En attendant les prochains résultats du programme de recherches sur les processus de déscolarisation lancé par le ministère de l’Éducation nationale, le ministère de la Justice, la délégation interministérielle à la Ville, et le fonds d’action et de soutien pour l’intégration et la lutte contre les discriminations.

innovants (CAP par étapes par exemple). L'alternance est une démarche qui a déjà fait preuve de sa pertinence pour beaucoup de ces jeunes en difficulté scolaire.

Il faut reconfigurer le système d'orientation et d'aide au choix pour les jeunes

La commission a, à plusieurs reprises, insisté sur la difficulté voire l'incapacité pour certains jeunes de faire des choix suffisamment éclairés, alors même que l'accès à une bonne information est une condition essentielle d'une autonomie responsable. Les jeunes (ainsi que leurs familles) disent être souvent mal informés des cheminements dans les cursus de formation et des débouchés potentiels qu'ils peuvent espérer à la sortie. L'orientation est encore trop dépendante des conditions de l'offre, un classement des élèves vers les différentes filières résultant trop souvent des capacités d'accueil. Du point de vue des jeunes, certaines « distorsions » dans les types d'aides ou de rémunérations peuvent induire des choix non optimaux. De façon générale, le système d'orientation scolaire des jeunes méconnaîtrait encore largement les réalités économiques et sociales, et en particulier, celle des métiers ; il n'y a pas suffisamment d'échanges, de dialogue ou de passerelles entre l'enseignement professionnel et la formation professionnelle ; l'orientation s'effectue trop souvent par défaut, on voit ainsi des jeunes, sortant de filières générales après un échec scolaire à un niveau bac +2 ou plus, intégrer un stage AFPA pour se professionnaliser de façon plus ou moins clandestine ou dérogatoire.

En outre, la complexité des systèmes d'orientation professionnelle s'ajoute à ces difficultés. Les « expérimentations PERY », menées sur l'information – orientation des jeunes après la sortie du système scolaire, concluent à la nécessité d'une rationalisation et d'une mise en réseau des dispositifs au plan local (plates-formes partenariales).

Il apparaît ainsi nécessaire de mettre en place une conception plus large et plus riche de l'orientation ; celle-ci devrait être davantage en prise avec les réalités économiques, ce qui devrait amener à mieux articuler orientation scolaire et orientation professionnelle, à redéfinir les modalités de fonctionnement d'un **service public de l'orientation**, en développant ses niveaux territoriaux qui doivent prendre en compte les données spécifiques de ceux-ci et être ouverts à l'ensemble des partenaires (système éducatif, parents, collectivités locales, entreprises et branches professionnelles, associations d'éducation populaire, réseau d'information jeunesse et représentants des jeunes). Le service rendu au jeune – et à sa famille – devrait lui permettre de participer activement à son orientation scolaire et professionnelle, à travers la capacité d'apprécier les enjeux éducatifs et économiques, de comprendre les procédures d'orientation et le fonctionnement du système éducatif, de mieux connaître les filières de formation, les débouchés en termes de métiers, ainsi que les aides sociales dont ils peuvent bénéficier.

L'orientation relève ainsi d'objectifs différents selon l'avancement dans le cursus de formation. Les réflexions qui suivent permettent

d'esquisser quelles pourraient être les missions de ce service public d'orientation rénové, que des travaux complémentaires devraient préciser rapidement.

Afin de permettre au jeune de développer sa capacité de choix et de construire son projet personnel, il importe que le système éducatif renforce l'éducation à l'orientation – dont il a la responsabilité particulière –. Au collège, au cours du cycle d'adaptation et du cycle central, cette éducation à l'orientation doit apprendre à l'élève à se situer dans son environnement immédiat, à prendre conscience de ses goûts et de ses aptitudes, à savoir s'informer et à valoriser – au-delà de ses acquis scolaires – ses capacités générales et ses expériences relevant des temps péri et extra-scolaires. Le développement d'actions visant à la découverte du monde économique et social¹ peut y contribuer utilement.

À l'étape clé de passage du premier degré au second degré (en troisième), comme d'ailleurs à la fin de l'enseignement secondaire, il est important de fournir au jeune et à sa famille une information claire et un conseil personnalisé sur les différentes voies de formation (enseignement scolaire ou alternance, les différentes filières...), ainsi que sur les métiers, les branches d'activité économique, le système productif. Des espaces d'échanges, un conseil et un suivi continus des élèves devraient être organisés par les conseillers d'orientation dans le cadre du temps scolaire, avec le concours de personnes responsables de l'orientation professionnelle et d'acteurs économiques et sociaux locaux.

Ce travail en réseau est facteur de démultiplication des potentiels existants en matière d'orientation, même, si à l'évidence, il serait important, de manière concomitante, de développer les moyens en personnel des centres d'information et d'orientation (un conseiller pour 1 500 élèves aujourd'hui en moyenne). Des formations communes à l'ensemble des acteurs impliqués dans cette fonction d'orientation devraient être proposées.

S'agissant enfin de l'orientation à la sortie du système scolaire, l'objectif est ici clairement celui de l'insertion professionnelle. L'accord-cadre pour l'insertion des jeunes signé le 21 janvier 2002² constitue une nouvelle étape sur ce point : il a pour objet de conforter la coordination des services de l'État et des structures qui contribuent à l'accueil, à l'information et à l'orientation des jeunes à la recherche d'emploi, afin de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés. S'adressant en priorité aux publics les plus sensibles aux risques d'exclusion, cet accord pourrait servir de point d'appui à la mise en place de dispositifs plus larges visant à l'élaboration et à la mise en place de programmes d'information des jeunes dont les régions ont la responsabilité.

(1) Visites d'entreprises, contacts avec les acteurs économiques mais aussi sociaux, montage de projet en collaboration avec les entreprises ou les associations, ouverture des centres de documentation et d'information aux partenaires de l'école (parents et associations notamment), etc.

(2) Accord-cadre pour l'insertion des jeunes signé le 25 janvier 2002 entre le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche et le Conseil national des missions locales.

En tout état de cause, la mise en place, au niveau local, de plates-formes partenariales améliorerait fortement les services rendus aux jeunes en matière d'information et d'orientation. À cette occasion, il serait également souhaitable que les différentes institutions et réseaux impliqués mettent en place un suivi plus précis de l'efficacité et de l'efficience de leur action afin de permettre une évaluation des actions menées, ainsi que la diffusion des « bonnes pratiques ».

La construction de l'autonomie doit reposer sur l'institution d'un droit à l'éducation et à la qualification, gérable dans le temps de façon souple et permettant la réversibilité des choix

La collectivité devrait ouvrir progressivement à tout jeune, en commençant par les moins qualifiés, ou ceux dont les familles ont des ressources insuffisantes pour permettre la poursuite d'études longues, un droit à l'éducation et à la qualification de quinze ans (aujourd'hui, l'obligation scolaire est de dix ans – 6 à 16 ans –, et le bac s'obtient en douze ans), soit cinq ans de plus que l'obligation scolaire. Ce droit pourrait être mobilisé soit dès 16 ans, de façon continue au sein du système de formation initiale ou de façon discontinue, avec la possibilité de revenir aux études après une période d'emploi. Cela suppose :

- que l'Éducation nationale accélère le processus engagé permettant les entrées – sorties de formation et les validations partielles ; un système permettant de concilier formation et emploi à temps partiel pourrait également être une ouverture qui pourrait répondre aux aspirations de certains jeunes ;
- que les périodes passées en emploi puissent être valorisées en termes de formation et de qualification et cela de deux manières : *à travers le développement de la validation des acquis de l'expérience et à travers l'acquisition de droits à la formation professionnelle dans le cadre du contrat de travail*. Ces droits pourraient être par ailleurs abondés par l'État sur le modèle de ce que les partenaires sociaux avaient envisagé dans leur projet d'accord sur la formation professionnelle pour les personnes n'ayant pu obtenir le baccalauréat. Cet abondement serait constitué d'une capitalisation du droit à l'éducation non utilisé (dans la limite de cinq ans après l'obligation scolaire), à partir d'un crédit formation.

Agir dans cette perspective permettrait de revaloriser la formation au sein du monde du travail et de rendre crédibles les possibilités ouvertes par la validation des acquis professionnels et par la formation tout au long de la vie ; ceci permettrait de sortir d'une situation où tout paraît joué à l'issue de la formation initiale.

Une telle perspective implique enfin que toutes les voies de formation devraient initier à la découverte du monde du travail, tant par une approche facilitant l'insertion professionnelle future que par une meilleure connaissance des droits individuels et collectifs (droit du travail, histoire du syndicalisme, problématique du projet personnel et professionnel, évolutions des organisations du travail, etc.).

Ouvrir une large négociation pour rendre effectif le droit des jeunes à l'insertion professionnelle et à l'emploi

Rendre effectif le droit au travail des jeunes

Dans le nouveau contexte décrit au chapitre V, le moment paraît venu de procéder à un réexamen d'ensemble des dispositifs d'insertion professionnelle et d'aides à l'emploi qui ont été développés depuis une vingtaine d'années et qui relèvent aujourd'hui de la responsabilité de l'État, des régions et des partenaires sociaux. Donner plus de cohérence, de lisibilité, d'efficacité économique et sociale à cet ensemble de dispositions afin que le droit au travail redevienne effectif pour tous les jeunes, voilà pour les années qui viennent une grande ambition que notre société doit se donner.

Ce réexamen devrait être conduit dans le cadre d'une négociation élargie sur l'emploi des jeunes, qui, sur le principe, semble recueillir un assentiment des partenaires sociaux.

Dès lors que cette négociation participerait d'une dynamique de développement des démarches d'alternance, il apparaît important que les régions responsables de l'élaboration des programmes régionaux de formation professionnelle des jeunes soient étroitement associées à cette démarche.

Cela suppose de définir les objectifs et de préciser une méthode.

Le principe serait posé que *chaque jeune doit pouvoir accéder à une formation en alternance ou à un emploi*. Ce droit doit être organisé concrètement sur une base territoriale, grâce aux moyens mis en œuvre par l'État, les régions et les partenaires sociaux. Il suppose la mise en place d'objectifs quantifiés, donc d'indicateurs eux-mêmes régulièrement évalués par l'ensemble des partenaires.

La méthode serait relativement nouvelle en ce sens qu'elle impliquerait nécessairement l'État, les régions, les partenaires sociaux, et que l'ensemble des compétences des uns et des autres serait concerné. L'État, pour sa part, se mettrait dans une position de discussion novatrice, en définissant les objectifs, en fournissant des moyens, mais en laissant le soin au dialogue social et institutionnel de mettre au point les modalités de mise en œuvre.

Les objectifs poursuivis seraient :

- *un engagement plus fort* des partenaires sociaux, des régions et des grands réseaux associatifs pour qu'aucun jeune ne se trouve sans proposition précise. Cela suppose notamment, que le nombre d'entreprises qui s'engagent dans les processus d'alternance s'accroisse, que le tutorat soit reconnu et professionnalisé, que les relations entre les entreprises et les centres de formation s'enrichissent et que les primo-demandeurs d'emploi aient un accès particulier aux services de l'ANPE ;
- *un ciblage des aides publiques en fonction inverse du degré de qualification des jeunes* et non plus en fonction des dispositifs utilisés : plus la

qualification est faible, plus l'aide doit être importante et inversement. Le but est d'éviter les distorsions actuelles, tant dans l'alternance que dans l'emploi non marchand. L'idée d'un passeport emploi-formation dont le jeune disposerait et qu'il pourrait mobiliser auprès des employeurs potentiels est dans cette perspective une piste à explorer ¹ ;

– *une nouvelle discussion permettant une redéfinition de l'équilibre entre les aides de l'État et la contribution des entreprises à la formation en alternance* afin de mieux concentrer les aides publiques sur les jeunes les plus en difficulté et de veiller à ce que les jeunes concernés aient un niveau de rémunération plus attractif et plus satisfaisant, eu égard à la préoccupation d'autonomie. La question de la rémunération des stagiaires devrait être précisée en fonction de la contribution réelle du stagiaire, ainsi que les règles d'indemnisation de chômage et de contribution aux régimes de retraite qui les concernent. Dans ce cadre, il convient cependant d'éviter une hausse du coût du travail qui serait préjudiciable à l'emploi.

Les moyens mis en œuvre par l'État seraient :

- une partie des aides existantes (exonérations, primes, fraction des crédits consacrés aux emplois jeunes) ;
- un renforcement de la gestion déconcentrée de ces dispositifs, laissant au responsable local, au sein d'une enveloppe donnée et dans le cadre des objectifs définis, une plus grande latitude de choix entre les instruments afin de tenir compte des priorités locales et des résultats du dialogue avec les partenaires sociaux et les collectivités locales ;
- une participation vigoureuse des trois fonctions publiques à l'accès des jeunes à la formation professionnelle et à l'emploi, et plus particulièrement de la fonction publique d'État qui est restée jusqu'ici en dehors de ces dispositifs, si l'on excepte les emplois jeunes ; ceci pourrait prendre la forme de l'apprentissage, de l'offre de stages, ou même de formules de pré-recrutement dans certains cas, le tout s'inscrivant dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois ;
- un filet de sécurité local plus resserré, lorsque le dispositif partenarial n'a pas fonctionné, en permettant aux opérateurs de terrain qui sont en mesure de le faire dans de bonnes conditions, d'offrir aux jeunes un accès renforcé aux emplois aidés non marchands dans le cadre du programme TRACE. Les contrats emplois solidarité seraient fusionnés avec les contrats emplois consolidés et, de ce fait, revalorisés, conformément aux propositions du rapport Robineau ² sur l'évaluation des aides à l'emploi dans le secteur non marchand. Une formule de crédits évaluatifs de ces emplois consolidés, exprimant le souci de la collectivité d'assurer le droit au travail de chaque jeune dès lors qu'il remplit les conditions pour accéder à ces contrats, pourrait être expérimentée dans quelques départements, puis éventuellement généralisée, après évaluation, si elle apparaît praticable.

(1) Cf. sur ce point, la proposition d'un droit de tirage social à une formation et un emploi, garanti et géré au niveau local, droit individuel qui pourrait être inversement proportionnel au niveau de sortie du système scolaire, tel que proposé par la commission du CGP présidée par Jean-Michel Belorgey « Minima sociaux, revenus d'activité et précarité ».

(2) *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, rapport de l'instance d'évaluation présidée par Y. Robineau, CGP.

Aider les jeunes les plus en difficulté

Au cours des années récentes, les initiatives se sont multipliées pour apporter une solution à cette question : fonds d'aides aux jeunes obligatoires depuis 1992, programme TRACE (1998), bourse d'accès à l'emploi (2002), auxquels s'ajoutent de nombreuses initiatives de collectivités locales (Ille-et-Vilaine, Gironde, Nord, Hautes-Pyrénées, Nantes, etc.). Cette dynamique doit, à terme, bénéficier à l'ensemble des jeunes qui se trouvent dans une certaine forme de déni de droit. Il s'agit ici de donner un signal fort à la jeunesse, sans tomber dans le piège de l'assistance.

Le moment paraît venu, là aussi, de faire converger et d'améliorer ces différents dispositifs, qui mettent l'accent tantôt sur l'insertion professionnelle, tantôt sur l'insertion sociale, tantôt simultanément sur ces deux dimensions qui sont évidemment complémentaires, pour autant d'ailleurs qu'elles soient dissociables. Une concertation, voire une négociation, entre l'État et les conseils généraux pour mieux articuler leur action respective, pour améliorer la mobilisation des instruments existants, pour définir en commun des stratégies territorialisées d'action sociale et pour partager les bonnes pratiques serait particulièrement utile. Dans ce cadre, deux instruments pourraient être utilisés, d'une part, et en priorité, le programme TRACE, qui serait étendu ; d'autre part, un mécanisme de « revenu contractuel d'accès à l'autonomie », de brève durée et plus tourné vers l'insertion sociale, qui viendrait le compléter et lui servir, en quelque sorte, de porte d'entrée.

L'extension du programme TRACE

Le programme TRACE peut être aménagé et renforcé pour qu'il soit en mesure d'accueillir un plus grand nombre de jeunes. La circulaire du 13 février 2002, qui concerne le programme TRACE et qui ouvre droit à la bourse d'accès à l'emploi (BAE) créée par décret du 3 janvier 2002, correspond à un tel choix, en prévoyant 10 000 places pour les jeunes en difficulté. Il convient d'évaluer ces nouvelles dispositions dans des délais rapides pour examiner les formes et les possibilités d'extension de ce programme.

En premier lieu, il est important de veiller à ce que le potentiel humain qui conditionne la qualité de l'accompagnement soit ajusté afin que le taux d'encadrement permette de faire face à cet élargissement du public. Il est important dans ce cadre que les professionnels chargés de cet accompagnement acquièrent une connaissance plus approfondie des entreprises afin d'être en mesure de dialoguer avec celles-ci ; ceci suppose notamment que les formes de coopération qui ont été établies entre le réseau des missions locales, des PAIO et l'ANPE soient précisées dans cette perspective.

Il conviendra, en second lieu, d'accroître l'enveloppe budgétaire prévue. Les montants actuels pour 2002 sont insuffisants si l'on s'oriente vers un accès à ce programme de jeunes en très grande difficulté : on peut estimer que le programme TRACE devrait pouvoir accueillir, à terme, 150 000 jeunes. Par ailleurs, il conviendra sans doute d'autoriser la possibilité du versement de la bourse d'accès à l'emploi sur une période

continue plus longue que ce qui est actuellement prévu et sur des critères plus simples.

Enfin, il faut affirmer avec force que le succès de TRACE ne dépend pas que de la qualité de l'accompagnement des personnels des missions locales et des PAIO ainsi que des autres réseaux qui sont mobilisés. Il dépend pour beaucoup de l'offre de mesures d'insertion qui sont mobilisées au plan territorial. Il est dès lors important que partenaires sociaux et collectivités publiques – État et collectivités territoriales – se mobilisent fortement pour veiller au développement de cette offre et à son ajustement continu. C'est dans le cadre de cette mobilisation que les partenaires sociaux devraient être associés à une évaluation permanente de la mise en œuvre et des résultats du programme TRACE. En d'autres termes, il ne faut pas concevoir TRACE seulement comme un dispositif d'accompagnement, mais bien comme un élément essentiel d'un programme territorial d'appui à l'insertion professionnelle des jeunes.

Le revenu contractuel d'accès à l'autonomie et à l'activité

Certains jeunes sont dans des situations telles que leur entrée dans un processus d'insertion professionnelle est problématique. Il convient de mettre en place un dispositif *ad hoc* qui leur assurerait un minimum de ressources et de lien social, faciliterait leur accès à un logement s'ils en sont dépourvus, et les préparerait à pouvoir accéder au programme TRACE et aux démarches d'accompagnement vers l'emploi que les acteurs de ce programme ont su développer.

Ce dispositif, dont il conviendrait de déterminer s'il se met en place dans le cadre de la BAE existante ou s'il doit en être séparé, pourrait être le suivant :

Lorsqu'un jeune ayant quitté l'école ne trouve pas de travail et que les ressources de la famille sont inférieures à un certain plafond (le même que celui relatif à l'allocation formation évoquée plus bas), il pourrait bénéficier d'un revenu contractuel d'accès à l'autonomie et à l'activité, *à condition de s'être préalablement engagé à suivre un parcours le menant à la formation ou à l'emploi* (PAP ou TRACE). Ce contrat serait valable par exemple pendant six mois, renouvelable une fois, assurant de l'ordre de 380 euros par mois aux intéressés.

Ce mécanisme, qui ne se substituerait pas au FAJ, devrait jouer un rôle subsidiaire lorsque cela apparaît nécessaire et que les dispositifs précédents ne se sont pas avérés opérationnels. Il pourrait, à terme, être absorbé par un programme TRACE étendu et diversifié. Il serait mis en œuvre dès qu'un nombre suffisant de « référents » sont disponibles pour élaborer et gérer avec le temps nécessaire, les contrats en cause. Il serait géré par les missions locales, les CCAS, les FJT, les associations de prévention spécialisée..., à partir de fonds d'État, les conseils généraux pouvant jouer un rôle de coordination. Il conviendrait qu'il soit l'un des instruments d'une stratégie territorialisée d'action sociale à destination des jeunes qu'il apparaît aujourd'hui nécessaire de mettre en œuvre par la concertation au niveau local.

L'allocation serait accordée **après signature d'un contrat**, et non avant ; elle se distinguerait ainsi structurellement d'une formule de « RMI jeune », ainsi d'ailleurs que par les trois caractéristiques suivantes :

- elle bénéficierait d'un fort accompagnement relationnel : les normes retenues pour la bourse d'accès à l'emploi, un référent pour trente jeunes, devraient être impérativement respectées, ce qui suppose que les embauches nécessaires soient réalisées ou que des contrats soient passés avec des opérateurs associatifs ;
- elle serait limitée à deux périodes de six mois ; la seconde devrait marquer une conditionnalité de l'aide plus marquée que la première ; elle devrait être proportionnée aux capacités des jeunes en difficulté, et à ce que la collectivité est en mesure de leur offrir ;
- elle serait réservée aux jeunes dont les familles ont des ressources inférieures aux plafonds donnant lieu à l'allocation de formation, ou aux jeunes séparés de fait de leur famille, dès lors qu'ils ont plus de 16 ans et moins de 25 ans (et ne sont pas allocataires du RMI).

Les dispositions qui viennent d'être présentées devraient faire l'objet d'une concertation approfondie entre l'État, les départements et les communes qui ont mis en place des dispositifs ciblés, précisément, sur les jeunes en grande difficulté. Cette concertation devra être alimentée par l'établissement d'un dossier technique qui devrait être instruit rapidement et qui apporterait des éléments d'appréciation permettant d'éclairer le choix entre les deux formules possibles : celle qui est explicitée ici et qui consiste à avoir un dispositif à deux étages – une extension de TRACE et un revenu contractuel d'accès à l'autonomie et à l'activité – et celle qui consisterait à faire reposer la mise en œuvre de l'objectif sur la seule extension du dispositif TRACE. Cette concertation devrait notamment préciser les modalités d'une extension de TRACE, nécessaire dans les deux hypothèses. Elle devrait en outre définir les modes de régulation – processus de décision et modes d'évaluation – les mieux adaptés.

Faciliter la décohabitation et la mobilité par un développement de l'offre et un accès facilité au logement et au transport

S'installer dans un logement propre, avoir un espace à soi extérieur au foyer familial, constitue sans conteste un temps fort d'affirmation de la personnalité, un levier important pour permettre au jeune d'apprendre « à voler de ses propres ailes » et pour construire son autonomie et son identité. Ce constat est encore plus vrai pour les jeunes connaissant des difficultés économiques, sociales et psychologiques, pour lesquels le logement constitue un instrument d'intégration sociale important. L'analyse de la commission a été très consensuelle sur l'importance du logement dans la socialisation juvénile. Le bilan réalisé a permis de constater que si la collectivité avait, au cours de la dernière décennie notamment, consenti beaucoup d'efforts pour permettre aux jeunes de bénéficier des aides publiques au logement, une majorité de jeunes continue à vivre au foyer parental.

Cependant beaucoup d'entre eux aspirent à décohabiter, mais en sont empêchés faute de disposer de moyens matériels suffisants, certains sont contraints de le faire pour des raisons professionnelles ou pour suivre une formation. C'est pourquoi la commission a choisi de développer ses propositions dans cette direction.

Développer l'offre de logement pour les jeunes

Le parc de logements à prix modique auquel les jeunes peuvent accéder est insuffisant tant au plan quantitatif que qualitatif, comme on l'a montré dans la première partie du rapport. S'il est important de considérer les jeunes au même titre que d'autres populations dans le cadre d'une politique de droit commun, il n'en demeure pas moins que les jeunes sont souvent « oubliés » lors de l'élaboration des politiques territoriales d'habitat et que les réponses proposées ne sont pas forcément adaptées à la diversité des situations juvéniles. Or c'est au niveau territorial que se décide aujourd'hui la configuration de l'offre de logement.

Il est donc important – à un premier niveau – d'inciter les instances existantes (soit liées à la politique de l'habitat : programme local de l'habitat, conférence intercommunale de l'habitat ; soit liées aux politiques de développement territorial : politique de la ville, contrats de pays) à lancer des diagnostics locaux prévoyant un recensement de l'offre de logement et de la demande des jeunes et à définir des priorités de développement de l'offre en leur direction. Ces dernières devraient être pensées en liaison avec les caractéristiques de l'offre de formation et d'insertion professionnelle, du bassin d'emploi et du transport collectif dans le cadre de projets « Formation – Emploi – Habitat – Transport des jeunes ».

De façon complémentaire, il serait judicieux de mettre en place une coordination effective des réseaux et dispositifs d'information, d'animation et d'accompagnement social lié au logement des jeunes dans tous les territoires. Ces structures devraient systématiquement siéger dans les instances territoriales de l'habitat et dans les fonds sociaux compte tenu de leur connaissance des modes de vie des jeunes et de leur expertise liées à leur fonction de médiation.

À un second niveau, il apparaît nécessaire de développer et de diversifier la gamme de logements offerts aux jeunes dans les différents parcs (universitaire, FJT, HLM, privé), tant dans le neuf qu'en réhabilitation.

Dans le parc social, cela suppose d'introduire dans les contrats de relance locaux conclus avec les organismes HLM des réorientations et des adaptations permettant de concilier les attentes des jeunes et les priorités des bailleurs sociaux. Accroître l'offre de petits logements pourrait se réaliser par un ciblage et une adaptation des aides de l'État et des régions. Dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, un effort de réhabilitation du parc ancien axé sur les jeunes, permettrait aussi d'étendre l'offre. Enfin, pour répondre à la demande d'un public caractérisé par une forte mobilité professionnelle, il convient de développer l'offre de résidences sociales et de « foyers-soleil ».

S'agissant des foyers de jeunes travailleurs, au-delà du développement quantitatif déjà programmé de ce parc spécifique de logement

collectif (cf. chapitre I), il importe de poursuivre la réhabilitation engagée de ces structures, un besoin important de ce type de logements s'exprimant particulièrement en milieu rural.

Dans le parc universitaire public, un effort de construction et de réhabilitation s'impose également, et en priorité dans les régions souffrant d'un fort déficit en la matière, comme la région Île-de-France. De manière générale, il conviendrait de mieux flécher dans les contrats de plan État-régions la destination des aides de l'État en faveur de la production de logements universitaires. Par ailleurs, dans un souci de clarification des responsabilités en matière de construction de logements universitaires, il conviendrait d'expertiser la possibilité d'autoriser les CROUS à emprunter eux-mêmes, plutôt que de passer par des organismes HLM comme cela est le cas actuellement. De même, afin de favoriser une plus large ouverture vers des opérateurs spécialisés dans la gestion de logements, il serait opportun de permettre l'intervention d'autres bailleurs sociaux que les organismes HLM (tels que les sociétés d'économie mixte, par exemple). Le parc des 100 000 lits en cités universitaires dont l'État est propriétaire nécessite des rénovations, voire même des restructurations compte tenu de son état actuel parfois très dégradé, de manière à offrir aux jeunes des logements plus spacieux, au confort moderne, préservant l'espace privé. Ces opérations pourraient permettre d'ouvrir ces résidences universitaires (ainsi que les plus récentes qui sont des résidences HLM conventionnées) à d'autres publics que les étudiants, et notamment à tous les jeunes en formation (apprentis, stagiaires, jeunes en parcours d'insertion...), ce qui favoriserait une plus grande mixité sociale à l'instar de ce qui se pratique déjà dans les foyers de jeunes travailleurs. L'accueil de divers publics jeunes en formation, connaissant une mobilité importante, permettrait de limiter les périodes d'inoccupation de ce parc qui génèrent des déficits d'exploitation, ce qui devrait conduire dès lors à conférer à ces résidences le statut de résidences sociales qui leur est aujourd'hui refusé.

S'agissant de la question spécifique des lycéens de plus de 18 ans qui suivent une formation dans un établissement très éloigné de leur domicile, il conviendrait d'aménager les internats existants de manière à offrir un hébergement ouvert le week-end et pendant les petites vacances, si possible en chambres individuelles.

Enfin, dans la perspective d'une optimisation des réponses en matière d'hébergement s'adressant aux jeunes en grande difficulté, le renforcement de la coordination entre les PDALPD (instances œuvrant en faveur du droit au logement), les plans départementaux pour les personnes sans abri, et les schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (relevant du MES) s'avère nécessaire afin d'adapter les réponses à l'évolution des besoins (création de structures d'hébergement, évolution des démarches d'accompagnement, etc.).

Favoriser l'accès au logement

Le renforcement du soutien public à l'entrée dans un logement apparaît comme le corollaire nécessaire de la politique d'aides personnelles

au logement ¹. On ne peut bénéficier des aides personnelles qu'une fois que l'on dispose d'un logement. Une fois trouvé le logement correspondant à ses besoins et d'un prix modéré, le jeune doit pour entrer dans celui-ci avancer des sommes importantes qu'exigent les bailleurs à titre de garantie ². Nombre de jeunes renoncent alors à décohabiter car ils n'ont pas accès aux dispositifs existants de solvabilisation et car leurs familles ne peuvent leur fournir cet argent.

À court terme, *les conditions d'accès au LOCAPASS pourraient être assouplies* pour les jeunes travailleurs saisonniers, qui, dans les faits, y accèdent difficilement compte tenu de leurs conditions d'emploi. Au-delà de ces dispositions, pour les jeunes qui n'ont pas accès au LOCAPASS, les fonds d'aide aux jeunes pourraient être invités à augmenter leur aide, lorsqu'elle est destinée à résoudre une question de logement. De la même manière, des orientations visant à une meilleure prise en compte des jeunes, voire des conditions d'attribution spécifiques « jeunes » pourraient être introduites dans le fonds de solidarité logement.

Toutefois, au-delà du 1 % logement, du fonds de solidarité logement et du fonds d'aide aux jeunes, dans la perspective de permettre à chaque jeune – à partir de 18 ans – de décohabiter s'il le souhaite, il conviendrait à moyen terme de réfléchir à la mise en place d'un dispositif généralisé pour solvabiliser l'entrée dans le logement. Il viserait à aider les jeunes qui disposent en général de ressources faibles à faire face, pour une durée limitée, avant tout aux frais d'agence et aux dépôts de garantie, il pourrait comprendre également une garantie « impayés de loyers », sous réserve d'un examen plus approfondi de cette question. Une adaptation particulière de ce dispositif pourrait éventuellement être envisagée pour le premier logement.

Il conviendra d'approfondir l'expertise sur les conditions de mise en œuvre d'un tel système et sur les problèmes qu'il pose (récupération des impayés, effets d'aubaine pour les agences, etc.) ; la mutualisation reposant partiellement sur une contribution des jeunes eux-mêmes constituerait une piste possible. Une première estimation financière du coût d'un système généralisé de dépôt de garantie a été chiffrée à environ 6 à 8 milliards de francs, si tous les locataires demandent l'avance de leur dépôt de garantie la première année. Ce dispositif pourrait être financé, outre une contribution des jeunes eux-mêmes, par les intérêts générés par les dépôts de garantie, le 1 %, etc.

Enfin, si les conditions d'entrée dans le logement doivent être assouplies, il importe que les conditions de sortie le soient également : à l'instar de ce qui est pratiqué dans les résidences sociales, il conviendrait de limiter la durée minimale des contrats de location parfois excessive et d'instaurer un préavis de départ d'un mois.

(1) La suppression du « mois de carence » pour l'ensemble des locataires – et qui, rappelons-le ne joue pas dans le cas des FJT et des résidences sociales – coûterait entre 150 et 230 millions d'euros.

(2) Dans le parc social, le loyer est payé à terme échu et le dépôt de garantie limité à un mois de loyer.

Faciliter la mobilité géographique des jeunes

Un certain nombre de collectivités territoriales en liaison avec les réseaux de transports publics ont développé des avantages tarifaires en direction des jeunes étudiants et lycéens. Outre que ces avantages ne profitent qu'à une fraction de la jeunesse, ils s'avèrent très disparates d'un point à l'autre du territoire. Les travaux de la commission n'ont pas permis d'approfondir cette question. Il paraîtrait utile de pouvoir faire réaliser une étude exhaustive de ces avantages tarifaires et de demander au ministère des Transports, dans un souci de d'égalité de traitement, d'expertiser les conditions d'une harmonisation de ces tarifications et de leur extension à tous les jeunes de 16 à 25 ans sur l'ensemble du territoire national.

Dans l'outre-mer, les limites de l'offre de formation et du marché du travail locaux, combinés au dynamisme démographique souligné au chapitre I, plaident pour qu'une attention particulière soit apportée au renforcement quantitatif et qualitatif de deux types de dispositifs : d'une part, les dispositifs permettant une mobilité indispensable des jeunes qui ne peuvent accéder sur place dans de bonnes conditions à la formation et à l'emploi ; d'autre part, les dispositifs d'accueil et d'accompagnement des jeunes originaires d'outre-mer.

Par ailleurs, des problèmes de déficit structurel de l'offre de transports ont été évoqués lors des travaux de la commission. Il conviendrait d'inviter les collectivités territoriales ainsi que les entreprises de transport public et privé à veiller à une optimisation du maillage territorial et à des interconnexions entre réseaux de transport en vue de faciliter les déplacements pendulaires des jeunes liés aux études et à l'emploi.

La question des jeunes en milieu rural mérite également une attention particulière. Le covoiturage pourrait être plus systématiquement organisé, ce qui justifierait des travaux particuliers que la commission n'a pas été à même de mener.

Développer les engagements civiques, sociaux et culturels

Les jeunes doivent être, davantage que par le passé, mis en position de pouvoir participer à la vie de la cité, au sens large du terme, et en particulier à la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques qui les concernent. Cette dimension de responsabilité citoyenne de l'autonomie doit être privilégiée, en prenant appui sur les cas de réussite existants, en trouvant des formes attractives et valorisantes de participation, plutôt que par une injonction à l'engagement qui risque d'être mal reçue. Il s'agit d'une tâche de longue haleine, dont les résultats ne se décrètent pas et qui suppose une adhésion forte des intéressés. Quelques propositions parmi d'autres possibles peuvent être mises en avant.

Renforcer la prise en compte et la participation des jeunes dans l'espace politique et social

- La commission s'est posée la question de la coordination des différentes politiques publiques menées en direction des jeunes. Dans cette perspective, il importerait de réactiver le comité interministériel de la jeunesse ; le rattachement au Premier ministre de l'instance de concertation avec les pouvoirs publics qu'est le Conseil national de la jeunesse constitue une autre voie pour donner une cohérence à l'action diversifiée des pouvoirs publics. Enfin, il apparaît nécessaire de mobiliser des moyens de recherche et d'études régulières importants concernant l'ensemble des jeunes, par exemple en transformant l'Observatoire de la vie étudiante en observatoire de la vie des jeunes ou en mettant en place un centre national de ressources sur la jeunesse au sein de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire. À l'instar de ce qui se fait dans des pays voisins comme l'Espagne et l'Allemagne, les analyses ainsi produites pourraient être intégrées dans un rapport périodique sur l'état de la jeunesse et son devenir, remis au Premier ministre et transmis au Parlement.

- La question de la représentation des organisations de jeunes au sein du Conseil économique et social et dans les conseils économiques et sociaux régionaux mérite d'être posée.

- La participation des jeunes à la vie institutionnelle des collèges et des lycées, des universités, des CROUS doit être davantage soutenue, et les moyens nécessaires mis en œuvre pour que les opérations électorales, lorsqu'elles ont lieu, recueillent la participation qu'elles méritent.

- L'une des manières d'aider à développer les responsabilités et le sens de la solidarité est de favoriser le développement des différentes formes de volontariat, et en particulier, de mettre en œuvre de manière effective le volontariat civil de solidarité et de cohésion sociale prévu par la loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 en application de la réforme du service national. Ces dispositions, non entrées en application à ce jour, apparaissent de nature à favoriser une forme attractive de participation chez les jeunes. Elles visent à développer l'engagement civil au service de la collectivité chez les jeunes (garçons et filles de 18 à 27 ans) auprès de personnes morales autres que l'État et à but non lucratif, pour une période comprise entre six et vingt-quatre mois ¹. De manière à donner à ces dispositions une portée symbolique importante, on pourrait prévoir une articulation explicite avec le statut du volontaire qui fait actuellement l'objet de

(1) Le volontariat civil donne lieu à la passation d'un contrat de volontariat de droit public, prévoyant l'octroi d'une indemnité mensuelle (non supérieur à 50 % de la rémunération afférente à l'indice brut 244), complétée par des prestations nécessaires à la subsistance, à l'équipement, au logement... ainsi qu'une couverture sociale complète et la formation du volontaire. En outre, un certain nombre de droits et d'avantages sont également prévus : ouverture et calcul des droits à retraite dès que le volontariat dépasse six mois, bénéfice du recul de la limite d'âge pour présenter sa candidature aux emplois publics, prise en compte du temps effectif du volontariat civil dans la durée d'expérience professionnelle requise pour le bénéfice de la validation des acquis professionnels en vue de la délivrance d'un diplôme supérieur ou technique ou d'un titre professionnel.

réflexions (notamment au Conseil national de la vie associative) ; enfin une valorisation du rôle éducatif joué par les associations qui s'engageraient à offrir un accompagnement de qualité aux jeunes devrait être effectuée.

- Afin de contribuer au renouvellement des générations, et tout en respectant le principe de liberté des associations, il conviendrait d'inscrire dans la charte d'engagements réciproques, signée entre l'État et les associations, l'orientation visant à favoriser la prise de responsabilité de jeunes dans les conseils d'administration des associations. Au-delà, il conviendrait d'inviter les collectivités territoriales à soutenir davantage la création d'association par les jeunes eux-mêmes.

Encourager les initiatives et soutenir les pratiques culturelles et sportives

- Favoriser l'autonomie chez les jeunes, c'est aussi encourager le développement des pratiques culturelles et sportives. Cet objectif pourrait être mis en œuvre à travers la mise en place d'un passeport pour la culture et le sport utilisable en tout point du territoire.

La problématique est proche sur certains aspects de celle des transports : nombreuses sont les collectivités territoriales qui ont mis en place des préférences tarifaires pour les jeunes. La non-coordination actuelle de ces politiques est source d'inégalités, qu'il conviendrait pour le moins d'atténuer. Il importerait de réaliser une étude de faisabilité des initiatives des collectivités territoriales en la matière et étudier avec les ministères compétents (Jeunesse et Sports, Culture) les conditions d'harmonisation de ces actions. Cette expertise pourrait prendre appui sur le bilan de l'expérience de la « carte Jeune » ainsi que sur une évaluation du dispositif « Coupon Sport » mis en place par le ministère de la Jeunesse et des Sports.

- Au-delà d'une politique d'accès à l'offre culturelle et sportive, il est important de développer de manière volontariste – dans les politiques de développement territorial – des actions visant à soutenir, valoriser et valider les initiatives culturelles et sociales des jeunes de 16-25 ans au plan local. Il conviendrait – ce faisant – de dépasser les oppositions traditionnelles initiatives des jeunes/initiatives des structures, expérience et éducation, consommation et construction de l'autonomie pour les penser dans leur complémentarité. Dans cette perspective, il serait également judicieux de renforcer le travail en réseau entre les équipements éducatifs, culturels, sportifs, sociaux sur le plan territorial (agglomération, pays). Des politiques d'aménagement des horaires d'ouverture des équipements fréquentés par les jeunes pourraient être mises en place en s'appuyant sur les expériences existantes en matière d'aménagement des rythmes scolaires. Compte tenu de la spécificité des comportements juvéniles la nuit, il apparaîtrait nécessaire d'approfondir la réflexion engagée par la délégation interministérielle à la Ville sur la politique des temps de la ville et, en particulier, sur la mise en place d'une offre de services d'information et de loisirs le soir.

La commission, dans les délais qui lui étaient impartis, n'a pu analyser un certain nombre de sujets importants pour l'autonomie des jeunes, qui mériteraient un examen complémentaire. Il en est ainsi notamment :

- des mesures concernant la santé des jeunes, tant en ce qui concerne la prévention que leur couverture complémentaire ;
- des initiatives pour aider les jeunes à créer des entreprises.

Rénover et renforcer les dispositions visant à favoriser une indépendance matérielle accrue pour élargir les possibilités de choix des jeunes

Les perspectives qui viennent d'être tracées constituent pour la majorité des membres de la commission des améliorations indispensables pour renforcer les points d'appui à la construction de l'autonomie. Une rénovation des dispositions visant à favoriser une indépendance matérielle plus grande que l'on va présenter aura une portée d'autant plus grande qu'elle s'inscrira dans cette démarche d'ensemble. Si, dans le cadre de la première étape, la prise en compte des ressources des parents reste un axe privilégié pour l'attribution d'une allocation, les dispositifs individualisés existants seraient maintenus, voire améliorés (ALS et allocation d'études).

Pour les jeunes en formation initiale, la commission propose la création d'une allocation de formation qui se substituerait, sur une base élargie, aux dispositions actuelles des bourses sociales lycéennes et étudiantes. Cette proposition est complétée par des dispositions qui visent à faciliter la reprise d'études (cf. *infra*).

Pour les jeunes qui font le choix d'accéder à une qualification par la voie de l'alternance, la commission souhaite une revalorisation des rémunérations liées à ce type de contrats de travail (cf. *infra*).

La couverture sociale des jeunes peut être améliorée (cf. *infra*).

La commission propose enfin de confirmer le dispositif d'appui financier à l'accès à un logement autonome qui a montré son efficacité et qui devrait bénéficier plus largement aux jeunes grâce à l'amélioration de l'aide aux études et des conditions d'accès à l'emploi (cf. *infra*).

L'allocation de formation

Au système actuel d'aide aux études qui apparaît à la fois relativement complexe et opaque, la commission propose de substituer un dispositif unique d'allocation de formation qui bénéficierait à la fois aux lycéens et aux étudiants.

Comme les bourses actuelles, cette allocation de formation serait accordée en fonction des ressources des familles. Elle laisserait également les bénéficiaires libres de se rattacher, ou non, au foyer fiscal de leurs parents et libres également d'habiter, ou non, avec eux. Les prestations familiales continueraient d'être versées comme actuellement.

Elle comporterait par rapport au système actuel, les améliorations suivantes :

- un barème unique, en ce qui concerne le revenu fiscal des parents, serait mis en place pour les lycéens et les étudiants, afin d'accroître la continuité et la lisibilité du système et donc sa meilleure utilisation par les bénéficiaires potentiels ;

- l'allocation serait en principe accordée pour une durée de deux ou trois ans correspondant à la durée prévisible du cycle (sauf en cas d'évolution importante des ressources des parents), afin d'en simplifier la gestion et de permettre son versement dès la rentrée, évitant ainsi des difficultés de trésorerie importantes aux élèves et étudiants concernés ;

- les plafonds de revenus ouvrant droit à l'allocation seraient revalorisés de 25 %, ce qui aboutirait à ce que les lycéens et étudiants des quatre déciles de revenus les plus bas soient éligibles à l'allocation à hauteur de 90 %. En moyenne, compte tenu des structures observées dans les différentes filières actuellement, on peut estimer que les étudiants seraient éligibles à hauteur de plus de 40 % (contre 30 % actuellement), les lycéens des établissements généraux et technologiques à hauteur de 50 % environ et ceux des filières professionnelles à près de 80 % ; ainsi les effectifs d'étudiants bénéficiaires d'une aide passeraient de 440 000 à 630 000, et ceux des lycéens doubleraient, atteignant de l'ordre de 1 100 000 bénéficiaires ;

- le montant des allocations serait modulé selon l'âge et le type d'enseignement. Une distinction serait faite entre lycéens majeurs et mineurs, d'une part, et entre lycéens et étudiants, d'autre part, mais les écarts seraient réduits. Une augmentation de l'allocation à 21 ou 22 ans pourrait être envisagée pour tenir compte de l'interruption à ces âges des prestations familiales. Enfin une prime d'éloignement serait instituée lorsque le jeune doit décohabiter pour poursuivre ses études.

Le niveau de l'allocation serait relevé pour les lycéens mineurs. Dans une des hypothèses, le montant maximum serait relevé à hauteur de la réduction d'impôt pour frais de scolarité, dans un souci d'équité ; pour les lycéens majeurs, le montant maximum serait relevé à hauteur de la réduction fiscale et du montant de l'ARS qui, actuellement s'arrête à 18 ans, la possibilité de bénéficier des primes destinées à compenser des frais particuliers étant maintenue.

Un examen plus précis devrait être fait pour déterminer le niveau et les modalités de relèvement de l'allocation nécessaire pour remédier aux situations de pauvreté actuellement constatées pour les étudiants (par exemple, pour les étudiants appartenant à une famille aux revenus modestes, le versement de l'allocation mensuelle maximale sur une base de dix ou onze mois (contre neuf actuellement), ce qui correspond à une hausse de 11 ou 21 %).

L'ensemble de ces mesures devra faire l'objet d'études approfondies afin qu'elles soient calibrées en fonction des objectifs poursuivis :

remédier aux situations de pauvreté des jeunes en études ; éviter les situations dans lesquelles les jeunes, pour financer leurs études, sont amenés à travailler avec une intensité qui nuit à leurs performances scolaires ou universitaires ; permettre à ceux qui en sont empêchés par des raisons financières de poursuivre leurs études.

L'annexe VII contient un examen des conséquences financières de six hypothèses de travail. Les surcoûts par rapport à la situation actuelle varient de 1 à 2 milliards d'euros selon les hypothèses retenues (en se fondant sur les structures actuelles et donc sans chiffrer le coût de la reportabilité de l'allocation).

À ces améliorations techniques et financières s'ajouterait un ensemble de changements d'ordre qualitatif qui justifient le changement d'appellation :

- à partir de la majorité civile, l'allocation de formation serait versée automatiquement au jeune lui-même qu'il soit lycéen ou étudiant ;
- pour les étudiants, la commission propose que l'allocation de formation soit versée jusqu'au niveau bac +5, niveau qui devrait correspondre, dans le cadre de l'harmonisation européenne, à la fin du deuxième cycle de l'enseignement supérieur. Au-delà, la commission suggère, à ce stade, de conduire une réflexion plus approfondie qui devrait tenir compte du fait qu'au-delà de bac +5, les études devraient changer de « statut » et être adossées à l'exercice d'une activité professionnelle. Cette activité peut, bien entendu, être une activité de recherche rémunérée à ce titre ;
- une réflexion sur les conditions d'attribution de l'allocation devrait être menée (assiduité et possibilité de redoublement ou de réorientation) ;
- lorsque l'allocation n'a pas été utilisée entre 18 ou 25 ans alors qu'un jeune y avait droit compte tenu des ressources de ses parents, elle pourrait être mobilisée ultérieurement dans la limite de cinq ans (éventuellement jusqu'à un âge donné), afin de favoriser son retour en formation après une période d'activité professionnelle ou de chômage. Ainsi serait créé, sous conditions de ressources, un droit reportable dans le temps, contribution de la collectivité à l'éducation tout au long de la vie. Ceci suppose qu'un inventaire soit tenu pour chaque jeune, tant des allocations versées que des droits non utilisés, procédure dont la mise en œuvre paraît cependant complexe. La question de l'enregistrement de ces droits est posée, et dépendra de la solution que les partenaires sociaux donneront à la question du crédit formation, une solution uniforme devant à l'évidence être recherchée.

Deux autres dispositions compléteraient le dispositif :

- d'une part, la mise en place de l'allocation de formation serait assortie du maintien de l'allocation d'études qui existe actuellement et qui est accordée sans tenir compte des revenus des parents, pour régler les situations problématiques qui résultent de désaccords familiaux. Les dossiers continueraient à être examinés, comme c'est le cas aujourd'hui, par une commission *ad hoc*. Une évaluation des pratiques actuelles en la matière devra être menée, afin d'améliorer le fonctionnement de ce dispositif et de l'asseoir sur des critères plus explicites ;
- d'autre part, les jeunes qui poursuivent des études et qui ne sont pas éligibles à l'allocation de formation pourraient bénéficier de prêts à taux

bonifiés dans la limite de 150 euros par mois remboursables dès qu'ils ont un emploi stable.

Enfin, une allocation de formation ne saurait avoir une pleine efficacité que si elle s'inscrit dans le cadre d'un principe de gratuité des études. Cela concerne en particulier les droits d'inscription, les frais de constitution de dossiers administratifs, les frais d'inscription aux concours de certaines écoles ou de certaines filières, les manuels scolaires et les équipements professionnels, l'accès aux centres documentaires.

La rémunération des jeunes sous contrat de travail et des stagiaires de la formation professionnelle

On a esquissé précédemment les orientations d'une rénovation de la politique d'insertion professionnelle tendant à faciliter l'accès à l'emploi pour tous les jeunes notamment à travers l'acquisition d'une expérience professionnelle dans le cadre d'un élargissement de l'alternance.

La définition des modalités de ce qui constitue une véritable réforme relève, comme on l'a souligné, d'une négociation que devront conduire les partenaires sociaux en liaison avec l'État et les régions.

Il semble important que dans le cadre de cette négociation soit abordée la question des rémunérations des jeunes en alternance sous contrat de travail. Ces rémunérations varient actuellement en fonction de l'âge du salarié et de son ancienneté dans le contrat. Pour le contrat d'apprentissage, elle varie de 25 % du SMIC pour un salarié de moins de 18 ans en première année à 75 % pour un salarié de 21 ans et plus en deuxième année ; pour le contrat d'orientation, la rémunération varie de 30 % du SMIC pour un salarié de moins de 18 ans à 65 % pour un salarié de 21 ans et plus.

Ces rémunérations ne permettent pas, particulièrement pour les plus jeunes, et en début de contrat de disposer de ressources suffisantes alors même que, comme l'ont souligné nombre de membres de la commission, le choix d'entrer dans ces cursus de qualification peut entraîner pour eux des dépenses conséquentes liées à une mobilité souvent obligée.

Cependant, le fait de relever la rémunération des apprentis et des jeunes en contrat de qualification peut avoir un coût important, dont la prise en charge par les employeurs pourrait être dissuasive, alors que ces voies de formation sont à encourager.

Il conviendrait, par ailleurs, de procéder à un réexamen des conditions de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Comme on l'a souligné dans le chapitre I, une partie d'entre eux ne bénéficie actuellement d'aucune rémunération, du fait de la mise en place de stages non rémunérés ou de l'application d'un délai de carence à la sortie du système éducatif.

L'on pourrait ainsi s'orienter vers des rémunérations calculées sur la base du SMIC horaire, l'abattement par rapport au SMIC mensuel ne résultant que de la non-rémunération par l'employeur du temps passé en centre de formation, et, éventuellement, de l'effort de formation propre à l'entreprise. Une telle évolution permettrait par ailleurs d'accroître les possibilités de valider des droits à la retraite.

La couverture sociale des jeunes

La question de l'accès à un revenu lié à l'engagement dans un programme d'insertion a été traitée plus haut, comme partie intégrante des mesures destinées à assurer l'emploi de tous. Plusieurs autres questions se posent pour améliorer la couverture sociale des jeunes.

Les cotisations retraite

Il importe avant tout de mettre fin aux situations de travail rémunéré non déclaré. Au-delà de leur illégalité, cette situation aboutit notamment à ce que la validation des trimestres soit perdue pour le régime de retraite de base des jeunes, alors que les dispositions en vigueur le permettent¹. Il serait bon qu'une campagne d'information soit effectuée auprès des jeunes et des employeurs, y compris les employeurs privés – personnes physiques notamment –, pour lesquels le chèque emploi-service est d'une grande commodité.

S'agissant des stagiaires de la formation professionnelle continue qui sont rémunérés par l'État, ou non rémunérés, il conviendrait de revoir les règles de calcul des cotisations : celles-ci sont calculées sur une assiette forfaitaire très réduite (1,19 euros) et, en conséquence, les droits qu'ouvrent ces cotisations (droit à indemnité journalière, report au compte pour le calcul de la retraite) sont faibles. Une amélioration de cette situation par un élargissement progressif de l'assiette devrait être envisagée.

Enfin, la possibilité pour les jeunes faisant des études longues de racheter une ou plusieurs années de cotisation mériterait d'être mise en débat.

L'indemnisation du chômage

La question de l'indemnisation du chômage des jeunes devrait également faire partie de la négociation sociale envisagée.

Malgré les améliorations que les partenaires sociaux ont apportées aux conditions d'indemnisation du chômage, les jeunes demandeurs d'emploi connaissent en moyenne des taux de couverture et des niveaux

(1) En application de l'article R. 351-9 du code de la sécurité sociale, sont validés autant de trimestres que le salaire annuel représente de fois le montant du SMIC en vigueur au 1^{er} janvier de l'année considérée calculé sur la base de 200 heures, avec un maximum de quatre par année civile.

d'indemnisation significativement plus bas que la moyenne des demandeurs d'emploi.

L'ambition est, bien entendu, prioritairement de réduire le nombre des jeunes demandeurs d'emploi et de limiter la précarité des parcours ; les dispositions qui ont été présentées précédemment devraient y contribuer, notamment en améliorant significativement l'accès des jeunes les moins qualifiés à une première expérience professionnelle.

Pour autant, la question de l'indemnisation des primo-demandeurs d'emploi restera posée. Cette question a fait l'objet de prises de position différentes au sein de la commission. Certaines organisations ont évoqué la nécessité de rouvrir aux jeunes de 16 à 25 ans le bénéfice d'une allocation d'insertion financée par l'État et gérée dans le cadre de l'UNEDIC. D'autres sont réservées sur une telle perspective, soit parce qu'elles craignent qu'elles ne contribuent à affaiblir la motivation des jeunes dans la recherche d'un emploi, soit parce qu'elles redoutent que les opérateurs chargés de soutenir les démarches des jeunes en matière de recherche d'emploi ne considèrent plus ceux-ci comme un public prioritaire dès lors qu'ils savent que les jeunes bénéficient pour quelques mois d'une aide financière.

Dans un contexte qui n'est pas celui du plein emploi, ces deux positions sont quelque peu problématiques car elles aboutissent à renvoyer les jeunes à la charge de leur famille, avec les inégalités que cela comporte, alors que comme l'ont souligné plusieurs membres de la commission, les démarches de recherche d'emploi peuvent entraîner des dépenses importantes pour les intéressés.

Il semble important que cette question ne soit pas absente des négociations que vont conduire les partenaires sociaux autour de l'emploi des jeunes.

La solvabilisation de l'accès au logement autonome

On a souligné dans le bilan l'intérêt des aides personnelles au logement qui permettent aux jeunes dans le cadre du droit commun, de bénéficier d'un appui direct qui ne prend en compte que leurs ressources propres.

Alors même que leurs études s'allongeaient et qu'ils ont connu tout au long des années quatre-vingt-dix des difficultés importantes d'accès et de stabilisation dans l'emploi, un grand nombre de jeunes ont pu, grâce à ces dispositions, assumer une première décohabitation dans des conditions relativement satisfaisantes.

Les propositions qui ont été faites en matière d'accès au logement (dépôt de garantie) mais aussi celles qui ont été formulées en matière d'expérience professionnelle et de relèvement des niveaux de rémunération des salariés en alternance, d'élargissement du nombre de bénéficiaires de l'allocation de formation devraient permettre à un nombre plus conséquent de jeunes de s'engager dans une démarche de décohabitation dont l'importance en matière de construction de l'autonomie est manifeste.

Afin d'améliorer les allocations de logement pour les étudiants boursiers, la commission propose de diminuer le plancher de ressources qui leur est applicable.

En revanche, dans un souci de plus grande justice sociale, la commission suggère que les aides au logement dont bénéficient directement les jeunes ne soient pas cumulables avec le bénéfice du quotient familial, par souci de cohérence avec la disposition du même type qui interdit le cumul des aides personnelles au logement et des prestations familiales. Cette mise en cohérence pose cependant des problèmes de gestion complexes, puisqu'il s'agirait ici de rapprocher des données fiscales et des données gérées par les CAF. Une autre difficulté tient au décalage temporel entre les deux types de dispositifs.

Prendre en compte la dimension financière des réformes

La solidarité de la collectivité à l'égard des jeunes doit s'exercer avec plus d'efficacité et de priorité que par le passé. Il y a un rééquilibrage à faire, pour mieux préparer l'avenir. Cela peut prendre plusieurs formes :

- une mobilisation renforcée des acteurs économiques et sociaux et, plus généralement, de l'ensemble de la société civile ;
- un usage plus efficace, mieux centré, des aides publiques existantes ;
- une augmentation des aides publiques, ce qui pose le problème de leur financement et mérite un examen particulier.

En premier lieu, il convient de prendre en considération les engagements européens de la France en termes de finances publiques. Le pacte de stabilité et de croissance, qui vise un retour de l'équilibre budgétaire en 2004 ou 2005, selon le rythme de la croissance, repose sur une maîtrise stricte des dépenses publiques, indépendante de la conjoncture. C'est cette maîtrise qui entraîne la réduction des déficits, de l'endettement, et des prélèvements obligatoires, et permet de laisser jouer les stabilisateurs automatiques en recette, afin d'exercer une action contracyclique de soutien de la croissance. Il en résulte, à court terme du moins, que des dépenses nouvelles ne peuvent pas être financées par des recettes nouvelles, mais qu'elles doivent être gérées par des économies sur d'autres dépenses.

Or, il est à craindre que la pression sur les dépenses publiques soit forte au cours des prochaines années. Le vieillissement de la population va accroître les charges de santé, et l'on connaît la situation difficile de nos hôpitaux. Quant aux retraites, il faut trouver à terme au minimum 4 points de PIB pour simplement maintenir le système actuel où les retraites, sans baisser, évoluent moins vite que les salaires. L'autonomie des jeunes devra donc s'insérer dans ce contexte. En outre, nos prélèvements obligatoires atteignent 45 % du PIB : à ce niveau, les risques sont réels que les

effets d'éviction d'un impôt supplémentaire (les agents économiques réduisent leur effort productif) l'emportent sur les effets revenus (les agents accroissent leur effort productif pour préserver leur revenu net). Il est donc essentiel que, si prélèvements il y a, ils soient ressentis comme légitimes, donc bien fondés, bien expliqués et bien compris.

Cette toile de fond, dont on ne peut faire abstraction, ne doit pas non plus brider la réflexion et l'imagination de la commission ; si la question de l'autonomie des jeunes est devenue une priorité collective, elle doit faire l'objet d'un arbitrage politique clair, que la commission ne fait d'ailleurs que préparer ; il convient de souligner, en outre, que nos engagements européens nous imposent aussi d'accorder une forte attention à l'emploi des jeunes, qui constitue une priorité de la « stratégie coordonnée pour l'emploi » adoptée en 1997. Enfin, et surtout, la réussite du pacte de stabilité devrait redonner de la flexibilité à nos politiques publiques.

C'est dans cette perspective que la commission a examiné quelques marges de manœuvre susceptibles d'être utilisées, sans prétendre bien entendu être exhaustive, et tout en étant consciente que chacune des mesures pose, en soi, des problèmes particuliers.

Trois types de mesures pourraient être envisagés pour financer un effort accru de la collectivité en faveur de l'autonomie des jeunes.

Les premières n'influencent le montant global ni des dépenses ni des recettes envisagées car elles correspondent à des redéploiements internes, par exemple :

- la prime pour l'emploi, si elle devait être augmentée, pourrait prendre davantage en considération les faibles rémunérations liées à la formation en alternance ;
- une partie des sommes consacrées au supplément familial de traitement dans la fonction publique pourrait être redistribuée aux jeunes majeurs (275 à 300 millions d'euros soit environ 1,8 à 2 milliards de francs sont versés au titre des enfants majeurs). Il serait logique que ces sommes, qui s'ajoutent aux allocations familiales (mais sont imposables) soient redistribuées aux jeunes, tout particulièrement si les excédents de la branche famille venaient à être mis à contribution, comme il est envisagé ci-après ;
- l'allocation de rentrée scolaire, qui est uniformément de 250 euros par enfant, pourrait être réduite pour les 6-10 ans et accrue au-delà de 16 ans pour tenir compte de l'augmentation des charges de formation (ou intégrée au dispositif de l'allocation de formation) ;
- dans le cadre de la phase 2, les prestations familiales versées après 18 ans pourraient être réaffectées à une aide directe aux jeunes.

On peut, en second lieu, envisager que des régimes sociaux, actuellement excédentaires ou le redevenant demain, contribuent davantage qu'aujourd'hui, par des versements directs aux jeunes, à l'autonomie de ceux-ci. Les excédents de la branche famille pourraient ainsi être mis, tout ou partie, à contribution – il est vrai parmi beaucoup d'autres emplois possibles – l'autonomie des jeunes participant ainsi au renouvellement de la politique familiale et étant conçue comme un prolongement naturel de celle-ci. De même, comme on peut et doit l'espérer, si l'UNEDIC

redevient excédentaire, il ne serait pas illogique que, dans le cadre d'une priorité collective affirmée, sa contribution à l'autonomie des jeunes soit renforcée, sous une forme à déterminer.

Enfin, plusieurs orientations peuvent être envisagées pour collecter des recettes supplémentaires qui pourraient être affectées à des dépenses favorisant l'autonomie des jeunes, ce qui suppose, comme il a été dit plus haut, que celles-ci puissent s'intégrer dans l'enveloppe globale des dépenses. On peut distinguer par ordre d'importance :

- la suppression des réductions d'impôt forfaitaires pour frais de scolarité, qui sont moins nécessaires dans un contexte de baisse de l'impôt sur le revenu, pourrait servir à financer l'extension de l'allocation de formation sous condition de ressources, avec un fort impact redistributif. Le rendement de ces réductions d'impôt est de 410 millions d'euros (2,69 milliards de francs) ou de 252 millions d'euros (1,65 milliard de francs) si leur suppression se limitait aux jeunes majeurs ;

- la question de la suppression de la possibilité pour les jeunes bénéficiant de l'ALS de se rattacher fiscalement au foyer de leurs parents a déjà été posée dans le passé, sans pouvoir être résolue. Cette disposition n'est pas cohérente avec le fait que les parents d'un enfant bénéficiant de l'ALS ne peuvent plus bénéficier des prestations familiales. Là encore, une baisse importante de l'impôt sur le revenu, ou une montée en régime de l'allocation de formation pourraient créer les conditions d'une meilleure acceptation ; cette mesure permettrait de dégager 200 millions d'euros (1,3 milliard de francs) ;

- dans le même ordre d'idée, la possibilité pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs sans personne à charge de bénéficier, sans limite dans le temps d'une demi-part supplémentaire s'ils ont un enfant majeur imposé séparément, a souvent été critiquée en raison de son coût (environ 1,4 milliard d'euros soit 9 milliards de francs) et des distorsions qu'elle provoque entre couples mariés et non mariés. La suppression de cette faculté peu justifiée fournirait des moyens importants pour une politique de la jeunesse, par un mécanisme logique de redistribution intergénérationnelle ; ce sont en effet des personnes aisées de 40 ans ou plus qui bénéficient le plus de cette faveur fiscale ;

- enfin, notamment dans la phase 2, la question de la suppression progressive du quotient familial est évidemment posée. Pour être effective, celle-ci suppose que parallèlement les familles ne puissent y substituer une pension alimentaire fiscalement déductible pendant la période où leur(s) enfant(s) bénéficie(nt) de l'allocation de formation. Or, il n'est pas assuré que ceci soit constitutionnellement possible. Une réflexion sur les conditions juridiques qui permettraient de lever ce risque, par exemple une option devrait donc être entreprise rapidement.

Apparaît ainsi au total une marge de manœuvre financière de l'ordre de 2 milliards d'euros pour la phase 1, qui n'est pas aisée à mobiliser et à intégrer, qui peut évidemment être sollicitée pour d'autres emplois, mais qui présente la caractéristique d'avoir un lien, sous une forme ou sous une autre, avec la question de l'autonomie des jeunes.

Il apparaît par conséquent nécessaire d'indiquer les priorités des principales propositions de la commission. Celles-ci pourraient se

décliner dans l'ordre de priorité suivant, étant admis que la redistribution des aides à l'insertion professionnelle et à l'emploi se réaliserait à coût inchangé :

1 – la reconfiguration du service public de l'orientation (non chiffré à ce stade) ;

2 – le développement du programme TRACE, un accès facilité aux emplois non marchands et la mise en place du revenu contractuel d'accès à l'autonomie et à l'activité, évalués à environ 680 millions d'euros (4,5 milliards de francs) ;

3 – la création de l'allocation de formation, dont le coût supplémentaire par rapport aux aides existantes qu'elle intégrerait (bourse des lycées en partie et bourses d'étudiants) est estimé à 1,3 milliard d'euros (9 milliards de francs) : un milliard d'euros pour relever les plafonds d'accès de 25 % et pour porter à 790 euros (environ 5 200 francs) par an les versements aux lycéens majeurs (hors primes) ; et 300 millions d'euros pour, d'une part, améliorer la situation des étudiants modestes ou devant s'éloigner du domicile familial pour suivre leurs études et, d'autre part, financer une provision pour assurer le report dans le temps de l'allocation ;

4 – la revalorisation de la rémunération des jeunes en alternance.

Conclusion

Au terme des travaux que la commission a menés au cours de ces quatre mois, l'autonomie responsable et solidaire de la jeunesse apparaît comme une construction collective qu'il faut poursuivre, développer et intensifier en tant qu'investissement dans l'avenir. Cela implique des approches nouvelles et innovantes, faisant un large usage de la concertation, un travail dans la durée, la mise en œuvre de moyens publics suffisants et mieux ciblés. Trois orientations apparaissent fondamentales.

En premier lieu, l'autonomie des jeunes doit se penser et se mettre en œuvre dans le cadre du renouvellement de notre contrat social et d'une meilleure articulation entre système productif et système éducatif. L'un et l'autre doivent se situer dans la perspective du retournement démographique, de la recherche du plein emploi, de l'émergence de la société de la connaissance et de l'éducation tout au long de la vie.

En second lieu, ce cadre et ces objectifs communs ainsi définis doivent servir de référence pour l'ensemble des jeunes, même si des solutions différenciées doivent être apportées pour tenir compte de la disparité de leurs besoins et en particulier des situations d'exclusion ; cette différenciation est la condition de l'équité et d'un bon usage des fonds publics.

En troisième lieu, si la construction de l'autonomie passe par la détention des attributs que sont la formation, l'emploi, le logement, et donc par des aides appropriées aux jeunes dans ces domaines, celles-ci ne doivent pas entraîner une rupture des solidarités entre les familles et les jeunes. Le débat doit, à cet égard, être poursuivi entre ceux qui plaident pour une individualisation des aides aux jeunes, sans tenir compte des ressources de leurs familles, et ceux qui estiment que les conditions d'une évolution du compromis familial actuel – une partie des aides transitant par les familles – ne sont pas réunies, ou même que ce compromis n'a pas à être modifié. Bien entendu, ce débat ne pourra être indifférent ni aux transformations des modes de vie et des équilibres familiaux, ni aux changements qui pourraient affecter les liaisons entre solidarité et responsabilité, dans la société et dans tous les domaines.

Annexes

Loi n° 2001-582 du 4 juillet 2001 relative à la mise en place d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans

LOI 2001-582 du 04 Juillet 2001

LOI relative à la mise en place d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans ¹

NOR : MESX0004548L

Article 1

Il est créé une Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, placée auprès du Premier ministre. Cette commission, dont la composition est arrêtée par voie réglementaire, comprend des parlementaires, des élus locaux, des représentants de l'État, des organisations représentatives des employeurs et des salariés, d'associations de chômeurs, des mutuelles, de la Caisse nationale des allocations familiales, du Conseil national de la jeunesse, des organisations représentatives des étudiants et des lycéens, des fédérations de parents d'élèves, et des personnalités qualifiées.

Cette commission a pour missions :

– de faire le bilan des dispositifs assurant des ressources propres aux jeunes de seize à vingt-cinq ans ;

(1) Travaux préparatoires : loi n° 2001-582.

Assemblée nationale :

Proposition de loi n° 2737 ;

Rapport de M. Patrick Malavieille,

au nom de la commission des affaires culturelles, n° 2784 ;

Discussion et adoption le 12 décembre 2000.

Sénat :

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, n° 134 (2000-2001) ;

Rapport de M. Roland Muzeau, au nom de la commission des affaires sociales, n° 371 (2000-2001) ;

Discussion et adoption le 19 juin 2001. LOI 2001-582 du 04 Juillet 2001.

- d'étudier la création d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans, ainsi que les critères de son attribution sur la base notamment d'un projet personnel de formation et d'accès à l'emploi ;
- de proposer la mise en place d'un dispositif expérimental dans plusieurs départements, après consultation des conseils départementaux de la jeunesse, et dont l'évaluation servira de base à ses travaux et à la généralisation de ce principe.

Elle consulte le Conseil national de la jeunesse précité.

Elle remettra son rapport au Premier ministre avant le 31 décembre 2001.

Ce rapport est transmis au Parlement.

Par le Président de la République :

Jacques Chirac

Le Premier ministre,

Lionel Jospin

La ministre de l'emploi et de la solidarité,

Elisabeth Guigou

Le ministre de l'éducation nationale,

Jack Lang

Le ministre de l'agriculture et de la pêche,

Jean Glavany

La ministre de la jeunesse et des sports,

Marie-George Buffet

La ministre déléguée à la famille, à l'enfance

et aux personnes handicapées,

Ségolène Royal

Décret n° 2001-900 du 2 octobre 2001 relatif à la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes

Décret 2001-900 du 02 octobre 2001

**Décret relatif à la Commission nationale
pour l'autonomie des jeunes**

NOR : MESA0123182D

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'emploi et de la solidarité, de la ministre de la jeunesse et des sports et de la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées,

Vu la loi n° 2001-582 du 4 juillet 2001 relative à la mise en place d'une d'autonomie pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans ;

Vu le décret n° 46-2 du 3 janvier 1946 portant création à la présidence du Gouvernement d'un conseil du plan de modernisation et d'équipement et fixant les attributions du commissaire général du Plan ;

Vu le décret n° 90-437 du 28 mai 1990, modifié par les décrets n° 97-274 du 21 mars 1997 et n° 2000-928 du 22 septembre 2000, fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils sur le territoire métropolitain de la France lorsqu'ils sont à la charge des budgets de l'État, des établissements publics nationaux à caractère administratif et de certains organismes subventionnés.

Décète :

Article 1

La Commission nationale pour l'autonomie des jeunes créée par la loi du 4 juillet 2001 susvisée est composée, outre son président, de :

1° Au titre des parlementaires et des élus locaux :

- trois députés ;
- trois sénateurs ;
- deux maires ;
- deux conseillers généraux ;

– deux conseillers régionaux.

2° Au titre des représentants de l'État :

- un représentant du ministre chargé de la jeunesse ;
- un représentant du ministre chargé de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- un représentant du ministre chargé de la sécurité sociale ;
- un représentant du ministre chargé de la famille et des affaires sociales ;
- un représentant du ministre chargé de l'économie ;
- un représentant du ministre chargé du budget ;
- un représentant du ministre chargé de l'intérieur ;
- un représentant du ministre chargé de l'éducation nationale ;
- un représentant du ministre chargé de l'enseignement professionnel ;
- un représentant du ministre chargé du logement ;
- un représentant du ministre chargé de l'agriculture ;
- un représentant du ministre chargé de la ville ;
- un représentant du ministre chargé de l'outre-mer.

3° Au titre des organisations représentatives des employeurs et des salariés :

- un représentant de la Confédération française démocratique du travail ;
- un représentant de la Confédération française des travailleurs chrétiens ;
- un représentant de la Confédération générale du travail ;
- un représentant de la Confédération générale du travail – Force ouvrière ;
- un représentant de la Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres ;
- trois représentants du Mouvement des entreprises de France ;
- un représentant de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises ;
- un représentant de l'Union professionnelle artisanale.

4° Au titre des associations de chômeurs :

- un représentant d'« Agir ensemble contre le chômage-AC ! » ;
- un représentant du Mouvement national des chômeurs et précaires ;
- un représentant de l'Association pour l'emploi, l'information et la solidarité des chômeurs et précaires.

5° Au titre des mutuelles, nommés sur leurs propositions :

- un représentant de la Mutuelle des étudiants ;
- un représentant de l'Union nationale des sociétés étudiantes mutualistes régionales ;
- un représentant de la Fédération nationale de la mutualité française ;
- un représentant de la Fédération des mutuelles de France ;
- un représentant de la Fédération nationale interprofessionnelle de mutuelles.

6° Un représentant de la Caisse nationale des allocations familiales.

7° Six représentants du Conseil national de la jeunesse.

8° Au titre des organisations représentatives des étudiants et des lycéens :

- un représentant de l'Union nationale des étudiants de France ;
- un représentant de l'Union nationale inter-universitaire ;
- un représentant de la Fédération des associations générales étudiantes ;

- un représentant de « Promotion et défense des étudiants » ;
- un représentant de la Fédération indépendante et démocratique des lycéens ;
- un représentant de l'Union nationale lycéenne.

9° Au titre des fédérations nationales de parents d'élèves :

- un représentant de la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques ;
- un représentant de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public ;
- un représentant de l'Union nationale des associations de parents d'élèves de l'enseignement libre.

10° Douze personnalités qualifiées choisies à raison de leur compétence particulière.

Article 2

Le président et les membres de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes de la commission mentionnés à l'article 1^{er} sont nommés par arrêté du Premier ministre, à l'exception des députés et sénateurs désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat.

Article 3

Le secrétariat de la commission est assuré par le Commissariat général du Plan.

Article 4

La commission conduit ses travaux soit en séance plénière, soit dans le cadre de groupes de travail qu'elle crée en son sein sur des thèmes déterminés. Elle peut y associer les experts de son choix et procéder à toute audition qu'elle juge utile.

Article 5

La ministre de l'emploi et de la solidarité, le ministre de l'éducation nationale, le ministre de l'agriculture et de la pêche, la ministre de la jeunesse et des sports et la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Lionel Jospin

Par le Premier ministre :

La ministre de l'emploi et de la solidarité,

Elisabeth Guigou

Le ministre de l'éducation nationale,

Jack Lang

Le ministre de l'agriculture et de la pêche,

Jean Glavany

La ministre de la jeunesse et des sports,

Marie-George Buffet

La ministre déléguée à la famille, à l'enfance
et aux personnes handicapées,

Ségolène Royal

Composition de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes

Président

M. Jean-Baptiste de Foucauld, inspecteur général des Finances

Parlementaires

Assemblée nationale

M. Pierre-Christophe Baguet, député

M^{me} Chantal Robin-Rodrigo, députée

M. Patrick Malavieille, député

Sénat

M^{me} Claire-Lise Campion, sénatrice

M. Jean-Philippe Lachenaud, sénateur

M^{me} Valérie Létard, sénatrice

Associations d'élus territoriaux

M^{me} Véronique Fayet, adjointe au maire de Bordeaux (33), AMF

M^{me} Geneviève Rochereau, maire de Crosne (91), AMF

M. André Montané, conseiller général, Ariège (09), ADF

M. Philippe Nogrix, vice-président du conseil général d'Ille-et-Vilaine (35), ADF

M^{me} Elisabeth Morin, vice-présidente du conseil régional de Poitou-Charentes, ARF

M. Joël Ratier, vice-président du conseil régional du Limousin, ARF

Ministères

M^{me} Viviane Apied, sous-directrice « Formations en alternance et insertion des jeunes », ministère de l'Emploi et de la Solidarité

M. Jean-Michel Bedecarrax, sous-directeur des affaires économiques sociales et culturelles, secrétariat d'État à l'Outre-Mer

M^{me} Claude Brévan, déléguée interministérielle à la ville et au développement social urbain.

M^{me} Christine Buhl, sous-directeur, direction du budget, ministère de l'Économie et des Finances

M. Patrick Dedinger, sous-directeur des exploitations, du travail et de l'emploi, DEPSES, ministère de l'Agriculture et de la Pêche

M. Laurent Habert, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

M. Serge Héritier, inspecteur général, ministère de l'Éducation nationale

M. Jean-Yves Hocquet, chef de service, DGAS, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

M. Henri Lamotte, sous-directeur, direction de la prévision, ministère de l'Économie et des Finances

M. Manuel Leconte, sous-directeur du droit de l'habitat, DGHUC, secrétariat d'État au Logement

M. François Lucas, direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur

M^{me} Hélène Mathieu, directrice de la jeunesse et de l'éducation populaire, ministère de la Jeunesse et des Sports

M. Bernard Pignerol, conseiller d'État, représentant le ministère délégué à l'Enseignement professionnel.

Partenaires sociaux

M^{me} Michèle Baracat, CGT

M. Patrick Brunier, chef du service formation initiale, MEDEF

M. Philippe Latil, délégué général, CCIS, MEDEF

M^{me} Roselyne Lecoultré, UPA

M^{me} Michèle Monrique, CGT-FO

M. Guy Naulin, CFTC

M. Michaël Pinault, secrétaire confédéral, CFDT

M. Georges Tissie, directeur des affaires sociales, CGPME

M^{me} Simone Vaidy, CFE-CGC

M^{me} Marie-Laure Walch, directeur adjoint du GPA Protection sociale, MEDEF

Associations de chômeurs

M. Robert Crémieux, délégué national, MNCP

M. Daniel Paris-Clavel, Association pour l'emploi, l'information et la solidarité des chômeurs et précaires

M^{lle} Marianne Ravaud, AC !

Mutuelles

M. Gaël Desbonnet, Union nationale des sociétés étudiantes mutualistes régionales

M^{me} Carole Hazé, Fédération des mutuelles de France

M. Michel Hermant, président, Fédération nationale interprofessionnelle des mutuelles

M^{me} Liliane Leroy, Fédération nationale de la mutualité française

M^{me} Carine Seiler, présidente, Mutuelle des étudiants

Conseil national de la Jeunesse

M^{lle} Juliane Bir

M. Mathieu Brandt

M^{lle} Ouarda Kaaboun

M. Mickaël Garnier-Lavalley

M^{lle} Séverine Prévedello

M. Michaël Vault

Organisations étudiantes

M. Stéphane Babonneau, président, Union nationale des lycéens

M^{lle} Virginie Baudais, Promotion et défense des étudiants

M^{me} Jeanne Behre, FAGE

M. Yassir Fichtali, président, UNEF

M^{me} Nathalie Fortis, FIDL

M. Olivier Vial, UNI

Associations de parents d'élèves

M^{me} Marie-France Henry, PEEP

M^{me} Isabelle Klem, FCPE

M^{me} Madeleine Tantardini, UNAPEL

Organismes sociaux

M. François Fondard, administrateur, CNAF

Personnalités qualifiées

M. Jean-François Bouchet, MSA

M. Hubert Brin, président de l'UNAF

M. Dominique Charvet, magistrat

M. Jean-François Dauriac, directeur du CROUS de Versailles

M^{me} Françoise Dumont, secrétaire générale du SNES, FSU

M. Frédéric Lamblin, secrétaire général, CNAJEP

M^{me} Loubna Méliane, vice-présidente, SOS Racisme
M. Luc Machard, DIF
M. Gérard Michel, Conseil national des missions locales
M. Hubert Peurichard, DIJ
M. Alain Robert, administrateur, UNCCAS
M. Jean-Pierre Rulié, conseiller fédéral, UNSA-Éducation

Genèse de la mise en place de la Commission : les principaux rapports administratifs

Dès 1981, le rapport de Bertrand Schwartz sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté comportait une réflexion aigüe sur la place des jeunes dans un monde en mutation. Dans le cadre de la préparation du XI^e Plan, le rapport de la commission *Cohésion sociale et lutte contre l'exclusion* (rapport Fragonard, 1993) soulignait les limites des dispositifs d'aide aux familles et aux jeunes confrontés à l'allongement de la jeunesse et évoquait l'idée de basculer sur « une allocation jeune », même si, à court terme, il excluait cette hypothèse. Le rapport Codaccioni sur la famille (1993), partant du même diagnostic, proposait de repousser l'âge du versement des prestations familiales jusqu'à 22 ans et d'en ouvrir le bénéfice à tous les jeunes, même lorsqu'ils ne poursuivent pas d'études. Ces propositions seront actées dans la loi famille de 1994. Ces analyses seront reprises et actualisées, en 1998, par Claude Thélot et Michel Villac dans leur rapport *Politique familiale – Bilan et perspectives*, où ils suggèrent une harmonisation des législations familiales et fiscales en ce qui concerne la définition des enfants à charge, une amélioration du système de bourses et la mise en place en complément des dispositifs existants « d'une aide à la jeunesse » versée soit aux familles, soit aux jeunes.

Les rapports Cieutat (1996) et Grignon (2000) abordent quant à eux la question particulière des étudiants. De manière convergente, ils mettent en évidence la portée très positive du système des bourses mais soulignent le caractère insuffisamment redistributif du dispositif global d'aide aux familles et aux jeunes qui poursuivent des études. Claude Grignon souligne toutefois que, malgré ce système de bourses, nombre d'étudiants sont obligés d'avoir une activité professionnelle pour financer leurs études et que ceci peut peser sur leur choix de cursus. Pour lui, si grâce aux divers dispositifs, il n'y a pas un problème massif de pauvreté chez les étudiants, cela tient aussi au fait que les pauvres ne sont que rarement étudiants. Au-delà de la question des conditions de vie, c'est bien la question de l'égalité des chances qui est ainsi posée.

Le rapport de Marie-Thérèse Join-Lambert (1998) sur les problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs, met en exergue la

paupérisation d'une fraction de la jeunesse liée aux difficultés d'accès à l'emploi et propose notamment un réexamen des conditions d'indemnisation du chômage. C'est une même perspective que reprend le rapport *Minima sociaux, revenu d'activité précarité* (Belorgey, 2000) qui écarte l'ouverture du RMI aux jeunes de moins de 25 ans, mais propose la mise en place d'une allocation jeune isolé.

Le rapport du CERC, *Accès à l'emploi et protection sociale* (2001), explore pour sa part différentes pistes pour développer l'accès à l'emploi des moins qualifiés. Dans cette optique, il propose notamment la création d'un « chèque éducation ou crédit-éducation » pour tous les jeunes sortant ou étant sortis du système éducatif sans diplôme, ou bien seulement avec le CAP ou le BEPC.

Enfin, le Conseil d'analyse économique (2001), dans son rapport *Inégalités économiques*, aborde de manière allusive mais explicite la question des jeunes. Il souligne ainsi que « *les difficultés rencontrées par une fraction de la jeunesse ont mis fin à la croyance d'un progrès continu d'une génération à l'autre* » et met en évidence « *les défaillances de notre système de formation initiale, la faiblesse des relations école-entreprise et les insuffisances de la formation professionnelle* ». Insistant sur l'importance centrale de l'accès à l'emploi dans la lutte contre les inégalités, il suggère de s'orienter progressivement vers une individualisation des droits des jeunes.

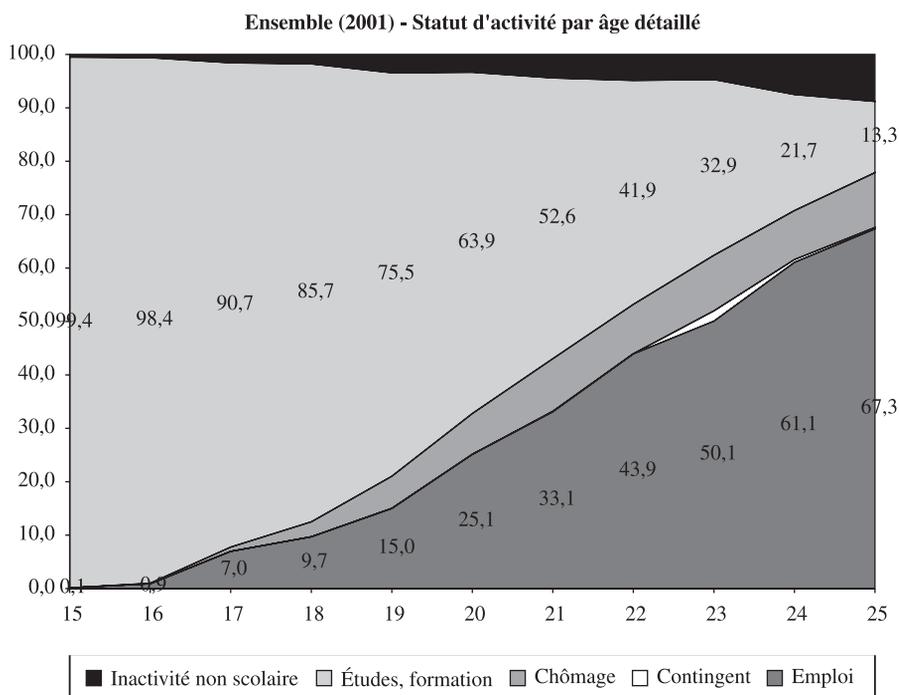
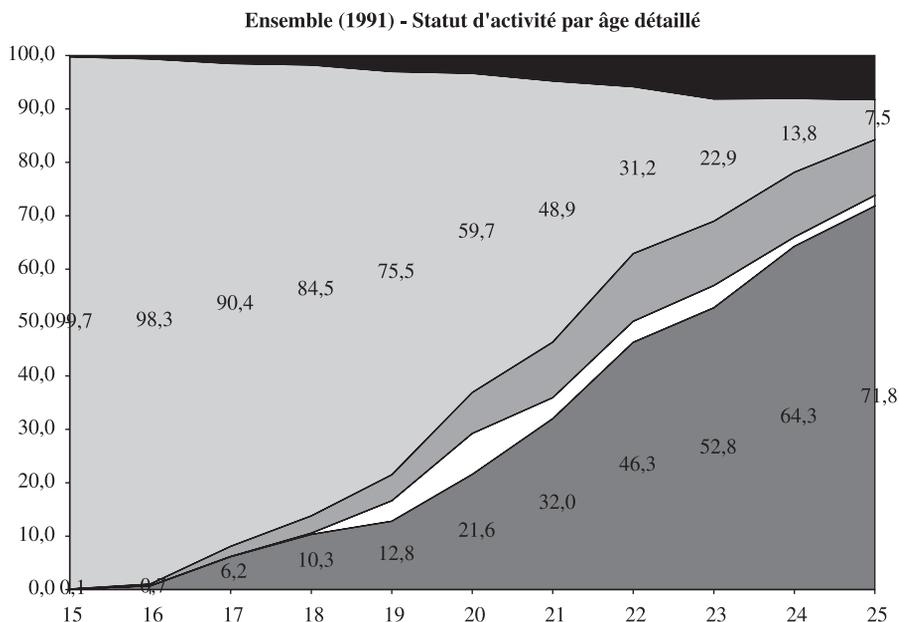
Données relatives à la situation des jeunes (chapitre II)

Tableau 1 : **Évolution du nombre de naissances**

Année	Nombre de naissances
1965	865 688
1967	840 568
1968	835 796
1969	842 245
1970	850 381
1971	881 284
1972	877 506
1973	857 186
1974	801 218
1975	745 065
1976	720 395
1977	744 744
1978	737 062
1979	757 354
1980	800 376
1981	805 483
1982	797 223
1983	748 525
1984	759 939
1985	768 431
1986	778 468
1987	767 828
1988	771 268
1989	765 473
1990	762 407
1991	759 056
1992	743 658
1993	711 610
1994	710 993
1995	729 609
1996	734 338
1997	726 768
1998	738 080
1999 (p)	744 100
2000 (p)	778 900

Source : INSEE, statistiques de l'état civil.

Graphiques : **Statut d'activité par âge détaillé, comparaison 1991-2001**



Source : INSEE, enquêtes « Emploi » 1991-2001.

Tableau 2 : La situation des jeunes de 16 à 25 ans

	1975			1985			1996			2001		
	16-25 ans	21-25 ans	16-25 ans	16-20 ans	21-25 ans	16-25 ans	16-20 ans	21-25 ans	16-25 ans	16-20 ans	21-25 ans	
	Ensemble											
Population totale	8 257	4 128	4 129	8 451	4 275	4 177	3 635	4 177	7 432	3 899	3 533	
Taux d'activité	66,3	53,1	79,4	60,4	40,4	80,8	19,8	70,4	45,6	24,0	69,5	
Emploi	4 856	1 766	3 090	3 729	985	2 744	450	2 138	2 813	716	2 097	
Taux d'emploi	58,8	42,8	74,8	44,1	23,0	65,7	12,3	51,2	37,8	18,4	59,4	
Chômage	368	219	148	1 127	562	565	218	634	556	217	339	
Part de chômage	4,5	5,3	3,6	13,3	13,2	13,5	6,0	15,2	7,5	5,6	9,6	
Taux de chômage	6,7	10,0	4,5	22,1	32,5	16,7	30,1	21,6	16,4	23,2	13,8	
Contingent	250	208	42	249	181	68	57	167	22	1	21	
Scolaires	1 988	1 694	293	2 764	2 372	393	2 835	983	3 683	2 850	833	
Taux de scolarité	24,1	41,0	7,1	32,7	55,5	9,4	77,6	23,5	49,6	73,1	23,6	
Autres inactifs	795	240	555	583	175	408	95	255	358	115	243	
Taux d'inactivité	9,6	5,8	13,5	6,9	4,1	9,8	4,4	6,1	4,8	2,9	6,9	
Hommes												
Population totale	4 184	2 081	2 103	4 246	2 176	2 071	1 853	2 021	3 728	1 996	1 732	
Taux d'activité	73,7	57,8	89,4	66,2	45,2	88,3	24,3	75,7	49,9	28,5	74,7	
Emploi	2 682	907	1 775	2 037	552	1 485	1 366	1 081	1 569	454	1 115	
Taux d'emploi	64,1	43,6	84,4	48,0	25,4	71,7	15,4	53,5	42,1	22,7	64,4	
Chômage	152	88	63	526	251	275	109	287	271	114	157	
Part de chômage	3,6	4,2	3,0	12,4	11,5	13,3	5,9	14,2	7,3	5,7	9,1	
Taux de chômage	4,9	7,3	3,4	18,7	25,5	15,1	24,2	18,8	14,6	20,0	12,1	
Contingent	250	208	42	249	181	68	57	161	22	1	21	
Scolaires	984	810	174	1 331	1 128	203	1 366	444	1 770	1 382	388	
Taux de scolarité	23,5	38,9	8,3	31,3	51,9	9,8	73,7	22,0	47,5	69,2	22,4	
Autres inactifs	117	68	49	104	64	40	36	48	96	45	51	
Taux d'inactivité	2,8	3,3	2,3	2,4	2,9	1,9	1,9	2,4	2,6	2,3	2,9	
Femmes												
Population totale	4 073	2 047	2 026	4 205	2 099	2 106	1 802	2 156	3 704	1 903	1 801	
Taux d'activité	58,7	48,4	69,1	54,5	35,5	73,5	15,2	65,1	41,3	19,2	64,6	
Emploi	2 174	859	1 315	1 692	433	1 259	1 65	1 057	1 244	262	982	
Taux d'emploi	53,4	42,0	64,9	40,2	20,6	59,8	9,2	49,0	33,6	13,8	54,5	
Chômage	216	131	85	601	312	289	109	347	285	103	182	
Part de chômage	5,3	6,4	4,2	14,3	14,8	13,7	6,0	16,1	7,7	5,4	10,1	
Taux de chômage	9,0	13,2	6,1	26,2	41,9	18,7	39,8	24,7	18,6	28,2	15,6	
Scolaires	1 004	884	120	1 433	1 243	190	1 469	539	1 913	1 468	445	
Taux de scolarité	24,7	43,2	9,0	34,1	59,2	9,0	81,5	25,0	51,6	77,1	24,7	
Autres inactifs	678	172	506	479	111	368	59	207	262	70	192	
Taux d'inactivité	16,7	8,4	25,0	11,4	5,3	17,5	3,3	9,6	7,1	3,7	10,7	

Source : enquêtes « Emploi », concepts BIT, âge en années révolues au premier janvier de l'année de l'enquête - nombres en milliers, taux et part en %

Tableau 3 : **Décomposition de l'emploi**

	Âge au 31 décembre	Salariés dont :							Total
		Apprentis	CDD	Inté- ri- maires	Contrats aidés	Salariés État	Salariés privés	Non salariés	
1991	16-17 ans	78,0	2,1	0,0	7,2	0,6	7,7	4,3	100,0
	18-25 ans	5,5	9,1	3,1	6,6	12,0	59,6	4,2	100,0
	Ensemble 16-25 ans	7,0	8,9	3,0	6,6	11,7	58,5	4,2	100,0
2001	16-17 ans	87,9	3,4	0,0	3,6	0,6	3,3	1,2	100,0
	18-25 ans	9,2	14,0	9,5	6,3	12,1	47,0	1,9	100,0
	Ensemble 16-25 ans	11,2	13,7	9,2	6,2	11,8	45,9	1,9	100,0

Source : INSEE, enquêtes sur l'emploi.

Tableau 4 : **Aides de la famille et revenus sociaux perçus au cours des 12 derniers mois par les jeunes ménages** (en %)

	Situation du membre ou des deux membres du ménage*				
	Emploi	Emploi/ sans emploi	Étudiant	Chômeur ou inactif non étudiant	Ensemble
A reçu une aide de la famille, ponctuelle ou régulière dont :					
Aide régulière dont :	79	76	97	73	88
Aide financière régulière	35	37	91	34	66
Aide au logement**	8	24	78	10	49
Aide alimentaire	9	13	81	15	50
Aide financière occasionnelle	25	24	46	23	36
	73	73	95	69	85
A reçu des revenus sociaux dont :					
Allocations chômage	64	81	75	87	74
Bourse d'études	17	33	0	42	12
Allocations logement, familiales	6	18	28	10	20
Autres (RMI, AAH, aide sociale...)	51	61	67	69	62
	5	17	2	25	6

* « Emploi/sans emploi » caractérise un ménage composé d'un jeune avec un emploi et d'un jeune sans emploi.

** Hébergement gratuit, participation de la famille au paiement du loyer.

Champ : ménage dont la personne de référence a entre 19 et 24 ans.

Source : enquête « Jeunes et carrières », 1997, INSEE.

Tableau 5 : Âge médian au départ et à l'indépendance selon le mode de départ

	Hommes		Femmes	
	1992	1997	1992	1997
Âge au premier départ ¹	21,8	22,0	20,5	20,5
Âge à l'indépendance résidentielle ²	22,8	23,9	21,5	21,9
Départ aidé				
Âge au départ	19,8	20,3	19,1	19,5
Âge à l'indépendance résidentielle	24,3	25,4	23,5	23,6
Départ indépendant				
Âge au départ	22,5	23,2	20,9	21,3

(1) Installation dans un logement personnel (hors internat et caserne).

(2) Installation dans un logement non payé par les parents.

Lecture : on a affecté un mode de départ aux jeunes qui n'avaient pas encore quitté le domicile familial au moment de l'enquête.

Champ : génération 1963-1967 en 1992, et générations 1968-1972 en 1997

Source : enquête « Jeunes », 1992 et enquête « Jeunes et carrières », 1997, INSEE.

Tableau 6 : Les valeurs des jeunes

« Pour chacune des choses suivantes, pouvez-vous me dire si, dans votre vie, cela est, très important, assez important, peu important, pas important du tout » :

	1990	1999
Travail		
Très important	59	68
Assez important	35	29
Peu important	3	2
Pas important du tout	2	1
NSP/SR	1	0
Famille		
aspalphaTrès important	76	84
Assez important	19	15
Peu important	3	1
Pas important du tout	1	0
NSP/SR	1	0
Amis et relations		
Très important	48	61
Assez important	42	36
Peu important	8	3
Pas important du tout	1	0
NSP/SR	1	0

Source : enquête « Les valeurs des Français pour les 18-29 ans », 2000.

Tableau 7 : Effets bruts de certaines variables socio-démographiques sur les vœux des familles lors de la procédure d'orientation

	Seconde générale ou technologique	Seconde professionnelle	Redoublement	Autres
PCS de la personne de référence du ménage				
Agriculteur	77,8	18,4	2,7	1,1
Commerçant, artisan	75,8	17,8	4,8	1,6
Cadre supérieur, profession libérale, chef d'entreprise	94,6	2,9	2,3	0,3
Enseignant	96,6	2,4	0,8	0,1
Profession intermédiaire	87,1	9,0	3,6	0,3
Employé	78,2	16,4	4,5	0,9
Ouvrier qualifié	69,8	24,6	4,0	1,7
Ouvrier non qualifié	65,6	28,3	3,9	2,2
Inactif	58,6	32,9	6,4	2,1

Source : *Éducation et formation*, n° 60, juillet-septembre 2001.

Tableau 8 : L'insertion professionnelle d'une génération à l'autre : quelques indicateurs

Niveau de sortie du système éducatif	Premier emploi				Taux de chômage trois ans après la sortie du système éducatif (%)		N'ont jamais travaillé durant les trois premières années de vie active (%)	
	Obtenu en moins de six mois (%)		En intérim (%)		Génération 98		Génération 92	
	Génération 92	Génération 98	Génération 92	Génération 98	Génération 92	Génération 98	Génération 92	Génération 98
Non qualifiés	43	45	12	27	36	30	25	23
Seconde année de CAP, BEP, classe de seconde ou première	56	60	15	31	24	20	13	10
CAP ou BEP : tertiaire industriel	65 70	63 77	6 15	16 28	20 13	17 8	7 4	8 4
Niveau bac, non diplômés	63	73	13	29	20	11	9	6
Bacheliers tertiaires industriels	65 69	68 81	8 21	19 32	15 8	8 5	4 4	6 2
Bacheliers généraux, et bac +1, bac +2 non diplômés	59	69	11	18	17	10	10	7
DEUG	68	75	8	14	8	7	7	4
BTS ou DUT tertiaire industriel	68 62	81 81	11 20	17 34	8 8	4 3	2 3	1 1
Deuxième cycle universitaire en Lettres, Sciences humaines, Gestion en Maths, Sciences et techniques	67 66	72 74	4 6	10 12	9 7	8 5	6 4	5 3
Troisième cycle universitaire en Lettres, Sciences humaines, Gestion en Maths, Sciences et techniques	65 61	75 78	3 4	5 5	8 10	6 6	4 7	3 2
École de commerce École d'ingénieurs	74 56	86 84	2 2	5 4	7 8	3 2	1 3	1 1
Ensemble	61	70	11	21	17	11	9	7
Pour la totalité de la Génération 98	72	20	10	6				

Source : CEREQ, 2002.

Une analyse détaillée des coûts bruts et nets pour différents schémas d'allocation aux jeunes (chapitre III)

On détaille dans cette annexe comment se décomposent les coûts relatifs aux différents schémas d'allocation, en distinguant l'évolution des prestations prises une à une et l'évolution des prélèvements fiscaux lorsque ceux-ci sont modifiés par l'instauration de l'allocation (les évolutions des prélèvements fiscaux sont chiffrées ici dans la mesure où elles font partie intégrante des schémas, elles ne préjugent pas du financement de l'allocation).

Les quatre schémas sont décrits de façon détaillée dans le chapitre III. Pour mémoire, il s'agit :

- schéma 1 : « le renforcement ciblé des dispositifs d'aides aux familles » ;
- schéma 2 : « vers une individualisation progressive en fonction de l'âge » ;
- schéma 3 : le « revenu social jeune » ;
- schéma 4 : « l'allocation de formation ».

À l'exception du premier schéma, toutes les allocations prévoient la remise en cause d'un certain nombre de dispositifs actuels : dans le schéma 2, l'âge limite de prise en charge fiscale par la famille est fixé à 22 ans pour tous les jeunes, ce qui signifie une baisse de trois ans par rapport à la limite actuelle pour les étudiants et une hausse d'un an pour les non étudiants. Dans les schémas 3 et 4, l'ensemble des prestations familiales et sociales et les avantages fiscaux (rattachement fiscal, déductibilité de la pension alimentaire, réduction d'impôt pour frais de scolarité) cessent à partir de 18 ans.

Pour simplifier la lecture, on ne représente pour chaque schéma que les principales modifications (les modifications marginales sont agrégées dans la ligne « autres »).

- Pour le schéma 1 correspondant à l'élargissement des allocations ciblées sous condition de ressources, la majeure partie du coût supplémentaire provient de l'élargissement des bourses, notamment celles de l'enseignement supérieur (figure 1). L'augmentation des plafonds de 20 % fait augmenter le nombre de boursiers de l'enseignement supérieur de 145 000 (pour un effectif initial de 440 000). Parmi les anciens bénéficiaires, la proportion de bénéficiaires au 5^e échelon augmenterait de 15 points.

L'extension des bourses sur critères sociaux aux étudiants du troisième cycle universitaire aurait un impact modéré.

Pour les lycéens, l'augmentation de 20 % des plafonds par rapport à ceux qui existent dans la situation actuelle fait augmenter le nombre de boursiers de l'ordre de 155 000, soit une augmentation des effectifs de l'ordre d'un quart. Du fait de sa prolongation jusqu'à la fin des études secondaires, l'allocation de rentrée scolaire concernerait 265 000 jeunes supplémentaires. Le relèvement de l'âge limite de prise en charge pour le complément familial et l'allocation logement a un impact plus faible (de l'ordre de 80 millions et de 50 millions d'euros respectivement).

Figure 1 : Décomposition de la variation du coût net du schéma 1 par rapport à la situation actuelle (en milliards d'euros)

	Modèle Ines	Modèle Myriade
Complément familial	0,08	0,07
Bourses enseignement secondaire	0,08	nc
Prolongation ARS	0,16	0,16
Bourses enseignement supérieur	0,77	0,65
Prestations logement	0,05	0,05
Coût total schéma 1	1,13	0,92

nc : non chiffré.

Sources : modèles Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE) et Myriade (CNAF), enquête DGI-INSEE « Revenus fiscaux 1997 » (actualisée 2000).

S'agissant du schéma 2, le coût budgétaire se décompose en deux parties (figure 2) : d'abord, l'allocation forfaitaire versée au jeune entre 20 et 21 ans, ensuite le « revenu social jeune » versé à partir de 22 ans. Les deux estimations diffèrent fortement sur ce point compte tenu des hypothèses retenues : le chiffrage Myriade est logiquement plus élevé que celui fourni par Ines puisqu'il correspond à une version haute du schéma 3.

Figure 2 : Décomposition de la variation du coût net du schéma 2 par rapport à la situation actuelle (en milliards d'euros)

	Modèle Ines	Modèle Myriade
Impôts supplémentaires :		
Impôt sur le revenu	1,18	0,89
Taxe d'habitation	nc	0,04
Prestations supplémentaires :		
Allocation d'autonomie des jeunes 20-21 ans	2,70	2,68
Allocation d'autonomie 22 ans et plus (schéma 3)	3,22	6,22
<i>Dont complément 25 ans et plus**</i>	<i>nc</i>	<i>0,92</i>
Complément familial	-0,11	-0,10
Bourses enseignement supérieur	-0,55	-0,43
Revenu minimum d'insertion*	-0,04	-0,18
Allocation adultes handicapés*	nc	-0,20
Autres	0,02	-0,06
Coût total schéma 2 (prestations – impôts)	4,06	7,00

nc : non chiffré.

* Voir note de bas de page.

** Il s'agit de la prolongation de l'allocation pour les étudiants après 25 ans.

Sources : modèles Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE) et Myriade (CNAF), enquête DGI-INSEE « Revenus fiscaux 1997 » (actualisée 2000).

Du fait de l'imposabilité de l'allocation forfaitaire entre 20 et 21 ans et de l'autonomie fiscale du jeune à partir de 22 ans, une partie du coût brut de l'allocation est compensée par l'augmentation de l'impôt pesant sur les ménages : de l'ordre d'un milliard d'euros. Les bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur diminuent d'environ 0,5 milliard d'euros, soit de l'ordre de 40 %.

Enfin, pour le modèle Myriade, la masse versée au titre du RMI diminue par rapport à la législation actuelle : l'individualisation du jeune à partir de 22 ans qui conduit à le faire sortir du foyer de ses parents dès 22 ans (au lieu de 25 ans actuellement) et l'imposabilité de l'allocation jeune entre 20 et 21 ans se traduisent par une baisse de la masse du RMI de l'ordre de 0,18 milliard d'euros (soit 5 % de moins qu'actuellement). Les masses versées au titre de l'AAH sont également réduites, la nouvelle allocation à partir de 22 ans s'y substituant en partie¹. Au total, les « économies » réalisées sur ces chapitres ne compensent pas les coûts supplémentaires du schéma 2.

- S'agissant du schéma 3 correspondant à un « revenu social jeune », les deux chiffrages diffèrent fortement selon la variante considérée : dans la « variante haute », l'allocation jeune est individuelle et elle n'est pas modulée en fonction de la situation résidentielle ; dans la « variante basse », l'allocation correspond au fonctionnement actuel de l'allocation du RMI. Le montant brut de l'allocation jeune est supérieur de 40 % dans la variante haute par rapport à la variante basse (figure 3). Dans les deux cas, l'allocation est gagée en partie sur des économies en matière de prestations familiales, de bourses et de dépenses fiscales. On peut décomposer la perte des avantages fiscaux selon ses trois composantes : la masse principale correspond à la demi-part fiscale pour enfant à charge, soit 1,6 milliard d'euros, 700 millions d'euros sont attribuables aux pensions alimentaires et 200 millions d'euros proviennent des déductions fiscales des enfants en études supérieures (ce montant ne prend pas en compte les réductions pour enfants majeurs scolarisés dans le secondaire).

(1) Les deux modèles ne traitent pas de la même façon l'ordre des prestations : pour Myriade, l'allocation d'autonomie est versée préalablement au versement des minima sociaux, alors que pour Ines, c'est l'ordre inverse qui est retenu. Ceci a une incidence sur les montants bruts des prestations les unes par rapport aux autres, mais pas sur les coûts globaux.

Figure 3 : **Décomposition de la variation du coût net du schéma 3 par rapport à la situation actuelle** (en milliards d'euros)

	Modèle Ines	Modèle Myriade
Impôts supplémentaires :		
Impôt sur le revenu	2,47	2,29
Taxe d'habitation	nc	0,29
Prestations supplémentaires :		
Allocation d'autonomie des jeunes	13,75	19,34
<i>Dont complément 25 ans et plus**</i>	<i>0,28</i>	<i>0,92</i>
Allocations familiales	-1,75	-1,62
Complément familial	-0,40	-0,40
Bourses enseignement supérieur	-1,17	-1,08
Prestations logement	-0,27	-0,16
Revenu minimum d'insertion*	0,16	-0,19
Allocation adultes handicapés*	nc	-0,33
Autres	-0,07	-0,13
Coût total schéma 3 (prestations – impôts)	7,78	12,85

nc : non chiffré.

* Voir note 1 de bas de page.

** Il s'agit de la prolongation de l'allocation pour les étudiants après 25 ans.

Sources : modèles Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE) et Myriade (CNAF), enquête DGI-INSEE « Revenus fiscaux 1997 » (actualisée 2000).

Pour le schéma 4 renvoyant à une allocation de formation, deux estimations ont été effectuées selon des principes un peu différents : pour Ines, le versement d'une allocation pendant cinq ans a été modélisé : l'allocation est effectivement versée si le jeune est en formation, elle fait l'objet d'une provision, mobilisable plus tard, pour ceux qui ne sont pas en formation. Dans la modélisation Myriade, tous les jeunes en formation se voient attribuer une allocation versée sans limitation de durée des études, mais sans mécanisme de provisionnement pour ceux qui ne sont pas en formation. Les coûts nets de ces deux modèles aboutissent à des ordres de grandeur proches, mais la signification en est différente : donner une allocation uniquement aux jeunes en formation conduit à opérer des transferts importants en faveur des jeunes qui font des études longues ; *a contrario*, le mécanisme de provisionnement conduit à accorder une somme égale à tout jeune, certains pouvant la mobiliser ultérieurement. Les conséquences redistributives de ces deux modélisations diffèrent évidemment, la première favorisant les jeunes des familles aisées, la seconde jouant *a priori* de façon forfaitaire, à condition toutefois que la provision soit effectivement mobilisée *in fine*.

Le schéma 4 opère approximativement les mêmes « économies » en matière fiscale, de prestations familiales et sociales que le schéma 3 (figure 4). Il s'adresse cependant à un public plus restreint : s'agissant de Myriade, le public est limité aux jeunes adultes qui font des études ; s'agissant d'Ines, cinq générations sont concernées, alors que la tranche d'âge 18-25 ans en comporte sept.

Toutefois pour le modèle Ines, il resterait à régler le cas des étudiants en études longues, qui pourraient sur avis d'une commission se

voir prolonger le droit à allocation jusqu'à la fin de leur cursus. Ce coût supplémentaire n'est pas chiffré ici.

Figure 4 : **Décomposition de la variation du coût net du schéma 4 par rapport à la situation actuelle** (en milliards d'euros)

	Modèle Ines	Modèle Myriade
Impôts supplémentaires :		
Impôt sur le revenu	2,47	2,12
Taxe d'habitation	nc	0,24
Prestations supplémentaires :		
Allocation d'autonomie des jeunes	12,83	11,64
Allocations familiales	-1,75	-1,39
Complément familial	-0,40	-0,32
Bourses enseignement supérieur	-1,17	-1,08
Prestations logement	-0,25	-0,08
Revenu minimum d'insertion*	0,17	-0,07
Allocation aux adultes handicapés*	nc	-0,34
Autres	-0,09	-0,10
Coût total schéma 4 (prestations – impôts)	6,87	5,90

nc : non chiffré.

* Voir note 1 de bas de page.

Sources : modèles Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE) et Myriade (CNAF), enquête DGI-INSEE « Revenus fiscaux 1997 » (actualisée 2000).

Chiffrages de l'allocation de formation sous différentes hypothèses (chapitre VI)

La commission a demandé à l'INSEE et à la CNAF une évaluation des coûts et de l'impact de la création d'une allocation de formation. Le nouveau dispositif se substituerait aux bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur et à celles du lycée, visant à une meilleure articulation des deux systèmes. Actuellement, les barèmes des bourses apparaissent plus généreux dans l'enseignement supérieur, notamment du fait des revalorisations liées au plan social étudiant depuis 1997, alors que s'agissant de l'enseignement secondaire, il n'y a pas eu d'inflexion notable, si ce n'est par la multiplication d'un système de primes rendant le dispositif particulièrement opaque. On peut ainsi penser que certaines familles qui sont non éligibles aux bourses du secondaire omettent de faire une demande quand elles arrivent dans l'enseignement supérieur.

La proposition est donc de créer une allocation de formation unique, fonctionnant sur des barèmes identiques, mais de moduler les montants versés en fonction de l'âge et du type d'enseignement.

Le principe est que, à partir de la majorité civile, l'allocation de formation serait versée directement aux jeunes. L'allocation de formation, comme les bourses actuelles, serait assortie de conditions d'assiduité à la formation et de réussite aux examens.

Outre l'extension à l'enseignement secondaire (second degré), l'allocation de formation serait également revalorisée, la priorité semblant plutôt être d'augmenter les plafonds plutôt que les montants.

Dans l'enseignement supérieur, l'allocation de formation serait versée aux étudiants jusqu'à bac +5 (soit la fin du deuxième cycle de l'enseignement supérieur si on se place dans la perspective des orientations européennes relatives au fonctionnement du système universitaire). Au-delà de ce niveau, les études pourraient changer de « statut » et être adossées à une activité de recherche ou professionnelle, rémunérée à ce titre.

Pour calibrer la réflexion, différentes hypothèses ont été chiffrées et étudiées quant à leur impact redistributif :

– deux hypothèses ont été retenues pour la revalorisation des plafonds par rapport aux bourses sur critères sociaux actuelles : +25 % ou +50 % ;

- trois hypothèses ont été retenues pour le montant des bourses de l'enseignement secondaire versées aux lycéens majeurs : H1 : les montants versés représentant la moitié des montants versés dans l'enseignement supérieur actuellement (soit un échelon maximum égal à 1 728 euros par an) ; H2 : les montants versés représentant le tiers des montants versés dans l'enseignement supérieur actuellement (soit un échelon maximum égal à 1 152 euros par an) ; H3 : une troisième hypothèse consiste à prendre comme échelon maximum dans le secondaire un montant de 790 euros par an ¹, les autres s'ajustant selon la même échelle qu'actuellement ;
- pour les lycéens non majeurs, l'allocation de formation atteindrait au maximum de 546 euros par an ².

Pour les études secondaires, on pourrait conserver un système de primes pour certaines filières pour lesquelles l'équipement est plus onéreux.

Estimation du coût de l'allocation de formation

Au total, six variantes ont été chiffrées, en faisant varier les paramètres décrits ci-dessus.

Figure 1 : **Coûts bruts de l'allocation de formation selon différentes hypothèses**

Allocation de formation enseignement supérieur	Allocation de formation lycée	Coût brut en milliards d'euros (modèle Ines)	Coût brut en milliards d'euros (modèle Myriade)
+25 %	H3	2,33	2,05
+25 %	H2	2,45	2,20
+25 %	H1	2,68	2,43
+50 %	H3	2,91	2,44
+50 %	H2	3,06	2,62
+50 %	H1	3,29	2,92

Source : estimations modèle Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE) et modèle Myriade (CNAF).

Ces coûts bruts sont à comparer au coût actuel des BCS et des bourses de lycée, soit de l'ordre de 1,3 milliard d'euros (hors primes). Par rapport au système actuel, le surcoût de l'allocation de formation par rapport aux bourses actuelles s'échelonnerait entre 1 et 2 milliards d'euros ³.

(1) Ce montant est obtenu en prenant le montant maximum des bourses lycéennes (hors primes) correspondant à dix parts d'un montant unitaire de 39,3 euros, augmenté du montant de l'ARS (244 euros) et du montant de la réduction fiscale pour frais de scolarité (153 euros).

(2) Ce montant est obtenu en prenant le montant maximum des bourses lycéennes (hors primes) augmenté du montant de la réduction fiscale pour frais de scolarité (153 euros).

(3) Les différences entre les deux modèles proviennent d'écarts dans le traitement des points de charge attribués aux étudiants et aux lycéens pour le calcul des droits à bourse. Par ailleurs, le modèle Myriade procède à un calage sur les données du ministère de l'Éducation, qui conduit à estimer un taux de « non recours » aux bourses qui est supposé inchangé en cas d'élargissement des plafonds de l'allocation de formation.

Ces coûts reposent sur la situation actuelle (le coût de la reportabilité de l'allocation n'est pas chiffré).

Une partie importante du surcoût provient de l'application de l'allocation de formation aux lycéens, qu'ils soient dans l'enseignement général et technologique ou professionnel. Alors qu'on dénombre actuellement 590 000 bénéficiaires de bourses de lycée, leur nombre doublerait dans l'hypothèse de l'instauration d'une allocation de formation : de l'ordre de 1 100 000 avec des barèmes revalorisés de 25 % et 1 300 000 avec des barèmes revalorisés de 50 % (estimations Myriade).

Dans l'enseignement supérieur, l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'allocation de formation serait importante : de 440 000 bénéficiaires dans la situation actuelle, on passerait à environ 630 000 dans l'hypothèse d'une revalorisation des plafonds de 25 % et 750 000 dans l'hypothèse d'une revalorisation de 50 % (estimations Myriade).

La proportion d'étudiants bénéficiaires de l'allocation au dernier échelon (40 % actuellement) augmenterait de l'ordre de 10 % et 20 % pour chacune des hypothèses de revalorisation.

Qui seraient les bénéficiaires de l'allocation de formation ?

On étudie ici comment l'allocation de formation opère sur les ménages ayant un jeune en formation en fonction de leur niveau de vie. On classe les ménages selon le décile de revenu fiscal par unité de consommation. La figure 2 décrit la répartition des ménages comportant au moins un jeune en formation, selon le type d'enseignement suivi et le niveau de vie (le champ comprend ici les lycéens et les étudiants de moins de 27 ans, hors apprentissage). Les ménages comportant au moins un étudiant sont plus fortement représentés dans l'enseignement supérieur, alors que les filières professionnelles concernent surtout les ménages les plus modestes (plus de 50 % des ménages ayant un jeune en filière professionnelle appartiennent aux trois premiers déciles).

Figure 2 : **Répartition des lycéens et étudiants par filière et décile de revenu fiscal par unité de consommation (UC)**

Déciles de revenu fiscal par UC	Étudiants du supérieur	Lycéens G & T mineurs	Lycéens G & T majeurs	Filières professionnelles mineurs	Filières professionnelles majeurs
1	10 %	10 %	19 %	24 %	24 %
2	7 %	10 %	14 %	19 %	16 %
3	7 %	9 %	10 %	14 %	14 %
4	8 %	10 %	9 %	12 %	11 %
5	7 %	11 %	8 %	7 %	7 %
6	9 %	9 %	9 %	11 %	6 %
7	8 %	9 %	8 %	4 %	9 %
8	11 %	11 %	9 %	5 %	5 %
9	14 %	9 %	6 %	2 %	4 %
10	19 %	11 %	9 %	3 %	4 %
Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Champ : jeunes en études (hors apprentissage) inactifs au sens du BIT.

Source : estimations modèle Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE).

On peut estimer la proportion de bénéficiaires de l'allocation de formation, en fonction de leur niveau de vie et du type d'enseignement suivi. Avec une augmentation des plafonds de 25 %, environ 90 % les jeunes appartenant aux quatre premiers déciles seraient concernés par l'allocation, la proportion de bénéficiaires baissant ensuite. Pour une revalorisation de 50 %, le bénéfice de l'allocation s'étendrait de façon massive aux jeunes des cinquième et sixième déciles.

Première hypothèse : proportion de jeunes en études bénéficiaires de l'allocation de formation dans le cas d'une augmentation des plafonds de 25 %

Déciles de revenu fiscal par UC	Étudiants du supérieur	Lycéens G & T mineurs	Lycéens G & T majeurs	Filières professionnelles mineurs	Filières professionnelles majeurs
1	81 %	100 %	97 %	100 %	99 %
2	92 %	100 %	98 %	100 %	97 %
3	91 %	99 %	94 %	98 %	97 %
4	84 %	93 %	90 %	97 %	91 %
5	65 %	56 %	62 %	86 %	63 %
6	41 %	33 %	41 %	41 %	46 %
7	29 %	16 %	8 %	15 %	19 %
8	19 %	4 %	9 %	8 %	23 %
9	11 %	2 %	10 %	9 %	5 %
10	5 %	1 %	6 %	0 %	12 %
Ensemble	43 %	49 %	60 %	79 %	73 %

Champ : jeunes en études (hors apprentissage) inactifs au sens du BIT.

Source : estimations modèle Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE).

Deuxième hypothèse : proportion de jeunes en études bénéficiaires de l'allocation de formation dans le cas d'une augmentation des plafonds de 50 %

Déciles de revenu fiscal par UC	Étudiants du supérieur	Lycéens G & T mineurs	Lycéens G & T majeurs	Filières professionnelles mineurs	Filières professionnelles majeurs
1	84 %	100 %	97 %	100 %	100 %
2	93 %	100 %	99 %	100 %	98 %
3	93 %	100 %	100 %	100 %	97 %
4	94 %	99 %	94 %	100 %	96 %
5	90 %	94 %	91 %	100 %	100 %
6	66 %	79 %	73 %	86 %	74 %
7	46 %	32 %	30 %	42 %	51 %
8	31 %	9 %	14 %	8 %	23 %
9	21 %	5 %	21 %	9 %	10 %
10	7 %	1 %	6 %	4 %	12 %
Ensemble	53 %	60 %	70 %	87 %	82 %

Champ : jeunes en études (hors apprentissage) inactifs au sens du BIT.

Source : estimations modèle Ines (DREES-INSEE, calculs INSEE).

Bibliographie succincte

Société, jeunes, générations

Bajoit Guy, Digneffe Françoise, Jaspard Jean-Marie, Nollet de Brauwere Quentin (Eds), *Jeunesse et société. La socialisation des jeunes dans un monde en mutation*, Ed. De Bæck Université, coll. « Ouvertures sociologiques », 2000.

Bajoit Guy, « Une jeunesse en quête de sens », in de Singly François (dir.), *Être soi d'un âge à l'autre. Famille et individualisation*, tome II, L'Harmattan, coll. « Logiques Sociales », 2001, p. 45-56.

Beck Ulrich, « Liens personnels et individualisme positif. Le conflit des deux modernités et la question de la disparition des solidarités », *Lien social et Politiques*, RIAC 39, 1998.

Castel Robert, « L'individu problématique », in de Singly François (dir.), *Être soi parmi les autres. Famille et individualisation*, tome I, L'Harmattan, coll. « Logiques Sociales », 2001, p. 15-21.

Chauffaut Delphine, « L'évolution des relations entre générations dans un contexte de mutation du cycle de vie », *CREDOC, Cahier de recherche*, n° 163, novembre 2001.

Chauvel Louis, « Les rapports entre les générations », in *Qu'est ce que la société ?*, Volume III, Université de tous les savoir, Michaud Y. (dir.), Odile Jacob, novembre 2000.

Cicchelli Vincenzo, « Recomposer le sens du lien de filiation. De l'individualisme éthique au processus d'individualisation », in de Singly François (dir.), *Être soi d'un âge à l'autre. Famille et individualisation*, tome II, L'Harmattan, coll. « Logiques Sociales », 2001, p. 119-132.

Cicchelli Vincenzo, « Les jeunes adultes comme objet théorique. Pour une approche historique, constructiviste et relationnelle », *Recherches et Prévisions*, n° 65, 2000.

CNAF, « Jeunes adultes », *Recherches et Prévisions*, n° 65, septembre 2001.

Delcourt Jacques, « La socialisation : un processus continu dans une société en changement permanent », in Bajoit Guy, Digneffe Françoise, Jaspard Jean-Marie, Nollet de Brauwere Quentin (Eds), *Jeunesse et société. La socialisation des jeunes dans un monde en mutation*, Ed. De Bæck Université, coll. « Ouvertures sociologiques », 2000, p. 49-61.

Dubar Claude, *La crise des identités. L'interprétation d'une mutation*, PUF, coll. « Le lien social », 2000.

Dubar Claude, « La catégorie jeunesse », « La construction de l'identité : de l'enfance à l'âge adulte », *Informations Sociales*, n° 84, p. 28-37.

Dubet François, « Entrée dans la vie et socialisation en France », in Rouleau-Berger Laurence, Gauthier Madeleine (dir.), *Les jeunes et l'emploi. Dans les villes d'Europe et d'Amérique du Nord*, Ed. de l'Aube, 2001, p. 27-41.

Gauchet Marcel, « Essai de psychologie contemporaine. Un nouvel âge de la personnalité », *Le débat*, n° 99, mars-avril 1998, p. 164-181.

Godard Francis, Blöss Thierry, « La décohabitation des jeunes », in *Transformation de la famille et habitat*, Bonvalet (dir.), PUF, 1988.

INSEE, « Les jeunes, portrait social », coll. « Contours et caractères », septembre 2000.

Labadie Francine, « Vers un nouveau pacte intergénérationnel ? », L'Harmattan, *Agora débats/jeunesses*, n° 25, 2001.

Roman Joël, *La question du lien social*, (voir le recueil d'articles remis à la séance du 17 janvier 2002).

de Singly François (dir.), *Être soi parmi les autres. Famille et individualisation*, tome I, L'Harmattan, coll. « Logiques Sociales », 2001.

de Singly François (dir.), *Être soi d'un âge à l'autre. Famille et individualisation*, tome II, L'Harmattan, coll. « Logiques Sociales », 2001.

de Singly François, « La naissance de l'individu individualisé et ses effets sur la vie conjugale et familiale », in de Singly François (dir.), *Être soi parmi les autres. Famille et individualisation*, tome I, L'Harmattan, coll. « Logiques Sociales », 2001, p. 5-14.

de Singly François et Mesure Sylvie (dir.), « Le lien familial », PUF, *Comprendre*, n° 2, 2001.

de Singly François, « Penser autrement la jeunesse », *Lien social et Politiques*, RIAC, n° 43, 2000, p. 9-21.

de Singly François, *Sociologie de la famille contemporaine*, Nathan, coll. « 128 », 1999.

Villeneuve-Gokalp Catherine, « Les jeunes partent toujours au même âge de chez leurs parents », *Économie et statistiques*, n° 337, 2000.

Autonomie

Chaland Karine, « Pour un usage sociologique de la double généalogie philosophique de l'individualisme », in de Singly François (dir.), *Être soi d'un âge à l'autre. Famille et individualisation*, tome II, L'Harmattan, coll. « Logiques Sociales », 2001, p. 31-43.

Cicchelli Vincenzo, Erlich Valérie, « Se construire comme jeune adulte. Autonomie et autonomisation des étudiants par rapport à leurs familles », *Recherches et Prévisions*, n° 60, 2000, p. 61-77.

Cicchelli Vincenzo, « Les relations de dépendance familiale des jeunes adultes en France et en Italie : une différence de traitement social et académique », *Recherches et Prévisions*, 2000.

Cicchelli Vincenzo, « Être pris en charge par ses parents. Portraits de la gêne et de l'aisance exprimées par les étudiants », *Lien social et Politiques*, RIAC, n° 43, 2000, p. 67-79.

Ramos Elsa, « Vivre chez ses parents quand on est étudiant ou la construction de l'autonomie », *Dialogue, recherches cliniques et sociologiques sur le couple et la famille*, 3^e trimestre 2001.

Ramos Elsa, de Singly François, « La défense "d'un petit monde" pour un jeune adulte qui cohabite », in de Singly (dir.), *Libres ensemble. L'individualisme dans la vie commune*, Nathan, 2000.

Politiques publiques

Commissariat général du plan, *Jeunesse, le devoir d'avenir*, rapport de la commission présidée par Dominique Charvet, La Documentation française, 2001.

Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, *Mémoguide des dispositifs publics concernant les jeunes*, décembre 1999.

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

Éducation

Euriat Maurice, Thélot Claude, « Le recrutement social de l'élite scolaire en France. Évolution des inégalités de 1950 à 1990 », *Revue Française de Sociologie*, XXXVI, 3, 1995.

Grignon Claude, *Les conditions de la vie étudiante, enquête OVE*, PUF, 2000.

Iribarne Alain et Philippe d', « Le système éducatif français comme expression d'une culture politique », CEDEFOP, *Formation professionnelle*, n° 19, 1999.

Merle Pierre, « Le concept de démocratisation de l'institution scolaire. Une typologie et sa mise à l'épreuve », *Population*, INED, 2000.

Ministère de l'Éducation nationale, *L'état de l'école*, 2001.

Emploi – Insertion

Gauron André, « Formation tout au long de la vie », Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2000.

Rose José, « L'organisation des transitions professionnelles entre socialisation, mobilisation et recomposition, des rapports de travail et d'emploi », *Sociologie du travail*, n° 1/96, p. 63-79.

Verdier Eric, « L'insertion des jeunes "à la française" vers un ajustement structurel ? », *Travail et Emploi*, n° 69.

Verdier Eric, « Analyse sociétale et changement institutionnel. Le cas de l'éducation et de la formation professionnelle », in M. Tallard, B. Therer, D. Uri (éd.), *Innovation institutionnelle et territoires*, L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », p. 101-128.

Verdier Eric, « Les politiques d'insertion professionnelle des jeunes et le régime d'éducation et de formation en France », in *Les jeunes et l'emploi. Dans les villes d'Europe et d'Amérique du Nord*, (dir.) Roulleau-Berger Laurence, Gauthier Madeleine, Ed. de l'Aube, 2001.

Famille

Amrouni Isabelle, Rastier Anne-Catherine, « Les CAF et les jeunes adultes », *Dossiers d'études allocations familiales*, n° 18, CNAF, 2001.

Daniel Audrey, Olm Christine, « Le mode de calcul du quotient familial dans les logiques locales », *Cahier de recherche*, CREDOC, novembre 2001.

Logement

ANIL Habitat actualité, *Les dispositifs d'aide à l'accès au logement des jeunes*, octobre 1997.

Conseil national de l'habitat, *Rapport sur le logement des jeunes*, février 2001.

Perspectives comparatives étrangères

Chambaz Christine, « Les jeunes adultes en Europe : indépendance résidentielle, occupation, ressources », *Document de travail*, n° 6, coll. « Études », DREES, 2000.

Galland Olivier, « Adolescence, post-adolescence, jeunesse : retour sur quelques interprétations », *Revue Française de Sociologie*, 42-4, 2001, p. 611-640.

Galland Olivier (resp. scient.), Mahé Typhaine, *Les aides en faveur de l'autonomie des jeunes au sein des pays de l'Union européenne*, rapport final, Fondation nationale des sciences politiques, CNRS, mars 2001.

Gaviria Sandra, « Deux formules pour devenir adulte : en France et en Espagne », *Dialogue, Recherches cliniques et sociologiques sur le couple et la famille*, 2001, p. 31-39.

Jarvin Magdalena, « L'individualisme dans la culture suédoise », in de Singly François (dir.), *Être soi d'un âge à l'autre. Famille et individualisation*, tome II, L'Harmattan, coll. « Logiques Sociales », 2001, p. 133-141.

Rouleau-Berger Laurence, Gauthier Madeleine, (dir.), *Les jeunes et l'emploi. Dans les villes d'Europe et d'Amérique du Nord*, Ed. de l'Aube, 2001.

Avis des membres de la Commission

Avis du Conseil national de la jeunesse ¹

Les six membres élus du Conseil national de la jeunesse tiennent tout d'abord à souligner la qualité du travail effectué par le président de la commission ainsi que par les différents rapporteurs.

Les supports écrits synthétisant les apports théoriques et l'ensemble des interventions et des débats ont été très utiles dans l'évolution de nos travaux.

De plus, nous avons noté la diversité de la composition de cette commission et la présence importante de jeunes. Il nous semble en effet primordial que les jeunes soient associés aux réflexions et aux décisions qui les concernent.

Conformément à notre première contribution écrite et à nos deux rencontres bilatérales et pour des raisons déjà évoquées, nous ne nous prononcerons pas en faveur ou contre la création d'une « allocation autonomie » pour les jeunes.

Cependant, au regard des diverses propositions du rapport, nous souhaitons réagir à différents niveaux.

Dans l'hypothèse **de la création d'une allocation de formation**, il nous semble que l'accent devrait être mis sur le projet de vie du jeune. Nous retrouvons ici la notion d'autonomie comme la capacité, la possibilité de faire des choix et de les assumer, ce qui serait formalisé dans ce projet. Dans ce cadre, il est important que l'on n'oppose pas le jeune à sa famille et que le lien intergénérationnel ne soit pas rompu. De plus, une amélioration et une meilleure coordination des dispositifs d'orientation et d'aide au choix sont nécessaires.

Ensuite, nous souhaitons à nouveau **insister sur l'importance des conditions d'accès à l'autonomie**, celle-ci ne passant pas seulement par une allocation financière mais avant tout par une formation initiale et

(1) Conformément à l'article 1 de la loi n° 2001-582.

un emploi stable et de qualité. D'autres leviers sont également essentiels pour y accéder : le logement, la santé, la mobilité géographique et la culture. L'autonomie est un processus qui se réalise dans le temps, véritable apprentissage et combinaison équilibrée des facteurs précités.

Dans ce cadre, nous pensons que les dispositifs, décrits de manière précise et exhaustive dans le rapport, doivent être simplifiés. Un travail devrait être également effectué pour les rendre plus lisibles et plus accessibles aux jeunes. De plus, les jeunes devraient être associés à l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité de tels dispositifs.

Par ailleurs, dans l'hypothèse de **la création d'un revenu contractuel** d'accès à l'autonomie, nous ne souhaitons pas qu'un tel dispositif soit assimilé à un « RMI jeune », qui ne nous paraît pas être compatible avec la notion d'autonomie. Nous ne voudrions pas que le jeune soit amené à débiter sa vie active par un revenu d'assistantat.

Il est de plus nécessaire de s'assurer que de vraies réponses adaptées à la situation des jeunes en difficulté soient apportées. Accompagnés dans la construction de leur projet de vie par un travailleur social, ceux-ci pourront alors élaborer des objectifs déterminés et chercher à les atteindre au mieux en fonction de leur situation personnelle. Ceci suppose que la mesure créée soit lisible et s'inscrive dans une logique d'accompagnement mais aussi que le nombre de travailleurs sociaux destinés à la mettre en place soit suffisant. Trop souvent les jeunes en difficulté (et malheureusement aussi les professionnels de terrain) se retrouvent confrontés à des dispositifs, des grilles stéréotypées qui ne correspondent pas à leur réalité ou à leurs attentes. Ce décalage et un manque certain de moyens peuvent mettre d'emblée le jeune dans une situation d'échec et l'amener à rejeter tout type de mesure voire même toute institution.

Il semble également essentiel d'optimiser le travail en réseau des partenaires concernés et ne pas limiter la mise en place du revenu contractuel d'accès à l'autonomie aux missions locales et aux CCAS mais également aux autres partenaires sociaux en contact direct avec les jeunes en difficulté. Par ailleurs, nous nous interrogeons sur la composition de la commission d'attribution et nous soulignons l'importance d'y inclure des acteurs sociaux de terrain.

Nous espérons que le travail engagé au cours des nombreuses réunions et aboutissant au présent rapport sera réellement mis au service de la jeunesse.

Nous ne cachons pas notre crainte lorsque nous observons les programmes politiques des candidats à la Présidence. En effet, nous serions profondément déçus d'avoir été les instruments de l'une ou l'autre campagne.

Investir aujourd'hui dans et pour la jeunesse est un véritable pari sur l'avenir.

Avis des partenaires sociaux et des organisations

Avis d'AC !

Un rapport pour un report

La création de cette commission du plan était déjà une façon de différer l'ouverture du droit au revenu aux jeunes. Fidèle à l'impulsion initiale vers l'enlèvement, le texte ne fait que prolonger la manœuvre dilatoire en proposant de reporter à plus tard la création d'un droit au revenu pour les 16-25 ans. C'est la technique absurde du ricochet qui finit dans l'abîme.

Nous sommes pourtant nombreux à souligner l'urgence de la situation. Au trou béant du droit social que révèle la situation faite aux jeunes et aux familles vient répondre un texte qui la relativise afin de proposer de misérables rustines. On se félicite de la solidarité des familles avec les jeunes pour l'utiliser, pour justifier encore le familialisme. Dans le même temps, sous couvert d'autonomie, c'est l'individualisme plutôt que l'individualisation des droits qui est prôné. Les préconisations perpétuent l'infantilisation des 16-25 ans qui, n'ayant aucuns droits sociaux, exclus du RMI comme de l'allocation d'insertion, n'obtenant que rarement l'ouverture de droits à l'indemnisation chômage en raison de la précarité des emplois qu'ils (elles) occupent, devront continuer à affluer dans les rangs toujours plus fournis des salariés pauvres. Ainsi, au vu du rapport final, la concertation mise place apparaît comme un simple alibi visant à servir l'objectif gouvernemental du plein emploi précaire. Le temps des réformes serait révolu.

D'innombrables jeunes, dont 400 000 chômeurs non indemnisés, qui sont parmi les plus défavorisés et discriminés, ont une fois de plus été mis sur liste d'attente. Cela concerne au premier chef ceux d'origine étrangère, les jeunes femmes, les jeunes des DOM à qui l'on offre pour seule perspective d'aller se former loin de chez eux. S'agit-il de désertifier les îles pour en faire des paradis fiscaux ? Clamer que l'offre d'emploi et de formation y sont faibles c'est refuser les créations de postes dans l'éducation, les services publics, la création de crèches, de lieux d'accueil pour personnes âgées, refuser la construction de logements décentes, d'entretiens du patrimoine naturel, d'un développement agricole autocentré.

Le rapport fait peu cas de la participation des jeunes au sein du système scolaire, où les droits fondamentaux d'expression et d'action sont

niés, où la compétition et la discrimination sont entretenues. La participation des jeunes aux instances qui les concernent reste symbolique. L'autonomie telle qu'elle est présentée, vise simplement à rendre individuellement responsables de leur sort les entrants dans l'emploi précaire pour mieux les culpabiliser de leurs échecs ou les dissuader de faire des choix qui ne correspondraient pas à ce qu'on leur assigne. La définition de l'autonomie implique ici deux piliers, la famille et l'État, et aurait pour clé l'emploi, sans qu'aucune restriction ne soit posée face à la volonté du MEDEF de régir l'emploi à sa convenance. Le rapport s'inscrit en effet dans la perspective d'une politique de baisse des salaires que nous refusons. Les jeunes sont les premiers à en faire les frais, eux qui, comme les chômeurs, subissent salaires d'embauche dérisoires au prorata du SMIC mensuel, précarité constante et stages sous payés.

La vision défendue par le texte définit l'autonomie comme un processus évolutif pour mieux repousser à cinq ans toute modification substantielle et affirme, dans le même temps, pour mieux récuser la nécessité d'un droit à allocation, que la situation future des jeunes sera le plein emploi, grâce aux départs massifs en retraite. Ces arguments tentent de convaincre qu'il faut tout mettre en œuvre pour aider des entreprises, pourtant déjà largement assistées, à maintenir leurs profits et accepter sans broncher les restrictions budgétaires en matière d'éducation, de santé, qui, sous prétexte d'objectifs européens, réduisent les droits à des peaux de chagrin.

Loin d'éclairer l'avenir en proposant une transformation du présent, ce rapport n'est finalement qu'un appel aux sacrifices à destination des entrants dans le salariat. En fait d'autonomie et de nouveau « contrat social », il s'agit de faire accepter la précarisation de l'emploi, la flexibilité, la mobilité imposée, des devoirs qui n'impliquent nullement ici le droit à un emploi décent, choisi et non sous-payé, pas plus qu'ils n'impliquent le respect du texte constitutionnel qui stipule que « la société doit à chacun de ses membres des moyens convenables d'existence ».

Au contraire, les seules orientations structurantes du rapport sont la stagnation des salaires, l'allègement des charges pour les entreprises, l'allègement du coût du travail. L'action de l'État se bornerait dans cette optique à restructurer au profit des entreprises.

C'est dans ce contexte que doit être compris l'intérêt porté à la « formation tout au long de la vie ». L'appellation est bien commode pour faire travailler des salariés sans leur reconnaître le statut de travailleurs sur le marché de l'emploi, à l'image de ce que sont déjà parmi les jeunes les apprentis. Très commode pour dissimuler le chômage en plaçant des personnes en tant que stagiaires sans les droits des salariés, à bas prix pour les entreprises puisque l'État, (national, régional, départemental) prend en charge une bonne part du coût de « formations » durant lesquelles les travailleurs mis à la disposition des entreprises n'auront même pas accès au statut d'intérimaire. Le rapport ne fait que confirmer une politique où l'argent public est distillé au compte-gouttes quand il s'agit d'assurer des droits, en particulier aux plus jeunes, et à robinet grand ouvert pour les

entreprises sans que celles-ci aient de comptes à rendre. Ce n'est pas une fatalité, ce n'est que le destin qui croit devoir tracer ce triste rapport.

Tout bien considéré, si l'on s'en tenait à ce type de propositions, et malgré quelques propositions cosmétiques, les mesures répressives à l'encontre des jeunes et la criminalisation des pauvres que contient déjà la loi de sécurité quotidienne définiraient davantage la politique que l'exigence, oh combien bafouée !, d'égalité.

Avis de la CFDT

Sur l'autonomie des jeunes

La question de l'autonomie des jeunes interpelle la CFDT sur de nombreux points, notamment en matière de protection sociale, de formation professionnelle ou d'emploi. Nous distinguons trois principes qui conduisent notre réflexion sur cette question.

1 – Pour sécuriser le parcours des jeunes, il est nécessaire de renforcer notre système en fléchant toutes les failles existantes à la fois dans la protection sociale (les retraites et la prévoyance par exemple), l'accès à l'emploi, l'accès à la formation initiale et continue, le logement. L'autonomie ne peut pas être simplement un problème à traiter uniquement par un nouveau revenu financier.

2 – Le fait pour chaque jeune de pouvoir choisir sa formation et d'accéder à un emploi de qualité reste l'élément fondamental. Favoriser l'autonomie des jeunes doit être pensé en trouvant les modalités pour jumeler la formation et l'emploi afin de favoriser l'insertion économique du jeune.

3 – La CFDT est opposée à un RMI « jeune » et propose d'articuler la mise en place d'une aide avec une activité permettant de construire et préparer l'insertion professionnelle de chaque jeune. Cette aide individualisée doit prendre en compte la situation particulière des jeunes et non pas se tourner vers une universalité qui induirait une profonde injustice. La CFDT est pour aider en priorité ceux qui en ont le plus besoin.

La CFDT souhaite pour les jeunes un droit correspondant à un contrat à l'autonomie. Ce dernier doit sécuriser davantage le parcours de tous les jeunes en facilitant leur accès à une formation et à un emploi. C'est avec ces principes que nous avons travaillé au sein de la commission.

Sur le rapport de la commission

La CFDT a trouvé, dans le cadre des travaux de la commission, un espace de discussion ouvert. Le travail d'écoute et de synthèse a permis une restitution fidèle des échanges. Le rapport a eu une approche large et

complète de la problématique posée. Le document final permet un vrai débat public.

Sur le fond, la démarche finale s'articule fortement autour de la nécessité de renouveler un contrat social avec les jeunes. Il s'agit là d'un véritable appel lancé aux partenaires sociaux et à l'État. Nous sommes favorables à cette démarche, si elle prend réellement en compte la dimension contractualisation entre partenaires sociaux.

Les propositions finales sont très « professionnelles » et présentent un dispositif d'insertion dans lequel aucun jeune ne serait oublié afin de l'aider à accéder à une formation et/ou à trouver un emploi. L'aide à l'autonomie est ainsi directement reliée à une contractualisation dans laquelle le jeune accède à des études, à une formation professionnelle ou à un emploi, à une démarche d'insertion professionnelle. Nous soutenons cette approche.

En ce qui concerne le coût d'un tel dispositif, nous nous interrogeons sur les conséquences d'une croissance ralentie sur les marges de manœuvre économique alors disponibles. Si des contraintes devaient exister, il faudrait prioriser les mesures à prendre d'urgence.

La deuxième étape proposée par le rapport nous semble hasardeuse.

Les propositions répondent à nos préoccupations : mieux articuler l'emploi et la formation, améliorer les droits sociaux des jeunes effectuant leurs premières expériences professionnelles, pouvoir plus facilement différer une formation tout en gardant des droits, privilégier des aides aux plus défavorisés plutôt que d'aller vers un système d'aide universelle.

Avis de la CFTC

La CFTC tient à féliciter et remercier les rapporteurs pour la grande qualité de leur travail abondamment documenté qui, bien que réalisé en un temps record selon un calendrier imposé, mis en œuvre tardivement dans un contexte difficile et peu favorable à la clarté et à la sérénité des débats, devrait constituer un instrument utile pour les décideurs politiques.

La CFTC ne peut qu'approuver la proposition des rapporteurs pour la promotion d'une « autonomie responsable et solidaire ». L'aspiration à l'autonomie n'apparaît pas être l'apanage de la jeunesse, c'est aussi l'aspiration de tout adulte désireux de prendre sa place dans et au service de la société.

Cette définition de l'autonomie ne saurait alors se réduire à une seule indépendance financière et sans aucune contrepartie.

Pour la CFTC, il est important de commencer par recenser tous les moyens susceptibles de favoriser l'accès à l'autonomie en s'attachant aux propositions qui tendent à en améliorer l'impact et l'efficacité.

Le premier objectif est bien de tout mettre en œuvre pour que le jeune, puis l'adulte, puisse acquérir la formation de base générale, technique et spécialisée, initiale ou continue, nécessaire à la réalisation comme à l'évolution de son projet personnel et professionnel tout au long de la vie.

La CFTC approuve la proposition d'une allocation de formation, se substituant au système actuel des bourses, substantiellement revalorisée, bénéficiant à un plus grand nombre de jeunes adultes en formation et pouvant constituer le capital d'amorçage d'un crédit formation utilisable durant toute la vie active.

Elle apprécie que soit ainsi affirmée la volonté d'ouvrir un droit à l'éducation-formation et à la qualification et surtout que ce droit, gérable dans le temps, reportable, permette la réorientation des choix tout au long de la vie.

Le premier facteur d'insertion des jeunes, comme des adultes, est bien la reconnaissance effective de leurs activités, qu'elles soient professionnelles ou d'utilité sociale et culturelle.

Le jeune adulte n'accédera à une vie personnelle, sociale et familiale réellement autonome, qu'à partir du moment où la rémunération de son activité lui procurera les ressources nécessaires.

La CFTC approuve la proposition d'un réexamen concerté des conditions de travail et de rémunération de l'activité professionnelle des jeunes, que celle-ci soit exercée dans le cadre d'un emploi, d'un contrat par alternance ou d'un contrat de stage, à condition qu'il s'agisse de l'acquisition d'une expérience professionnelle dans le cadre d'un authentique contrat de travail ouvrant droit à tous les attributs et avantages sociaux qui s'y rattachent.

Toutes les périodes d'activités, notamment professionnelles, doivent pouvoir être prises en compte tant par la validation des acquis de l'expérience que par l'acquisition des droits à la formation professionnelle, à la retraite et à l'indemnisation en cas de perte d'emploi ou de recherche d'un premier emploi.

La CFTC approuve la proposition d'une négociation objective et déterminée dans le but d'instituer une indemnisation des primo-demandeurs d'emploi. Elle souligne que cette question relève de la solidarité nationale et non de l'assurance chômage. Elle ne pense pas que cette indemnisation soit de nature à affaiblir la motivation des jeunes en recherche d'emploi ou à conduire les opérateurs chargés de leur accompagnement à ne pas les considérer comme public prioritaire.

Les modalités de mise en œuvre de cette procédure d'indemnisation pourraient s'inscrire dans le cadre du programme d'accompagnement, d'aide, voire de conseil, dans l'accès à l'emploi que la CFTC appelle

de ses vœux. Ce programme se situerait à la charnière du système de formation et du système productif. Il permettrait, par la concertation des acteurs concernés, notamment les travailleurs sociaux, d'offrir de véritables perspectives professionnelles respectant et valorisant les aptitudes, les compétences et les aspirations des jeunes.

La CFTC appuie la proposition de dispositifs spécifiquement adaptés à la résolution des difficultés que rencontrent certains jeunes et leurs familles, fragilisés ou en situation précaire. Elle se montre toutefois réservée par rapport à la proposition de l'institution d'un « revenu contractuel d'accès à l'autonomie et à l'activité » d'autant que, selon le rapport, ce contrat serait essentiellement destiné à permettre l'accès à un logement autonome.

Ces situations requièrent un renforcement des mesures d'aides et d'accompagnement, notamment par un élargissement des effectifs et des missions des travailleurs sociaux souvent appelés à suppléer l'assistance familiale. Il convient d'être attentif aux situations de solitude et d'abandon de certains jeunes, c'est pourquoi la proposition d'une extension et d'un aménagement du programme TRACE apparaît préférable et suffisante, à condition toutefois que sa mise en œuvre soit précédée d'une évaluation qualitative et quantitative du dispositif existant. Les aménagements devraient en particulier s'attacher à renforcer l'accompagnement du jeune, le caractère contractuel du dispositif ainsi que son financement.

La CFTC n'exprime pas d'objections aux propositions qui concernent le développement de l'offre ou l'aide à la solvabilisation de l'accès à un logement autonome. Mais, elle souhaite une définition claire des objectifs poursuivis. La priorité n'est pas d'inciter à une prise d'autonomie inconditionnelle mais bien d'aider les jeunes pour lesquels cette autonomie est nécessaire en raison de contraintes objectives imposées par la mobilité professionnelle, l'éloignement ou la délocalisation des lieux de formation ou d'emploi, ou par l'engagement dans un projet de vie.

Enfin, la CFTC n'est pas favorable à la perspective annoncée d'une deuxième étape axée sur l'individualisation des aides, et encore moins s'il était envisagé de la transformer en alternative à la première.

Outre les raisons qui tiennent aux modalités envisagées de sa mise en œuvre, systématiquement généralisée à tous les jeunes et dès 18 ans, imposée sans tenir compte de la nécessaire concertation familiale, la CFTC oppose à cette proposition des raisons qui touchent à ses convictions profondes.

En effet, une telle décision se traduirait par un transfert des responsabilités familiales faisant fi de la richesse et de l'équilibre des différentes autres formes de solidarités vécues au sein des familles aux plans affectif, psychologique, éducatif et moral.

Même si les modes de vie ont évolué, la famille garde la responsabilité et aussi la charge de garantir l'avenir et les progrès de la société.

Pour pouvoir assurer l'exercice de sa mission essentielle, la famille doit pouvoir être aidée et continuer à percevoir les prestations familiales au titre de chacun des enfants ou des jeunes qui restent effectivement à sa charge. D'où la revendication de la CFTC d'étendre le bénéfice des prestations au premier enfant et de reporter l'âge limite de leur versement.

Si la prise en charge des jeunes adultes peut être située dans le prolongement naturel de la politique familiale, il est difficilement envisageable que son financement puisse être assuré par le redéploiement des éventuels excédents de cette politique, d'autant que les familles supportent déjà largement l'accroissement des charges que représente le manque de ressources des jeunes du fait du retard, en partie imposé par la société, de leur accès à une vie active.

Enfin, il apparaît également illusoire d'envisager un éventuel redéploiement des excédents des régimes sociaux dans la mesure où les propositions du rapport soulignent la nécessité d'une intervention renforcée et concertée des différents dispositifs que ces régimes ont mission de gérer.

En conclusion, la CFTC se prononce pour la conjugaison d'aides diversifiées, pas seulement financières, ni limitées au seul domaine de la politique familiale, mais adaptées aux situations concrètes du jeune et de sa famille, et dont les conditions et critères d'attribution ne sauraient déresponsabiliser ni le jeune, ni sa famille, ni la société.

Avis de la CGT

Par cet avis, la CGT veut souligner le sérieux du travail, des analyses et constats faits par la commission sur la situation des jeunes en France aujourd'hui.

Le diagnostic est juste, précis, il prend en compte la diversité des situations vécues par les jeunes selon qu'ils soient en détresse, en recherche d'emploi, en formation.

Toutefois, nous nuancerons notre propos par une remarque qui vaut pour l'ensemble du rapport, qu'il s'agisse des chapitres I, II, III (constats et analyses), ou des chapitres V et VI (propositions), la responsabilité des entreprises dans la situation des jeunes, qu'il s'agisse de ceux en grande difficulté ou des primo-demandeurs d'emploi, est très largement occultée, notamment sur leur stratégie à l'embauche par une politique de bas salaires, de déclassification et de non-reconnaissance des qualifications.

Par ailleurs, la contribution des entreprises au financement d'une allocation autonomie de la jeunesse n'est jamais envisagée alors que ce sont les entreprises qui seront, à terme, les premières bénéficiaires de la qualification des jeunes. Leur seule contribution se ferait par le développement des

formations en alternance et une revalorisation envisagée mais non chiffrée de la rémunération des jeunes sous contrat de travail particulier (apprentissage, contrat de qualification, etc.).

Nous disons dans notre contribution : « En tout état de cause, la mise en place d'un dispositif d'autonomie de la jeunesse, compte tenu de la situation, même diversifiée, des jeunes, ne peut se concevoir par redéploiement. Elle aura un coût, sinon ce ne sera qu'un effet d'affichage qui fera perdre toute crédibilité au dispositif. »

Cela se vérifie dans les propositions qui se dégagent des travaux de la commission. Pour les caractériser, nous dirons que ces propositions pèchent par manque d'ambition, et ce pour une raison fondamentale, l'absence d'une volonté politique clairement affichée, avec en corollaire une pression du ministère du Budget qui, par son diktat sur la « nécessaire » maîtrise des dépenses publiques, a pesé en permanence sur les travaux de la commission.

Cela a contribué à niveler par le bas toutes les propositions novatrices comme la prise en compte des années d'études pour la retraite. Cela se traduit au final par « la possibilité pour les jeunes faisant des études longues de racheter une ou plusieurs années de cotisations mériterait d'être mise en débat. »

C'est toujours au nom de moindre coût que la commission propose deux étapes dans la mise en œuvre d'un dispositif d'autonomie de la jeunesse. La deuxième étape, à savoir celle d'une allocation de formation individualisée, indépendante des ressources des familles, serait subordonnée à des conditions de réduction des inégalités sociales les plus criantes.

Nous ne pouvons qu'émettre les plus vives réserves sur ces deux étapes qui, dans les faits, conduisent à évacuer la problématique d'une allocation autonomie de la jeunesse. Ce que nous regrettons.

De fait, les propositions faites – non négligeables – et dont nous prenons acte, s'inscrivent dans la logique des dispositifs existants et s'appuient sur le maintien du lien économique entre le jeune et sa famille.

L'argument selon lequel les mentalités ne permettent pas d'aller plus loin ne tient guère. Il y a confusion des genres, par une conception de la famille qui subordonne les liens familiaux aux liens économiques, alors que de notre point de vue, la levée du handicap « liens économiques » peut permettre des relations familiales d'une autre qualité.

Des avancées positives sont à noter en particulier sur les propositions :

- pour les jeunes en difficulté avec une réorientation du programme TRACE et des préconisations en termes de moyens humains et matériels pour les accompagner et leur permettre une insertion professionnelle ;
- pour une transformation du service public d'orientation ;
- pour le logement et le transport avec un souci de mutualisation et d'égalité sur le territoire national pour faciliter l'accès des jeunes au logement comme aux moyens de transports.

Nous devons toutefois regretter l'approche, de notre point de vue, dangereuse du concept de « formation tout au long de la vie ». En effet, il est proposé à l'instar des travaux du Commissariat au Plan, de reporter « 5 annuités de l'allocation formation dans le temps si elle n'a pas été utilisée entre 18 et 25 ans ». Cela signifie, *de facto*, que « la formation tout au long de la vie » pourrait permettre de faire l'économie d'une formation initiale de base solide permettant l'accès à un premier emploi qualifié.

Cet avis n'est pas exhaustif, il veut mettre en exergue les points qui nous semblent les plus importants, il est complémentaire de notre contribution.

Pour conclure, nous ne pouvons que regretter qu'après trois mois de travaux intenses, les propositions de la commission aient été prises en otage par une absence de volonté politique et ne conduisent qu'à un aménagement de l'existant.

Si cet aménagement n'est pas négligeable, nous pensons que, compte tenu des évolutions économiques, sociales, culturelles, des besoins à venir des jeunes et de la société, cela ne peut répondre aux exigences de demain pour leur proposer, à partir de leurs diversités, d'autres perspectives.

Avis de la CGT-Force ouvrière

La CGT-Force ouvrière souligne la qualité du travail fourni par l'ensemble des participants aux fréquentes réunions de la CNAJ qui ont ponctué le calendrier des derniers mois.

La Confédération Force ouvrière a suivi et a participé aux différents travaux avec un grand intérêt tant le sujet de l'autonomie, utilisé ici sous le terme générique, ne peut laisser indifférent.

Au préalable à toute réflexion sur la présente étude de la CNAJ, la Confédération Force ouvrière tient à souligner que la question de l'autonomie touche toutes les strates de la société. On est, soit en position d'acquérir une autonomie, soit en position d'autonomie plus ou moins stable ou dans une option de recouvrer une autonomie perdue.

Quoi qu'il en soit, traiter de l'autonomie sous le vecteur unique de la jeunesse peut paraître réducteur. Mais l'étude a été aussi commanditée : « l'allocation d'autonomie des jeunes 16-25 ans ».

Nous approuvons le fait que la commission ait fait le choix de ne pas se limiter à la simple condition pécuniaire de l'autonomie des jeunes mais bien de porter également la réflexion sur l'accès au logement, aux transports, aux soins.

Par ailleurs, nous avons quelques interrogations sur les motifs qui ont repoussé au mois de décembre 2001 la mise en place de la Commission nationale d'autonomie de la jeunesse et sur ceux qui ont fait que les travaux de cette commission devaient être clos avant le début du mois d'avril 2002 ! Nous souhaitons que ce sujet, d'importance, ne soit pas

simplement un élément de programme politique répondant aux besoins ponctuels d'une période d'échéances électorales.

Cela dit, le bilan effectué dans les premiers chapitres du rapport sur les difficiles conditions d'insertion professionnelles et sociales des jeunes en France nous paraît, non pas exhaustif, mais sérieux et crédible.

Force ouvrière reste attachée au fait que le chômage des jeunes est un frein majeur pour l'accès à une réelle autonomie. Nous estimons qu'un travail stable de qualité et normalement rémunéré, reste le paramètre principal d'une réelle accession à l'autonomie, et dénonce le recours accru aux contrats précaires tant dans le secteur public que dans le secteur privé (CDD, intérim, temps partiel imposé, CES, CEC, emplois jeunes et autres emplois aidés) qui fragilisent les salariés en les assimilant à une ressource exploitable, flexible, mobile, jetable !

Le positivisme et l'optimisme affichés par les rédacteurs du rapport en ce qui concerne le dispositif « emplois-jeunes » nous paraissent exagérés. Force ouvrière a toujours considéré que mettre les jeunes en situation d'exercer un travail pouvait être une bonne chose, encore faut-il que les fonctions et les conditions d'exercice de ces tâches soient clairement définies et les droits de ces salariés reconnus surtout à quelques mois des échéances des premiers contrats, l'avenir de ceux-ci n'étant pas clairement établi. Force ouvrière n'accepte pas que le dispositif « emplois-jeunes » serve de *turn-over* entre 350 000 sortants et 350 000 entrants et devienne de fait un « sas » préalable à tout emploi stable.

En ce qui concerne le programme TRACE, nous considérons qu'il est illusoire de se référer aux conditions actuelles de mise œuvre de ce programme en matière d'accompagnement personnalisé. En effet, « la norme » d'un référent pour trente jeunes a explosé pour être aujourd'hui de 1 pour 150, ce qui ne facilite pas l'accompagnement renforcé. Nous considérons que si le programme TRACE doit être développé, comme le préconise le rapport, aucun jeune ne doit sortir d'un tel dispositif sans avoir suivi une formation qualifiante reconnue comme telle. À cet effet, nous serions sensibles à ce que des réels moyens soient mis en œuvre tant en personnels qualifiés qu'en matière financière.

Pour la Confédération Force ouvrière, un travail de qualité passe par une formation initiale de qualité. C'est à travers l'enseignement et la formation que les élèves d'aujourd'hui deviendront demain des citoyens libres, responsables, dotés de l'esprit critique et des salariés qui sauront défendre leurs droits tout au long de leur vie, cela aussi fait partie de l'autonomie. Tout comme nous revendiquons le droit au travail, le droit à la retraite, le droit de pouvoir se soigner, nous revendiquons le droit à l'instruction, à l'éducation et à la formation au cœur des valeurs républicaines. À ce titre, nous sommes en accord avec les rédacteurs du rapport.

Toutefois, nous restons vigilants sur le concept de « formation tout au long de la vie ». Présenté dans le rapport comme la clef de voûte entre l'éducation, la formation et le monde du travail, ce concept peut susciter quelques interrogations. Pour Force ouvrière, la formation tout au long de la vie ne doit pas empiéter sur la formation initiale, ni sur la formation professionnelle continue. Ce concept aurait, selon les rapporteurs,

pour ambition de réparer les inégalités et d'ouvrir à tous un droit à « une seconde chance »... Cette vision, assurément humaniste mais néanmoins utopiste, nous amène à poser la question des moyens à mettre en œuvre pour sa réalisation.

Nous considérons que les salariés ne doivent pas être contraints à prendre en charge le maintien de leurs qualifications ou l'amélioration de leurs connaissances afin de pourvoir à l'entretien de leur « employabilité ». En effet, l'entretien de « l'employabilité » ne serait plus un enjeu pour l'entreprise mais une responsabilité pesant sur le salarié « tout au long de sa vie active ».

En ce qui concerne la proposition de la commission d'instituer une allocation de formation versée aux jeunes adultes, nous sommes particulièrement sensibles à ce que ces dispositions n'aillent pas à l'encontre des liens qui construisent la solidarité familiale. À ce titre, nous sommes réservés sur la proposition de la commission d'élargir, dans une seconde phase de développement, l'allocation de formation à tous les jeunes sans condition de ressources des familles. Toutefois, nous considérons que cette allocation peut faire partie des rites de passage qui conduisent à l'autonomie, à condition que celle-ci s'inscrive dans une démarche de libre choix du jeune majeur.

Par ailleurs, le rapport offre la possibilité d'un report de cinq annuités de l'allocation dans le temps pour en bénéficier plus tard, si elle n'est pas utilisée entre 18 et 25 ans, cette possibilité ne peut être viable que si elle est mise en place dans une conjoncture d'emploi très stable et très forte. Nous considérons qu'un retour « aux études » pour un jeune restera un pari périlleux. Le fait de quitter un travail qui fut difficile à obtenir et le risque de ne pas retrouver un emploi par la suite ne facilite pas un retour à la formation comme le suggère le rapport.

Par ailleurs, la Confédération Force ouvrière est sensible aux préconisations de la commission en ce qui concerne la rémunération des jeunes sous contrat de travail. Nous avons souligné à plusieurs reprises les carences au niveau des rémunérations des jeunes en contrats d'alternance. Nous prenons note que le rapport encourage une réelle revalorisation des rémunérations liées aux contrats de travail en alternance. Dans le même temps, nous enregistrons la volonté de la commission d'assurer l'accès à un logement autonome pour les jeunes, en estimant que cela relève de la solidarité nationale et ne peut en aucun cas être prélevé sur, notamment, le 1 % logement qui contribue déjà au LOCAPASS. Nous rappelons que le 1 % logement est consacré à l'accès au logement des salariés.

Dans un dernier point, la Confédération Force ouvrière émet ses plus vives inquiétudes sur l'institutionnalisation d'un « revenu contractuel d'accès à l'autonomie ». La responsabilité d'une société moderne est bien de pouvoir associer l'ensemble des citoyens dans un cadre égalitaire. La crainte de Force ouvrière en ce qui concerne ce revenu contractuel d'autonomie est la même que celle qui concerne le revenu minimum d'insertion : d'une part, l'oubli total du dernier mot « insertion », et, d'autre part, le risque de renvoyer, par nécessité, une partie de la société dans une position d'assistantat permanent. La société doit parier sur sa

jeunesse et tout faire pour lui permettre une véritable insertion sociale et professionnelle, il en va de l'avenir de notre pays.

Avis de la CNAF

Le conseil d'administration de la CNAF considère que les propositions de la commission concernant la première étape du « compromis évolutif » sont cohérentes avec les trois principes qu'il a actés le 26 mars 2002, à savoir :

- une meilleure prise en compte du besoin d'autonomie des jeunes qui préserve les liens et les soutiens familiaux ;
- la clarté sur les actions à entreprendre qui passent par trois leviers essentiels : l'éducation, l'emploi et le logement ;
- le pragmatisme qui conduit à adapter les actions à la diversité des situations observées.

Compte tenu de la familialisation du dispositif d'aide aux jeunes adultes proposé par la commission, tout en maintenant et en renforçant le financement des prestations familiales existantes, le conseil d'administration de la CNAF n'est pas hostile à envisager l'affectation d'une partie des ressources de la branche famille vers une allocation de formation pour les jeunes adultes. Il souligne sa volonté d'être acteur dans ce dispositif.

En revanche, il ne souhaite pas voir remis en cause le dispositif existant en matière de quotient familial.

Enfin, le conseil d'administration est très réservé sur le passage à la deuxième étape envisagée par la commission, surtout si elle est mise en place dans des délais brefs et sans expérimentation. Dans de telles conditions, les mesures envisagées risqueraient d'être inutilement coûteuses et susceptibles de fragiliser les solidarités familiales.

Avis du CNAJEP

Créé en 1968, le CNAJEP est une coordination volontaire d'associations, d'unions, de fédérations et de mouvements nationaux de jeunesse et d'éducation populaire.

Le CNAJEP regroupe aujourd'hui 75 organisations nationales que réunit la référence commune au concept d'éducation populaire.

Certaines associations travaillent avec des publics de jeunes dans le cadre de formations (BAFA, DEFA,...) ou de situations éducatives (accès à la mobilité, échanges, loisirs...) ; d'autres, tels les mouvements de jeunesse, se définissent et s'organisent autour d'une composante statutaire « jeune » et sont animés par et pour des jeunes.

Chacune de ces associations mène des actions en direction de la jeunesse dans des champs aussi variés que l'éducation, la formation, la gestion d'équipements, les échanges internationaux ou encore la culture, avec comme enjeu une socialisation des individus visant au développement d'une conscience critique.

Notre pratique associative nous amène à concevoir « l'autonomie des jeunes » comme un processus qui commence dès le plus jeune âge et se poursuit bien après 25 ans.

L'autonomie des personnes en général et des jeunes en particulier s'acquiert grâce et dans des interdépendances (famille, école, associations,...). À ce titre, nous insistons sur l'importance des corps intermédiaires, et en particulier des associations, qui jouent un rôle de médiation entre la personne et la société et contribuent fortement à cette « autonomie responsable et solidaire » qui sert de socle aux propositions de la commission.

Nous partageons également l'idée d'une certaine ambivalence concernant le besoin d'indépendance et d'autonomie. En effet, derrière cette aspiration, on retrouve l'expression d'un besoin de cadres sécurisés. Cet aspect renvoie à l'importance d'accompagner les transitions, notamment entre la formation et l'emploi, pour que les jeunes puissent bénéficier, en quelque sorte, d'un « filet de sécurité » et éviter les situations de rupture. Ceci nous amène à apprécier le développement de projets et de dispositifs favorisant un accès des jeunes à des situations de responsabilité.

Par ailleurs, nous décelons également que, derrière l'aspiration des jeunes à l'autonomie, c'est aussi l'expression d'un besoin de reconnaissance de la part de la société qui se joue. Il s'agit de pouvoir être reconnu comme un citoyen à part entière avec les mêmes droits et les mêmes devoirs. Dès lors, il est nécessaire de s'inscrire dans une perspective qui permette à tous l'accès au droit commun et donc de faire coïncider davantage la majorité sociale et la majorité civique.

Nous partageons globalement les propositions énoncées dans le rapport qui appréhendent les questions liées à la jeunesse avant tout comme des questions qui sont posées à la société dans son ensemble ; elles nous amènent à changer de regard et à faire des propositions de politiques publiques qui rompent avec la gestion « du problème jeune ».

Nous avons, en effet, la responsabilité collective de faire passer la jeunesse du statut de handicap à celui de chance pour chaque jeune comme pour la société.

Nous sommes également satisfaits que la commission s'attache à faire des propositions dans les domaines qui structurent l'intégration sociale et économique des jeunes, c'est-à-dire dans les champs de l'emploi et la formation, et qu'elle ait mis en évidence le fait que l'autonomie n'est rendue possible que par la combinaison de plusieurs facteurs (emploi, formation, logement, éducation à l'esprit critique, culture...) et ne doit pas seulement être traitée sous l'angle des ressources financières.

Si nous sommes relativement satisfaits des conclusions et des propositions énoncées dans le rapport, nous souhaitons cependant mettre en avant, dans cet avis, une de nos principales critiques qui concerne le « revenu contractuel d'autonomie ».

Ainsi, nous tenons à dénoncer le mode contractuel comme mode de relation à établir entre la collectivité et le jeune, relativement à la question de l'autonomie. En effet, l'idée même de contrat renvoie à une inégalité entre les contractants. La relation établie entre le jeune et l'État induit un déséquilibre qui conduit à fragiliser le jeune. Ce déséquilibre est renforcé par le fait que cette contractualisation n'est envisagée que pour les jeunes ne rentrant ni dans le cadre de l'allocation de formation, ni dans une mesure d'accompagnement à l'emploi, c'est-à-dire qu'elle n'est envisagée que pour ceux qui sont dans la situation la plus précaire. Pourquoi demander plus en termes d'engagement et de résultat à ceux qui, finalement, sont dans une situation la plus incertaine et la plus inégalitaire ?

En outre, le rapport ne précise pas le type d'engagement qui devra être souscrit par le jeune dans le cadre du revenu contractuel d'accès à l'autonomie.

Nous mettons ici en garde les responsables politiques qui se saisiront du rapport contre tout risque « d'injonction au projet », voire de contrôle social qui pourraient résulter de ces engagements.

Enfin, le fait d'avoir à contracter des engagements implique, de manière insidieuse, l'idée qu'un jeune est responsable de la situation dans laquelle il se trouve. Ce renvoi à la responsabilité individuelle est d'autant plus inquiétant et contradictoire pour nous que l'on situe, dans le chapitre V du rapport, la jeunesse « au cœur de la rénovation du contrat social ».

Nous tenons à rappeler que le contrat individuel ne saurait fonder les relations sociales et venir remplacer le contrat collectif que représente l'idée de contrat social.

Nous proposons donc de remplacer le revenu contractuel d'autonomie par un « droit à une allocation autonomie » qui serait attribué dans des conditions précises de ressources et quand le recours à l'allocation formation ou aux mesures d'accès à l'emploi prévues dans le rapport n'est pas possible. Ce *droit* serait assujéti, comme la plupart des droits, à un certain nombre de *devoirs* qui permettraient de ne pas faire de cette allocation autonomie un « RMI jeune ».

Avis de la FAGE

La FAGE s'intéresse depuis plusieurs années à la question de l'autonomie des jeunes, indissociable à nos yeux des problématiques liées aux conditions de vie des étudiants.

La réflexion menée au sein de la commission a eu le mérite de poser plus largement la question de la place des jeunes dans la société et celle de la solidarité qui devra s'actionner en vue de mettre en œuvre l'égalité des chances.

La FAGE est favorable à certains éléments du rapport qu'elle appelait de ces vœux.

Si l'autonomie est un but, elle passe à la fois par différents stades, et touche plusieurs domaines dans lesquels peu à peu le jeune se construit pour, au final, atteindre le projet de vie qu'il s'est fixé et donc, son autonomie.

L'autonomisation induit le développement de la capacité de faire des choix et la construction du projet personnel pour les jeunes.

Qu'est-ce que l'autonomie ?

L'autonomie se différencie de l'indépendance ; en effet, on peut être indépendant sans être autonome, tout dépend des moyens dont on dispose. Ainsi, pour la FAGE, il ne faut pas uniquement considérer que l'autonomie se définit comme la capacité à s'assumer financièrement. Ce serait une erreur que de limiter le débat de l'autonomie à des problématiques strictement financières.

L'autonomie recouvre également la capacité à se loger, à se déplacer, à accéder à la culture et à prendre sa santé en main. L'autonomie est donc intrinsèquement liée à l'insertion du jeune dans la société. Dans ce domaine, la formation joue un rôle essentiel.

L'autonomie est un choix

L'autonomie est, et doit rester avant tout un choix. On ne peut pas obliger un jeune, sous prétexte qu'il a atteint un certain âge, à être autonome, à rentrer dans un moule prédéfini.

La société doit en effet miser sur son avenir, la jeunesse dans sa diversité, en l'accompagnant dans les choix qu'elle décide et qui contribuent à sa construction.

L'autonomie doit donc être un choix volontaire et spontané, que tous les jeunes puissent faire, à quelques moments que ce soit. À eux la démarche, à la société de l'accompagner. Par conséquent, la société doit offrir une possibilité d'accéder à toute une série de droits et d'offres, dans des domaines variés tels que la culture, la santé, le logement...

Un choix pour plus de justice sociale

Même s'il convient de ne pas oublier le rôle essentiel joué par les familles, la société se doit d'être présente dans l'accompagnement des jeunes, elle a un devoir de solidarité. L'aide doit en effet venir réduire les

inégalités présentes dans la société et donc dans la jeunesse en vue d'assurer l'égalité des chances.

La jeunesse est diverse et attribuer la même aide à tous conduirait à reproduire, voire accroître les inégalités, donc l'injustice. La FAGE est attachée au principe d'individualisation de l'aide, qui permet de prendre les situations particulières des jeunes en y répondant de manière adéquate, adaptée et juste. L'individualisation permet d'adapter l'aide aux besoins. L'universalité conduirait à l'injustice.

Une allocation de formation individualisée

La FAGE soutient la volonté de rénovation des systèmes d'aide actuels aux jeunes, complexes et opaques. Une refonte complète s'impose afin de permettre un accompagnement plus large et adapté aux jeunes s'inscrivant dans une démarche d'autonomie. Il est essentiel de pouvoir moduler les montants de l'allocation selon les situations et les besoins.

Ainsi, nous sommes favorables à la première étape proposée dans le rapport et espérons que la réforme qui interviendra sera faite sur le modèle proposé par la commission.

Le passage éventuel à la deuxième étape ne recueille pas notre soutien dans la mesure où toute idée de justice sociale en est absente, privilégiant une démarche uniformisante.

L'accès au logement des jeunes, élément de l'autonomie

La FAGE se félicite de la part importante faite au logement dans le processus d'autonomisation des jeunes. Le débat ne se pose pas uniquement en termes financiers mais recouvre d'autres éléments, qui participent pleinement à la construction de la personnalité du jeune et à la réalisation de son parcours.

Ainsi, l'accès au logement du jeune contribue à la construction de son identité et constitue un instrument d'intégration sociale importante.

Dès lors que le jeune a fait le choix de l'accès à un logement indépendant, il doit être accompagné.

Le parc de logements actuel est souvent insuffisant et inadapté ; ainsi, la FAGE promeut l'idée de développement d'une offre spécifique de logements et l'encouragement de la prise en compte des besoins particuliers de la population jeune dans l'élaboration des politiques territoriales d'habitat.

La FAGE a une approche favorable de nombreux éléments du rapport. L'enjeu qui s'ouvre est celui de la mise en œuvre concrète de certaines des propositions.

Avis de la FCPE

Nous tenons tout d'abord à souligner la qualité du travail accompli, malgré un délai bien trop court pour un sujet d'une telle importance et d'une telle complexité.

Nous avons apprécié le climat d'écoute et de dialogue constructif qui a prévalu tout au long des réunions.

Le président de la commission ainsi que les rapporteurs ont réussi à présenter une synthèse fidèle des positions parfois très divergentes qui se sont exprimées et à proposer une solution de compromis que nous considérons réaliste compte tenu de la diversité des approches.

Si nous acceptons le principe de deux étapes, la première consistant à renforcer les dispositifs d'aides financières aux jeunes de milieu modeste et d'augmenter le nombre des bénéficiaires, c'est par souci de réalisme. Nous avons parfaitement conscience que les bouleversements importants qu'implique la mise en œuvre de la deuxième étape tant au plan de la fiscalité, des prestations familiales, que de la conception même du rôle de la famille et du lien famille-jeune adulte ne peuvent se réaliser à court terme. Les propositions concrètes de la première étape constituent une base sérieuse pour une mise en œuvre à très court terme. C'est en cela qu'elle nous satisfait.

Aux organisations de s'en saisir pour convaincre les pouvoirs publics et exiger d'eux une politique ambitieuse pour la jeunesse.

La priorité accordée, dans une première étape, aux jeunes en formation de 16 à 25 ans de condition modeste et à ceux qui rencontrent de graves difficultés d'insertion va dans le sens d'une politique de justice sociale que nous revendiquons. Pour la FCPE, tout jeune doit pouvoir poursuivre la formation de son choix, et les pouvoirs publics ont l'obligation d'aider tous ceux que les familles ne peuvent prendre en charge.

Bien entendu, il est indispensable de prendre en compte, progressivement et dans les meilleurs délais possibles, l'aspiration à l'autonomie financière exprimée par les jeunes en s'appuyant sur l'évaluation de la première étape et en approfondissant la réflexion sur les modalités de mise en œuvre pour consentir une aide plus importante à ceux qui en ont le plus besoin tout en prenant en compte l'ensemble des jeunes en formation.

Nous serons attentifs à ce que cette deuxième étape ne reste pas lettre morte et fasse l'objet des approfondissements nécessaires qui n'ont pu être effectués compte tenu des délais très courts laissés à la commission.

La FCPE apprécie positivement : que la question de l'autonomie des jeunes soit traitée dans sa globalité et que soit prise en compte l'extrême diversité de la jeunesse mise en évidence au niveau de l'état des lieux.

Elle approuve que soient clairement affirmées :

– le lien autonomie/formation/emploi et le refus d'un « RMI jeune » ;

- le droit effectif de tous les jeunes à l’insertion professionnelle et à l’emploi ;
- le principe du droit à l’éducation et à la formation tout au long de la vie ;
- l’importance de l’orientation et la nécessaire rénovation du dispositif actuel ;
- l’obligation de lutter contre les sorties du système éducatif sans qualification ;
- les efforts considérables à accomplir en matière d’accès au logement, aux transports, à la santé, à la culture, aux loisirs, etc. ;
- l’éducation à l’autonomie et le développement des engagements civiques, sociaux et culturels des jeunes ;
- le respect du principe de gratuité de l’école.

Avis de la FMF

La commission nationale pour l’autonomie de la jeunesse, après quatre mois de travaux auxquels nous avons pleinement participé, rend un rapport, certes intéressant mais dont nous ne pouvons partager les conclusions.

Bien sûr, l’analyse de la situation faite dans ce rapport est en grande partie pertinente. Reprenant les grandes lignes du rapport du Commissariat général du Plan ou ce que nous-mêmes, avec d’autres, avons déjà énoncé, ce rapport, dans son constat, constitue un nouvel apport détaillé de la réalité de la jeunesse actuelle.

Ceci ne fait qu’amplifier la déception que nous procure le dernier chapitre du rapport. Il nous semble, en effet, que la commission est passée totalement à côté de son sujet, éludant la raison même de son existence.

Certes toute une série de mesures, certaines positives, sont proposées. Nous ne pouvons dans cet avis les détailler toutes mais elles ne sont pas, pour la plupart, en cause en tant que telles. En revanche, en axant l’essentiel des réponses sur la formation et l’accès à l’emploi sans mettre en cause les logiques des politiques publiques à l’œuvre depuis trente ans, le rapport de la commission ne répond ni à la hauteur de l’enjeu ni à l’urgence de la situation.

Les mesures proposées par la commission, si bonnes soient-elles, ne feront que s’ajouter à la multiplicité des dispositifs déjà existants. Certes, cela améliorera pour partie la situation d’une fraction de la jeunesse, mais à aucun moment la question des dépendances n’est abordée frontalement. Sur le fond, le rapport de la commission n’apporte rien de très neuf ni de très ambitieux. La situation des jeunes adultes n’est toujours pas perçue comme ayant des caractéristiques universelles de « précarisation – dépendances – non représentation ». Alors même que dans les travaux de la commission, la notion d’autonomie des jeunes

(raison d'être de la commission) a occupé une place centrale, le rapport ne propose aucune mesure prenant réellement en compte cette notion.

La logique faisant des jeunes adultes des mineurs sociaux n'est à aucun moment contestée dans les conclusions du rapport. Tout juste est-il concédé que cette question pourrait être étudiée quand la situation économique et sociale des jeunes sera meilleure. Comme s'il n'existait aucun lien de causalité entre l'absence de droits propres et la situation sociale. Ainsi l'idée même de pouvoir *a minima* laisser aux jeunes adultes la capacité de choisir et d'avoir, à la condition d'une déclaration fiscale autonome, le bénéfice direct des aides déjà existantes est rejetée par la commission. Reconnaître à un adulte le droit de choisir ne nous apparaît pourtant pas révolutionnaire.

Deux arguments principaux sont évoqués comme justification : l'absence de consensus dans la société, d'une part, et le caractère non redistributif de ce type de mesures, d'autre part.

Pour le premier argument, c'est le rôle même d'une telle commission qui est en cause. Si son but est de ne faire que des propositions qui ne provoquent pas de débat alors elle ne peut que favoriser le *statu quo*. Elle se prive elle-même de la moindre innovation un tant soit peu ambitieuse. D'autre part, on ne connaît pas de réforme sociale qui ait *a priori* recueilli de consensus total. Il nous semble, pour notre part, que le rôle d'une telle commission est d'envisager des réponses et non de trancher seule des débats concernant l'ensemble de la société.

Concernant le second argument, nous ne pouvons que redire que le système actuel n'est pas redistributif. Il ne l'est ni pour les jeunes dont la situation réelle n'est pas prise en compte, ni même pour leur famille. Il suffit pour s'en convaincre de reprendre le rapport Cieutat qui avait démontré, en son temps, le caractère injuste et inégalitaire du maintien de la demi-part fiscale pour les jeunes adultes à charge. Bien sûr, vouloir aider les plus pauvres est un objectif louable, mais s'en donne-t-on les moyens en restant dans les logiques des aides actuelles ? Une fois de plus, le choix qui est fait, car c'est un choix, est de continuer de faire reposer les efforts de solidarité sur les familles. Et ceci en dépit des conséquences pourtant décrites dans le rapport de la commission.

Enfin, nous ne pouvons que regretter qu'à aucun moment la notion de représentation de la jeunesse ne soit présente. Toutes les mesures préconisées continuent de fonctionner sur le mode de l'attribution. Tout au plus des souhaits sont émis pour faire plus de place aux jeunes. Mais aucune méthode concrète n'est préconisée.

Pour conclure, le travail de la commission a été réel, son analyse de la situation, même si nous n'en partageons pas tous les détails, nous semble constituer un apport important aux débats en cours dans la société. Cependant les mesures proposées ne sont qu'une piste des possibles, il en existe beaucoup d'autres. Le débat doit maintenant s'ouvrir, associant véritablement les premiers intéressés : les jeunes eux-mêmes.

Avis du MEDEF

Le MEDEF constate que la commission a réduit son champ de réflexion en abordant la question de l'autonomie des jeunes sous l'angle de leur indépendance financière, approche qui guide l'ensemble des propositions du rapport.

Il souligne la contradiction entre le fait d'affirmer l'autonomie comme un principe universel et celui de conditionner l'accès à cette autonomie en fonction du niveau de ressources de la famille.

Il dénonce sous couvert de la nécessité « d'une maîtrise stricte des dépenses publiques » :

- les « *vieilles recettes* » consistant à financer les dépenses nouvelles générées à l'initiative de l'État sur les fonds des régimes de protection sociale et plus particulièrement ceux du régime paritaire d'assurance chômage dont il appartient aux partenaires sociaux d'assurer l'équilibre ;
- la remise en cause des aides familiales actuelles avec pour effet un accroissement du caractère redistributif.

Le MEDEF réaffirme que l'enjeu véritable est de placer tous les jeunes dans une situation d'équité :

- pour qu'aucun jeune ne sorte du système éducatif sans une qualification professionnelle lui permettant d'accéder à l'emploi ;
- pour que tout jeune, qui le souhaite, ait la possibilité sous « contrat de travail » d'acquérir une première expérience professionnelle dans le cadre de sa formation.

• **Au regard de cet enjeu, le MEDEF souligne comme un point positif l'affirmation par le rapport**

1 – de la nécessité d'une réforme structurelle du système éducatif pour « mettre l'orientation des jeunes d'avantage en prise avec les réalités économiques » et leur donner « une qualification reconnue par le système productif » mais considère qu'affirmer « une obligation de résultats du système scolaire » sans propositions, reste une simple déclaration de principe ;

2 – « de donner la possibilité à chaque jeune d'accéder à une formation en alternance », reprenant à cet égard la proposition qu'il a faite lors de son congrès extraordinaire à Lyon en janvier dernier.

• **Cependant, le MEDEF confirme son refus,**

– de considérer l'alternance comme une voie de formation destinée en priorité aux jeunes les plus en difficulté, ce qui est en pleine contradiction avec la proposition du rapport que « *tout jeune puisse se voir proposer d'acquérir une expérience professionnelle dans le cadre de sa formation initiale* » ;

– de cautionner l'idée que les aides publiques soient mobilisées de façon « inverse au degré de qualification des jeunes », ce qui est contraire à la fois aux besoins diversifiés des entreprises et au principe d'équité devant permettre à tout jeune de suivre une formation en alternance en rapport avec son projet professionnel et en relation avec le marché du travail ;

– que soit posée en terme de revalorisation, la question de la rémunération des jeunes en contrats d’alternance, considérant que : le rapport interfère avec ce qui relève de la compétence du dialogue social ; le rapport méconnaît les éléments qui ont conduit les partenaires sociaux à établir le principe d’une progression de la rémunération, fonction de l’âge et de la durée du contrat.

Le MEDEF réaffirme son désaccord

1 – Sur l’instauration d’un « revenu contractuel d’autonomie tourné vers l’insertion sociale », alors que subsiste un niveau de chômage de longue durée important et des pénuries de compétences à tous les niveaux de qualification.

Il rappelle :

– qu’il est opposé à l’instauration d’un revenu minimum qui ne serait pas la contrepartie d’un travail rémunéré ou d’un engagement dans un parcours de qualification professionnelle organisé avec le monde économique ;
– que cette mesure viendrait en concurrence avec les contrats d’alternance financés par les entreprises, et qu’avant de créer de nouvelles mesures, il conviendrait de mettre en synergie les dispositifs publics d’insertion avec ces contrats ;
– que la collectivité s’engagerait, dès lors, dans un mécanisme qu’elle ne pourrait maîtriser, puisqu’aucune disposition n’est prévue pour inciter les jeunes à sortir d’un tel dispositif en s’orientant vers un emploi. Le MEDEF ne voit pas en quoi cette mesure se « différencierait structurellement d’un RMI jeune », comme l’affirme le rapport.

2 – Sur tout dispositif généralisé d’accès au logement visant à garantir automatiquement l’entrée et le maintien dans le logement. Outre le fait que ces mécanismes du type CLU (couverture logement universelle) sont extrêmement coûteux, ils peuvent être contre-productifs à l’égard des bailleurs et déresponsabilisants vis-à-vis des bénéficiaires. Or, l’autonomie doit aller de pair avec la responsabilisation.

Le MEDEF exprime ses réserves

Sur le principe d’un « droit reportable » tel que prévu dans le cadre de « l’allocation de formation » que le rapport suggère de créer :

– le mécanisme envisagé laisse supposer que tous les jeunes ont vocation et aptitude à poursuivre des études dans l’enseignement supérieur et qu’à défaut d’avoir totalement mobilisé « leur allocation de formation », ils doivent bénéficier d’un droit de tirage sur la collectivité ;
– le MEDEF propose que les salariés, sortis du système scolaire au niveau secondaire et sans qualification professionnelle, puissent bénéficier « d’une formation qualifiante différée » mise en œuvre dans le cadre d’un « compte individuel épargne-formation », ce qui constituerait pour ces jeunes salariés une nouvelle chance pour aborder leur carrière professionnelle.

Avis de la MDE

L'autonomie des jeunes : un compromis évolutif proposé par la Mutuelle des étudiants

La commission nationale pour l'autonomie des jeunes a pour mission d'étudier la création d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans. Sa création répond à la nécessité de prendre en compte la jeunesse comme un âge de la vie à part entière, distinct de l'enfance comme de l'âge adulte. C'est presque devenu un lieu commun que de faire le constat que les politiques publiques en direction des jeunes se caractérisent par une multiplicité de dispositifs, parcellaires et souvent contradictoires entre eux. Cet éparpillement nuit à l'intégration sociale des jeunes et on peut dire que la jeunesse ne dispose pas de droits propres.

La commission nationale avait donc pour objet de privilégier l'autonomie du jeune, de prendre en compte les évolutions de cet âge de la vie qui ne donne droit à aucun statut.

La Mutuelle des étudiants a pris position et souhaite la création d'une allocation d'autonomie, universelle, pour les jeunes qui sont inscrits dans un projet de formation ou d'insertion.

La commission a jugé qu'il est nécessaire d'adopter un compromis afin de préparer sans heurts notre société aux changements indispensables. Ce compromis aurait pour vocation d'évoluer pour permettre de façon progressive une reconnaissance totale de l'autonomie de l'étudiant.

« [...] *Le projet d'une allocation de formation versée à tous les lycéens et étudiants de plus de dix-huit ans, sans tenir compte des ressources de leurs familles et en contrepartie de la suppression des aides fiscales et sociales dont elles bénéficient actuellement, peut constituer un objectif, mais il ne fait pas actuellement consensus, et en tout état de cause, ses conditions de réalisation doivent être soigneusement préparées.*

« [...] *Cette constatation pourrait conduire à un "compromis évolutif" en deux étapes.*

« [...] *La première étape ne remettrait pas en cause, pour l'essentiel, les aides sociales et fiscales actuelles aux familles.*

« [...] *La seconde étape consisterait à généraliser l'allocation formation en l'attribuant progressivement à tous les jeunes en formation, en fonction de leurs ressources, mais indépendamment de celles de leurs parents.*

« [...] *Elle suppose que les inégalités les plus criantes aient pu être préalablement réduites, en particulier que la situation de l'emploi des jeunes ait été considérablement améliorée et que leur taux de chômage soit beaucoup plus proche qu'actuellement du taux moyen.* » ¹

(1) Chapitre VI : « Les propositions pour une autonomie responsable et solidaire ».

La commission s'oriente ainsi vers des propositions on ne peut plus timides en matière d'autonomie. La solution évoquée résiderait dans le renforcement du système des bourses dont le nombre devrait être augmenté ainsi que le montant. Ce dispositif serait complété par un filet de sécurité pour les étudiants en rupture familiale qui bénéficieraient d'une aide s'ils sont en situation d'autonomie forcée. Il serait également agré- menté d'une aide pour les jeunes très marginalisés limitée dans la durée (six mois) et d'une aide à l'insertion professionnelle.

La solution proposée revient donc à continuer sur le même principe, c'est-à-dire aider les familles à aider les jeunes et non privilégier une solution d'autonomie de la jeunesse. Il s'agit de continuer à fonder le statut de la jeunesse sur l'article 203 du code civil et refuser toute évolution forte de ce principe.

Les bourses reposent sur les revenus des parents et ne prennent pas du tout en considération l'aspiration à l'autonomie des jeunes. Le filet de sécurité proposé est illusoire, voué à l'échec. La notion de rupture familiale n'est pas opérante : en effet, comment l'apprécier ?

La deuxième étape affichée nécessite la réalisation de conditions sur lesquelles les jeunes n'ont pas prise et la rend très hypothétique pour ne pas dire illusoire. Il s'agit là d'un faux compromis.

C'est partant de tous ces constats que la Mutuelle des étudiants a décidé de faire ses propres propositions de compromis évolutif.

Il nous apparaît que, si un compromis évolutif doit voir le jour permettant une évolution progressive des mentalités et de préserver le rôle que la famille peut être amenée à jouer, il doit être basé sur l'idée de libre choix c'est-à-dire, permettre au jeune le choix, choix dont il ne dispose pas aujourd'hui. Au terme de ce compromis, il s'agit de lui permettre de choisir entre le rattachement parental et l'autonomie. Une telle solution nous apparaît plus conforme à la mission que le Parlement a fixée à notre commission.

- S'il choisit le rattachement parental, ce choix se matérialise par le rattachement au foyer fiscal de ses parents. Il bénéficie alors du maintien de tous les dispositifs existants :

- bourses ;
- exonérations fiscales ;
- allocations familiales s'il y a lieu...

Ces dispositifs sont améliorés :

- les conditions d'attribution des bourses de l'enseignement supérieur sont revues à la hausse (augmentation des plafonds de ressources et des montants et attribution aux étudiants du troisième cycle selon les mêmes règles que dans les deux premiers cycles) ;
- les bourses de l'enseignement secondaire sont étendues dans les mêmes proportions.

- S'il choisit l'autonomie. Cela se matérialise par une déclaration fiscale autonome et la décohabitation. Cela donne lieu à l'octroi d'une allocation d'autonomie qui n'est pas calquée sur le revenu parental mais prend en compte la situation personnelle de l'étudiant. Dès lors, la famille

ne peut plus bénéficier des exonérations fiscales ¹ et les aides existantes ² disparaissent au profit de l'allocation autonomie.

Une telle solution permet une première évolution vers la reconnaissance de l'autonomie de l'étudiant, elle laisse le choix au jeune et permet à ceux qui le souhaitent de continuer à être rattachés à leur famille. Elle nous semble conforme aux missions que la commission a reçues du Parlement. Elle nous semble de nature à rassembler largement autour d'elle. C'est en tout le cas le vœu que forme la Mutuelle des étudiants.

Avis de PDE

Devant la complexification croissante du système d'aide sociale et l'émergence de difficultés propres à la nouvelle génération étudiante, Promotion et défense des étudiants (PDE), et ses membres, BDE, Corps, amicales et associations indépendantes et apolitiques, se devaient de participer aux débats relatifs à l'autonomie pour les étudiants de 16 à 25 ans.

Le rapport de la commission nationale pour l'autonomie de jeunes nous a satisfaits sur un certain nombre de constats et de propositions. Ainsi nous nous accordons avec un rapport qui s'appuie sur les réalités plurielles d'une population étudiante, ayant des besoins spécifiques au sein d'une jeunesse trop souvent envisagée comme homogène. Nous nous accordons aussi sur une notion de l'autonomie qui ne se résume pas à une simple autonomie financière, mais qui englobe l'acquisition d'une indépendance financière, matérielle, résidentielle...

Pendant le compromis, que la commission a finalement effectué entre l'ensemble des contributions de ses membres, a pour conséquence un manque de lisibilité des solutions avancées. Si nous approuvons notamment la meilleure prise en compte des situations de rupture avec les familles ou l'élévation du plafond des bourses ouvrant droit à allocation, il est regrettable que ne soient pas envisagées une véritable refonte et une véritable simplification du système des aides sociales.

Nous nous interrogeons tout particulièrement sur les effets induits par la mise en place d'une allocation universelle dans la seconde étape de l'application des préconisations du rapport. Ce dernier reconnaît l'absence de redistributivité d'une telle mesure mais n'hésite pas à prévoir l'attribution d'une allocation à tous les jeunes...

(1) Ce dispositif conduirait à supprimer le rattachement fiscal, mais aussi la déductibilité des pensions alimentaires pour les parents.

(2) Bourses, prestations familiales, prise en charge au titre des aides au logement ou des minima sociaux en tant que personne à charge.

Enfin nous regrettons que la logique d'un « contrat » passé entre le jeune et la collectivité ne soit pas consacrée dans les propositions présentées, pour affirmer une évidence : l'autonomie ne peut se décréter, l'autonomie se construit au travers de relations et d'échanges.

Avis de la PEEP ¹

La PEEP et son Union fédérale PEEP-SUP se félicitent de la qualité du rapport de la commission autonomie des jeunes.

Ceci a été rendu possible grâce à une écoute et à une prise en compte des sensibilités de tous les participants, aux éléments de réflexion pertinents mis à leur disposition et à une volonté de réalisme et de faisabilité des propositions faites (y compris dans ses dimensions financières) de la part du président de la commission et des rapporteurs.

La PEEP note :

- l'effet redistributif des mesures financières proposées pour aider plus et mieux les jeunes et leurs familles, mesures qui atténuent de façon significative les effets de seuil particulièrement défavorables aux classes moyennes ;
- la notion de jeune en formation qui permet de traiter les jeunes en groupe cohérent quel que soit le type de formation choisie ;
- le droit à une seconde chance pour ceux qui auraient arrêté leurs études très tôt ;
- une identification claire des difficultés rencontrées par les jeunes en matière de logement, insertion professionnelle, santé et des propositions concrètes ;
- le rappel au rôle essentiel de l'école dans la réussite des jeunes et l'importance de l'orientation ;
- la prise en compte des jeunes en grande difficulté.

La PEEP aurait toutefois souhaité y trouver les propositions suivantes :

- un guichet unique, facilement identifiable par les jeunes et par leurs familles, où des personnes compétentes puissent les écouter, les conseiller afin de les aider à résoudre les difficultés et les problèmes qu'ils rencontrent. Ces guichets pourraient se situer dans les mairies, cela existe déjà dans certaines communes ou dans les établissements d'enseignement (exemple : maison de l'étudiant) ;
- le maintien de l'aide au logement pour tous (ALS...), mesure incitative à la décohabitation, premier signe fort de l'autonomisation du jeune par rapport à sa famille quel que soit son milieu social.

(1) Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public.

Avis de l'UNAPEL

La prudence générale du paragraphe introductif aux propositions finales de la commission et la nécessité de combattre préalablement l'échec scolaire en particulier, soulignent que l'autonomie de la jeunesse ne peut se réduire à son indépendance financière. L'UNAPEL souscrit bien volontiers à cette idée.

Cependant, les propositions visant à réorganiser l'orientation ou à multiplier les passerelles entre les différentes filières de formation, si elles sont excellentes en soi, ne répondent pas plus au problème de l'échec scolaire constaté dès l'entrée au collège que la « formation tout au long de la vie ».

Rendre possible pour tous une véritable éducation-formation, telle est en effet la plus impérieuse des exigences, pour les familles, parents et enfants, et pour l'école.

À cet égard, l'UNAPEL, pour laquelle les parents demeurent les premiers éducateurs, ne se retrouve pas dans l'expression « co-éducation » employée dans le rapport. Elle lui préfère la cohésion de la « communauté éducative », expression forgée par elle, et passée récemment dans le discours public.

Quant au « compromis évolutif » sur l'allocation de formation : autant le principe d'un élargissement du système des bourses en direction des publics les moins favorisés paraît légitimement renforcer l'égalité des chances, autant la perspective d'une allocation individualisée et généralisée dès 16 ou 18 ans risque d'affaiblir les solidarités familiales : à bien y réfléchir, l'individualisation croissante des rapports sociaux soulignée par la commission, et qui pourrait pousser à sortir du « compromis familial » paraît bien artificielle s'il s'agit de quitter une dépendance financière vis-à-vis de la famille, pour tomber dans celle de la collectivité.

Pour finir, et paradoxalement, la proposition remettant en cause l'attribution de l'ALS pour les jeunes rattachés fiscalement à leurs parents, disposition qui facilitait la décohabitation, que celle-ci soit imposée par les circonstances ou simplement signe d'une indépendance acquise, en renvoyant chacun à sa situation familiale, apparaît comme un recul dans le processus d'autonomisation. L'UNAPEL n'y adhère pas.

Avis de l'UNCCAS

Remarques préalables

L'UNCCAS fonde sa position pour une autonomie responsable et solidaire des jeunes sur les principes suivants :

– la future allocation devra apporter une réponse concrète à la situation d'urgence sociale vécue par une fraction croissante de la jeunesse ;

- elle devra nécessairement articuler : garantie d'un revenu régulier, seul à même de mettre un terme à la précarité financière ; intégration dans un processus de formation et d'emploi, en mesure d'assurer au jeune la reconnaissance de son utilité sociale ; prise en compte de l'environnement social et territorial du jeune : logement, accès aux soins, transports, situation familiale, scolarité... ;
- si le nouveau dispositif doit être régi dans un cadre national (égalité), sa mise en œuvre ne peut être effectuée avec succès qu'en s'appuyant sur les acteurs locaux, les CCAS en particulier. La question du mode de gestion de la future allocation d'autonomie apparaît de ce point de vue essentielle.

Remarques sur le chapitre VI relatif aux propositions de la commission

L'UNCCAS souscrit globalement aux propositions émises par la commission, en particulier, celles fondées sur la progressivité des changements et l'expérimentation de mesures en matière d'autonomie des jeunes, à condition toutefois que les moyens de leur évaluation soient réels. L'UNCCAS tient à souligner la qualité des travaux, la richesse et le sérieux des débats qui ont animé la commission et auxquels elle a participé activement.

Sur un plan général, l'UNCCAS approuve la proposition d'un « compromis évolutif » en deux étapes : l'attribution, dans un premier temps, d'une allocation de formation, l'évolution, dans un second temps, vers une allocation universelle.

• Le renforcement, par des réformes structurelles, des points d'appui à la construction de l'autonomie des jeunes appelle les commentaires suivants :

L'éducation et la formation tout au long de la vie

Si le problème des sorties du système scolaire sans qualification doit effectivement être traité prioritairement, les pistes évoquées pour sa résolution paraissent abstraites et lointaines (comment reconnaître effectivement que l'école n'est pas la seule institution qui éduque ?).

Par contre, la mise en place d'un service public de l'orientation, plus ouvert sur les enjeux éducatifs et économiques, constitue une proposition concrète allant dans le sens d'une plus grande visibilité des procédures d'orientation et de ses conséquences.

Enfin, un droit à l'éducation et à la qualification, gérable dans le temps, sorte de droit de tirage permettant la réversibilité des choix, les validations partielles et, en particulier, des acquis de l'expérience, constitue en soi une innovation favorisant le respect du rythme de chacun, autorisant « le droit à l'erreur » et les changements de cap.

Le droit des jeunes à l'insertion professionnelle et à l'emploi par l'ouverture d'une large négociation

L'UNCCAS souscrit à cette perspective mais rappelle qu'une négociation entre les partenaires sociaux, les régions et l'État dont l'objectif vise à définir les modalités d'exercice réel du droit à un emploi ou à une formation correspondant aux aspirations du jeune, doit effectivement s'inscrire dans un cadre national avec une méthode et des objectifs clairement identifiés et partagés sous peine de vouer ce type d'initiative à l'échec. Une déclinaison territoriale avec objectifs quantifiés à partir d'un tel cadre constitue en soi une garantie d'égalité de traitement sur le territoire national.

L'extension du programme TRACE, l'accroissement de son enveloppe budgétaire sur une période continue plus longue, la simplification des critères d'attribution vont dans le sens d'offrir plus rapidement des réponses aux jeunes.

L'accès à un revenu contractuel d'accès à l'autonomie et à l'activité constitue une réponse à l'urgence sociale – lorsque les dispositifs précédents ne se sont pas avérés opérationnels – à laquelle l'UNCCAS adhère. Ce contrat, valable six mois et renouvelable une fois assurant à tout jeune 2 500 francs/mois dès lors que les ressources de sa famille sont inférieures à un plafond, ainsi qu'un fort accompagnement relationnel, constitue *une étape* dans l'autonomisation des jeunes.

L'UNCCAS rappelle qu'une telle réponse, pour son efficacité, doit être mise en œuvre par des acteurs de proximité, notamment les CCAS. Ils ont en effet toute légitimité à participer à ce dispositif, de par leur participation aux dispositifs légaux et l'importance de leur investissement en matière d'aides aux jeunes :

- antériorité de la prise en charge de l'accueil, de l'écoute et de l'accompagnement des jeunes en difficulté ;
- participation aux différents dispositifs légaux de soutien aux jeunes : FAJ, CASU, accueil et hébergement temporaire... ;
- investissement volontaire dans des dispositifs spécifiques d'aide aux jeunes en difficulté dans le cadre de l'aide sociale facultative : aide financière (« RMI jeune »), accès aux loisirs, à la culture et au sport, actions de prévention et de médiation (conduites addictives, suicide, violence, relations intercommunautés...).

• Le renforcement de dispositions visant à favoriser l'indépendance matérielle des jeunes appelle les commentaires suivants :

L'allocation de formation

La perspective de substitution d'un dispositif unique d'allocation de formation (lycéens et étudiants) au système actuel, trop complexe, avec libre choix en matière de rattachement fiscal ou de période de mobilisation est de nature à satisfaire l'UNCCAS. Les modulations envisagées de ladite allocation en fonction de l'âge, du type d'enseignement, de l'éloignement, etc., doivent être réfléchies dans un réel souci d'équité.

La rémunération des jeunes sous contrat de travail

La faiblesse des rémunérations liées aux contrats de travail en alternance participe aujourd'hui non seulement à la dévalorisation de ce type de parcours d'insertion, mais contribue également à la précarisation de la situation de nombreux jeunes. La proposition de la commission, en distinguant la part de l'activité du jeune en entreprise de la part de son activité en centre de formation en vue de la fixation de sa rémunération, vise l'objectif louable de ne pas décourager le recours à ce type de contrat. Toutefois, une telle proposition ne peut totalement dédouaner les entreprises d'un effort de formation accru sous peine de valoriser insuffisamment de tels parcours, ce qui aboutirait à l'effet inverse.

Avis de l'UNEF

Avertissement : cet avis ne se veut pas être une analyse détaillée de l'UNEF sur l'ensemble du rapport qui fera l'objet d'un autre document. Il s'attache simplement à caractériser ce rapport de façon sommaire. L'UNEF, outre sa contribution initiale et le présent avis, est signataire d'un texte commun à plusieurs organisations.

Une question trop longtemps délaissée

Depuis la Charte de Grenoble, en 1946, la question de l'autonomie de l'étudiant occupe une place importante dans les préoccupations de l'UNEF. Elle occupe même une place prépondérante dans nos réflexions, revendications et actions depuis près de dix ans. Notre réflexion nous a d'ailleurs conduits à élargir notre proposition d'une allocation à l'ensemble des jeunes en formation et plus seulement aux étudiants. C'est dire que nous nous félicitons que l'autonomie de la jeunesse fasse l'objet d'un débat public et d'une loi installant une commission dont la composition avait le mérite d'associer largement. C'est dire que nous attendions beaucoup de la commission nationale pour l'autonomie des jeunes. Malheureusement, la mise en place tardive de la commission a, de fait, changé la nature du rapport et vraisemblablement le travail de la commission. Si les débats au sein de la commission ont souvent été enrichissants, le rapport final ne nous semble pas à la hauteur des enjeux : nous déplorons les choix politiques faits.

Un désaccord sur la philosophie générale du rapport

- **Des propositions en décalage avec le bilan**

Nous partageons totalement le bilan des aides à la jeunesse fait dans le premier chapitre du rapport et l'essentiel de l'analyse de la situation des jeunes en France dans le second. Mais le rapport ne tire pas les

conséquences qui pour nous s'imposent. Nous ne comprenons pas comment on peut parler d'un système complexe, pas toujours lisible et qui comporte des lacunes pour ensuite ne faire que des propositions qui s'inscrivent dans ce système. Et ce, sous prétexte que la société ne serait pas prête. En renvoyant à dans cinq ans l'étude d'une aide universelle individualisée, le rapport nous semble botter en touche. Pour nous, la commission n'a pas rempli le mandat que lui avait fixé la représentation nationale. Plusieurs organisations, dont l'UNEF, ont proposé un compromis (déclaration fiscale indépendante conditionnant l'attribution d'une allocation) qui, s'il ne rompait pas complètement et immédiatement avec le système actuel, marquait déjà un pas important vers une reconnaissance de l'autonomie de la jeunesse. Cette proposition n'a pas été retenue car étudiée sommairement. Nous le déplorons et en prenons acte.

- **Des hypothèses de départ plus que contestables**

Nous regrettons que la commission se soit elle-même fixée des contraintes en se plaçant d'emblée dans le respect du sacro-saint dogme de la non augmentation des dépenses publiques. Ainsi, de fait, elle rejetait d'emblée toute idée d'un investissement massif de la nation dans sa jeunesse à la hauteur des besoins de celle-ci. Les hypothèses exploratoires ne correspondent même pas à certains projets proposés par différentes organisations : ainsi aucune latitude n'est laissée à la représentation nationale, qui se trouve, de fait bridée et mal orientée.

Nous regrettons également le fait que le rapport reprenne à son compte une vision dépassée de la famille où les liens affectifs découleraient d'une dépendance financière. En tout état de cause, l'autonomie de la jeunesse ne se résume en rien au choix manichéen « Parent ou Enfant ».

De la même façon, nous partageons la volonté commune d'éducation tout au long de la vie. Pour autant, considérant l'aspect fondamental de la formation initiale, l'émergence de la problématique « jeune », origine du mandat de la commission, il eut fallu, certes, évoquer cette question importante mais se borner à la question d'autonomie de la jeunesse qui n'est pas qu'une simple déclinaison de l'éducation tout au long de la vie. Le rapport du Conseil économique et social abonde d'ailleurs dans ce sens.

Une appréciation diverse des mesures concrètes proposées

- **De bonnes mesures...**

Certaines des propositions faites dans ce rapport nous conviennent tout à fait et reprennent parfois des revendications de l'UNEF. Il en va ainsi de l'extension du programme TRACE, des mesures visant à favoriser la décohabitation, la mobilité des jeunes, l'engagement ou l'accès à la culture et aux loisirs...

- **De bonnes idées transformées en mauvaises mesures...**

Cependant nous sommes en complet désaccord avec d'autres mesures suggérées. Ainsi de la baisse du plancher de ressources applicable

aux étudiants boursiers dans le calcul de leur allocation logement qui aurait pour conséquence de creuser encore l'écart entre boursiers et non boursiers dans le montant de cette allocation (c'est-à-dire en fonction des revenus des parents et plus de la seule situation de l'étudiant comme c'était le cas à l'origine). Ainsi, des prêts à taux bonifiés, de la suppression de la possibilité aux jeunes bénéficiant de l'ALS de se rattacher au foyer fiscal des parents...

Certains thèmes auraient mérité d'être traités dans ce rapport. Ainsi il n'y a quasiment rien sur la représentation des jeunes qui est pourtant un sujet fondamental pour qui ne se limite pas à appréhender l'autonomie du point de vue financier, mais aussi sous l'angle de la participation des jeunes à la vie citoyenne. Par ailleurs, les questions de santé ne sont quasiment pas évoquées. C'est là une des conséquences de la mise en place beaucoup trop tardive de la commission.

Conclusion : une occasion manquée

Avec regret et malgré le travail de l'ensemble des membres de la commission, nous ne pouvons que déplorer l'occasion manquée. Occasion manquée car, en se cantonnant *in fine* à des propositions quantitatives et sémantiques, pour certaines par ailleurs très intéressantes, la commission n'a de notre point de vue pas rempli son rôle au vu du mandat qui était le sien, du bilan établi et incontesté voire de l'ampleur du débat public, significatif de l'urgence sociale. Nous restons ainsi, dans le cadre d'évolutions sectorielles relevant plus de la modification de circulaires que d'un grand projet de loi ambitieux à destination de la jeunesse.

Enfin, le système lui-même risque de ne pas survivre très longtemps à ses contradictions : il est temps que la société s'adresse à sa jeunesse autrement que par le désintérêt voire la stigmatisation avant qu'elle ne lui tourne définitivement le dos.

Avis de l'UNSA-Éducation

Le travail de la commission sur l'allocation d'autonomie de la jeunesse a fait apparaître l'extrême complexité du problème posé.

Regrettons d'abord que cette commission n'ait eu que trop peu de temps pour traiter le sujet qui lui était proposé. Le délai de quatre mois qu'elle a été contrainte de tenir paraît dérisoire au regard de l'enjeu de société que représente l'institution d'une allocation d'autonomie de la jeunesse.

En effet, la logique d'une telle décision amène à remettre en cause toutes les pratiques de l'aide aux familles au profit d'une aide individuelle qui serait versée directement au jeune.

Cela équivaut donc à le dissocier, dès l'âge de la majorité, du foyer fiscal des parents, avec toutes les conséquences que cela aura pour ceux-ci, notamment en terme de dégrèvement d'impôt, de perte des allocations familiales ou des avantages divers liés à la présence, sous le foyer fiscal d'un enfant majeur poursuivant des études.

Ce dossier, extrêmement sensible touche à l'ensemble de la politique sociale, fiscale, familiale et éducative de la Nation.

Pourtant, les différentes études sociologiques comme l'écoute des jeunes concernés eux-mêmes montrent bien qu'il y a dans la jeunesse une véritable aspiration vers une prise de plus en plus précoce de l'autonomie.

Dès lors, il était utopique d'imaginer pouvoir en quatre mois résoudre une question qui sera au cœur de la problématique de l'évolution de notre société dans les années à venir.

En proposant de lier allocation d'autonomie et acte de formation, en considérant la formation au sens large du terme et en inscrivant cette évolution dans le cadre de la mise en place de l'éducation-formation tout au long de la vie, la commission a jeté les bases d'une évolution raisonnée vers une allocation d'autonomie de la jeunesse.

Dans le temps dont elle disposait pouvait-elle faire plus ?

L'UNSA-Éducation apprécie positivement la démarche proposée en deux temps : d'abord une amélioration et une évolution appréciable du système des bourses qui, considérablement ré-évaluées, deviennent des allocations de formation, puis dans un deuxième temps, l'institution d'une allocation véritable d'autonomie de la jeunesse permettant à tous les jeunes de 18 à 25 ans de poursuivre une formation. De telles évolutions, pour être gérables et efficaces, doivent être préparées et menées dans la clarté et la sérénité et non dans la précipitation.

Pour l'UNSA-Éducation la mise en place d'une allocation d'autonomie de la jeunesse est indissociable de la mise en place d'un système de formation et d'éducation tout au long de la vie. Les discussions de la commission ont mis en évidence ce fait. Sans doute auraient-elles mérité d'être, sur ce chapitre, plus approfondies.

L'UNSA-Éducation considère donc les propositions de cette commission comme positives et allant dans le bon sens, même si, sur certains points, celles-ci auraient pu être plus audacieuses. Pour notre fédération ce rapport doit être considéré comme une première approche, constructive, du problème de l'autonomie des jeunes et des personnes en formation.

Elle souhaite vivement que la réflexion engagée n'en reste pas là et suggère que soient explorées sans plus attendre les suites à donner concrètement à ces propositions.

Pour l'UNSA-Éducation ce rapport n'est pas une fin mais bien le début d'un processus déterminant pour l'avenir de notre pays et de sa jeunesse.

Avis commun de l'UNEF, la Fédération des mutuelles de France, la FSU, la Mutuelle des étudiants, SOS Racisme, FIDL, UNL

Nous, organisations membres de la commission nationale pour l'autonomie de la jeunesse, ne pouvons que déplorer le manque général d'ambition du rapport final et de ses propositions. Celles-ci diffèrent encore une réponse jugée pourtant urgente par projet de loi.

La représentation nationale avait donné un mandat clair à la commission : étudier la création d'une « allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans », terme qui d'ailleurs ne figure même plus dans le rapport final.

En schématisant les principales propositions présentées, il nous est proposé une réforme en deux étapes dont la première étape consiste à conserver les fondements de notre système d'aide aux jeunes en l'améliorant par :

- une refonte du système des bourses dans une allocation de formation avec le versement en fonction de l'âge (dès 18 ans) ;
- le versement direct aux jeunes ;
- le relèvement des plafonds de ressources ;
- la continuité du dispositif du lycée à l'université ;
- l'extension/généralisation du programme TRACE pour les jeunes les plus en difficulté.

Seule une deuxième étape verrait la mise en place d'une allocation de formation alliée aux propres ressources du jeune.

Nous prenons acte avec un écho favorable de ces améliorations ou extensions de l'existant. Toutefois de telles propositions ne nous semblent pas être à la hauteur des enjeux et de la mission dévolue à la commission afin de prendre en compte la jeunesse comme un âge à part entière de la vie nécessitant l'octroi de droits propres en calculant l'allocation de formation exclusivement en fonction des ressources de la famille. Elles maintiennent le jeune adulte pourtant majeur civilement, en situation de minorité sociale.

De plus certains aspects des propositions de la première étape nous apparaissent contestables ou dangereux :

- un droit à l'expérience professionnelle dont les contours demeurent flous et dont les modalités sont renvoyées à une négociation avec les partenaires sociaux ;
- une reprise de l'amendement Auberger de non-cumul entre ALS et quotient familial qui implique une régression du système actuel ;
- une proposition de prêts à taux bonifiés pour les étudiants qui ne sont pas éligibles à l'allocation de formation et qui auront ainsi le droit de s'endetter pour avoir accès à une formation.

L'arbitrage qui a été rendu nous semble manquer d'ambition, il révèle :

- les contraintes budgétaires que la commission s'est elle-même fixées en s'inscrivant dans le cadre d'une non-augmentation des dépenses publiques. En se mouvant dans un tel cadre, la commission rentre dans une logique

considérant que la jeunesse ne nécessite pas une politique ambitieuse et refuse ainsi d'investir dans la jeunesse. La commission adopte une position politique se substituant ainsi aux élus de la Nation ;

– un décalage entre l'analyse de la situation de la jeunesse et les propositions du rapport. L'analyse pertinente de la situation de la jeunesse atteste des états de dépendances économiques et familiales dans lesquels se trouvent les jeunes avec une précarisation forte et un taux de pauvreté supérieur à celui des autres catégories de la population. Cette situation freine leurs possibilités de se construire de façon autonome. Dès lors, nous ne comprenons pas que toutes les propositions s'inscrivent dans la reconduction du même système qui s'avère complexe, peu lisible et injuste socialement ;

– un décalage avec les débats qui traversent aujourd'hui le pays. À l'heure où les acteurs du mouvement social, sociologues et politiques avancent de plus en plus nombreux l'idée d'une allocation d'autonomie, ce rapport est très en retrait sur l'évolution du débat dans la société. Il reporte même dans le temps toute idée de proposition ambitieuse sous prétexte qu'une partie de la société ne serait pas prête. Ainsi le bilan souligne des carences des politiques actuelles et montre qu'il y a urgence mais elle est reportée à plus tard. La commission nous propose donc d'attendre ;

– une vision archaïque du lien entre le jeune et sa famille. La commission envisage les liens familiaux uniquement sous l'angle d'une dépendance financière du jeune par rapport à ses parents. Elle perçoit toute remise en cause de ces liens financiers comme une remise en cause de la famille elle-même. Est-ce à dire que les « valeurs familiales » se résument à des flux d'argent de poche entre parents et enfants et que leurs relations ne peuvent être apaisées et possibles que par le lien financier ? En vérité, il s'agit là d'une conception erronée de la famille qui participe d'une mauvaise analyse des actuels rapports parents-enfants. Nous préférons pour notre part une relation assainie entre les jeunes adultes et leurs parents, basée sur les liens affectifs plutôt que sur une dépendance économique ;

– une négation de la place du jeune dans la société. Le statut des jeunes n'est pas qu'un problème de revenu. À la nécessité pour chaque jeune d'avoir les moyens matériels d'assumer son autonomie, s'articule le besoin pour les jeunes d'exprimer collectivement leurs aspirations. Or dans ce rapport aucune analyse n'est apportée au problème de la non-représentation de la jeunesse.

Faire le pari de la jeunesse comme un élément transformateur de la société, voilà le signe fort à lui donner.

Cette commission nous apparaît comme une occasion manquée d'apporter enfin une solution à la situation d'urgence sociale que connaît aujourd'hui la jeunesse. Nous nous sommes réunis pendant trois mois pour finalement remettre le débat sur une allocation d'autonomie à quelques années en le soumettant à la réalisation de conditions économiques et sociales très aléatoires. Nous avons la conviction que les jeunes n'attendront pas aussi longtemps. Au vu de la situation, le système actuel, même amélioré, ne tiendra pas ce laps de temps.

Les organisations signataires de cet avis ont par ailleurs formulé des propositions qui apparaissent dans le rapport sous la forme de contributions.

Avis des parlementaires et des personnes qualifiées

Avis de Valérie Létard, Pierre-Christophe Baguet et Philippe Nogrix, parlementaires

Le rapport rendu par la commission représente un travail de réflexion considérable et constituera à l'évidence une référence pour toute décision qui pourrait intervenir ultérieurement sur cette question. Les débats en cours montrent toutefois qu'il apparaît comme très incertain qu'un consensus global puisse se réaliser sur la mise en œuvre d'une allocation universelle d'autonomie.

Forts de constat, les parlementaires auteurs de la contribution souhaitent résumer ici leur position sur cette question.

Ils contestent la pertinence d'une réponse fondée sur une allocation universelle.

La jeunesse ne constitue pas une catégorie sociale en tant que telle mais un âge de la vie. Certains jeunes se trouvent donc confrontés aux mêmes écueils que le reste de la population : difficultés d'insertion professionnelle, accès au logement, accès aux soins, même si ces difficultés se trouvent posées, pour certains, avec une acuité accrue.

Néanmoins aucun segment de la population ne bénéficie d'un soutien et n'a vocation à en bénéficier en raison de son seul âge. Les prestations sociales apportent des réponses circonstanciées à la prise en charge d'un état et non d'un âge : ainsi en est-il des minima sociaux assurant une aide contre l'exclusion, le handicap ou la dépendance. Les pensions de retraite trouvent, quant à elles, leur origine dans le paiement préalable de cotisations

Sous l'impulsion de nombreux partenaires (ministère de l'Emploi, de l'Éducation nationale et de la Ville, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, secteur associatif...), un volume d'aide considérable est déjà déployé en faveur des jeunes. Des efforts doivent encore être fournis, en particulier dans le domaine de la santé : suicide, accidents, comportements à risques, usages de drogues licites et illicites, contraception, vaccinations et santé bucco-dentaire, le chemin de la prévention est loin d'avoir été parcouru.

Sans présumer des efforts de coordination et de rationalisation qui pourraient être poursuivis, les auteurs constatent que la diversité de ces programmes traduit l'hétérogénéité des situations rencontrées par la jeunesse en France.

À ce titre, la mise en œuvre d'une solution uniforme, tant par la fusion des aides existantes que par addition d'une nouvelle mesure, ne répond pas aux difficultés auxquelles les jeunes sont confrontés. Une allocation universelle représenterait sans doute une aubaine injustifiée pour les plus favorisés, alors même qu'elle se révélerait probablement insuffisante dans son montant et dans l'accompagnement qu'elle requiert pour les plus fragiles. Il faut dénoncer cette voie, qui accroîtrait les inégalités existantes et risquerait en outre de renvoyer les jeunes les plus en difficulté dans un système d'assistance publique dont ils auraient ensuite le plus grand mal à sortir.

Sur le plan pratique, les premiers chiffrages établis par la commission montrent le coût particulièrement élevé d'une telle solution. Le troisième scénario étudié par la commission estime le coût de cette allocation à environ 12,85 milliards d'euros (84,3 milliards de francs) en hypothèse haute, 7,78 milliards d'euros (51 milliards de francs) en hypothèse basse, et ce, au prix d'une réaffectation profonde de l'effort consacré à la politique familiale et scolaire.

Double ou triple de l'ensemble des réserves financières de la branche famille de la sécurité sociale, les auteurs constatent que la masse financière en jeu représente, selon les hypothèses, entre 15 et 25% des recettes générées par l'impôt sur le revenu. Au regard du contexte actuel de maîtrise des dépenses publiques et des engagements européens de la France, le coût budgétaire d'une telle réforme est simplement irréaliste.

Outre la contrainte budgétaire, les auteurs restent sceptiques sur les conséquences de l'instauration d'une telle allocation. À l'image des distorsions du marché du logement qui ont pu être constatées après l'attribution d'une allocation logement à l'ensemble des étudiants au début des années quatre-vingt-dix, on peut craindre que cette allocation entraîne, elle aussi, des effets pervers, qui priveraient une fois de plus les jeunes les plus en difficulté de l'aide dont ils ont vraiment besoin. À cet égard, les simulations effectuées pour le compte de la commission ont mis en avant le caractère peu, voire pas, redistributif d'un schéma d'allocation universelle.

Pour toutes ces raisons, les parlementaires auteurs de cette contribution soutiennent une solution ciblée, exigeante en terme de contrepartie et respectueuse des familles.

Une solution respectueuse des familles

Les analyses tout à fait intéressantes présentées par plusieurs sociologues devant la commission ont mis en avant la singularité du modèle français, dans lequel les familles constituent un soutien majeur des jeunes dans la réalisation de leurs projets, qu'il s'agisse de logement, d'études ou d'insertion professionnelle. Une des premières demandes des jeunes est d'ailleurs la faculté de pouvoir réaliser une vie de couple et recréer eux-mêmes un nouveau cadre familial. Il n'y a donc aucune justification à vouloir construire « l'autonomie des jeunes » en opposition avec leur famille, alors que dans la plupart des cas c'est au contraire le soutien

familial qui permet l'accès à l'autonomie. Du fait de l'allongement des études, les familles fournissent au contraire un effort accru en faveur de leurs « grands » enfants – le coût de l'enfant a été multiplié par 3,8 en trente ans – et l'âge au départ du domicile familial, en raison de scolarités plus longues, a lui aussi reculé. Il importe donc de continuer à soutenir les familles lorsqu'elles assument la charge de jeunes adultes. C'est pourquoi les parlementaires cosignataires sont favorables à la prolongation du versement des allocations familiales jusqu'à 22 ans, au renforcement de la majoration pour la tranche d'âge la plus élevée et au versement des allocations jusqu'au dernier enfant.

Un ciblage qui prenne en compte l'hétérogénéité des parcours

Les diverses auditions auxquelles a procédé la commission ont bien mis en exergue la diversité et l'hétérogénéité des parcours. Or l'ensemble de la commission s'est reconnu dans le principe du libre choix du jeune qu'il fallait respecter et favoriser. Pour cela, il est nécessaire de laisser subsister une large palette de politiques qui permettent de répondre aux spécificités du plus grand nombre de situations. Un jeune lycéen, étudiant, apprenti ou en recherche d'emploi n'aura ni les mêmes attentes, ni les mêmes besoins. Il est également essentiel de prendre en compte la situation de chaque jeune selon qu'il est encore inséré dans le milieu familial, indépendant grâce à l'aide de la famille ou en rupture avec celle-ci.

Il est indispensable que les différents dispositifs d'aide existants puissent être répertoriés et harmonisés et qu'ils fassent l'objet d'une information et d'une diffusion auprès des jeunes, afin que chacun d'entre eux, selon son parcours individuel, puisse avoir connaissance des aides dont il pourrait bénéficier.

Tous les membres de la commission ayant souligné la dispersion de ces moyens, il importe de s'efforcer de remédier à la complexité des dispositifs et à la multiplicité des intervenants en créant des « pôles ressources » au niveau par exemple des arrondissements ou des cantons, qui permettent à tous les intervenants (mission locale pour l'emploi, CROUS, CAF, bureau information jeunes, etc.) d'être présents au même endroit. La création de ces pôles ressources doit permettre une optimisation des mesures existantes. La globalisation des outils doit faciliter une meilleure prise en charge des difficultés matérielles et aider le jeune dans la construction de son projet professionnel.

Un accompagnement particulier doit être prévu pour les jeunes en rupture familiale et ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi

Un élargissement du programme TRACE visera à donner à ces jeunes un accompagnement personnalisé de longue durée (dix-huit mois à

deux ans) leur permettant une réelle « resocialisation », le mécanisme de la bourse d'accès à l'emploi instauré en 2002 évitant, à l'intérieur de ce parcours tout risque de rupture financière entre les différentes périodes (stages, formation,...). Car ce sont ces ruptures qui peuvent entraîner une spirale de précarité et d'exclusion, en particulier en matière de logement. Il sera clairement établi que l'octroi d'une aide financière différentielle leur assurant un revenu suffisant pour vivre sera conditionné à l'existence d'un parcours d'insertion reposant sur un projet professionnel élaboré avec un référent et défini dans le temps. C'est l'élaboration du projet professionnel qui déclenche, dans un second temps, un droit à une éventuelle prestation individualisée en fonction des spécificités du projet.

Venir en aide à ces jeunes en grande difficulté suppose, en priorité, la mise en œuvre de politiques riches en moyens humains permettant l'individualisation réelle du processus.

Le seul versement d'un « secours financier » sans cet accompagnement revient pour notre société à se rendre coupable de non-assistance à personne en danger. La réflexion sur les formes de cet accompagnement (tutorat,...) pour qu'il puisse être suffisamment structuré sans déresponsabiliser est un élément essentiel pour réussir à réinsérer durablement les jeunes les plus en difficulté.

Pour tous les jeunes en formation, en particulier les étudiants, il faut certainement renforcer l'aide aux étudiants les plus modestes, avec la création d'un sixième échelon de bourse et prévoir l'octroi de bourse aux lycéens des familles aux revenus les plus faibles

Un dispositif de prêt à taux zéro pourrait également venir utilement compléter le dispositif.

Une réflexion devrait être entreprise sur l'aménagement des rythmes d'études afin de les rendre compatibles avec la conduite d'une activité professionnelle à temps partiel. L'exemple du Danemark où six étudiants sur dix travaillent montre qu'il est possible de mener de front emploi et études, les résultats académiques des étudiants danois ne paraissant pas en souffrir. L'impact des « petits boulots » ne doit en effet pas être sous-estimé : il permet à de nombreux jeunes de découvrir la réalité du monde du travail et de compléter leurs ressources, sans qu'ils soient dépendants ni de l'État ni de leur famille. L'effort doit porter, comme l'ont bien souligné certains membres de la commission, sur l'encadrement de ces activités pour éviter qu'elles n'empêchent le lycéen ou l'étudiant de poursuivre son cursus scolaire normalement.

Ces mesures sont volontairement limitées et ciblées. Toutes les études et les articles mis à la disposition de la commission, ainsi que la majorité des personnes auditionnées l'ont sans cesse rappelé : l'autonomie

ne s'acquiert réellement qu'à partir du moment où l'insertion professionnelle est acquise. Au-delà d'une problématique « jeune », l'essentiel repose sur la dynamique de la création d'emplois dans notre pays.

À ce niveau, permettre un accès plus fluide des jeunes au monde de l'entreprise est fondamental. Il est de la responsabilité de l'Éducation nationale, des entreprises comme des organisations syndicales de tout mettre en œuvre pour améliorer l'entrée dans la vie professionnelle. Car les jeunes ne souhaitent pas être assistés, mais être reconnus et socialement intégrés. L'instauration d'une allocation universelle d'autonomie ne peut pas répondre à cette attente légitime, seule une activité professionnelle, convenablement rémunérée, peut donner une consistance à la volonté d'autonomie, garantir un accès régulier au logement et permettre l'accès aux loisirs et à la culture.

Pour ce faire, il importe également que, par la négociation, soit renversée la tendance actuelle à la paupérisation relative des plus jeunes. Ceci nécessite à l'évidence un meilleur partage des revenus entre les salariés en fonction de leur ancienneté. Il serait important que cette question soit clairement soulevée et fasse l'objet d'un nouveau consensus.

Enfin au-delà des politiques d'aide qui relèvent d'un accompagnement social, il est important de comprendre la dimension sociétale du malaise exprimée par les jeunes, qu'ils soient étudiants ou chômeurs. À ce niveau, il est essentiel que ces derniers prennent toute leur place dans le débat public, afin que leur opinion soit aussi prise en compte dans les choix collectifs.

Avis de Jean-Francis Dauriac

Le rapport définitif de la commission ouvre des pistes intéressantes de réforme à court et moyen terme. Mais tout autant que de réponses, il introduit une réflexion et un questionnement collectif sur la place de la jeunesse dans notre société et les choix incontournables que devra faire celle-ci pour rendre pertinents et cohérents les dispositifs existants, ou nouveaux. Dans l'attente de ces choix il offre des compromis intéressants, dont la conséquence première serait une réforme massive des bourses d'enseignement supérieur et la limite, l'absence d'une véritable politique du logement en faveur des jeunes dont il faut rappeler que plus de la moitié de 18 à 25 ans sont aujourd'hui étudiants.

Le mérite de la commission est d'avoir, pour la première fois en France, dressé un inventaire relativement exhaustif de l'ensemble des dispositifs d'aide à la jeunesse, qui constituait le préalable indispensable à toutes réformes.

Cet inventaire met en évidence l'importance quantitative des aides consenties par la collectivité, mais aussi leur complexité, leur diversité, leur manque de coordination. Ce constat est révélateur d'une absence

de véritable politique de la jeunesse, dans la mesure où les dispositifs sont en réalité intégrés dans la politique de l'emploi, du logement social, dans celle de l'éducation ou de la formation, ou dans celle de la famille.

1 – La première question qui est posée à notre société est donc d'ordre politique : est-il opportun d'engager une politique spécifique de la jeunesse ? Les arguments qui s'y opposent, visent à ne pas faire de la jeunesse une catégorie à part, contrairement aux personnes âgées, ou aux anciens combattants. Dans cette logique, la société peut légitimement chercher à optimiser les dispositifs existants et considérer les jeunes comme n'importe quel de nos concitoyens. Inversement, la collectivité peut considérer que la jeunesse est une catégorie à privilégier, un investissement particulier, puisqu'il conditionne l'avenir de notre société. C'était même la conception qu'avait Pierre Mendès France de la politique, lorsqu'il écrivait « c'est pour les jeunes que doivent d'abord travailler les hommes politiques, je blâme ceux qui les oublient dans leurs actions et leurs déterminations » (*Choisir*). Cette conception devrait logiquement conduire à la création d'un véritable ministère de la Jeunesse regroupant ou coordonnant services et directions actuelles de plusieurs ministères.

2 – La seconde question qui est posée à notre société touche à l'articulation entre la responsabilité de la famille et celle de l'individu. Ce lien de solidarité inscrit dans notre code civil induit que l'aide de la collectivité n'est jamais qu'un complément de l'aide due par la famille, sans jamais en préciser la limite d'âge. Cette limite intervient implicitement dans les faits, lorsqu'un jeune est en âge de travailler ou de vivre de façon autonome. Et la collectivité la détermine lorsqu'elle attribue des bourses à des étudiants en fonction des revenus des parents, alors qu'elle attribue les indemnités de chômage ou le RMI, sans en tenir compte, les bénéficiaires étant normalement plus âgés. Cette limite, parfaitement légitime, date d'une époque où les étudiants étaient une minorité et où, même parmi eux, seule une minorité était issue de milieux défavorisés. Car les trois quarts des jeunes de 18-25 ans travaillaient et avaient donc les revenus de leur travail. Et la collectivité pouvait alors cibler son aide, sur les jeunes étudiants issus de milieux les plus modestes.

Mais aujourd'hui, le temps de la formation s'est considérablement allongé, un jeune sur deux est inscrit dans l'enseignement supérieur où accèdent un nombre croissant de jeunes issus de milieux modestes. Par ailleurs, avec le développement de l'alternance, la différence « statutaire » entre un étudiant et un salarié s'estompe ; et notre société avance à grand pas vers la formation à tous les âges de la vie. Dans ce contexte, où doit réellement s'arrêter la dépendance matérielle de la famille d'origine, et à partir de quand, l'aide de la collectivité peut-elle vraiment s'en affranchir ? Ce choix-là n'a pu être véritablement tranché entre les membres de la commission. Il est pourtant essentiel pour déterminer le degré et le niveau d'engagement de la collectivité par rapport à la jeunesse.

3 – La troisième question demeurant sans réponse porte sur l'articulation entre travail et formation. La commission a voulu fort heureusement considérer que la finalité des aides à la jeunesse pour leur autonomie et leur insertion était de les aider à obtenir un véritable emploi.

Mais dans le même temps, chacun s'accorde à reconnaître que les futures générations devront vraisemblablement changer plusieurs fois de métiers tout au long de leur vie. Or cela suppose une capacité d'adaptation, elle-même fonction d'un bon niveau de formation initiale et de culture générale. Rattraper un handicap culturel de départ prend du temps, et revenir tardivement dans un circuit de formation initiale coûte de l'argent et rend inique l'indexation des bourses sur les revenus des parents. La possibilité de différer pendant cinq ans l'allocation de formation veut y répondre. Mais elle est forcément limitée dans le temps. Imagine-t-on un salarié de 30 ou 35 ans, ou plus, reprendre ses études et se voir attribuer une bourse en fonction des revenus de ses parents ? Est-on prêt à considérer qu'apprendre et se former, dans une société moderne est aussi important que de travailler, et peut être tout autant une finalité ?

4 – En l'absence de choix politiques et dans sa recherche constante de compromis, le rapport fait de la création d'une allocation de formation une grande réforme du système actuel des bourses d'enseignement supérieur. L'augmentation des plafonds de revenus pris en compte en élargira considérablement le nombre de bénéficiaires. Dans ce contexte, j'aurais préféré, pour ma part, un recentrage des bourses sur leur fonction strictement sociale, c'est-à-dire qui vise à en augmenter le montant pour les jeunes issus des milieux les plus défavorisés, quitte à la réduire ou la supprimer pour les classes moyennes, qui de plus en plus parviendront à en bénéficier. Le bénéfice qui en aurait résulté, ajouté à une suppression de la demi-part fiscale aurait même permis de donner une allocation de mobilité à tous les jeunes contraints de s'éloigner du domicile parental pour apprendre ou se former, ce qui va dans le sens des incitations actuelles de l'enseignement supérieur. Là comme ailleurs, de nombreux compromis ont été trouvés, qui conditionnent la réussite de toutes réformes éventuelles. Parmi eux, l'attribution de l'allocation pour plusieurs années, c'est-à-dire la prise en compte des revenus des parents en début de formation et pour la durée d'un cycle complet, qui réduirait de 80 % le traitement des dossiers et permettrait un versement sans discontinuité.

5 – Le rapport accorde enfin une large place au logement, sans préconiser une véritable politique spécifique. S'il met l'accent sur la nécessité de permettre de réhabiliter d'urgence l'essentiel du parc de logements sociaux pour les jeunes que constituent les cités universitaires, il ne rentre pas dans la définition des responsabilités qui reste aujourd'hui le problème majeur. En effet, depuis des décennies, le ministère du Logement tend à considérer que le logement étudiant relève du ministère de l'Éducation nationale, et celui de l'Éducation nationale estime qu'il relève du ministère du Logement. Ce débat se déroule silencieusement sous l'œil attentif des conseils régionaux, et celui, plus inquiet des organismes gestionnaires qui ont la responsabilité du parc existant. Et les effets d'annonce des gouvernements successifs se traduisent par la construction de résidences HLM, de droit commun, dont le nombre est sans commune mesure avec celui des cités, qui devront, à court terme, être évacuées pour des raisons de sécurité.

Là comme ailleurs, s'imposent de reconsidérer le champ des responsabilités au sein de la collectivité et la nécessité d'une évaluation des politiques publiques. Sans cela, bien des réformes se heurteront à des formes complexes d'inertie, qui rendent stérile et impuissante la décision politique et, avec elle, l'expression démocratique.

Contributions des membres de la commission

Contribution d'AC ! Intégrer les jeunes au droit commun : lever l'interdiction du RMI

Selon la Constitution, la société doit « des moyens d'existence convenables » à chacun de ses membres. Or notre société manque gravement à ce principe, particulièrement dans le cas des jeunes, exclus depuis treize ans de l'accès au RMI. La situation faite aux jeunes apparaît comme proprement insoutenable. Elle bafoue quotidiennement les principes supposés présider à l'organisation de notre société. Alors que la majorité pénale et le droit au travail sont fixés à 16 ans ; que la majorité civique l'est à 18, la majorité sociale doit, de fait, attendre 25 ans, puisque ce n'est qu'à partir de cet âge, sauf rares exceptions, que les jeunes peuvent bénéficier du RMI, ce très minimal droit à la survie. La devise « liberté, égalité, fraternité » semble ainsi être un pauvre alibi purement rhétorique au regard du sort réel fait aux jeunes, marqué par une violente discrimination sociale.

Cette discrimination intolérable pénalise des personnes qui, sans revenu, ne peuvent acquérir de véritable autonomie : soit ils continuent de vivre sous la dépendance familiale, lorsque c'est possible ; soit ils choisissent de mener de front activité scolaire et travail rémunéré (en Seine-Saint-Denis, un lycéen sur quatre de plus de 16 ans travaille) ; soit ils viennent grossir les rangs de l'errance et de la grande précarité, tendance qu'on a vu se développer fortement ces dernières années.

La pauvreté parmi les jeunes va en effet croissant, si bien que l'on constate simultanément que les jeunes sont plus pauvres et les pauvres plus jeunes. Cette pauvreté n'est pas mystérieuse ou incompréhensible. Elle trouve son origine principale dans l'organisation actuelle du marché du travail. Les jeunes sont en première ligne dans la précarisation de l'emploi, les bas salaires et la discontinuité des revenus qui l'accompagne.

Les entrants sur le marché du travail connaissent systématiquement les « petits boulots » et le chômage. Des contrats précaires (CDD,

intérim, emplois saisonniers, CDI à temps partiel, etc.), des formes d'alternance non reconnue sous le régime du contrat de travail (apprentissage, stages) qui, même mis bout à bout, n'assurent pas une ouverture au droit à l'indemnisation chômage, sont actuellement dominants au sein de ces populations. C'est ainsi que 450 000 jeunes chômeurs, officiellement inscrits (chiffres UNEDIC), n'ont ni allocation chômage, ni RMI.

Au titre des remèdes très partiels à cette situation, le fonds d'action jeunes (FAJ) et le FAJ d'urgence, censés soutenir les jeunes sans ressources, sont absorbés par des mesures d'insertion et laissent perdurer parmi les jeunes une insécurité sociale totale. L'exclusion du revenu minimum d'insertion subie par les jeunes est pourtant paradoxale : elle vise ceux qui de manière évidente sont majoritairement en phase d'insertion. Se trouvent ainsi exclus du droit qui est supposé accompagner l'insertion ceux qui justement s'insèrent.

Alors que tous, des caritatifs aux politiques, des travailleurs sociaux aux experts, s'accordent à reconnaître que la pauvreté se développe parmi les jeunes, loin d'en tirer les conséquences en termes de réforme, les mesures proposées par le gouvernement restent insuffisantes : en 1998, le rapport Join-Lambert conduisait au renforcement du programme TRACE. Mais une réelle évaluation de ce dispositif (type de contrats et niveau de salaire obtenus à la sortie) n'a toujours pas été entreprise. De plus le dispositif TRACE ne touche qu'une faible part des jeunes. La bourse d'accès à l'emploi (BAE) a certes été créée pour pallier les insuffisances de ce programme, mais elle ne remet pas fondamentalement en cause la précarité du dispositif. Les emplois-jeunes s'adressent, pour leur part, essentiellement aux jeunes diplômés, et n'offrent en termes de salaire et de garanties sociales, guère mieux que les CEC (contrat emploi consolidé). Il faut se rendre à l'évidence, sous couvert de diminuer le chômage des jeunes, ces dispositifs ne protègent pas de la précarité. Pour les emplois-jeunes, la pérennisation n'est pas garantie (notamment dans l'Éducation nationale), le programme TRACE ne débouche que sur CES et CEC, et ne garantit ni l'accès à une formation qualifiante ni les droits accordés aux titulaires. Comment pourrait-on sérieusement parler d'autonomie quand la seule perspective demeure la précarité de plus ou moins longue durée ? En outre, les jeunes sont soumis à un durcissement des mesures répressives prises à leur encontre qui semble appelé à s'étendre (réintroduction des centres de redressement pour mineurs, mise en place de la loi de sécurité quotidienne qui se traduit par une multiplication des contrôles et une généralisation du délit de faciès.).

L'insécurité est pourtant d'abord celle vécue par les jeunes et elle est fondamentalement sociale. Seule une garantie de revenu adossée à des mesures complémentaires permettra aux jeunes de disposer enfin des outils nécessaires pour choisir librement leur emploi, leur formation et acquérir ainsi une autonomie véritable. Pour prendre cette direction, AC ! préconise, dans un premier temps, la levée de l'interdiction du RMI aux moins de 25 ans et l'ouverture de ce droit dès 16 ans. Il s'agit de construire les supports sociaux d'une posture d'autonomie : seul le droit à un revenu décent et individualisé peut permettre aux jeunes comme aux adultes de

choisir leur formation et de la poursuivre dans de bonnes conditions ; seul un revenu décent et individualisé, peut permettre aux salariés contemporains d'être acteurs de leurs choix en matière d'éducation et d'emploi. Nous considérons que la norme sociale qui doit s'appliquer en ce cas comme dans d'autres est la garantie minimale d'un revenu au moins égal au SMIC mensuel. Telle serait, selon nous, la condition de base autorisant une véritable autonomie.

Dans l'immédiat, l'extension du droit au RMI permettrait, plutôt que d'ouvrir un droit spécifique aux jeunes, de requalifier cette prestation qui ne peut plus longtemps être considérée comme l'apanage d'une population stigmatisée parce qu'exclue. Le RMI doit devenir un des droits de ceux qui s'insèrent. Ce droit doit donc évidemment être ouvert aux jeunes. Il faut que la discrimination actuelle cesse. Il ne s'agit pas d'une utopie lubie militante, généreuse, morale et irréaliste, mais comme le proposent justement de nombreux experts, d'établir une continuité des droits sociaux, indépendamment de la situation au regard de l'emploi. Cette continuité des droits ne peut se soutenir que d'intégrer les jeunes au droit commun.

À une telle mesure doivent être associées d'autres dispositions fondamentales pour prévenir l'exclusion :

- extension de l'accès au FAJ dont le budget doit être abondé ;
- ouverture de l'accès au logement par la prise en charge publique des cautions et garanties locatives ;
- droit de tirage pour un accès de tous à une formation choisie ;
- gratuité des transports en commun pour les chômeurs et précaires voire de manière générale, afin d'éviter les réductions et tarifs catégoriels et d'économiser les frais de contrôle et de billetterie, afin de faire des transports en commun de véritables services publics accessibles à tous.

Bien sûr, l'ouverture du revenu minimum aux jeunes ne pourrait qu'être accompagnée d'une réforme du dispositif actuel. Outre sa revalorisation substantielle, le revenu minimum doit devenir un droit propre et non dépendant de la composition des ménages, c'est-à-dire être individualisé afin que la déclaration d'isolement ne soit pas la seule façon d'approcher le maximum théorique de ce minimum vital. Une autre modification d'importance, vu la généralisation des parcours de précarité, semble être la prise en compte des périodes passées au RMI dans le calcul des cotisations ouvrant droit à la retraite. Nous avons parfaitement conscience que ces propositions engagent une profonde remise en cause de l'état de choses existant mais sommes déterminés à soutenir ces positions jusqu'à leur mise en œuvre. La vie n'a pas de prix.

AC ! mars 2002

Contribution de la CFE-CGC Autonomie des jeunes, un regard vers l'avenir

La demande d'autonomie des jeunes doit conduire à un changement de culture des adultes, des entreprises et de la société pour répondre aux besoins essentiels d'épanouissement et de reconnaissance qui sont les réels moteurs de la jeunesse. Cette recherche d'autonomie s'inscrit dans un choix de société qui est, aujourd'hui, trop imprégnée de la référence aux vingt dernières années, marquées par la croissance du chômage et la difficulté d'intégration des jeunes dans la société.

Pour la CFE-CGC, il ne s'agit pas de s'installer dans une recherche passéiste mais de s'investir pour préparer un avenir à la jeunesse sur les dix ans à venir.

Cela passe par la revalorisation de l'image du travail qui est aujourd'hui détériorée, donc non attractive à la fin de la scolarité. C'est donc la société tout entière qui doit se mobiliser pour valoriser l'action concrète, seule créatrice d'une réelle autonomie. Il faut reconnaître le travail comme une entité évolutive et enrichissante tant sur le plan personnel que financier.

Pour cela il convient que les entreprises privées et publiques investissent dans la jeunesse, arrêtent de l'exploiter en lui proposant des « petits boulots » qui, en fait, soulagent beaucoup les structures et répondent seulement aux besoins de flexibilité et de production à bas prix pour satisfaire entreprises et consommateurs. Il faut arrêter de subventionner ce genre d'emploi au rabais et valoriser la promotion des jeunes quel que soit leur niveau, en revalorisant les notions d'apprentissage rémunéré et de formation dans l'entreprise, pour les postes de travail disponibles où à venir.

Pour la CFE-CGC, l'autonomie est une évolution de l'adolescent qui lui permet de faire des choix raisonnés. Cette capacité devrait donc s'accompagner de la réelle possibilité de faire ces choix. Il est donc de notre devoir de préparer un avenir aux jeunes actuels afin qu'ils aient une liberté de décision.

La notion d'« allocation » qui est mise en avant aujourd'hui crée, de fait, un lien d'assistance donc de subordination qui nous éloigne plutôt de la recherche d'une réelle autonomie, sauf s'il s'agit d'une autonomie financière de loisirs.

Le chemin vers l'autonomie doit revêtir diverses formes car la jeunesse est multiple, et cela relève :

- de l'Éducation nationale pour la formation initiale ;
- des entreprises pour le premier emploi ;
- des collectivités locales pour les infrastructures : logement, transports... ;
- mais surtout du cercle familial. Il est donc indispensable de ne pas pénaliser les familles qui assument leur rôle. Au contraire il faut les soutenir et si nous voulons une jeunesse de mieux en mieux formée et de plus en plus

diplômée, il faut aménager la fiscalité, tant que les enfants sont considérés dépendants financièrement de la famille, en augmentant les quotients familiaux et les montants déductibles des pensions alimentaires versées aux enfants lors de leurs études. Il semble également indispensable de prendre en compte une variable d'âge au niveau du montant alloué par les allocations familiales et de les maintenir lorsqu'il ne reste qu'un dernier enfant à charge de la famille.

L'âge a son importance dans la mesure où il pourrait déterminer le début de l'autogestion.

L'âge « légal » de l'autonomie devrait être celui de la majorité ce qui permettrait que les différentes aides versées actuellement à la famille puissent être versées en direct au créateur de droit, sur sa demande, comme c'est déjà le cas pour les pensions alimentaires lors de divorce. Ce qui conduirait aussi à ce que l'AAH se substitue à l'AES dès 18 ans pour les handicapés vivant de façon autonome.

Pour le jeune scolaire

Nous avons fait évoluer la société pour empêcher le travail et l'exploitation des enfants en prévoyant, actuellement, une scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans. Nous devons nous pencher non seulement sur les enfants en situation d'échec scolaire, mais aussi sur ceux en situation de rupture familiale ou ceux qui ne souhaitent pas prolonger une scolarité qui ne leur convient pas.

Pour tous ceux-là, ce n'est pas une allocation autonomie qui peut leur donner une réponse satisfaisante mais une prise en charge d'apprentissage concret, individualisée, débouchant rapidement sur un travail rémunéré et une possibilité de formation continue évolutive.

Pour l'étudiant

Lorsque l'étudiant achète les fournitures nécessaires à sa scolarité, c'est à lui que devrait être versée l'allocation de rentrée scolaire pour couvrir ses dépenses, car les bourses arrivent avec retard.

Un autre problème se surajoute lors de l'inscription dans la filière de son choix, le « parcours du combattant » recommence à toutes les rentrées universitaires. Souvent le monde des études est déconnecté du monde du travail et de ses évolutions, il ne suffit pas de choisir une filière, il faut en connaître les contraintes et les réels débouchés de travail.

L'aide à l'autonomie de l'étudiant pourrait se traduire par une information plus large de l'existant, des conseils facilitant l'orientation, un accès rapide à des bourses d'un niveau décent, avec des seuils dégressifs, le maintien de l'allocation logement social afin de permettre la poursuite d'études aux enfants des classes moyennes, le rapprochement avec le monde du travail durant les études pour faciliter la connaissance donc les choix et l'insertion.

Le niveau des bourses, lorsque les parents sont dans l'incapacité financière d'aider l'étudiant, nécessite souvent un recours à un « petit boulot ». Plutôt que ce genre de travail, mal payé, bien souvent physiquement fatigant et sans stimulation intellectuelle, il semble nécessaire de mettre en place des filières de vrais stages rémunérés, y compris par les structures territoriales, qui entreraient dans le cursus et permettraient d'accéder à un début d'autonomie.

Les efforts actuels se portent plus sur les enfants en situation d'échec scolaire. Ce ne doit pas être une raison pour diminuer le niveau des études ou de diriger ces adolescents systématiquement vers des filières techniques, une revalorisation des métiers manuels s'impose.

La période des études supérieures doit être considérée pour tous, comme des années donnant lieu à validation pour la retraite et notamment à un rachat possible lors de l'activité salariale.

L'accès à l'emploi

Tout s'accélère, les technologies changent, les postes évoluent. Il est vain de définir des profils rigides ou figés pour l'accès à un emploi. Cela signifie que l'on juge d'emblée que le futur salarié n'a pas de capacités de formation ou d'adaptation. Il s'agit bien souvent d'une volonté de rentabilité financière immédiate qui éloigne l'entreprise de son rôle de socialisation.

Cette absence de souplesse de raisonnement augure mal de la capacité managériale et donc de l'ouverture affichée « responsable » de certaines entreprises.

La CFE-CGC a dit, et répète, qu'il faut valoriser le potentiel des salariés et arrêter de les considérer uniquement comme des machines à produire. Il faut que les entreprises acceptent une remise en cause de leur culture actuelle, elles ont abandonné leur rôle d'entreprise citoyenne et de ce fait n'ont que les salariés qu'elles méritent, infidèles et souvent non motivés car non reconnus.

C'est par les jeunes que l'image de l'entreprise pourrait évoluer positivement.

Pour le jeune salarié

L'aide à l'autonomie devrait se traduire par diverses aides de l'entreprise facilitant la stabilité, l'insertion par la formation, l'indépendance financière.

- Aide à la stabilité avec l'accès au logement (1 %, parc social...) et/ou sous la forme de prêts à taux réduit ou d'avance sur salaire pour l'installation ou la mobilité ou l'acquisition d'un moyen de transport.

- Aide à la formation en facilitant la formation en alternance, la mobilité (résidence hôtelière par exemple), l'accompagnement et en

ayant l'analyse et le suivi d'un parcours professionnel notamment en cas de pénibilité du travail.

- Aide à l'indépendance financière par l'attribution d'un salaire décent en cas de premier emploi ou d'apprentissage afin de fidéliser le nouvel embauché dans le monde du travail et de le faire évoluer.

L'ensemble de ces dispositifs devrait relever d'une prise en charge raisonnable par les entreprises car il s'agit d'un investissement conjoint du salarié et de l'entreprise en terme d'avenir.

Nous n'oublions pas qu'il y aura un bouleversement dans le monde du travail dans les dix années à venir, avec un changement de démographie qui permettra un choix réel d'activité mais avec une qualification de plus en plus grande et qu'il est grand temps de s'y préparer.

Les jeunes ont des idées pour leur quotidien et leur avenir.

À nous de les écouter et de les aider à les réaliser. Mais pour cela, il faut leur faire place dans les lieux de décision. Il semble plus que temps, que les lieux d'où s'établissent les propositions soient le juste reflet des différentes composantes de la Nation.

La CFE CGC propose :

- de renforcer le dialogue avec les jeunes ;
- de mobiliser les entreprises et les administrations sur l'investissement humain, au moins aussi nécessaire que l'investissement financier pour le développement de l'économie, car sans revenu... pas de consommateur ! ;
- de revoir le mode d'attribution des bourses et des allocations familiales ainsi que leur montant, à moduler suivant l'âge et le niveau des études ;
- de repenser la fiscalité des familles qui assument pleinement leur rôle social ;
- de modifier les modalités d'accès au logement et sa caution ;
- d'établir un tarif réduit attractif, sur tout le territoire, tant pour les transports que pour les loisirs pour l'ensemble des jeunes ;
- de revaloriser le travail auprès des générations qui n'ont, jusqu'à présent, pas connu le plein emploi et les y préparer.

Pour la CFE CGC, les jeunes ne sont pas une charge pour la société mais un investissement pour son avenir.

Notre rôle de partenaire social est de leur préparer un devenir, de les aider à valoriser leur potentiel et à acquérir de réelles capacités, afin qu'ils s'épanouissent dans la vie et le travail de la société d'aujourd'hui et de demain et y trouvent l'autonomie à laquelle ils aspirent.

Contribution de la CGT

Après la Conférence de la famille du 11 juin 2001, a été mise en place par voie législative une commission nationale pour l'autonomie de la jeunesse qui doit faire des propositions concrètes.

Pour la CGT :

- l'évolution sociale pose des problèmes nouveaux à la jeunesse ;
- le rôle irremplaçable de la famille dans la conduite des jeunes à l'âge adulte n'est pas contradictoire avec l'aspiration des jeunes à leur autonomie ;
- la situation des jeunes ne peut être appréhendée globalement. La jeunesse n'est pas homogène et elle ne constitue pas une entité sociale en soi, compte tenu des vécus des jeunes très différents selon leurs expériences, leur situation. Elle est encore trop souvent perçue comme un groupe autonome et le contexte actuel de campagne sécuritaire a beaucoup tendance à faire l'amalgame insécurité – délinquance – jeunesse.

Nous avons à être vigilants, attentifs sur cette question :

- refus des amalgames ;
- refus du tout sécuritaire.

Sans nier l'ampleur des problèmes, il nous faut avoir une approche éducative, sociale, ambitieuse qui ne renvoie pas les jeunes dans une impasse au risque de les enfermer dans leur dérive et de consacrer une opposition générationnelle.

La moyenne d'âge d'entrée dans la vie active est aujourd'hui de 22-23 ans. La période allant de la majorité civile (18 ans) à l'obtention d'un emploi stable, qui ne cesse de s'allonger, est trop souvent synonyme d'inégalité, d'échec scolaire, de précarité, de chômage, suivi de l'échec de l'insertion voire de pauvreté endémique.

- Un quart seulement des diplômés de l'enseignement supérieur est d'origine ouvrière et employée.

- Sur les 146 000 jeunes sortis du système scolaire en 1992, plus de la moitié se trouvait cinq ans après en situation de dépendance ou de précarité.

- Le taux de chômage des jeunes filles est de 4 points supérieur à celui des jeunes gens.

- 25 % des 16-25 ans sortis du système scolaire étaient à la recherche d'un emploi en 1998.

- Le taux d'emplois précaires est de cinq fois plus élevé pour les 16-29 ans que pour le reste de la population.

- En 1997, 63,8 % des chômeurs de moins de 25 ans n'étaient pas indemnisés au titre du chômage. N'étant éligibles ni à l'allocation d'insertion, ni au RMI, 20 % des ménages de moins de 25 ans étaient en dessous du seuil de pauvreté en 1996.

- 60 % des étudiants sont dans l'obligation de travailler pour payer leurs études et, en conséquence, en grande difficulté pour les réussir.

- Un nombre de plus en plus important d'entre eux se retrouvent dans l'obligation d'accepter pour vivre des « petits boulots » souvent sous-payés, au mépris du respect du code du travail.

- Le rapport de Jean-François Dauriac, directeur du CROUS de Versailles, avait chiffré à 100 000 le nombre d'étudiants sous le seuil de pauvreté.

- 60 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire sans aucune qualification.

La situation actuelle n'est pas acceptable pour nombre de jeunes :

- majorité légale, minorité sociale (dépendance parentale) ;
- un système de bourse inégalitaire selon les ministères (Éducation nationale, Santé, Travail) excluant les enfants d'ouvriers, d'employés, des classes dites moyennes ayant deux salaires, même faibles ;
- aucune aide, en terme de bourse, pour les trois quarts des étudiants dépendant de leurs parents ;
- un système d'exonération fiscale (demi-part déductible sur l'impôt sur le revenu) favorisant essentiellement les hauts revenus.

La CGT doit apprécier la situation en fonction des situations diversifiées et des vécus des jeunes. Ses propositions ne peuvent donc être linéaires. Elles ont à prendre en compte tous les éléments, salaires, protection sociale, emplois, qualifications, fiscalité, aide indirecte, (ALS, CROUS...).

Le droit au travail

Les stages non rémunérés pour les lycéens et étudiants, les CDD, les temps partiels contraints, les salaires au SMIC, voire en dessous, la non-reconnaissance des qualifications pèsent en négatif sur l'ensemble du salariat.

L'accès à l'autonomie pour les jeunes ayant acquis une formation professionnelle, un titre ou un diplôme passe avant tout par un emploi stable, une qualification reconnue grâce à un objectif de plein emploi.

Dans le cadre de son projet d'un nouveau statut du salarié et de l'exigence de sécurité sociale professionnelle, la CGT défend le droit au travail en contrat à durée indéterminée transférable d'une entreprise à l'autre ou statutaire pour la fonction publique, à temps complet, sans discrimination de salaire, avec des garanties collectives, une reconnaissance des qualifications acquises, qui doit être la norme ; la CGT propose pour le salarié une carrière continue de 18 à 60 ans comprenant toutes les périodes de formations et d'emploi.

Les emplois aidés ne peuvent être le mode de gestion de l'emploi des jeunes.

Alors que les premiers contrats emplois-jeunes ont plus de quatre ans d'existence et arrivent à leur terme en décembre 2002 (durée prévue cinq ans), nous revendiquons pour ces jeunes une « sortie par le haut » du dispositif. Cela impose la transformation de celui-ci par la création d'emplois répondant aux forts besoins du public comme du privé, par la reconnaissance des métiers exercés et la validation de leurs acquis.

• **Pour les jeunes primo-demandeurs d'emploi de moins de 25 ans**

Nous revendiquons une allocation d'aide à la recherche d'un emploi à 80 % du SMIC, financée par les ASSEDIC.

• **Pour les apprentis**

Nous revendiquons une revalorisation de leur salaire modulable en fonction du niveau de qualification recherché sur une base d'égalité, avec la situation de jeunes bénéficiaires d'allocation d'études. Cette revalorisation doit être assortie d'une ouverture et d'un développement des aides indirectes pour les jeunes salariés.

• **Pour les jeunes sortis du système éducatif sans aucun diplôme**

C'est bien à l'Éducation nationale (enseignement général et professionnel) d'assurer une formation qualifiante permettant l'accès à un emploi stable. Cela passe par des transformations profondes du système éducatif.

Mais l'urgence de certaines situations est telle, que doivent être mis en place des dispositifs transitoires d'insertion. C'est dans ce cadre, et dans ce cadre seulement, que des contrats de travail par alternance et des emplois aidés à destination des jeunes peuvent être envisagés. Cette période par son caractère transitoire doit déboucher obligatoirement sur une qualification reconnue et un emploi stable.

Des réponses nouvelles ont à être « inventées » pour créer les conditions d'insertion sociale par le travail des jeunes en grande difficulté.

Cela induit aussi des dispositifs particuliers accompagnés d'aides spécifiques pour permettre à ces jeunes d'acquérir leur autonomie et de maîtriser leur vie d'adulte. Mais nous nous opposons à tout dispositif qui se traduirait par un « RMI jeune ».

D'autre part le service public d'éducation doit assurer aux jeunes la connaissance de tous les éléments nécessaires pour choisir leur orientation ainsi que pour tous une connaissance précise du droit du travail avant leur entrée dans le monde du salariat.

• **Pour les jeunes étudiants**

On ne peut appréhender la situation des étudiants de la même manière qu'il y a quinze ans avec en quelques années un doublement des effectifs d'environ 1 million à 2,3 millions.

Les jeunes étudiants ont droit, comme tous les autres, à des conditions de vie décentes. Il n'est pas possible de tolérer plus longtemps l'exploitation des jeunes dans des « petits boulots » qui les conduisent souvent à l'échec universitaire, et creusent une grande inégalité entre les jeunes étudiants.

Le travail de l'étudiant est producteur de connaissances, de qualifications, de richesses et de valeur ajoutée à plusieurs titres :

- par l'élévation du niveau de qualification d'entrée et de sortie de chaque étudiant ;
- par le développement de l'activité économique qu'implique l'enseignement supérieur (édition et fournisseur d'équipement...) ;
- par le développement de la recherche auquel toutes études supérieures sont censées concourir.

L'activité étudiante doit donc être considérée comme une activité professionnelle et pour cela justifier d'une rémunération identique à un salaire, même si on ne peut complètement assimiler les années d'études à une activité professionnelle salariée.

La CGT revendique une allocation versée à tout étudiant ou lycéen majeur en tenant compte de sa situation, de la nature et du niveau de ses études. En effet, certaines études entraînent des frais plus importants en matériel scolaire, en transports, en logement. L'éloignement des sites universitaires ne doit pas être un élément pénalisant.

Cette allocation d'études doit compléter les aides indirectes, logement, transports, restauration dans le cadre des CROUS.

L'aide directe doit viser 80 % du SMIC, comme pour les autres catégories de jeunes. Elle devra être conditionnée par la présence effective aux cours, mais non subordonnée à la réussite aux examens.

Cela implique aussi un plan offensif de restauration et construction de structures d'accueil décentes pour les étudiants, cité universitaire, restaurants universitaires, foyers de vie. Le plan social étudiant montre ses limites d'autant que les collectivités territoriales assurent 50 % des financements. Cela impose des évolutions statutaires nécessaires pour les personnels des œuvres universitaires, garants d'un service public pour les étudiants.

La CGT réfléchit à ses propositions pour l'autonomie de la jeunesse en les reliant à l'ensemble de ses revendications. Elles prennent en compte deux phénomènes, conséquences de la situation économique de l'emploi et des évolutions sociales :

- l'exclusion pour des jeunes sans diplôme ou faiblement qualifiés (CAP, BEP) ;
- l'allongement de la durée des études.

Nos propositions s'inscrivent dans la démarche globale de la CGT de conquête de droits nouveaux :

- scolarité gratuite et obligatoire jusqu'à 18 ans avec pour les étudiants la suppression des droits d'inscription ;

– majorité légale, autonomie sociale sur différents plans avec des aides concrètes (logement, restauration, santé, transport, culture, sports...).

Les propositions de constructions nouvelles pour les cités et la restauration universitaires valent pour les foyers de jeunes travailleurs, accompagnées des structures sociales, culturelles, aides... Un plan dynamique de logement social pour les jeunes, studios, deux pièces, doit compléter l'ensemble du dispositif d'aide à l'accès au logement, élément essentiel pour l'acquisition de l'autonomie.

Validation des périodes de formation en vue de la retraite

La CGT propose de garantir dorénavant à tous l'accès à la retraite dès l'âge de 60 ans, quelle que soit par ailleurs la durée de la formation, postes secondaires, le temps mis à trouver un emploi une fois cette formation achevée, le parcours professionnel ensuite et, le cas échéant, les aléas de carrière.

Il y a nécessité de prendre en compte :

- l'allongement de la durée des études rendu inévitable par l'évolution des connaissances et des techniques ;
- l'exigence des entreprises de disposer d'une main-d'œuvre à haut niveau de connaissances et de formation et donc susceptible de s'adapter tout au long de la vie aux évolutions technologiques en matière informationnelle notamment ;
- le fait que ces évolutions imposent déjà et imposeront à l'avenir une véritable formation continue tout au long de la vie active.

De ce fait, la distinction entre période de formation dite « initiale » – qui ne donnerait pas lieu à validation en vue de la retraite parce que non considérée comme période d'activité – et période de formation continue – qui, elle, serait assimilée à une période d'activité et donnerait lieu à validation à ce titre en vue de la retraite – ne se justifie plus.

Pour financer le coût de cette validation pour les régimes de retraite, la CGT propose la création d'un fonds spécial (qui pourrait être le fonds de solidarité vieillesse qui finance aujourd'hui pour le privé les périodes validées au cours de la carrière, mais non cotisées directement par le salarié), alimenté par des cotisations versées par l'État, les entreprises avec, dès lors que les jeunes disposeraient d'une allocation d'autonomie financière, une participation des intéressés, même symbolique.

Financement

Parce que les entreprises sont les premières bénéficiaires de l'éducation et de la formation, elles ont des devoirs en terme de financement de la formation. Elles doivent organiser le travail et la production pour assurer le droit à la formation initiale et continue et leur contribution doit être augmentée et calculée sur les richesses produites. Plus largement,

une taxation supplémentaire des profits permettrait de dégager des moyens pour l'indemnité chômage des jeunes demandeurs d'emplois comme de l'allocation étudiante.

En tout état de cause, la mise en place d'un dispositif d'autonomie de la jeunesse, compte tenu de la situation, même diversifiée, des jeunes, ne peut se concevoir par redéploiement. Elle aura un coût, sinon ce ne sera qu'effets d'affiches qui feront perdre toute crédibilité au dispositif.

Contribution de la CNAF Autonomie des jeunes adultes : le positionnement de la branche famille

La famille et la solidarité nationale : deux soutiens nécessaires à l'autonomie des jeunes adultes

L'autonomie peut être définie comme la capacité d'un individu à se prendre en charge durablement. Elle s'oppose à la dépendance vis-à-vis de tiers (famille, collectivité). Notion plurielle, elle recouvre des champs divers : santé ; capacité à décider pour soi ; capacité financière à vivre de façon indépendante au quotidien (se loger, se nourrir). Dans les sociétés d'aujourd'hui, l'autonomie financière est fortement reliée à l'acquisition d'une formation qualifiante, susceptible de faciliter ultérieurement l'accès à un emploi, source de revenus stables. Le sujet pour les jeunes adultes est donc la contradiction entre leur désir d'autonomie et son acquisition effective dans un parcours désormais plus long : une insertion sociale et professionnelle plus difficile et plus lente et la fréquente nécessité de poursuivre l'investissement éducatif à un moment de la vie où le jeune est légalement majeur, ré-interroge les rôles respectifs de la famille et de la société dans l'acquisition par les jeunes de leur autonomie.

La famille est le premier lieu de la solidarité affective, éducative, financière auprès des individus. C'est un élément fondateur du fonctionnement social que les Français veulent préserver ; c'est un principe reconnu par le droit social. La famille a pour mission première de conduire ses enfants à l'autonomie par une éducation adéquate. Elle est aidée dans son rôle par un système d'éducation et de formation qu'il appartient aux pouvoirs publics de rendre accessible et adapté aux besoins.

La politique familiale a eu pour objectifs depuis plus de cinquante ans de tendre à compenser les efforts des familles et de les conforter dans leur rôle auprès de leurs enfants ou de les relayer lorsqu'elles ne peuvent pas l'assumer. Ce soutien financier collectif est particulièrement dirigé actuellement vers la petite enfance ; il est plus faible après 18 ans alors que les charges éducatives restent effectives et deviennent les plus

lourdes. Les familles qui disposent notamment de revenus modestes ont des difficultés à faire bénéficier leurs enfants d'une formation longue et à aider leurs jeunes lorsqu'ils sont sans emploi. Les aides publiques à une insertion professionnelle sont de ce point de vue sous-dimensionnées.

Les nouvelles charges familiales qui découlent de l'accès plus tardif des jeunes adultes à l'autonomie ne conduisent à remettre en cause ni le principe du soutien familial après 18 ans ni l'obligation fondamentale pour la collectivité nationale de veiller à soutenir les efforts des familles, même après la majorité légale. Très coûteuse, la substitution indifférenciée de la collectivité nationale aux efforts financiers des familles après 18 ans sans condition de formation serait faussement égalitaire puisqu'elle demeurerait accompagnée pour les familles les plus aisées d'un soutien pécuniaire complémentaire ; d'autre part, elle risquerait de décourager pour d'autres tout soutien familial, y compris éducatif, dans une période particulière où il demeure essentiel. Enfin, une politique d'autonomie financière en « droit propre » des jeunes sans condition ne résoudrait pas le problème fondamental de la capacité de la société et de la famille à offrir aux jeunes une insertion durable dans la société notamment par une formation ou un emploi adaptés.

Aider les familles et les jeunes par une action collective, fermement tournée vers l'insertion professionnelle des jeunes

L'objectif est de rééquilibrer une situation actuelle insatisfaisante afin d'encourager l'autonomie des jeunes adultes tout en ne décourageant pas le soutien des familles. La politique familiale et sociale doit désormais adopter une approche claire, pragmatique et offensive du problème des jeunes adultes.

Plus claire, la politique familiale doit désormais prendre en compte de façon résolue les charges qui découlent de la présence au foyer des jeunes adultes. Dans une logique d'équilibre, certaines prestations doivent être adaptées de façon à être « aidantes » dans cette période comme le sont actuellement les aides fiscales. Cette prise en charge ne doit pas entraver le choix des jeunes de vivre de façon autonome de leur famille, notamment en matière de logement.

Pragmatiques et offensives, les politiques collectives destinées aux jeunes adultes doivent prendre en compte les situations variées où ils se trouvent ainsi que leurs familles et être délibérément tournées vers la formation et l'insertion. Elles doivent être guidées par deux principes : être d'un montant suffisant pour compenser les charges de formation et assurer une aide à vivre minimum ; être liées à un dispositif effectif d'insertion ou de formation dans le cas des jeunes sans emploi. L'accès au logement par des aides suffisantes est dans cette politique d'insertion un maillon essentiel.

Contribution de la MDE

Introduction

« La nation assure à l'individu et à sa famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous la protection de la santé, de la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. », Préambule de la Constitution de 1946.

Notre système de protection sociale répond à un enjeu fondamental posé depuis le début du XIX^e siècle : assurer la protection matérielle des individus. Au départ fondé sur le travail, la protection sociale a connu une extension progressive pour répondre et résorber en partie les inégalités liées à la vieillesse, au chômage ou à la maladie. De la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'aux années soixante-dix, l'expansion économique et la situation favorable de l'emploi ont permis des progrès importants de la couverture sociale. Aujourd'hui un nouvel enjeu est posé pour assurer la protection matérielle des individus : donner à la jeunesse les moyens de son autonomie.

La création d'un statut pour la jeunesse se situe dans le droit fil de l'évolution de la protection sociale opérée lors de ces quinze dernières années. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la crise aidant, l'accentuation des phénomènes de précarité et d'exclusion, la multiplication de situations de pauvreté non prises en charge a conduit à la définition de nouvelles orientations dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui ont donné naissance à de nouvelles prestations.

Ainsi, au-delà de la simple gestion de l'assurance maladie, la protection sociale au sens large s'est enrichie de nouveaux dispositifs. Retraites, assurance chômage, revenu minimum d'insertion, allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes âgées et couverture maladie universelle ont ainsi vu le jour ; ils sont les exemples les plus éclairants de la capacité du système de protection sociale à évoluer.

Bien sûr, ces évolutions n'ont pas été un long fleuve tranquille et il a fallu des années de crise et l'émergence de revendications fortes pour donner enfin naissance à ces dispositifs.

Aujourd'hui, c'est l'évolution de la famille et le bouleversement des âges de la vie qui imposent une nouvelle évolution forte : la définition d'un statut pour rendre la jeunesse autonome.

L'allongement de la jeunesse – qui résulte de la prolongation de la scolarité et du retard d'entrée dans la vie active – a prolongé la période pendant laquelle les jeunes sont à la charge de leur famille. Aujourd'hui, l'essentiel d'une classe d'âge est dépendant financièrement de ses parents pendant de nombreuses années après l'âge de la majorité. Cette nouvelle donne a des conséquences substantielles : elle accentue les transferts financiers des familles en direction des jeunes. En renvoyant massivement les jeunes vers la famille, la société les maintient dans l'état intermédiaire de « grands enfants » ou de « vieux ados ». On assiste à une « *familialisation* » de la prise en charge de l'allongement de la durée de cet âge de la vie.

Car, face à ces évolutions, les politiques publiques n'ont pas su s'adapter : elles sont parcellaires et même parfois contradictoires en elles. Cette absence de cohérence des dispositifs publics anéantit les perspectives d'intégration sociale des jeunes.

Elle produit des conséquences qui sont aujourd'hui connues. Le taux de précarité des jeunes est élevé en France, les jeunes sont particulièrement touchés par les problèmes d'insertion et de chômage.

Sur le plan du logement, les jeunes restent dépendants de leurs parents de plus en plus longtemps ; le retard à la vie en couple est très net et l'insertion professionnelle est difficile.

Selon le Commissariat général du Plan, « *Parler des jeunes, c'est décrire les caractères de ce moment de transition qui caractérise un âge de la vie. Mais il faut également distinguer un effet de période. Le contexte politique et social, le contexte économique pèsent aussi sur les conditions de vie, les choix individuels et collectifs. Vivre la période de la jeunesse n'est plus l'apanage de quelques privilégiés* »¹.

Face à l'échec des politiques sectorielles, il est nécessaire de redéfinir en profondeur les aides aux jeunes et de mettre en œuvre une politique globale et cohérente leur permettant d'être autonomes.

Il est urgent de garantir aux jeunes adultes l'autonomie sociale, c'est-à-dire garantir les moyens leur permettant de choisir leur propre vie.

Cette revendication, qui correspond à une véritable urgence sociale, s'impose fortement dans le débat public et sera un enjeu majeur pour notre société dans les mois à venir. Déjà, cette revendication a été en partie entendue puisqu'une commission nationale sur l'autonomie des jeunes, regroupant les organisations de jeunesse, a été récemment mise en place par le gouvernement.

La Mutuelle des étudiants a acquis une conviction : notre système de protection sociale doit connaître une nouvelle évolution et répondre à cet enjeu que représente l'autonomie de la jeunesse.

La problématique de l'autonomie et du statut social de la jeunesse constituent une nouvelle exigence, tout comme la République a su prendre en compte le besoin d'une assurance maladie, d'une assurance pour les retraités, et des aides à la famille.

Nous voulons, comme le Conseil économique et social, que la période de jeunesse corresponde à « *ce passage subtil qui conduit à la raison de vivre en tant que citoyen libre, digne, responsable et solidaire* », et que l'autonomie « *permette à chaque jeune de participer activement à la construction de sa vie autonome future, qu'il s'agisse de choix professionnels, personnels et familiaux* »².

(1) Rapport du Commissariat général du Plan, *Jeunesse, le devoir d'avenir*, 2001.

(2) Rapport du Conseil économique et social, *Familles et insertion économique des adultes de 18 à 25 ans*, mars 2001.

Le chantier est ouvert.

Cela signifie mettre en cohérence la protection sociale des étudiants, les aides au logement, les bourses d'études, la fiscalité des familles pour instaurer un véritable statut social étudiant fondé sur l'universalité des droits à l'amélioration de leurs conditions de vie, comme en 1948 la mise en place du régime étudiant de sécurité sociale avait posé pour tous les étudiants le droit à une couverture maladie.

La Mutuelle des étudiants souhaite porter ce débat. D'une part, pour jouer pleinement son rôle de veille, d'expertise et d'alerte dans le domaine sanitaire et social ; mais, aussi, pour porter des revendications afin d'améliorer les conditions sanitaires et sociales des étudiants.

La jeunesse est en situation d'urgence sociale

1 – La familialisation de la prise en charge de la jeunesse produit des conséquences désastreuses

Jusque dans les années quatre-vingt, être jeune, du point de vue de l'action publique, signifiait être en formation. À partir de là, la forte poussée de la scolarité et la crise ont conduit à certains aménagements, notamment la montée en puissance des mesures d'insertion professionnelle ciblées sur les jeunes en difficulté, les jeunes non qualifiés au chômage.

L'accélération de la prolongation de la scolarité (organisée autour de l'objectif de 80 % d'une classe d'âge au bac) et la persistance d'un niveau de chômage important qui touche même parfois des jeunes très qualifiés se sont traduites, dans le champ de la protection sociale, par une série de dispositifs renvoyant la prise en charge des jeunes aux familles.

Vers la fin des années quatre-vingt, une majorité sociale implique à 25 ans se met en place. Avec la création du RMI en 1988, 25 ans est devenu l'âge déterminant l'accès à certains droits. Il définissait déjà l'accès aux mesures d'insertion et clôturait la période d'enfant à charge au titre de la fiscalité.

Tout jeune privé de recours familial avant 25 ans se trouve, du point de vue de la redistribution, dans un quasi vide juridique. Il s'agit même, selon les termes du rapport Charvet¹, d'un véritable « déni de droit ». La prise en compte de ces situations, souvent dramatiques, ne relève en effet d'aucun droit effectif, le seul recours étant alors de faire jouer diverses dispositions qui s'avèrent parcellaires, enchevêtrées et de surcroît peu cohérentes entre elles.

L'évolution se poursuit avec la loi famille de 1994 qui constitue le point d'orgue d'une évolution qui fait reposer la prise en charge du jeune sur la famille. Cette loi prend acte de l'allongement de la jeunesse et des charges plus lourdes pour les familles que cela induit.

(1) Rapport du Commissariat général du Plan, *Jeunesse, le devoir d'avenir*, 2001.

Elle va décider de relever l'âge de versement des prestations familiales et repousser ainsi la limite de 18 ans dans le concept d'enfant à charge. Dès lors, la philosophie est clairement établie : il s'agit d'aider les familles à aider les jeunes. L'idée d'une aide directe, de favoriser l'autonomie des jeunes eux-mêmes n'est même pas évoquée.

Depuis, peu à peu, est apparue une interrogation sur l'extension continue de la catégorie « grand enfant ». Les jeunes peuvent-ils encore longtemps être considérés dans le champ de la protection sociale seulement comme des « donnant droit » au profit de leur famille ? L'idée d'une prise en compte des jeunes comme titulaires de droits commence à faire son chemin.

Il est temps de remettre en cause substantiellement la conception de jeune comme un enfant à charge parce qu'en formation.

En effet, il y a matière à réflexion sur l'incidence qu'a le renvoi systématique vers la famille dans les relations parents-enfants. On peut s'interroger sur l'impact de ce rattachement sur l'attachement affectif.

Sur ce point, l'apport de la sociologie et, en particulier, de la sociologie de la famille est considérable. François de Singly évoque de façon très convaincante les mécanismes qui sont à l'œuvre au sein de la famille qui prend en charge le jeune adulte.

Il évoque bien un phénomène de dépendance des jeunes adultes vis-à-vis de la famille, dépendance économique bien sûr, mais dépendance qui est aussi un frein à des relations basées sur l'équilibre. « *Les travaux sur les échanges entre les générations, dans le cadre de la théorie du don, nous apprennent que le don a une contrepartie, le contre-don. En l'occurrence, l'enfant-adulte reçoit un cadeau qui n'est pas sans prix : il reste dépendant de ses parents qui disposent ainsi d'une ressource de pouvoir.* »

Cela ne signifie pas une dégradation des relations familiales, car depuis 68 notamment, la négociation est devenue un mode normal de régulation des relations familiales.

Pourtant, il ne faut pas, dans le cadre de la relation intergénérationnelle, penser que le maintien de dépendance économique entre parents et enfants soit positif : elle nuit à la construction d'une identité personnelle, elle infantilise et déresponsabilise.

François de Singly note « *qu'il n'est pas sain, du point de vue de la logique de l'autonomisation individuelle dans les sociétés contemporaines de contraindre certains de ses membres à rester sous la coupe. C'est oublier que l'invention de l'État providence, par exemple avec le régime des retraites, a eu pour objectif de desserrer les contraintes entre les générations à titre privé, afin de rendre plus libres les relations entre les parents des différentes générations* »¹. Il finit par s'interroger (ironiquement) sur la question de savoir pourquoi les jeunes seraient

(1) « La question politique des jeunes adultes », François de Singly, in *Couple filiation et parenté aujourd'hui*, rapport d'Irène Théry.

enchantés d'une situation refusée (ou mal vécue) par les générations plus âgées.

Enfin, dernier apport de la sociologie de la famille : la dépendance personnelle (vis-à-vis de la famille) et la dépendance impersonnelle (vis-à-vis de l'État) sont bien différentes. Dans la seconde, le contre-don – c'est-à-dire le pouvoir qu'a le donneur sur le bénéficiaire – n'existe pas ou peu. La personne qui bénéficie du don ne se sent pas redevable de la même façon. Cette différence est positive dans la mesure où l'État providence qui a non seulement diminué l'incertitude des lendemains a aussi permis de réduire les situations de dépendance personnelle.

2 – Les jeunes sont les premiers touchés par la précarité

• *La précarité face à l'emploi et à l'insertion*

La précarité des jeunes est particulièrement inquiétante. En France, leur taux d'activité est le plus bas d'Europe, leur taux de chômage est l'un des plus élevés, de même que le taux de pauvreté. Par exemple, le taux d'actifs parmi les 15-24 ans n'est que de 32 % en France, alors qu'il est de 60 % en Allemagne.

Le niveau de vie des jeunes a baissé depuis quelques années (20 % des moins de 25 ans se trouvent en dessous du seuil de pauvreté, contre 5 % en 1970). En 1995, on estimait à 1,8 million le nombre de jeunes de moins de 25 ans vivant avec leurs parents au-dessous du seuil de pauvreté ¹.

Selon le rapport d'évaluation de 1993 de l'ANPE, un quart des jeunes pourraient avoir besoin, à un moment de leur parcours d'insertion, d'une mesure d'aide. Parmi ceux-ci, 10 % sont dans une situation de détresse sociale.

Par ailleurs, les estimations portent à 800 000 le nombre de jeunes non scolarisés de moins de 25 ans qui forment la clientèle des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle.

La précarité face à l'emploi et à l'insertion touche en premier lieu les jeunes, qui sont particulièrement concernés par les formes précaires d'emploi : le taux d'emploi temporaire est cinq fois plus élevé pour l'ensemble des 15-29 ans que pour le reste des adultes. Les jeunes représentent 80 % des recrutements sous contrat à durée déterminée (CDD) ².

La stabilisation dans l'emploi ne s'opère en moyenne qu'à l'approche des 30 ans. Cette transition professionnelle est très différente selon le niveau et la nature du diplôme. Elle se traduit, pour les jeunes les moins diplômés, par l'entrée dans des carrières de précarité durables et, pour une fraction d'entre eux, conduit à l'exclusion professionnelle.

Enfin, la moitié des jeunes sortants scolaires connaissent quatre situations d'activité ou plus en cinq ans, quel que soit le diplôme.

(1) Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Rapport 2000*.

(2) Rapport du Conseil économique et social de mars 2001.

Une période de quatre à cinq années est nécessaire pour atteindre une situation professionnelle relativement stabilisée. Cependant, les plus fortement diplômés sont moins affectés par le risque de précarité : 40 % d'entre eux ne connaissent qu'un seul employeur sur la durée des cinq ans.

Les inégalités se cumulent et s'enchaînent : le chômage ou la précarité rendent difficile l'accès au logement, et maintiennent le jeune dans la dépendance familiale.

• *La situation spécifique des étudiants*

Parallèlement, on peut noter que les inégalités sociales touchent aussi le monde étudiant. Ce constat n'est pas neuf ; depuis quelques années, la précarisation croissante des étudiants nourrit les inquiétudes. Observatoire de la vie étudiante, rapport Dauriac, Haut Comité de la santé publique... les rapports et les études se succèdent pour souligner les inégalités fortes du monde étudiant et le renforcement des situations de dépendance auxquelles il est confronté.

La dernière enquête de l'Observatoire de la vie étudiante, qui met en lumière le fort taux de salariat étudiant, est très éclairante de ce point de vue ¹.

Les étudiants sont nombreux (77 %) à avoir recours à une activité rémunérée. Mais 28 % n'exercent cette activité que l'été. Près d'un étudiant sur deux exerce une activité rémunérée au cours de l'année universitaire et les situations sont très variables : 41 % travaillent au moins à mi-temps, 19 % régulièrement, 29 % occasionnellement. 88 % ont une activité parallèle à leurs études, les autres ayant une activité intégrée aux études.

Ces chiffres, très importants, doivent nous pousser à réagir car l'exercice régulier d'une activité rétribuée sans rapport avec les études diminue les chances de réussite et va de pair avec le retard dans les études. On a de bonnes raisons de penser que l'échec universitaire favorise l'exercice d'une activité rémunérée concurrente des études. C'est sans doute un bon exemple de mécanisme circulaire et cumulatif : l'échec entraîne une détérioration des conditions de vie et le travail salarié est une conséquence de l'absence de réussite.

En effet, selon l'OVE, les étudiants salariés sont moins nombreux proportionnellement que les autres étudiants à avoir réussi la totalité des examens auxquels ils se sont présentés l'année précédant l'enquête (46,6 % contre 61 %) ; ils sont aussi plus nombreux à avoir abandonné les études dans lesquelles ils s'étaient engagés (5,2 % contre 3,3 %).

Négliger tout le champ des conditions de vie et de la situation sanitaire et sociale des étudiants reviendrait à nier une grande partie des causes de l'échec à l'université.

(1) « Enquête de l'Observatoire de la vie étudiante », réalisée auprès de 26 000 étudiants, édition 2002.

3 – Les conséquences de l’absence de statut sur la santé des jeunes

En ce qui concerne la santé, le constat est rude. Dans son rapport de février 1998, le Haut Comité de la santé publique mettait l’accent sur la situation sociale de la jeunesse et faisait le constat suivant : « *Il existe en France un véritable problème d’intégration des jeunes dans la société, qui peut conduire à une absence de perspectives d’avenir et à un sentiment d’inutilité générateurs de mal-être, voir d’une véritable souffrance psychique à l’origine de comportements à risque* »¹.

Les comportements à risques touchent de plus en plus de jeunes (alcool, drogues, conduite en état d’ivresse...).

Selon l’enquête LMDE qui vient d’être publiée², seulement 70 % des étudiants déclarent ne jamais conduire après avoir bu (83 % des filles). Que 30 % des étudiants et 17 % des étudiantes, ayant le permis, avouent conduire après avoir ingéré de l’alcool, alors que les accidents de la circulation demeurent la première cause de mortalité chez les jeunes, ne nous paraît pas acceptable.

Nous n’avons pas posé la même question sur la conduite après consommation de cannabis, mais rien ne permet d’imaginer que les étudiants feraient preuve d’un plus grand sens des responsabilités.

On voit bien alors les comportements : on consomme des substances désinhibantes dans les fêtes et on prend le volant pour rentrer chez soi.

Ce phénomène de comportement à risque se double d’un fort taux de détresse psychologique chez les jeunes.

La France est le pays d’Europe le plus touché par le suicide des 15-24 ans. Les moins de 25 ans représentent un tiers des tentatives de suicide. Parmi les jeunes en insertion, 15 % ont déjà fait une tentative de suicide, contre 6,5 % des jeunes scolarisés, 25 % se déclarent violents.

Toujours selon le Haut Comité de la santé publique, dans son rapport plus récent de février 2000, « *l’état de santé d’un nombre de jeunes est préoccupant, comme nous l’ont montré les indicateurs de souffrances psychiques : dépressions, tentatives de suicide, violences subies et agies, accidents...* »

Plus que des pathologies « classiques », les jeunes éprouvent des difficultés d’ordre psychologique : anxiété, fatigue, insomnies, troubles du sommeil, tentatives de suicide.

Quand on demande aux jeunes de qualifier d’un mot leur génération, c’est « angoissée » qui arrive en tête (45 %) devant « désabusée » (26 %) et « sacrifiée » (10 %), selon une enquête de Médiamétrie. La

(1) *La progression de la précarité en France et ses effets sur la santé*, rapport du Haut Comité de la santé publique de février 1998.

(2) Enquête LMDE portant sur un échantillon représentatif de 5 000 affiliés, avril 2002.

même enquête rappelle que 17 % des jeunes déclarent consommer des calmants ¹.

Bien entendu, les jeunes issus des milieux les plus pauvres subissent le plus ces incidences sur la santé, mais elles concernent tous les jeunes.

L'enquête LMDE montre que 8,65 % des étudiants (4,3 % des garçons et 12,1 % des filles) déclarent consommer des calmants en période d'examen ou de stress et 6,9 % consomment des stimulants (6,2 % des garçons et 7,6 % des filles).

Que 15,6 % des étudiants consomment soit des calmants soit des stimulants n'est pas négligeable. D'autant que seulement 1,9 % de ceux qui vont voir un spécialiste consultent un psychologue ou un psychiatre. Notre étude sur la consommation médicale confirme la faiblesse des consultations neuro-psychiatriques puisqu'elle révèle que 3 % seulement de nos affiliés ont eu au moins une consultation neuro-psychiatrique (CNP) dans l'année universitaire 2000-2001.

Il faut noter que ce n'est pas nouveau. Dans une enquête publiée en 1994 par la MNEF, 3 % indiquaient prendre des anxiolytiques, des antistress ou du Lexomil, et 4 % « fonctionnaient » au Guronzan.

En ce qui concerne la santé des étudiants, vue par les étudiants eux-mêmes, seulement 18 % déclarent n'avoir aucun problème de santé, 74 % déclarent ressentir de la fatigue et 55 % se sentent anxieux. Les garçons (24,1 %) sont plus nombreux que les filles (13,2 %) à déclarer n'avoir aucun problème.

Enfin, 64 % des étudiants pratiquent l'automédication, parmi lesquels on dénombre plus de femmes que d'hommes. Autrement dit, à peine plus d'un tiers des étudiants ne prennent jamais de médicaments sans ordonnance.

Enfin, on constate de façon générale des phénomènes de report de soins qui doivent nous interroger, ces reports de soins touchent la population jeune et de façon plus marginale la population étudiante.

Une étude du CSA ² de 1999 révèle que 44 % des jeunes n'utilisent pas, ou faiblement, de soins médicaux. De la même manière, 27 % des jeunes interrogés ont dû renoncer, au cours de l'année écoulée, à au moins un soin pour des raisons financières.

Chez les étudiants, le régime étudiant de sécurité sociale prouve son efficacité. 77,7 % des étudiants ont vu un généraliste au cours des douze derniers mois et ceux qui n'en n'ont pas vu déclarent ne pas en avoir eu besoin. Le manque d'argent n'est cité que de manière extrêmement

(1) Audition du directeur général adjoint de Médiamétrie devant la commission « Jeunes et politiques publiques ».

(2) « Les attentes des 18-25 ans à l'égard du système de santé et de la protection sociale », sondage réalisé auprès de 807 personnes âgées de 18 à 25 ans, du 9 au 14 juin 1999.

marginale et aucune corrélation n'est possible entre ceux qui n'ont pas vu de généraliste et les revenus des parents.

Cependant 70 % des filles et 51 % des garçons déclarent avoir consulté un spécialiste au cours des douze derniers mois. Alors que les revenus des parents n'induisent aucune spécificité pour l'accès au généraliste, on constate en revanche que seulement 52 % des étudiants issus de revenus parentaux inférieurs à 8 000 francs mensuels consultent un spécialiste alors qu'ils sont 66 % si leurs parents gagnent plus de 15 000 francs par mois.

La même observation s'impose lorsqu'il s'agit de commenter le taux de mutualisation des étudiants : alors que 92 % des étudiants déclarent avoir une complémentaire santé, ils ne sont plus que 84 % chez ceux dont les parents ont les revenus les plus faibles.

Nous devons donc mener une réflexion et prendre position pour que l'épanouissement, la réussite universitaire ou la qualité de l'insertion sociale des étudiants – et plus largement des jeunes – soient améliorés.

Le rôle de la Mutuelle des étudiants est d'agir sur tout ce qui permet de placer les étudiants et les jeunes dans des conditions de bien être physique et moral et contribuer, en améliorant leurs conditions de vie, à leur donner les meilleures chances de réussite.

La Mutualité étudiante, première pierre d'un statut social pour les jeunes

« Le régime étudiant de sécurité sociale constitue la première et la plus importante des tentatives faites dans le monde pour donner aux étudiants, naguère encore considérés comme des fils de famille privilégiés et irresponsables, un statut social et des responsabilités réelles dans la gestion de leurs propres affaires », Jacques A. Gau, Le régime étudiant de Sécurité sociale, 1960.

1 – Le régime étudiant de sécurité sociale : modèle unique d'autonomie sociale et d'autonomie de gestion pour les étudiants

Globalement, depuis 1948, il est permis d'affirmer que la Mutualité étudiante a su, à la fois, garantir aux étudiants un bon niveau de remboursement de leurs dépenses de santé, développer une offre de soins adaptée à la spécificité du milieu, anticiper et accompagner leurs conséquences sanitaires.

La campagne de vaccination antituberculeuse d'abord, la mise en place des bureaux d'aide psychologique universitaires au milieu des années cinquante, la création de centres de soins, témoignent de cette immersion de la Mutualité étudiante dans la réalité sanitaire du monde étudiant.

Lorsqu'à la fin des années soixante, l'entrée massive des filles à l'université bouscule l'ordre moral antérieur, des revendications nouvelles apparaissent (sexualité, contraception, IVG), c'est la MNEF qui, avec

le Planning familial et le MLAC, apporte une réponse concrète aux étudiantes. C'est aussi elle qui s'implique de tout son poids dans la mobilisation qui conduira en 1976 au vote de la loi Veil.

La récente enquête menée par la Mutuelle des étudiants le confirme clairement : 93 % des étudiants ont une couverture complémentaire, ce taux de couverture est supérieur de 9 points à la moyenne de la population et de 29 points à celle des inactifs (CREDES, 1998) ¹.

Plus intéressante encore est la comparaison avec le taux de mutualisation de la population jeune totale, étudiante ou non : 71 % seulement des jeunes, toute catégorie confondue, disposent d'une couverture complémentaire.

L'écart avec la mutualisation des étudiants révèle à quel point le régime étudiant de sécurité sociale fonctionne comme un moteur d'assimilation aux salariés et rapproche l'étudiant du statut du salarié qu'il sera demain.

Cela montre aussi clairement que le jeune non étudiant a moins facilement accès à une couverture complémentaire. Preuve aussi que notre système qui confie la gestion du régime obligatoire aux mutuelles étudiantes favorise l'adhésion à une mutuelle.

L'originalité de la Mutualité étudiante réside dans sa capacité à être tout à la fois un organisme de protection sociale, un outil sanitaire de prévention et d'offre de soins, un lieu d'éducation à la citoyenneté sociale, une chambre d'écho de la vie étudiante et une composante du mouvement social capable de porter, pour son milieu, de nouvelles conquêtes.

De ce point de vue, la question du statut social de l'étudiant qui est en train de s'imposer aujourd'hui, avec la création de la commission nationale autonomie, sous la dénomination d'autonomie de la jeunesse, est illustrative.

La loi de 1948 de création de la sécurité sociale étudiante a incontestablement été la base de cet édifice qui n'est toujours pas achevé.

L'option, retenue en 1948, portée par l'UNEF, consacre l'autonomie de l'étudiant. L'étudiant est un « jeune travailleur intellectuel », sa protection sociale n'est pas dépendante de celle de ses parents ou de leurs revenus. Elle lui est propre et découle de la spécificité de ce temps de vie et d'activité qu'est la période étudiante.

Ce choix de favoriser l'autonomie produit des conséquences positives sur le comportement sanitaire.

Les étudiants autonomes, c'est-à-dire décohabitants, ne sont pas plus mal soignés que les autres, bien au contraire. L'enquête LMDE constate que les jeunes filles sont plus nombreuses à aller chez le gynécologue lorsqu'elles n'habitent pas chez leurs parents.

(1) « Enquête sur la santé et la protection sociale » (ESPS), 1998.

En confiant aux étudiants la gestion de leur régime de sécurité sociale, comme il avait confié aux salariés la gestion du régime général, le législateur confirme la cohérence du système qu'il met en place : autonomie sociale et autonomie de gestion.

C'est significatif car, à l'époque, la majorité civile était à 21 ans, et l'âge d'entrée dans le régime étudiant de protection sociale a été fixé à 20 ans. Le régime étudiant faisait donc de l'étudiant de 20 ans un mineur socialement émancipé.

Aujourd'hui, c'est à partir de 16 ans que l'étudiant peut être affilié au régime étudiant de sécurité sociale. Ainsi la majorité sociale est-elle acquise encore une fois avant la majorité civile.

Ce qui est affirmé, c'est donc la possibilité pour l'étudiant de décider, d'être maître de ses propres choix. Aujourd'hui, la gestion étudiante fait la différence entre un simple guichet de remboursements et une mutuelle capable d'adapter son action à la réalité quotidienne de la vie étudiante.

Droit à des ressources dignes, droit au logement, droit à la santé, autonomie de la personne relèvent désormais des droits fondamentaux qu'une démocratie moderne et développée a pour ambition de garantir à tous.

Progressivement, les couches de populations fragiles et précaires se voient reconnaître un statut.

Sans doute dynamisés par une plus forte croissance économique et une plus grande confiance en eux-mêmes et en leur avenir, les étudiants expriment avec détermination leur revendication d'autonomie.

La Mutualité étudiante en est la première étape.

2 – Élargir la protection sociale étudiante aux jeunes en formation dès 16 ans

Nous ne cessons de démontrer qu'il existe bien une aspiration commune et des besoins communs à l'ensemble de la jeunesse. Les différents rapports publiés ces dernières années montrent à quel point il est temps d'uniformiser les dispositifs en direction des jeunes, notamment sur le terrain de la protection sociale.

Parce qu'il répond à une problématique de risques sociaux communs à la jeunesse et parce qu'il est adapté à une réalité sociale, le régime étudiant de sécurité sociale mérite d'être élargi à l'ensemble des jeunes en formation dès 16 ans.

Cela constituerait une première reconnaissance du droit à l'autonomie pour les jeunes.

Depuis 1948, les étudiants ont prouvé qu'ils étaient capables de gérer eux-mêmes leur protection sociale, et d'assumer pleinement à la fois le rôle central de service public de la Santé et de protection complémentaire.

Surtout l'enquête que nous avons menée auprès de nos affiliés montre que la population étudiante est mieux couverte que le reste de la population jeune ¹.

Ces chiffres attestent que l'existence d'un régime spécifique de sécurité sociale, qui est adapté à une réalité sociale, favorise la mutualisation et l'accès à la santé pour tous.

Le savoir-faire et la connaissance du monde étudiant amènent la Mutualité étudiante à mener des campagnes de prévention et d'éducation à la santé qui sont adaptées à un public jeune.

En effet, qui est mieux placé qu'un jeune pour parler de prévention à d'autres jeunes ? Qui est mieux placé que la Mutualité étudiante pour exercer pleinement un rôle d'expertise et de veille sanitaire de la jeunesse ?

Enfin, la gestion autonome du régime étudiant de sécurité sociale par les jeunes est un vecteur de citoyenneté sociale et d'autonomie.

Gérer soi-même sa santé, mener des actions de prévention dans son milieu, jouer un rôle de transformation sociale constituent un apprentissage de la citoyenneté considérable pour la jeunesse.

Le régime étudiant de sécurité sociale (RESS) est, de ce point de vue, un modèle à étendre.

Il s'agit pour nous de le développer et de l'améliorer, en l'élargissant à tous les jeunes en formation.

Construire un statut social pour les jeunes

1 – Les aides matérielles à l'autonomie

Même si les jeunes sont majeurs civilement, la société ne leur accorde de reconnaissance que lorsqu'ils ont atteint le statut de salarié. Il est urgent de réformer en profondeur le système d'aide sociale afin de permettre aux étudiants de suivre leur formation dans de bonnes conditions et à de nombreux jeunes, aujourd'hui exclus du système éducatif, de poursuivre des études.

La formation et l'éducation sont des éléments déterminants de l'accès à la citoyenneté sociale et donc de l'autonomie sociale.

Au-delà d'une aide financière, la revendication d'autonomie constitue un véritable choix de société. Car il s'agit bien de donner aux jeunes les moyens de faire leurs propres choix de vie. C'est aussi un processus d'intégration sociale et cela permet de sortir nombre de jeunes d'une situation de précarité.

(1) Chiffres de l'enquête du CSA, *Les attentes des 18-25 ans à l'égard du système de protection sociale*.

La reconnaissance d'un statut social pour les jeunes ne passera que par une refonte complète de notre système socio-fiscal et par une refonte du système des aides actuelles accordées aux jeunes.

L'autonomie doit passer par une première étape préalable et nécessaire : la mise en place d'une aide financière.

Et l'autonomie intellectuelle doit être précédée d'une autonomie financière ; c'est elle qui donne à chaque jeune le choix de bâtir son propre projet de formation ou d'insertion, faisant en sorte que les jeunes ne subissent plus la précarité matérielle ou les inégalités sociales.

• *L'allocation d'autonomie*

Créer une allocation d'autonomie pour tous les jeunes constitue une réponse à une aspiration commune à l'ensemble de la jeunesse, l'autonomie, et à un besoin commun de formation.

Cette allocation serait versée à tous les jeunes, qu'ils soient inscrits dans le système éducatif ou qu'ils suivent une formation leur permettant de déboucher sur une insertion. L'allocation autonomie doit être un droit universel.

– L'allocation autonomie n'est pas un minimum social (ce n'est pas un « RMI jeune »), ni un prêt, mais un véritable droit à la formation permettant de construire un véritable projet de vie. Elle s'accompagne de la notion de projet de formation et s'inscrit dans un dispositif plus large d'insertion sociale.

– Ce dispositif ne doit pas s'apparenter à un contrat individuel que le jeune passerait avec la société. Au contraire, il doit être une sorte de contrat social universel que la société passe avec la jeunesse.

– L'allocation d'autonomie serait versée mensuellement à tous les jeunes qui feraient une déclaration fiscale indépendante de celle de leurs parents.

– L'allocation d'autonomie peut être individualisée selon certains critères : logement indépendant, éloignement entre le lieu d'étude et le logement...

– L'allocation d'autonomie doit être d'un montant suffisant pour que le jeune puisse se consacrer pleinement à sa formation (environ 700 euros par mois, soit 4 500 francs ¹). Il est vraisemblable que cela doit conduire à s'interroger sur le montant des minima sociaux (RMI, SMIC).

– Les modes de financement existent et sont divers. L'allocation d'autonomie remplacerait les différentes aides existantes. Voici quelques pistes : refonte fiscale et solidarité nationale (suppression de la demi-part fiscale des parents, redistribution du quotient familial), système de solidarité professionnelle (cotisations patronales...), refonte du système actuel des aides sociales du CROUS.

(1) L'Observatoire de la vie étudiante estime les besoins financiers mensuels d'un étudiant à 4 500 francs/mois.

• *Les aides spécifiques pour les jeunes handicapés*

Une aide spécifique supplémentaire est nécessaire pour permettre aux jeunes handicapés, scolarisés ou non, de surmonter leur handicap dans la vie quotidienne et d'accéder pleinement à leur autonomie.

Actuellement, aucune aide significative n'est accordée aux jeunes handicapés à partir de 16 ans pour leur permettre d'être autonomes. Avant 20 ans, les parents perçoivent une aide spécifique dérisoire de la part du comité départemental d'éducation spécialisée, et à partir de 20 ans le jeune perçoit une allocation adulte handicapé (AAH) tout au long de sa vie.

Nous proposons d'étendre l'allocation adulte handicapé (AAH) à tous les jeunes à partir de 16 ans, pour leur permettre de vivre leur autonomie matérielle.

• *Favoriser l'accès à un logement autonome*

La cohabitation avec les parents est importante, elle reste majoritaire jusqu'à 23 ans comme le montrent diverses enquêtes. Elle est deux fois plus importante en France pour les 25-29 ans (20 % en 1998 selon l'INSEE).

La décohabitation correspond à une aspiration majeure des jeunes. Près des trois quarts des jeunes voudraient vivre seuls ou en couple alors qu'ils ne sont que 45,5 % dans ce cas. Parmi les jeunes habitant chez leurs parents, seuls 11,2 % d'entre eux en ont fait le choix. Pour un nombre non négligeable de jeunes, le premier logement est payé ou fourni par les parents.

Ces données montrent que la « dépendance » à l'égard de la famille est grande.

Nous proposons :

- la mise en place d'une couverture logement universelle (CLU) qui devra permettre de garantir l'accès à un logement et de lever l'obstacle de la caution parentale et de la garantie (qui sont aujourd'hui, pour les jeunes, la contrainte financière majeure pour accéder à un logement indépendant) ;
- une politique volontaire de construction de logements pour les étudiants et les jeunes ;
- de favoriser l'accès au parc social (HLM) pour les jeunes, ce qui permettrait par ailleurs de développer la mixité sociale dans ces résidences.

• *Démocratiser et favoriser l'accès aux loisirs et à la culture*

Les habitudes culturelles et sportives se forgent pendant la période de la jeunesse. Ce sont des éléments déterminants d'émancipation sociale, d'épanouissement personnel et d'apprentissage de la citoyenneté. Permettre l'autonomie des jeunes, c'est aussi leur permettre d'avoir le temps et les moyens de se divertir.

Force est de constater qu'aujourd'hui l'accès à la culture et aux loisirs est inégalitaire, seuls les jeunes les plus favorisés y ont accès. Malheureusement, peu de dispositifs existent pour favoriser la démocratisation

en la matière. Quand ils existent, il s'agit d'initiatives municipales et ces initiatives sont à développer.

La Mutuelle des étudiants est favorable à la mise en place d'un passeport qui donnerait accès à une tarification spéciale pour les jeunes sur les activités culturelles et sportives : cinéma, concerts, musées, théâtre, événements sportifs...

2 – Favoriser l'accès de tous à une protection sociale de qualité

• Favoriser les campagnes de prévention par et pour les jeunes

Déjà, en 1982, un rapport sur la santé en milieu universitaire faisait le constat suivant : « *Le degré atteint dans le domaine de la prévention est l'indicateur le plus significatif de la capacité d'une population à prendre en charge démocratiquement son destin. La promotion de la santé comme perspective d'épanouissement est le meilleur garant que la démocratisation se réalisera avec les citoyens, et leur participation active à la création de leur propre avenir* »¹.

Face à la situation sociale nouvelle dans laquelle se trouve la jeunesse, les réponses que le système de santé apporte ne sont plus satisfaisantes. L'amélioration de l'état sanitaire et social des jeunes passe par une action dans le domaine de la prévention.

La jeunesse est une période où l'éducation à la santé et la prise de conscience des problèmes d'hygiène et de sécurité peuvent jouer un rôle important pour l'avenir. En effet, les habitudes sanitaires adoptées lorsque l'on est jeune ont des répercussions sur toute une vie.

L'éducation à la santé par et pour les jeunes est un élément déterminant de l'autonomie et de l'émancipation des jeunes dans la société. L'éducation à la santé est un pas vers l'accès à la citoyenneté.

En ce sens, les actions concrètes de la Mutualité étudiante concernant l'accès aux soins et les comportements face à la santé ont une portée significative sur leurs habitudes de soins. Les chiffres de l'enquête LMDE auprès de ses affiliés le prouvent.

Alors que les étudiants étaient 47 % à se protéger à chaque fois en cas de pluralité de partenaires, il y a dix ans, selon une enquête de la MNEF, sur le même type de population, aujourd'hui, ils ne sont plus que 12 % à ne jamais utiliser de préservatif !

Cela montre que les campagnes d'information et de prévention ont porté leurs fruits chez les étudiants et il n'y a pas ce retour en arrière observé dans d'autres milieux. Ce sont notamment les mutuelles étudiantes qui ont pris en charge la prévention Sida/MST, les résultats témoignent sans aucun doute de la plus grande efficacité d'une prévention de proximité élaborée et portée par les étudiants eux-mêmes, à travers leurs institutions mutualistes.

(1) *Pour un service de promotion de la santé des étudiants*, rapport auprès du ministre de l'Éducation nationale, 1982.

Cela confirme que la prévention est plus efficace lorsqu'elle est portée par les pairs.

De la même manière, sensibiliser les jeunes avec un discours réaliste et percutant a toujours plus d'impact que lorsqu'on a recours à des discours moralisateurs et culpabilisants.

Ces discours ont prouvé leurs limites auprès de la population jeune.

De ce point de vue, les actions de prévention relatives au risque routier ou aux dangers du tabac et de l'alcool sont des exemples édifiants. Plutôt que de dire aux jeunes « si tu conduis, tu ne bois pas », il nous paraîtrait plus efficace de dire « si tu bois, si tu fumes des joints, si tu tournes aux ecstas, tu passes le volant à celui qui est clean ».

Aujourd'hui, quelle institution est mieux positionnée, si ce n'est la Mutualité étudiante, pour faire de la prévention par et pour les jeunes ? Un jeune sur deux est inscrit à l'université, 50 % des jeunes connaissent et sont quotidiennement en contact avec la Mutualité étudiante.

Il s'agit donc de donner les moyens à la Mutualité étudiante de mener des campagnes de prévention avec l'ensemble des acteurs du monde étudiant.

Cet enjeu mérite que les missions de prévention soient prises en compte dans le financement de la sécurité sociale étudiante.

• ***Renforcer l'accès aux soins***

Répondre aux phénomènes de reports de soins, c'est d'abord répondre à la question de l'accès aux soins pour les jeunes. En ce sens, l'amélioration et le développement de centres de soins spécifiques pour les jeunes et gratuits seraient une avancée significative dans l'accès à la santé pour tous.

Nous sommes favorables à la création de « maisons de la santé », qui intégreraient les missions des centres de soins (consultation médicale et accès aux soins gratuits), des médecines préventives universitaires (prévention, dépistage, soutien psychologique) et des bureaux d'aide psychologique universitaires.

Ces maisons de la santé devraient être implantées à proximité des lieux de vie étudiants, c'est-à-dire dans les lieux de vie universitaires.

Ces maisons de la santé pourraient :

- assurer des permanences médicales et offrir la possibilité de consulter un médecin (généralistes, psychologues, gynécologues...)
- favoriser l'autonomie des étudiants en limitant tout contrôle social ;
- identifier les besoins de santé physique, mentale et sociale des étudiants afin d'élaborer des programmes pertinents ;
- assurer l'accueil et l'écoute des étudiants, informer les étudiants sur leur santé et sur les possibilités qui leur sont offertes à l'université et à l'extérieur ;
- participer à la protection des étudiants face à leur milieu (études, lieux et modes de vie, alimentation, environnement...)

– participer à la solution des problèmes particuliers des groupes à besoins spécifiques (étudiants étrangers et étudiants handicapés par exemple).

La Mutuelle des étudiants tente de faire avancer ce concept de « maisons de la santé », en partenariat avec l'Éducation nationale et les autres mutuelles (notamment des personnels), afin de mutualiser l'offre dans le monde universitaire.

Ce modèle de centres de soins spécifiques peut être étendu à l'ensemble des jeunes car il répond à une réalité et à un besoin significatif.

Conclusion

L'absence de projet collectif et l'incertitude dans laquelle se trouve la jeunesse aujourd'hui sont des thématiques fortement présentes dans le débat politique. Cela témoigne de l'urgence à mettre en forme un nouveau modèle d'organisation sociale.

Les jeunes, qui subissent par ailleurs le plus fortement les inégalités sociales et la précarité, n'ont droit à aucune prise en charge sociale.

La difficulté qu'a la société française à appréhender la situation des jeunes et à répondre à leurs aspirations, l'a amenée à faire des arbitrages mal maîtrisés. La logique de notre système de protection sociale, la difficulté de nos institutions publiques à s'adapter à de nouveaux enjeux ont contribué à considérer les jeunes comme des « vieux ados », alors qu'ils aspirent à une plus large autonomie.

Encore trop souvent, le concept d'autonomie des jeunes est opposé à celui de famille.

Pourtant, aspirer à plus d'autonomie ne signifie pas vouloir rompre avec sa famille. Au contraire, permettre l'autonomie c'est permettre aux jeunes de se responsabiliser au sein de leur famille.

C'est aussi favoriser les solidarités intergénérationnelles et la coexistence des générations dans leur autonomie et leur interdépendance.

Ainsi, l'existence de la Mutualité étudiante n'a pas délité le lien entre l'étudiant et sa famille. Au contraire, elle a responsabilisé l'étudiant dans la gestion de sa propre santé. À notre sens, l'autonomie ne peut que renforcer les relations au sein de la famille. Et on ne peut pas nier que maintenir un jeune en situation de dépendance financière vis-à-vis de ses parents tend à polluer les rapports familiaux.

La jeunesse a fortement posé la question de l'autonomie et imposé cette problématique dans le débat public.

Cette question constitue un enjeu politique majeur pour la société dans les mois à venir.

Les propositions que nous formulons ici nécessitent, en préalable, un regard nouveau sur la jeunesse, et une prise de conscience des enjeux qui s'offrent à la société. Parce qu'il s'agit à travers les jeunes de préparer l'avenir.

Nous avons l'ambition de convaincre qu'il faut mettre en place une politique de long terme. Nous proposons d'apporter des solutions aux risques communs à l'ensemble des jeunes et, par conséquent, de les mettre en situation de sécurité sociale.

Cette idée n'est pas nouvelle. Déjà à la Libération, les étudiants obtenaient une première reconnaissance de leur autonomie à travers la création du régime étudiant de sécurité sociale. Toujours à la même époque, une proposition de loi (qui n'a malheureusement jamais vu le jour) pour une allocation d'étude a été présentée au débat et au vote du Parlement. Depuis, les organisations de jeunesse, et en premier lieu l'UNEF, se battent au quotidien pour faire valoir la revendication d'autonomie.

Aujourd'hui, il est temps de créer un statut social qui offre à tous les jeunes les mêmes chances de réussir ; il est temps que les jeunes soient reconnus comme des acteurs à part entière de la société. Les pouvoirs publics doivent se saisir de ce débat pour y apporter des réponses.

En conclusion, il est temps que la société fasse le pari de la jeunesse.

Contribution du MEDEF

Le MEDEF demande à la commission :

- d'appréhender les jeunes et leur qualification comme un enjeu majeur pour permettre aux entreprises et à la France de relever le défi de la mondialisation ;
- de veiller à l'optimisation des dispositifs publics existants pour relever le défi de la réduction des déficits publics et ne pas laisser s'accroître le paradoxe entre chômage et pénuries de compétences ;
- d'être vigilante quant aux conséquences de propositions qui affaibliraient le lien familial, les années à venir appelant à une solidarité accrue entre les générations, pour relever le défi de la démographie.

Le MEDEF rappelle que le Parlement attend de la commission, des propositions permettant d'accompagner les jeunes de 16 à 25 ans dans « un projet personnel de formation et d'accès à l'emploi ».

Offrir à la jeunesse une autre perspective que celle d'un revenu d'assistance

Pour le MEDEF, l'instauration d'un « RMI jeune » n'est pas une réponse adaptée à ces défis, et traduit moins encore une demande spontanée et générale de la jeunesse.

Traiter la question de l'autonomie des jeunes en terme d'indépendance financière enfermerait la jeunesse dans une situation d'assistance

contraire aux objectifs recherchés et serait interprété par elle comme un désengagement de la société à son égard.

Les enjeux à venir appellent une ambition plus forte et plus conforme à l'image que la société doit avoir de sa jeunesse, que le MEDEF refuse d'appréhender en termes de « risque social et de gestion de ce risque », comme cela a pu être exprimé au sein de la commission.

Instaurer un « revenu d'autonomie » pour les jeunes aurait un impact direct sur leur motivation à accéder au marché du travail et serait un frein pour le nombre important d'entre eux qui quittent le système éducatif sans aucun diplôme, pour lesquels il est souhaitable de renforcer l'accompagnement à l'emploi.

Il faut également être bien conscient que pour une part significative de chaque génération, « savoir écrire, lire et compter » est une question devant être traitée comme un préalable à cette question de l'autonomie. Sans ce bagage minimum, aucun jeune ne peut correctement s'insérer dans la société et le monde du travail :

– 10 % de l'ensemble des jeunes hommes convoqués aux « journées d'appel de préparation à la défense » manifestaient, en 1999, de réelles difficultés en lecture ;

– l'étude PISA 2000 de l'OCDE souligne que 15 % des jeunes français ayant atteint l'âge de la fin de scolarité obligatoire avaient un niveau de « compréhension de l'écrit » insuffisant pour passer de l'école au monde du travail sans difficulté et tirer profit de la formation tout au long de la vie.

Il s'agit d'une mission et d'une responsabilité fondamentale de l'Éducation nationale car pour ces jeunes, résorber l'échec scolaire est la condition préalable pour leur permettre d'accéder à l'autonomie.

Il convient enfin de rappeler que de nombreux rapports ont mis en évidence la nécessité de maintenir un écart favorable aux revenus du travail.

Mieux organiser la transition de la formation vers l'emploi

Préparer l'avenir des jeunes en favorisant leur insertion professionnelle est une responsabilité collective.

Dans ce but, la possibilité doit être offerte à tous les jeunes de suivre des trajectoires personnelles plus flexibles les conduisant de la formation à l'emploi. Ces trajectoires doivent répondre au souhait d'un nombre croissant d'entre eux, de se former tout en acquérant une première expérience professionnelle en même temps qu'un véritable « revenu d'activité ».

D'ailleurs, dans un grand nombre de pays de l'OCDE, les jeunes de 20 à 24 ans en cours d'études, ont un taux d'activité plus élevé soit parce qu'ils occupent un emploi à temps partiel, soit parce que les systèmes éducatifs de ces pays encouragent des parcours articulant emploi et formation.

Contrairement à ce que nous constatons en France, ces jeunes accèdent ensuite plus facilement au marché du travail et connaissent un taux de chômage plus faible.

Pour le MEDEF, créer les conditions d'une meilleure insertion professionnelle des jeunes en leur ouvrant plus largement la possibilité de concilier emploi et formation, permettant à ceux qui en expriment le souhait d'acquérir leur autonomie à partir d'un véritable revenu d'activité, doit constituer la dimension centrale de ce débat, ce qui renvoie aux propositions suivantes :

- 1 – donner à tout jeune qui le souhaite la possibilité d'accéder sous contrat de travail à une formation en alternance (« Résolutions des entrepreneurs pour la France », congrès exceptionnel du MEDEF du 15 janvier 2002) ;
- 2 – rendre possible pour tout salarié ayant arrêté ses études au niveau du secondaire et n'ayant pas obtenu une qualification professionnelle reconnue, un retour en formation par l'instauration d'une « formation qualifiante différée » s'appuyant sur la création « d'un compte épargne formation » ;
- 3 – faciliter le travail des jeunes à temps partiel par une organisation des études supérieures qui soit compatible avec l'exercice d'une activité professionnelle ;
- 4 – permettre aux jeunes ayant une activité salariée en cours d'études, d'accéder dans le cadre d'un dispositif paritaire à une validation de leurs acquis professionnels pour faciliter leur insertion ultérieure.

Le MEDEF invite la commission à considérer l'alternance comme une véritable voie de réussite pour tous les jeunes souhaitant emprunter cette voie dans le cadre de leur formation initiale et quel que soit le niveau de qualification visée.

Le MEDEF rappelle que plus de 600 000 jeunes suivent un parcours de formation en alternance sous contrat de travail, les préparant à tous niveaux de qualification.

Développer chez les jeunes la culture de la mobilité

Le MEDEF demande à la commission d'intégrer la question de la mobilité des jeunes à ses travaux.

En effet, la DATAR souligne dans son évaluation du « Plan université 2000 », qu'en multipliant des antennes locales, les universités ont développé un enseignement supérieur de proximité avec pour conséquences de sédentariser les étudiants mais aussi de prédéterminer un grand nombre d'entre eux dans leurs choix de formation.

Pour inverser ce double phénomène, la question du logement des étudiants et de l'incitation à développer une offre privée de logements accessibles aux étudiants, est un enjeu important à la fois pour développer cette culture de mobilité chez les jeunes et faire qu'ils soient en capacité de donner priorité à la réalisation de leur projet professionnel plutôt que de subir l'offre de formation.

Contribution de PDE L'autonomie étudiante : synthèse des propositions de PDE pour les travaux de la commission pour l'autonomie des jeunes ¹

Introduction

Devant la complexification croissante du système d'aides sociales et l'émergence de difficultés propres à la nouvelle génération, Promotion et défense des étudiants (PDE), et ses membres, BDE, Corps, amicales et associations indépendantes et apolitiques, souhaitent apporter leur contribution au débat portant sur la création d'une allocation d'autonomie pour les étudiants de 16 à 25 ans.

Il s'est tout d'abord avéré indispensable pour PDE de sortir des stéréotypes, et de nous efforcer d'appuyer nos réflexions sur les réalités d'une population étudiante très plurielle dans ses caractéristiques. Les notions de droits et de devoirs sont le soubassement de l'ensemble de nos propositions, PDE démontrant ici encore son attachement au développement de la citoyenneté étudiante dans tous ses aspects.

Constatant que les étudiants allongent la durée de leurs études, entrent plus tardivement sur le marché du travail, cohabitent de plus en plus longuement avec leurs parents, dépendent financièrement et matériellement de ces derniers, Promotion et défense des étudiants a engagé une réflexion sur le thème de l'indépendance des jeunes, et ce depuis cinq ans.

Les stades de l'acquisition de l'autonomie sont nombreux. PDE conçoit l'autonomie comme un processus dynamique d'accompagnement des étudiants tout au long de leur cursus, et cela jusqu'à la réalisation de leur projet personnel et professionnel. La question de l'autonomie n'est pas seulement une question financière : l'indépendance financière fait partie de l'autonomie, mais l'autonomie est une question plus large. L'âge de l'obtention de l'autonomie financière est différent par exemple de l'acquisition de l'autonomie du logement ou familiale. On tiendra également compte du fait que l'autonomie ne peut avoir la même signification à 18 ans qu'à 25 ans. L'autonomie, c'est aussi ne plus dépendre d'aucune aide, c'est acquérir les moyens de son indépendance financière, matérielle, résidentielle.

Nous pouvons poser, avant tout développement de cette contribution aux débats, les fondements de nos réflexions : nous sommes convaincus que penser la condition étudiante comme uniforme déboucherait sur une reproduction des inégalités déjà dénoncées. Les situations ne doivent pas être généralisées mais appréciées au cas par cas. Nous nous inscrivons par ailleurs plus dans la logique d'un « contrat » passé entre le jeune et la collectivité. En effet, chaque jeune dépend de plusieurs solidarités croisées qu'il est indispensable de préserver : la famille, l'État, l'université, les

(1) Instituée par la loi n° 2001-582 du 4 juillet 2001.

collectivités locales... Enfin l'objectif aujourd'hui est aussi de penser la rénovation de l'intervention publique en direction des jeunes adultes : les aider à construire et structurer leur avenir et favoriser l'accès à l'emploi.

Promotion et défense des étudiants (PDE), organisation étudiante représentative au sens de la loi n° 89-436 du 10 juillet 1989, participe activement à l'ensemble des sujets ayant trait à notre enseignement supérieur. Nous sommes très attentifs aux travaux menés par la commission pour l'autonomie des jeunes instituée par la loi n° 2001-582 du 4 juillet 2001. Ce document apporte par conséquent la contribution aux thèmes abordés des BDE, Corpos, amicales et associations étudiantes indépendantes.

Soucieux de répondre, aux problématiques soulevées par l'autonomie, nous avons l'ambition de concourir à l'élaboration d'un travail utile et concret, au plus proche des réalités locales et des attentes des étudiants.

Propositions pour une équité plus grande du système d'aides sociales

En 1998 ont eu lieu les premiers débats sur le plan social étudiant. PDE a essentiellement accentué sa réflexion sur les bourses sur critères sociaux et les orientations du système d'aides. Le système d'aides sociales actuel est trop complexe : les dispositifs existants sont nombreux (DSE, allocations d'étude, FSU, bourses de service public...) mais peu lisibles. Nombre d'étudiants ne font pas la demande de ces aides faute de connaissance précise de ce système. Ce dernier mérite d'être clarifié, simplifié, en fonction de situations types à redéfinir. PDE préférera recentrer le débat sur les bourses sur critères sociaux où l'on peut encore dénoncer des phénomènes d'exclusion.

Par ailleurs, les inégalités de parcours en fonction du niveau d'études et de l'origine sociale persistent toujours. Selon une enquête de l'OVE, on remarque que les étudiants boursiers et surtout les étudiants de troisième cycle, ne peuvent couvrir leurs frais avec la bourse obtenue. De fait, une fraction d'étudiants se retrouve en situation de précarité. Il apparaît légitime à PDE de réclamer que les lacunes du système d'aides sociales existant soient corrigées notamment par la revalorisation des échelons ; ceci aurait pour effet de rehausser le système.

Sur les bases de la participation des responsables associatifs indépendants et des différentes études et expertises menées dans ce domaine, Promotion et défense des étudiants propose donc :

- la révision des montants des aides afin que la situation actuelle, qui maintient des inégalités sociales, soit corrigée par l'échelonnement du bénéficiaire de la demi-part fiscale en fonction du revenu ;
- l'augmentation de 20 % des taux et des plafonds pour toutes les bourses. L'échelon zéro a vocation à devenir un véritable échelon de bourses ;
- l'absence de contingentement du nombre d'allocations d'études ;
- l'augmentation du fonds de solidarité universitaire (FSU) de 50 % (qui passerait de 22 à 33 millions de francs) ;

– le versement de 25 à 30 % du montant des bourses en début d'année, en particulier pour faire face aux frais exceptionnels comme les cautions, les fournitures...

De plus, pour responsabiliser le jeune adulte, l'aide pourrait être versée à l'étudiant plutôt qu'à la famille, sur décision conjointe. Ce choix ne doit pas être le moyen d'encourager le départ de l'étudiant du foyer familial mais il s'agit de l'aider à atteindre son objectif, à réaliser son projet. Cela s'inscrit dans une démarche libre et personnelle du jeune adulte.

Mais, plus généralement, la famille joue une fonction sociale, notamment par sa responsabilité éducative, qui doit être confortée. Il ne doit être en aucun cas question de supprimer les aides aux familles, notamment du fait de l'importance des solidarités qui se développent au sein des familles (d'ordre social, psychologique, matériel...).

Il faut noter que les aides étudiantes aux familles diminuent alors que l'acquisition d'une autonomie de plus en plus tardive entraîne, de fait, un accroissement des charges financières pour la famille. Le montant des aides diminue alors que la prise en charge des frais relatifs aux études supérieures est significativement de plus en plus importante ; ainsi les études en troisième cycle peuvent s'accompagner d'une mobilité géographique. Nous réclamons que les débats actuels au sein de la commission permettent de souligner les contradictions d'un système d'aides sociales qui rompt dans certains cas l'équité des conditions d'études entre les étudiants.

Enfin nous tenons à souligner vivement les risques d'une allocation universelle étudiante réclamée par certaines organisations, c'est-à-dire s'appuyant sur une autonomie constatée de l'étudiant. Celle-ci conduirait à l'obtention pour l'étudiant d'une bourse d'un montant unique dès inscription dans un établissement d'enseignement supérieur : de telles orientations sont anti-redistributives et contraires finalement à la continuité du processus inachevé de démocratisation de l'enseignement supérieur.

Nous nous interrogeons tout particulièrement sur les effets induits par la mise en place d'une allocation universelle. Une telle orientation menacerait l'idée d'une certaine justice sociale pour l'ensemble de la jeunesse : d'une part, nous trouverions une jeunesse n'ayant pas accès à l'enseignement supérieur (notamment pour des raisons propres au milieu social d'appartenance) et bénéficiant de certaines aides et, d'autre part, une jeunesse ayant accès à l'enseignement supérieur et profitant d'un système d'aides significativement plus favorable. Certaines expériences ont conduit des collectivités locales à instituer des revenus minimum de jeunesse... De telles évolutions laissent craindre le développement d'une société duale, où l'intégration sociale et la solidarité nationale du jeune seraient fortement tributaires de son appartenance à telle ou telle catégorie (salariée, étudiante, inactive...) de la jeunesse.

L'universalité de l'allocation est donc une menace véritable pour le principe d'équité qui doit orienter la refonte du système d'aides sociales. Et nous réaffirmons donc ici notre volonté de voir les lacunes du système d'aides sociales existantes comblées à travers la revalorisation des échelons.

Réflexions sur une approche globale d'un système d'accompagnement des étudiants vers l'autonomie

Il est impératif de se pencher sur le problème des étudiants en situation de rupture familiale. Au préalable, il faut distinguer précarité et pauvreté. Une fraction d'étudiants se trouve en situation de précarité, souvent due à des ruptures avec leur environnement familial. Pour les jeunes étudiants connaissant de telles conditions, il faut empêcher que la seule solution ne passe par un recours devant la justice, pour non respect de l'obligation alimentaire.

Il faudrait simplifier la déclaration de rupture. Les cas d'étudiants devant se prévaloir de l'article 203 du code civil démontrent l'urgence de réguler plus efficacement les conflits entre parents et enfants majeurs étudiants. Les assistantes sociales pourraient, par exemple, être en mesure de constater la situation de rupture, et débloquent les fonds nécessaires pour que le jeune étudiant puisse subvenir à ses besoins. Il est urgent de trouver un système visant à contraindre les parents et à soutenir l'étudiant, sans passer devant la justice, pour ne pas substituer totalement le lien parent-enfant au lien État-jeune.

Deux points méritent d'être abordés : le logement et la santé.

Sur la question plus particulière du logement des étudiants, nous souhaitons proposer quelques aménagements. L'indépendance résidentielle participe à l'accès à l'autonomie. L'autonomie résidentielle est le signe d'une indépendance acquise vis-à-vis des parents. Plusieurs enquêtes ont prouvé que l'aide au logement était l'une des plus efficace. Selon l'OVE, 43 % des jeunes vivent chez leurs parents, 17 % sont dans des résidences collectives et 40 % dans des logements individuels. Les jeunes ont peu accès aux logements sociaux et doivent se tourner vers le parc locatif privé, où ils doivent faire face à des difficultés du fait de leur situation particulière d'étudiant, et souffrent d'un manque de confiance. Une mesure pourrait faire l'objet de débat est la question du cautionnement. La caution est une charge très lourde pour les étudiants qui doivent faire face à de nombreuses dépenses en début d'année universitaire. La mutualisation du cautionnement locatif pourrait être envisagée. De même, le délai de carence imposé lors de l'ouverture du droit à l'APL pourrait être supprimé.

Au niveau de la santé, le régime étudiant se prolonge jusqu'à 28 ans mais des réformes doivent être menées, au niveau des mutuelles complémentaires, sur certains soins plus particuliers (optique, soins dentaires...) puisqu'on relève de nombreux cas de renoncement aux soins faute de moyens, ce qui est inacceptable. La couverture maladie universelle a permis de pallier à certaines situations mais il faudrait en revoir l'accès pour les étudiants, ou tout au moins étendre certaines dispositions de la CMU pour les soins les plus coûteux.

• L'accompagnement de l'étudiant dans la réalisation de son projet personnel

Il est également un autre point que PDE souhaite porter au débat. Nous pensons en effet qu'il est important de se pencher sur la situa-

tion des jeunes ayant terminé leurs études et qui ne peuvent bénéficier d'aucun revenu. Ils ne peuvent en effet bénéficier d'une allocation chômage, du RMI... Une aide pourrait être allouée aux jeunes en période de rupture entre les études et le travail, mais cela doit se faire sur présentation d'un projet personnel.

Il est désormais évident que la recherche d'un emploi demande du temps et de l'argent. L'étudiant qui doit trouver un « petit boulot » pour subvenir à ses besoins dispose de moins de temps pour trouver un emploi définitif et il ne dispose pas forcément des moyens financiers nécessaires aux déplacements et à tous les frais occasionnés par la recherche d'emploi. Des moyens sont mis à la disposition des étudiants dans des centres comme les SCUIO, les ANPE ou APEC, les AFIJ... mais des inégalités subsistent.

Cette situation est rarement prise en compte dans les débats. Pour PDE, favoriser l'autonomie des étudiants revient à favoriser l'accès à l'emploi. À la création d'une allocation pour la formation serait préférable, axée sur l'insertion professionnelle, la recherche d'emploi. Le dispositif d'aide à l'emploi pourrait être réévalué au profit des sortants du système universitaire et entrant dans la vie active.

Enfin, il faut prendre en considération le cas des étudiants ayant quitté momentanément le système universitaire et qui souhaitent reprendre leurs études. 150 000 jeunes par an quittent l'école sans qualification le plus souvent pour y revenir dans les années suivantes. Le programme TRACE, mis en place pour venir en aide aux faibles niveaux de qualification, doit être révisé pour en élargir l'accès. Fin juin 2000, ce programme concernait 60 000 jeunes ce qui est peu eu égard au nombre de sortants du système scolaire sans qualification. On pourrait, à titre d'exemple, prendre modèle sur les « bons d'étude » danois, qui représentent un « capital-formation » que chaque jeune peut utiliser lors de sa formation initiale ou plus tard, même s'il est engagé dans une vie professionnelle et qu'il choisit de reprendre une formation. Le droit à la formation est un droit qu'il faut privilégier. Il faut se placer dans une logique d'insertion plutôt que dans une logique d'assistance.

Contribution pour une reformulation du débat des relations entre le monde professionnel, l'université et les étudiants

Selon la dernière enquête de l'OVE, près d'un étudiant sur deux travaille (47,9 % en 2000 contre 39,7 % en 1997). Il est nécessaire de prendre en compte des situations bien différentes. Il convient de distinguer plusieurs catégories : étudiant ou en formation, demandeur d'emploi ou travaillant, en reprise d'études... Par exemple, on doit différencier la situation des étudiants, non boursiers, qui doivent travailler pour acquérir un niveau de vie plus satisfaisant et la situation des étudiants boursiers.

Il faut également, dans ce cas, revoir le problème de l'ALS qui diminue lorsque l'étudiant travaille. La solution passerait alors par la dissociation du revenu étudiant et du revenu qu'il acquiert par un travail. Pour PDE, l'activité salariée des étudiants ne doit pas être dévalorisée. Nombre d'étudiants sont engagés dans des « petits boulots » mais cela ne dessert pas, et même bien au contraire, leur niveau de formation. Un étudiant qui travaille n'est pas forcément en situation de précarité mais comme l'indique l'OVE, la précarité apparaît lorsque l'activité salariée empêche de mener à bien ses études.

Il faut bien entendu distinguer les étudiants contraints de travailler et qui sont pénalisés dans leurs études, dans le choix de leur cursus et dans la poursuite de leur formation.

Mais il faut dans ce cas prendre conscience que ce ne sont pas seulement les étudiants boursiers qui sont touchés mais aussi ceux dont les revenus des parents ne suffisent pas à couvrir l'ensemble des frais de scolarité, de logement... et qui ne sont pas boursiers. Il existe alors une tranche qui se trouve de fait pénalisée et dont la situation est plus rarement prise en compte.

La proposition de PDE est de distinguer le revenu étudiant (revenu des parents, bourses...) du revenu acquis par un travail. Un seuil pourrait alors être établi, qui bénéficierait d'abattement, et au-delà d'un certain revenu, l'étudiant n'en profiterait plus. Les associations représentées à PDE se prononcent plutôt en faveur de la valorisation de l'activité salariée mais elle doit être réaménagée, à l'instar de ce qui existe dans les pays nordiques par exemple. Une activité salariée doit favoriser l'intégration des étudiants sur le marché du travail mais ne doit pas les pénaliser dans leurs études. L'autonomie des étudiants passe par leur capacité à se prendre en charge.

Plus largement, nous demandons que l'activité salariée soit mieux valorisée par des parcours de formation innovants qui valoriseraient une insertion professionnelle progressive, par exemple parce qu'utile à l'efficacité de recherches particulières ou parce qu'ouvrant à l'étudiant des possibilités d'insertion professionnelle réelles.

L'activité salariée pourrait alors faire l'objet de la capitalisation de crédits reconnaissant l'acquisition de compétences et de savoirs, dans un cadre universitaire et pédagogique adapté à la validation des acquis de ces expériences. PDE soutient l'introduction d'éléments de professionnalisation au sein des formations de l'enseignement supérieur, afin notamment que les universités intègrent mieux les spécificités de leur environnement économique et social, et soutiennent ainsi efficacement l'insertion professionnelle des étudiants.

Le travail salarié, à la condition d'être souhaité par l'étudiant, doit être mieux accepté et les parcours de formation plus propices à intégrer les dimensions de richesse de telles activités, pour l'étudiant comme pour l'université. PDE encourage donc à des réflexions sur l'utilité du travail étudiant, et sur les possibilités de réfléchir à l'individualisation des parcours de formation : la transition entre l'université et le monde professionnel peut se

révéler facilitée par de tels aménagements. Mais en aucun cas l'activité salariée, consentie et insérée dans un cadre pédagogique, ne doit porter préjudice à la réussite de l'étudiant dans l'enseignement supérieur.

Synthèse des propositions

Un revenu étudiant unique pénaliserait considérablement le système d'aides sociales auquel PDE est très attaché. Nous pensons qu'il est souhaitable d'y apporter des améliorations, et PDE a déjà fait un certain nombre de propositions en ce sens. Plutôt que d'envisager la création d'un revenu minimum étudiant, nous soutenons l'idée d'une réforme du système d'aides étudiantes dans le sens d'une plus grande équité.

Créer une allocation universelle revient à substituer une autre dépendance, celle vis-à-vis de l'État. Il faut avancer vers une individualisation des droits, en tenant compte de la situation réelle de l'étudiant. Une allocation doit être allouée en fonction de situations particulières et non sur la base d'une unicité des situations.

Le système d'aides actuel ne permet pas d'englober toutes les situations sociales, il est donc indispensable d'actualiser ce système du fait de l'émergence de nouveaux problèmes pour les étudiants de 18 à 25 ans. L'autonomie des étudiants ne prendra pas tout son sens tant que subsisteront des inégalités. Promotion et défense des étudiants propose donc de refonder le système sur ses bases et ne pas le dissoudre dans un cadre trop uniforme.

Avec les BDE, Corpos, amicales et associations étudiantes indépendantes, Promotion et défense des étudiants veillera, au travers de sa participation à la commission, à soutenir des évolutions durables et équitables qui ne remettent pas en cause des solidarités croisées qui créent cette autonomie que nous reconnaissons tous comme essentielles.

L'autonomie ne peut se décréter ; l'autonomie se construit au travers de relations et d'échanges qui interdisent toutes généralisations hasardeuses. En particulier pour un monde étudiant pluriel.

Promotion et défense des étudiants aura donc une position vigilante sur l'ensemble de ces thèmes qui nous semblent essentiels à l'évolution de la condition étudiante, et plus largement à l'évolution de notre enseignement supérieur.

Contribution de l'UNEF

La jeunesse qui représentait une très courte période dans l'existence d'un individu constitue aujourd'hui un âge de la vie qui peut durer parfois une quinzaine d'années. Les jeunes représentent désormais une nouvelle population avec une aspiration commune : l'autonomie. Pourtant

il n'y a toujours pas de reconnaissance d'un statut de jeune, du rôle joué par la jeunesse dans la société. Et c'est là la cause de la majorité des difficultés que rencontrent les jeunes. Ils se retrouvent dans l'obligation d'avoir recours à des emplois précaires pour survivre car aucune autre alternative ne leur est proposée par la société si ce n'est de rester à la charge de leur famille. Un statut, c'est des garanties pour l'avenir, c'est aussi une protection contre les abus des employeurs. L'inadaptation des politiques publiques aux évolutions de notre société entraîne une véritable dépendance de la jeunesse quelle que soit sa situation. Majeur civilement à 18 ans, le jeune ne l'est que très rarement avant 25-26 ans et parfois seulement à 30 ans.

L'UNEF, première organisation étudiante de France, porte depuis de nombreuses années la revendication d'une reconnaissance du statut social de la jeunesse. Enfin une commission officielle aborde ce sujet. Nous ne pouvons que nous en féliciter, mais ce que nous attendons ce sont des mesures concrètes. Ce document, synthèse d'un autre texte plus détaillé, énonce nos propositions dans ce domaine.

Dépendance ou précarité

La jeunesse apparaît comme une période transitoire entre enfance et âge adulte. Or, cette logique est lourde de conséquences. Elle entraîne une reproduction sociale. La responsabilité d'éducation relevant principalement des familles et de leur investissement amène des jeunes à sortir du système scolaire. La possibilité pour un jeune de faire des études, ou non, dépend trop souvent de l'appréciation de ses parents. La grande majorité des aides attribuées aux jeunes en formation sont en réalité des aides à la famille ou en fonction des revenus de celle-ci. Jeunes, nous sommes toujours considérés comme des enfants à charge.

Le taux de pauvreté des 20-29 ans atteint 18 % en 1998. Ce sont plus de 800 000 étudiants qui sont salariés pour financer leurs études et pour lesquels cet investissement dans un job, le plus souvent précaire, risque de nuire fortement aux études. Selon l'INSEE, à 26 ans, près de 35 % des jeunes vivent encore au sein du foyer parental. 20 % des jeunes gens et 25 % des jeunes femmes occupent un emploi précaire. 15 % des jeunes qui ont quitté l'école sans qualification n'ont pu accéder à aucun emploi au cours des cinq années qui ont suivi leur sortie du système scolaire. Ces chiffres démontrent que pour un jeune en formation il n'y a qu'une alternative : rester dans un état de dépendance vis-à-vis de sa famille ou risquer d'être confronté à la précarité.

L'autonomie de la jeunesse est enfin un débat central dans la société mais tout le monde ne donne pas le même sens au terme autonomie. Certaines propositions destinées à la jeunesse, reviennent régulièrement lorsque cette question est évoquée. Si le plus souvent ces idées partent d'une bonne intention, leur mise en place serait néfaste. Nous nous opposons à l'idée d'un capital formation, quelle que soit sa durée. La gestion

d'un capital reçu à l'entrée du système éducatif renvoie à une responsabilité individuelle face à la formation. Or, la formation doit relever de la responsabilité collective, car former chacun bénéficie à tous.

Nous rejetons l'idée d'un « RMI jeune » qui introduirait un dualisme dans la jeunesse entre ceux faisant des études débouchant sur un emploi et ceux touchant le « RMI jeune » débouchant sur un RMI « adulte » à 25 ans. Les jeunes aspirent à l'autonomie pas à l'assistanat. Certains mettent en avant l'idée d'un système de prêts pour aider les jeunes à financer leur formation. La charge de financement qui repose sur les jeunes et leurs familles est déjà considérable. Faire en plus financer la formation par des prêts nous semble très choquant. Il est donc normal que la charge de cette formation ne repose pas sur le jeune.

Pour un statut social de la jeunesse

L'UNEF revendique la création d'une allocation d'autonomie. Nous l'avons déjà dit, la jeunesse constitue aujourd'hui une nouvelle population avec, quelle que soit sa diversité, une aspiration commune, l'autonomie, et un besoin commun, le besoin de formation. Le défi auquel notre société doit faire face est simple : offrir à chaque jeune la possibilité d'accéder à l'autonomie lui donnant ainsi les moyens de suivre la formation de son choix. Cela implique que les jeunes ne subissent plus les contingences matérielles ou les facteurs dus à leur origine sociale qui restreignent leur horizon. Il n'est plus possible de considérer les études comme une « voie royale » pour faire partie d'une élite intellectuelle, ni comme un simple investissement personnel de la part des étudiants. Les métiers demandant un haut niveau de qualification constituent une part de plus en plus importante au sein du salariat. La période de formation initiale tend à devenir une période incontournable pour produire les richesses et les jeunes, à juste titre, réclament une part (modeste) de cette production qui leur permette, outre d'accéder de plein droit à une allocation, d'obtenir ainsi une reconnaissance sociale de l'effort qu'ils fournissent.

À notre sens, toute allocation doit être basée sur un projet d'études, de formation, d'insertion professionnelle. L'allocation que nous envisageons remplacerait les différentes aides existantes destinées au jeune ou à sa famille. Elle serait attribuée automatiquement à partir de 18 ans, âge de la majorité, jusqu'à 28 ans, âge qui marque la fin de l'accès au régime de sécurité sociale étudiant, pour tous les jeunes en formation. Dans certains cas, elle pourra être attribuée à partir de 16 ans et au-delà de 28 ans. De même, selon nous, elle doit être universelle et non contingentée. Une aide attribuée au cas par cas par une commission, quelle que soit sa composition, ne répondrait pas à un besoin qui s'exprime dans l'ensemble de la jeunesse et ne formerait qu'un dispositif supplémentaire et peu lisible. Elle sera donc attribuée à tous les jeunes sur la base d'une déclaration et liée à la réalisation d'un projet. Lorsque le projet envisagé est un projet d'études, secondaires ou supérieures, l'attribution de l'allocation se fait simplement. Pour les autres cas, il est nécessaire que soit mis en place un dispositif d'accompagnement social et d'orientation en

s'appuyant sur l'exemple du programme TRACE et en l'améliorant. L'allocation d'autonomie est destinée aux jeunes dont l'activité principale est de suivre une formation. C'est pourquoi, il nous semble pertinent de fixer un revenu salarial et un nombre d'heures travaillées maximum au-delà desquels le jeune n'aura plus accès à l'allocation d'autonomie. En effet, son statut de salarié prendrait alors le pas sur son statut de jeune en formation. L'allocation autonomie doit être d'un montant suffisant pour que le jeune puisse se consacrer à plein temps à son parcours de formation. Ce montant pourrait être individualisé en fonction du logement (l'allocation sera plus élevée dans le cas d'un logement indépendant), et en fonction de critères géographiques du coût de la vie (région parisienne, province, etc.).

Pour nous l'autonomie de la jeunesse ne se limite pas à une somme d'argent qui tombe sur votre compte à la fin de chaque mois. Être autonome c'est d'abord être maître de son destin. Il est donc indispensable que la société donne aux jeunes tous les outils nécessaires pour pouvoir être acteur de sa propre vie. C'est pourquoi la mise en place de l'allocation d'autonomie doit s'accompagner d'autres dispositifs visant à favoriser l'accès des jeunes à un logement indépendant, à la santé, à la culture, aux transports... L'accès à un logement indépendant est indispensable pour gagner son autonomie. C'est pourquoi il est urgent de permettre à l'ensemble des jeunes en formation de bénéficier d'un système de caution solidaire, les garanties demandées par les propriétaires représentant souvent un obstacle insurmontable.

Notre projet est en phase avec les aspirations actuelles de la jeunesse. Celui qui refuse de reconnaître que le besoin de voir son autonomie reconnue est criant, refuse la réalité et se coupe de cette jeunesse. C'est aux pouvoirs publics maintenant de se saisir de ce problème et d'y apporter des réponses. La patience des jeunes n'est pas illimitée. Leur impatience saura s'exprimer lors des prochaines échéances électorales. Dès mars 2002 deux millions d'étudiants seront appelés à voter pour leurs représentants au sein des CROUS. Ensuite la jeunesse saura s'inviter dans le débat des présidentielles et législatives.

Contribution de l'UNSA-Éducation Éducation formation tout au long de la vie et allocation d'autonomie

L'éducation et la formation tout au long de la vie (EFTLV), qui est aujourd'hui un thème fédérateur au plan européen, vise à l'autonomisation des individus et en particulier des jeunes puisqu'elle se définit comme un processus permanent d'apprentissage, permettant à chacun d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences à différents stades de sa vie, dans une diversité d'approches et d'environnements (à la fois formels, non formels et informels).

Ce concept se déclinera dans tous les pays de l'Union et nécessitera la mise en place de systèmes d'éducation et de formation plus souples et plus dynamiques, centrés prioritairement sur les besoins des individus, leurs capacités d'évolution et de mobilité. Tout le monde est conscient aujourd'hui qu'une grande partie des savoirs est acquise en dehors des établissements d'éducation formelle.

En affichant clairement une attitude plus ouverte, moins académique, à l'égard de la façon d'acquérir des connaissances et des savoir-faire (exemple de la validation des acquis de l'expérience), en facilitant l'accès de tous à la formation (volonté affirmée d'inclusion sociale), les systèmes éducatifs et formatifs mis en œuvre devront permettre de répondre à des demandes individuelles hétérogènes et ainsi d'accompagner des projets personnels et/ou professionnels diversifiés.

L'émergence du concept d'éducation et de formation tout au long de la vie est liée à de multiples facteurs. On pourrait citer, entre autres, l'évolution des modes de production, le développement des nouvelles technologies d'information et de communication, les enjeux socio-économiques européens, les évolutions sociétales. On sort d'une période où les modes de production de type « fordiste » demandaient aux individus une capacité de répétition de gestes professionnels toujours identiques, effectués le plus rapidement et le plus efficacement possible, et où une hiérarchie prégnante pesait lourdement sur les relations du travail. L'école de Jules Ferry préparait bien à ce type d'organisation du travail. Par son caractère extrêmement normatif, elle était capable de « fabriquer » des ouvriers, des contremaîtres en nombre suffisant et de faire émerger les élites qui correspondaient aux besoins des branches professionnelles de l'époque. Elle inculquait aux individus le respect de la hiérarchie, l'acceptation des normes sociales, le patriotisme et la morale en vigueur à l'époque, elle privilégiait donc des types de méthodes éducatives permettant de faire régner un certain ordre. Il est évident que dans un tel mode de production, l'autonomie des personnes n'était pas le principal objectif ciblé ; on peut même penser qu'elle était considérée comme superfétatoire, voire dangereuse. Le système éducatif n'avait donc pas à se soucier de former ses élèves au développement permanent de leurs capacités d'apprentissage, ni à la gestion dynamique, évolutive, de leur autonomie.

En disant cela, notre objet n'est pas de porter une critique sur l'école de Jules Ferry qui a rempli le rôle qui était le sien, ni sur les modes de production adoptés qui ont permis à la France de réussir sa révolution industrielle. Nous disons simplement que l'époque a changé et que ce type de production évoluant, la diffusion de technologies nouvelles se généralisant, la structuration du système scolaire se trouve de fait interpellée.

Ce qu'on privilégie désormais dans la plupart des unités de production, ce n'est plus *a priori* l'ancienneté, l'expérience sur un poste, la capacité à reproduire des savoirs normés, des gestes professionnels à jamais mémorisés. C'est au contraire la capacité à prendre des initiatives, à être réactif, à mobiliser sur un problème ponctuel toutes ses compétences, à bien communiquer et à travailler en équipe. En d'autres termes ce que

l'on recherche et apprécie, c'est la capacité d'un individu à faire preuve d'initiative et d'autonomie.

N'oublions pas que le savoir humain double actuellement tous les cinq ans (ce qui correspond approximativement au temps de formation d'un ingénieur dans son parcours post-bac), que l'on forme aujourd'hui des opérateurs, des techniciens qui auront à travailler demain sur des machines qui n'ont pas encore été inventées, en fonction de connaissances et de technologies en pleine mutation ou en construction, etc. Ce qui fait la valeur reconnue d'un individu, c'est donc bien désormais sa capacité à s'autonomiser, à s'adapter à son environnement et à faire évoluer ses connaissances, ses compétences tout au long de sa vie.

Le développement de l'éducation et de la formation tout au long de la vie correspond à cette nouvelle donne. À cela s'ajoutent des objectifs de démocratie (capacité à être également un citoyen responsable), de lutte contre les exclusions (une égalité d'accès à la formation devant être garantie aux publics peu ou pas qualifiés), d'adaptabilité et de maintien dans l'emploi (prévention des risques liés à la précarité). En évoluant vite et en fragilisant l'emploi, les technologies ont rendu nécessaire la mise en œuvre d'un véritable *continuum* de formation.

Ce développement répond également aux évolutions sociétales et donc aux attentes de la jeunesse. Nous allons vers une société non plus normée par les contraintes et les interdits moraux mais par la recherche de l'épanouissement individuel, du développement personnel, ce qui explique que l'on recherche plus tôt qu'avant l'autonomie, même si l'on quitte souvent de plus en plus tard sa famille (pour des raisons notamment financières). Cette évolution qui est une des tendances lourdes des sociétés occidentales marque une rupture fondamentale avec toutes les références et analyses qui ont servi à structurer notre société dans les siècles passés.

La revendication de l'allocation d'autonomie pour la jeunesse, pour être comprise, doit être re-située dans ce mouvement d'émancipation des individus et ce besoin accru d'autonomie identifié, l'aspect financier n'étant que la matérialisation de cette nouvelle demande sociale.

Un système éducatif et formatif, pour être efficace, doit répondre aux attentes de la population à laquelle il s'adresse et correspondre aux besoins sociaux et économiques de l'époque et de la société dans laquelle il s'inscrit. C'est ce qu'a fait autrefois le modèle de l'école de Jules Ferry, à travers sa logique de promotion sociale des élites intellectuelles et de traitement éducatif des masses, c'est ce qu'il n'est plus en mesure de faire aujourd'hui dans notre pays. Les 57 000 jeunes sortant chaque année du système scolaire initial sans qualification, la persistance d'un pourcentage élevé de jeunes en situation d'illettrisme à l'issue de leur scolarité obligatoire (8 %), en sont des exemples concrets. Seul le développement de l'éducation et de la formation tout au long de la vie peut désormais remplir cette mission.

Sur quels axes, quels choix politiques l'EFTLV doit-elle s'appuyer pour répondre aux nouvelles attentes et aux besoins identifiés, afin que chaque individu puisse demain choisir l'itinéraire qui lui convient, acquérir des connaissances et les élargir de façon autonome tout au long de sa vie ?

- Sur l'égalité d'accès de tous les citoyens aux dispositifs de validation des acquis et de formation mis en œuvre (sans limitation liée à l'âge, au sexe, au statut, à la domiciliation géographique, etc.).

- Sur la cohérence globale et la lisibilité (à l'échelle régionale, nationale, européenne) des cursus et des certifications proposés qui devront aussi prendre en compte impérativement les enjeux sociaux et économiques repérés.

- Sur une approche flexible, dynamique et multidisciplinaire des modalités d'apprentissages, afin de pouvoir gérer à la fois l'hétérogénéité des individus et la diversité de leurs projets.

- Sur des dispositifs d'orientation professionnelle, ouverts aux jeunes et aux adultes, offrant des accompagnements personnalisés pour la construction des parcours (itinéraires diversifiés, linéaires ou itératifs, bâtis sur mesure, à durée variable, etc.) en fonction des profils et des projets exprimés.

- Sur une volonté de partenariat renforcé des différents acteurs concernés (pour être en mesure de répondre efficacement sur le plan local aux demandes individuelles) : régions, partenaires sociaux, ensemble des services de l'État, OPCA, ONG et tissu associatif local.

- Sur des modalités et des conditions de financement des étapes d'orientation ou de validation des acquis et des parcours de formation des personnes, plus souples, plus équitables et plus adaptées aux évolutions sociétales constatées : une nouvelle stratégie de collecte et de répartition des fonds ? de nouvelles dispositions légales, voire fiscales ? Un système d'aide ou une subvention appropriée pour les jeunes en situation d'illettrisme, pour les moins scolarisés, les moins qualifiés ? Des possibilités accrues de congé individuel spécifique pour ceux qui démarrent une activité professionnelle ? L'attribution facilitée de prêts à taux zéro sur des remboursements étudiés à long terme pour certains cursus, notamment du supérieur ? De nombreuses voies restent sans doute à explorer afin que chaque individu puisse bénéficier de l'autonomie financière exigée pour suivre le parcours choisi librement, en dehors de toutes contingences matérielles.

- Sur une évaluation, la plus objective possible, menée en continu (approche qualitative et quantitative), des diverses expérimentations conduites et des dispositifs locaux, régionaux, nationaux, mis en œuvre à la fois dans le cadre de la loi d'orientation de 1998, relative à la lutte contre les exclusions, et dans la volonté publiquement affichée d'un développement de l'apprentissage tout au long de la vie (*life long learning*) et de l'autonomie des jeunes dans notre pays. Cette évaluation devra porter en particulier sur les évolutions exigées : réforme de l'offre de formation, mise en œuvre rapide de la VAE, qualité et pérennité des partenariats engagés, gestion réactive des investissements nécessaires, qualité du dialogue social concernant ces questions, recherches menées en vue d'une politique des financements plus flexible et plus équitable, etc.

L'EFTLV, dans la logique que nous défendons (« pour une société éducative »), c'est à la fois la mise en œuvre, dès l'âge de l'école,

dans un esprit de co-éducation, de la recherche de l'autonomie et la réorganisation du système éducatif et formatif afin qu'il permette à chacun de construire et d'atteindre cette autonomie, aujourd'hui indispensable.

C'est aussi la volonté de valoriser les parcours de vie des individus (VAE), l'autonomie comme l'emploi n'étant jamais définitivement acquis, au cours d'une existence, mais devant parfois être reconquis en fonction des événements, des évolutions de technologies, des ruptures de vie, des handicaps.

La logique néolibérale laisserait les individus seuls face à leur destin, la réussite valorisant ceux qui en ont bénéficié (même quand cette réussite a reposé sur des choix, des attitudes humainement discutables), l'échec détruisant et excluant à jamais ceux qui l'ont subi.

Dans notre société, il n'y a souvent plus d'autonomie, de mobilité possible pour celui qui a été gravement en échec (que ce soit sur le plan scolaire, familial, civique, professionnel), il est marqué, stigmatisé pour le restant de ses jours. Le développement de l'EFTLV permettra au contraire de combattre, de gommer les effets dévalorisants que représente, sous toutes ses formes, l'échec personnel. Il rendra normalement possible, à travers la recherche et l'atteinte d'une plus grande autonomie, la reconquête pour l'individu de sa qualité et de sa dignité de citoyen.

Dans la logique de développement de l'EFTLV en France, l'allocation d'autonomie de la jeunesse pourrait donc devenir, sur la base d'un contrat négocié avec chaque demandeur, une véritable allocation de formation qui permettrait à ceux qui en ont besoin de valider les acquis de leur expérience afin de revenir en formation, dans le cadre d'un projet personnel et professionnel (réaliste et réalisable), et cela tout au long de leur carrière professionnelle : une sorte de compte épargne individuel offrant un crédit permanent, réactualisé au fil des années par de nouveaux apports, liés aux emplois occupés.

Cette allocation permettrait d'assurer momentanément, en complémentarité des dispositifs de droit commun, l'autonomie financière des individus, pendant la durée de leur formation, car un droit individuel ne peut devenir effectif que si le législateur prévoit de l'accompagner des mesures réglementaires permettant de le financer. L'un ne peut *a priori* se concevoir sans l'autre.

Contribution pour une politique d'aide à l'autonomie des jeunes ¹

Si on part du postulat que l'évolution de la société conduira les générations futures à devoir changer plusieurs fois de métiers et d'activité

(1) Par Jean-François Dauriac, directeur du CROUS de l'académie de Versailles.

au cours de leur vie, la formation initiale est seule garante de leur capacité d'adaptation et de reconversion. Ne convient-il pas, dès lors, d'imaginer un contrat incitatif pour tous jeunes de 16 ou 18 à 25 ans au terme duquel, s'il ne travaille pas et s'il n'est pas dans un parcours d'insertion, une aide lui serait allouée en contrepartie de la poursuite ou de la reprise de ses études. Les dispositifs d'aide à l'insertion et à l'emploi étant déjà conséquents, le débat sur un contrat d'autonomie, incite dès lors à reconsidérer le statut et le dispositif d'aide aux étudiants.

L'aide sociale aux étudiants deviendrait alors un axe central d'une véritable politique de la jeunesse devant tout à la fois aider les plus démunis, aider à l'autonomie et à la décohabitation, et accompagner le besoin de mobilité caractéristique de ce premier âge de la vie d'adulte.

La limite du système de bourses actuel est de ne pouvoir remplir cette triple fonction. Les débats sémantiques et statistiques sur l'évaluation précise et les définitions subtiles de la pauvreté, la précarité, la « galère » ou la grande difficulté de la condition étudiante ne présentent *a priori* que peu d'intérêt. Car la réalité est têtue. Si, comme l'a recensé l'Observatoire de la vie étudiante, 23 000 étudiants sont en situation de « pauvreté chronique », et 70 000 sont obligés de travailler dans des conditions qui compromettent leur réussite, il n'en demeure pas moins vrai que 200 000 étudiants sont aussi boursiers au 5^e échelon. Ceux là perçoivent 20 000 francs/an – soit, sur douze mois moins de 1 700 francs – tandis que leurs parents ont très souvent un revenu mensuel inférieur à 5 000 francs. Et vivre avec 1 700 francs/mois quand le logement social est à près de 1 000 francs après déduction des aides au logement ne laisse que bien peu de latitude.

À coût presque constant pour la collectivité, et par le redéploiement d'aides existantes, il devrait être possible d'augmenter, de simplifier et de recentrer le dispositif des bourses pour accompagner durablement les jeunes issus des milieux les plus défavorisés ; et de créer en parallèle une allocation d'autonomie et de mobilité, pour la plupart de ceux qui choisiraient ou seraient contraints, pour étudier, de quitter le domicile parental.

Mais avant d'envisager de grandes réformes coûteuses, ne pourrait-on améliorer les dispositifs existants, simplifier les procédures et redéfinir le champs des responsabilités ?

Guichet unique

Sait-on par exemple, que la gestion des bourses d'enseignement supérieur n'est aucunement assurée par les seuls CROUS, mais tout autant par les rectorats, qui en assurent l'exploitation informatique, les services scolarités des universités, qui en saisissent parfois les dossiers, les trésoreries générales qui en effectuent le paiement ? Les décisions s'y rapportant sont tantôt transmises par une direction du ministère de l'Éducation nationale, *via* les rectorats, tantôt, par le CNOUS censé assurer la tutelle des CROUS. Et il est bien évident que les dysfonctionnements d'un seul des services qui participent à cette longue chaîne de solidarité, ne sont

jamais imputables à personne, sauf peut-être aux CROUS seuls exposés envers les étudiants. 80 % des bourses sont automatiquement reconduites d'une année sur l'autre. Il n'en demeure pas moins que tous les étudiants, doivent tous les ans en refaire la demande. Les services traitent ainsi chaque année inutilement, à la même période, près d'un million de dossiers. Ne pourrait-on accorder automatiquement la bourse aux anciens boursiers de l'enseignement secondaire, et pour la durée du premier cycle, quitte à l'interrompre, si en début d'année, ils n'apportent pas la preuve de leur réinscription ? On objectera qu'il serait parfois difficile d'obtenir le remboursement de quelques mensualités indûment versées. Mais leur coût pour la collectivité serait-il supérieur à celui du traitement d'un million de dossiers inutiles ? et à la satisfaction pour tous les étudiants d'avoir leur bourse à la rentrée, au moment où ils ont le plus de frais.

Plus que sensible et d'actualité, la gestion du logement étudiant et des aides au logement perd de son efficacité par le même phénomène de dilution des responsabilités, et par l'opacité et la complexité des procédures.

La construction de nouveaux logements étudiants depuis plus de vingt ans, échappe complètement au ministère de l'Éducation nationale qui en assume pourtant la responsabilité. Le foncier appartient tantôt à l'État, tantôt à des collectivités territoriales.

Des SAHLM les construisent, sur la base de subventions et de prêts que leur attribuent le ministère du Logement, et très souvent les conseils régionaux ; puis elles les louent à des gestionnaires tels que les CROUS, afin que ceux-ci les sous-louent aux étudiants. Et quand elles ont remboursé et amorti leur emprunt, elles rendent le bâtiment à l'État, qui l'attribue au CROUS au bout de trente ou trente-cinq ans. Pendant ce temps les étudiants bénéficient, eux, des aides au logement (APL, ALS) qui viennent en déduction de leurs loyers, mais sont gérées par... les caisses d'allocation familiales.

Ne serait-il pas plus simple d'autoriser les CROUS à emprunter eux-mêmes, pour construire et rénover, et de leur confier la gestion des aides au logement étudiant, qu'ils pourraient harmoniser et simplifier en même temps que celle des bourses.

On comprend pourquoi la grande idée d'un ancien ministre était de créer un guichet unique, de la vie étudiante. Il ne s'est traduit que par une relative amélioration de l'accueil physique et quelques regroupements de prestataires de services en un même lieu. Mais le nombre d'intervenants et d'interlocuteurs en matière de vie étudiante est resté le même. Combien d'économies d'échelles, d'efficacité et de lisibilité aurait-on gagné à confier aux CROUS la totalité des missions de la vie étudiante, quitte à les réformer, à redéfinir leurs responsabilités et à mieux les articuler avec la politique universitaire de la Nation.

CROUS/universités

La vie étudiante en France, se déroule dans deux cadres, la ville et l'université. De l'évolution de la carte des formations, des choix

pédagogiques, dépendent concentration et/ou dispersion de la population étudiante. Et dans la mesure où un jeune sur deux de 18-25 ans est aujourd'hui étudiant, et qu'il est à ce titre un citoyen comme les autres, il devient un enjeu croissant pour la ville d'accueil et donc les collectivités territoriales.

Pourquoi tant de cités universitaires à réhabiliter, de restaurants, à construire ou rénover, de résidences à construire, tant de difficultés dans l'accueil des étudiants étrangers, tant d'IUT sans logement ni restaurant ? Parce qu'il y a toujours eu, en France, un total décalage entre le développement universitaire et celui des services de la vie étudiante.

Les CROUS sont les seuls établissements dans notre pays, à avoir la mission exclusive d'accompagner et faciliter la vie matérielle et sociale des étudiants. Ils en ont la mission exclusive, mais pas toujours les moyens. Et quand ils les ont, c'est le plus souvent avec un grand décalage par rapport à la politique dont décident l'État, les universités et les collectivités territoriales. Comment éviter ce décalage préjudiciable à la collectivité ?

Intégrer les CROUS dans les universités, reviendrait à limiter la vie des étudiants à leur vie dans les campus, alors qu'elle se déroule bien plus à l'extérieur. Et cela obligerait les universités à des arbitrages difficiles entre la pédagogie et les réhabilitations de restaurants ou des cités universitaires. Les universités fonctionnent sur la base de contrats quadriennaux qu'elles négocient avec le ministère de l'Éducation nationale. S'ils intègrent dans leur contractualisation la vie étudiante, les arbitrages nécessaires privilégieront toujours d'autres postes de dépenses, d'autres priorités. Et les CROUS continueront de « bricoler » et « mendier » quelques moyens résiduels, pour accompagner comme ils le peuvent leur politique, tout en se voyant parfois reprocher de ne l'avoir pas anticipée.

Inversement, les CROUS disposent de leur propre contractualisation avec un organisme central le CNOUS qui échappe totalement au contrôle des universités et n'a aucune connaissance de leur développement. Renforcer le rôle du CNOUS dans la programmation des services de la vie étudiante reviendrait à lui donner indirectement autorité sur les équipements, dont ont besoin les universités et qu'elles ont elles-mêmes négociés avec les collectivités territoriales. Cela est difficilement concevable et crée par ailleurs un échelon inutile et une logique centralisatrice, dans des structures pourtant nées décentralisées, à une époque où la société était jacobine.

Pourquoi ne pas imaginer des plans quadriennaux de la vie étudiante, à côté et avec le même calendrier que ceux des universités, réalisés sur le terrain, par les CROUS, mais en concertation avec les universités et les collectivités concernées, en renforçant si nécessaire leur présence dans les conseils d'administration. ? Ceux-ci seraient ensuite présentés directement et au même ministère, qui valide et négocie le développement des universités et les moyens alloués et sur un budget spécifique ? Il le fait pour plus de 80 universités, pourquoi pas pour 28 CROUS ? Il en aurait une vue d'ensemble et les partenaires sur le terrain, y gagneraient en cohérence. Les CROUS, épaulés par les universités et les collectivités territoriales, s'en

trouveraient renforcés et plus pertinents. Et surtout, le champ des responsabilités serait beaucoup clair.

Car il ne peut y avoir de contrats d'objectifs, donc de politique nationale, sans une exacte cohérence entre développement de la vie étudiante et celui de la vie universitaire. Le plan social a constitué un indispensible rattrapage quantitatif. Mais quel dommage et quel gâchis de devoir rattraper, au lieu de coordonner, et d'anticiper. En ce deuxième millénaire, dans un pays qui compte deux millions d'étudiants, toute politique universitaire doit désormais être accompagnée par une politique de la vie étudiante.

Mobilité/autonomie

L'heure est, dit-on, à la mobilité. Mais de quelle mobilité parle-t-on ? européenne ou internationale, ou nationale ? Car la vraie évolution de la jeunesse, depuis l'exode rural et les crises économiques successives, c'est que, d'abord pour travailler et aujourd'hui pour étudier et choisir la filière de son choix, les jeunes devraient quitter le domicile parental. Or que nous révèlent les statistiques ? les jeunes restent de plus en plus longtemps au domicile et à la charge de leurs parents. Curieux paradoxe qui ne s'explique que par des considérations économiques et financières. Les trois quarts des 18-25 ans, vivaient autrefois des revenus de leur travail et avaient les moyens de leur « autonomie ». Aujourd'hui, c'est tout simplement l'inverse. Les trois quarts vivent, directement ou non, des aides de leurs familles et de la collectivité, et donc plus longtemps et dans une plus grande dépendance. Et toutes les aides consenties ne le sont qu'en complément de l'aide familiale, en vertu de l'article 203 du code civil qui prévoit l'obligation alimentaire des parents en vers leurs enfants, sans préciser l'âge limite. C'est au nom de ce principe que les aides octroyées aux étudiants pourtant adultes, le sont sur la base des revenus de leur famille. En prolongeant cette logique au-delà de 26 ans, on pourrait presque s'étonner que les allocations chômage n'aient pas été versées, elles aussi, en prenant en compte les revenus des parents, au motif que ceux-ci se doivent d'aider les bénéficiaires.

C'est la raison pour laquelle il serait judicieux de ne considérer que la situation personnelle de l'étudiant, chaque fois que celui-ci est appelé à décohabiter, et/ou notamment à partir du deuxième cycle d'études ou vers 21 ans, c'est-à-dire à l'âge où il est établi que commencent à diminuer les aides de la famille et de la collectivité. Il suffirait alors de recentrer et simplifier le système des bourses, sur son véritable objectif social. D'une part, en les augmentant pour les jeunes issus des milieux les plus défavorisés, quitte à les réduire ou les supprimer pour les autres lorsqu'ils résident chez leurs parents, par exemple en ne conservant que les taux 4 et 5 soit environ 50 % du nombre actuel de boursiers. D'autre part, elles leur seraient attribuées pour la durée du premier cycle, quelle que soit l'évolution de la situation familiale d'une année sur l'autre, afin de n'avoir à la demander qu'une seule et même fois et d'en bénéficier réellement en période de rentrée.

Parallèlement une allocation d'autonomie d'un montant inférieur serait versée à tous les jeunes, auxquels la distance entre le lieu d'études et le domicile parental impose une décohabitation. Cette allocation regrouperait l'aide actuelle au logement et le reliquat des bourses dégageé. Elle peut être légitimement abondée par le transfert à l'étudiant du bénéfice que constitue la suppression de la demi-part fiscale accordée aux parents.

C'est aussi la raison pour laquelle l'autonomie doit accompagner la mobilité, c'est-à-dire une véritable faculté de choix de son parcours de formation et d'insertion. Or la mobilité appelle, là encore, une nouvelle politique de logement pour les jeunes plus proche de l'hôtellerie et du foyer que du logement familial traditionnel qui est actuellement le seul en vigueur.

La collectivité gagnerait pour cela à utiliser, en le rénovant et l'adaptant, l'immense parc de logement que constituent les anciennes cités universitaires. Il s'agit de 100 000 lits proches des principaux campus, dans toutes les villes universitaires. Et elle pourrait le faire en fléchant un certain nombre de logements pour l'international tout en créant un réseau transversal de services spécifiques avec les universités, les préfetures, et autres administrations concernées. Par ailleurs les résidences plus récentes (HLM conventionnées) offrent des garanties immédiates de confort. Mais étant financées par l'emprunt, les SAHLM les louent aux CROUS douze mois sur douze, ce qui impose à ces derniers de sous-louer également aux étudiants douze mois sur douze. Or la mobilité et le mode de gestion hôtelier génèrent des périodes d'inoccupation qui se traduiraient par des déficits d'exploitation. Pour les compenser, deux solutions : majoration des loyers théoriquement plafonnés par le financement de la construction, ou subvention d'équilibre spécifique.

Alors qu'on ne cesse de clamer que la vie étudiante devient un enjeu national avec les réformes de l'enseignement supérieur, les appels constants à la mobilité européenne et internationale, le droit d'apprendre à tous les âges de la vie, il serait plus qu'opportun de définir précisément le champ des responsabilités de ceux qui en ont la charge. Car dans ce domaine plus que dans beaucoup d'autres, la dilution des responsabilités crée une opacité qui paralyse la mise en œuvre des réformes les plus ambitieuses et légitimes.

Vers un véritable ministère de la Jeunesse ou une délégation interministérielle

L'ensemble des dispositifs d'aide et d'insertion pour les jeunes, est évalué à un coût global de 83 milliards de francs par la commission pour l'autonomie des jeunes, et fait intervenir et coexister sans véritable coordination plusieurs ministères, les caisses d'allocations familiales, les collectivités territoriales et de nombreux autres partenaires. Les dispositifs sont multiples et se sont surajoutés au fil des années créant des chevauchements

et une opacité fortement préjudiciable en terme de lisibilité et d'efficacité. C'est la raison pour laquelle il serait judicieux d'envisager la création d'un véritable ministère de la Jeunesse, ou à défaut d'une délégation interministérielle, qui pourrait regrouper les directions de la jeunesse (ministère de la Jeunesse et des Sports, de la Vie étudiante (ministère de l'Éducation nationale) et plusieurs services en charge de l'insertion des jeunes au ministère de l'Emploi et des Affaires sociales ; sur le terrain, et moyennant un minimum de réforme, les CROUS pourraient utilement en constituer une administration déconcentrée.

**Résumé
du rapport de
la commission
nationale
pour l'autonomie
des jeunes**

Résumé ¹

Si la question de l'autonomie des jeunes est aujourd'hui posée, dans notre pays comme ailleurs, c'est que les conditions de passage de l'enfance à l'âge adulte se sont assez profondément transformées.

Dans le schéma qui a globalement fonctionné pendant les trente glorieuses, l'accès des jeunes à un travail rémunéré procurant des ressources financières suffisantes pour assurer l'indépendance résidentielle et pour fonder une famille était le signe du passage à l'état adulte. Les délais séparant la fin des études, l'accès à un travail stable à plein temps, l'obtention d'un logement particulier et la formation d'un couple étaient relativement brefs. Une proportion relativement faible de chaque classe d'âge poursuivait alors des études au-delà de l'obligation légale ou du baccalauréat.

Cette situation a été profondément bouleversée pour les quatre raisons suivantes :

- la durée des études s'est allongée, l'objectif ayant fixé que 80 % d'une classe d'âge bénéficient d'une formation de niveau bac ; près de 40 % d'une classe d'âge poursuivent aujourd'hui des études supérieures. Pendant cette période, désormais plus longue, les jeunes, scolaires ou étudiants, sont dépendants, soit des ressources de leur famille, pour autant qu'elles soient suffisantes ou mises à leur disposition, soit des bourses publiques, s'ils remplissent les conditions d'accès, soit des revenus qu'ils se procurent eux-mêmes par les travaux rémunérés à temps partiel ou occasionnels qu'ils effectuent en plus de leurs études ;
- l'accès au travail de beaucoup de jeunes est devenu plus aléatoire et difficile du fait de l'augmentation générale du chômage. Leur taux de chômage est près du double du taux moyen, et leur intégration dans un emploi stable passe souvent par une suite d'emplois de courte durée ; leur taux d'activité amplifie les variations de la conjoncture économique, d'ailleurs à la baisse comme à la hausse. Or le chômage des jeunes présente plusieurs caractéristiques particulières : il intervient à un moment difficile de la vie, dans une période de transition, où la personne cherche à construire ses propres repères ; il est mal pris en charge par l'assurance chômage, qui suppose des cotisations préalables ; les jeunes ne bénéficient plus de l'allocation d'insertion depuis 1992 et pas non plus du filet de sécurité du RMI ;
- dans ce contexte les familles ont été fortement mises à contribution pour assurer plus longtemps l'entretien des jeunes adultes, pour financer leurs études, pour faciliter leur accès à un logement indépendant, ou plus simplement pour subvenir à leurs besoins en cas de chômage. Elles ont, dans

(1) Sous la responsabilité du président de la commission.

l'ensemble, bien répondu à cette demande de solidarité, les transferts privés des parents et des grands-parents en direction des jeunes ayant été importants. Les pouvoirs publics ont d'ailleurs aidé les familles à aider les jeunes en étendant jusqu'à 20 ans le bénéfice des allocations familiales (et jusqu'à 21 ans celui du complément familial et des aides au logement), tandis que l'amélioration de la situation des retraités favorisait les dons intergénérationnels, transferts publics et privés étant ici complémentaires. Il reste là aussi que ce dispositif a accru la dépendance des jeunes adultes vis-à-vis de leurs familles et que celles-ci n'ont pas pu dans tous les cas faire face aux besoins des jeunes, parce qu'elles étaient au chômage elles-mêmes ou fragilisées ;

– dans le même temps où toutes ces évolutions se produisaient, la maturité affective des jeunes devenait plus précoce, les relations de couple se nouant plus facilement, indépendamment de la situation des intéressés vis-à-vis du travail ou du logement. Il en est résulté un désir accru d'autonomie, et plus particulièrement d'autonomie résidentielle, au moment même où, pour les diverses raisons évoquées plus haut, celle-ci devenait plus difficile et était différée dans le temps, malgré les aides publiques importantes qui ont été engagées pour la faciliter.

Toutes ces évolutions faisant apparaître des inégalités croissantes, entre jeunes et moins jeunes, et entre les jeunes eux-mêmes, se sont produites dans une société globalement plus riche et plus prospère, caractérisée par l'élévation générale des connaissances et des qualifications, où, à tort ou à raison, de nouvelles exigences, de nouveaux droits apparaissent comme légitimes, et susceptibles de bénéficier de la contribution de la collectivité.

C'est cet ensemble de raisons qui explique la montée progressive du concept d'autonomie. Ce concept, en première approximation, recouvre sous un vocable unique cet ensemble d'aspirations et de difficultés, tout en suggérant plus ou moins explicitement une solution globale à celles-ci.

Concrètement, l'inscription sur l'agenda politique d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans est le résultat d'un long processus marqué notamment par un ensemble de réflexions et de rapports du Plan, (Charvet, 2001), du Conseil économique et social (Brin, 2001) et du Haut Conseil de la population et de la famille.

C'est à la suite de cette évolution que sera déposée devant l'Assemblée nationale une proposition de loi tendant à créer une allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans. Cette proposition a été amendée par la Commission des affaires sociales et culturelles de l'Assemblée nationale, qui a décidé la mise en place d'une commission visant à en étudier les modalités.

Le mandat de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, tel que fixé par la loi n° 2001-582 du 4 juillet 2001 est le suivant :

– faire le bilan des dispositifs assurant des ressources propres aux jeunes de 16 à 25 ans ;

- étudier la création d’une allocation d’autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans, ainsi que les critères de son attribution sur la base, notamment, d’un projet personnel de formation et d’accès à l’emploi ;
- proposer la mise en place d’un dispositif expérimental dans plusieurs départements, après consultation des conseils départementaux de la jeunesse, et dont l’évaluation servira de base à ses travaux et à la généralisation de ce principe.

La commission, qui comporte 72 membres, a dû travailler dans des délais rapides. Mise en place le 4 décembre 2001, elle ne pouvait raisonnablement pas remettre ses conclusions à la date prévue du 31 décembre 2001. Il a donc été décidé qu’elle s’efforcera d’achever ses travaux au début du mois d’avril, afin que les pouvoirs publics issus des élections présidentielles et législatives aient à leur disposition les éléments leur permettant une prise de décision argumentée et raisonnée.

Dans un délai aussi bref, la commission ne pouvait répondre totalement et définitivement à l’ensemble extrêmement complexe des questions posées. Son souci a été, d’une part, de faciliter la prise de décision, en faisant apparaître les avantages et inconvénients des différentes solutions susceptibles d’être envisagées, et, d’autre part, de proposer un ensemble d’orientations ouvrant la voie à une amélioration substantielle de la situation de la jeunesse dans notre pays.

Il y a là, en effet, de l’avis unanime de la commission, une priorité forte. Malgré les efforts considérables qui ont été faits par les pouvoirs publics, les jeunes constituent sans doute, avec les chômeurs de longue durée, la partie de la population qui a le moins profité de l’enrichissement collectif, certains d’entre eux rencontrent des difficultés très graves et témoignant d’une réelle souffrance sociale. La collectivité a, d’une certaine façon, une dette sociale à l’égard d’une partie de la jeunesse. Elle doit, à l’avenir, mieux intégrer l’ensemble des jeunes dans la société en les mettant en mesure d’exprimer pleinement leurs potentialités. C’est là un investissement prioritaire pour l’avenir que les différentes décisions de politique publique devront prendre en compte.

L’état des lieux : bilan des aides existantes, situation des jeunes, expertise des différents schémas types d’allocation

Un bilan des dispositifs d’aides aux jeunes

L’ensemble des interventions publiques correspond à un investissement collectif important : en 2000, hors dépenses éducatives, les aides en direction des jeunes de 16 à 25 ans totalisent 15,5 milliards d’euros soit

102 milliards de francs (hors dépenses des collectivités locales). Plus de la moitié sont destinées à favoriser l'insertion professionnelle (7,9 milliards d'euros soit 52 milliards de francs). Environ un tiers sont constituées de prestations familiales et sociales ou de dépenses fiscales versées aux familles au titre des jeunes adultes à charge (4,4 milliards d'euros soit 29 milliards de francs se répartissant par moitié entre les prestations familiales et les aides fiscales). Les autres postes correspondent aux aides au logement (1,5 milliard d'euros soit 10 milliards de francs) versées directement aux jeunes lorsqu'ils disposent d'un logement autonome et les aides à la formation, principalement les bourses, versées sous condition de ressources des parents (1,7 milliard d'euros soit 11 milliards de francs).

Les différents segments de l'intervention publique ont connu au cours des années écoulées des aménagements progressifs cherchant chacun à répondre de manière circonstanciée aux besoins nouveaux des jeunes et aux orientations des pouvoirs publics.

- S'agissant de la *politique éducative*, celle-ci a évolué dans le sens d'une plus grande diversification afin de permettre le relèvement des qualifications et des diplômes autour de l'objectif de porter 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. Parallèlement à cette diversification et à cette massification touchant l'offre éducative, les dispositifs de soutien aux études que constituent les bourses ont été revalorisés, mais les réformes récentes ont surtout concerné l'enseignement supérieur avec le plan social étudiant de 1997. À la rentrée 2000-2001, 590 000 jeunes (soit 26 %) bénéficient d'une bourse de lycée et les aides financières aux étudiants de l'enseignement supérieur, qui sont beaucoup plus importantes, concernent 475 000 étudiants, soit 28 % d'entre eux.

- Dans le domaine de *l'insertion professionnelle et des aides à l'emploi*, l'intervention publique est devenue massive : plus d'un jeune sur deux passe dans les années qui suivent sa sortie du système scolaire par au moins un des dispositifs d'insertion professionnelle et 40 % des 16-25 ans qui sont en emploi bénéficient d'emplois aidés ou des dispositifs généraux de la politique de l'emploi, notamment les mesures d'allègement de cotisations sociales. Fin 2000, pour 2,8 millions de jeunes de 16-25 ans en emploi et 559 000 au chômage, 1,1 million de jeunes bénéficient ainsi d'une mesure : 388 000 au titre d'un contrat d'apprentissage, 219 000 au titre de l'alternance hors apprentissage (contrats de qualification, d'orientation et d'adaptation), 197 000 dans le cadre des emplois non marchands et 300 000 du fait des mesures générales d'exonération de charges. La politique d'insertion professionnelle des jeunes structure ainsi largement le passage de l'école à l'emploi, ainsi que les conditions d'emploi des jeunes de 16 à 25 ans.

- S'agissant de la politique d'aide au *logement*, le début des années quatre-vingt-dix a été marqué par l'extension des aides personnelles au logement, à travers l'élargissement de l'allocation de logement sociale (ALS) qui est ouverte depuis 1991 à toute personne ayant charge de logement, sous condition de ses propres ressources : les jeunes inactifs, et particulièrement les étudiants, se sont trouvés parmi les principaux bénéficiaires de cette évolution. Fin 2000, on recense ainsi 1 022 000 bénéficiaires

d'aides personnelles au logement de moins de 25 ans et 671 000 allocataires de moins de 30 ans d'une aide personnelle au logement se déclarent étudiants, soit 38 % du total. Au total, 20 % des jeunes de 18-29 ans bénéficient d'une aide directe à un logement autonome.

Parallèlement, les jeunes adultes qui résident chez leurs parents ouvrant droit aux aides au logement accordées à ceux-ci jusqu'à 21 ans, (contre 20 ans avant le 1^{er} janvier 2001).

Au total, le système actuel d'aides au logement combine ainsi individualisation et familialisation des droits, selon la situation résidentielle du jeune et porte sur 2,7 millions de jeunes de 16-25 ans. Au plan européen, la France se distingue des autres pays, à la fois par l'ampleur du soutien accordé aux jeunes au titre des aides au logement, et notamment au logement indépendant (37 % des jeunes de 18 à 29 ans ayant décohabité sont aidés) et par le fait qu'il s'agit de dispositions de droit commun et non pas de dispositifs spécifiques.

• S'agissant de la *politique familiale*, les jeunes adultes bénéficient indirectement de prestations ou d'aides en tant qu'enfant à charge. Ce sont les parents qui perçoivent les aides financières, principalement les allocations familiales, et le complément familial ou qui bénéficient de baisses d'impôt avec le mécanisme du quotient familial jusqu'à 21 ans (25 ans pour les étudiants), la déductibilité de la pension alimentaire et les réductions d'impôts pour frais de scolarité. La notion d'enfant à charge au sens des prestations familiales, jusque-là réservée aux jeunes scolaires ou étudiants, a été élargie par la loi famille de 1994 à tous les jeunes jusqu'à 20 ans (avec la seule condition qu'ils aient un revenu d'activité inférieur à 55 % du SMIC), prenant ainsi en compte les difficultés d'accès à l'emploi. La prolongation jusqu'à 22 ans du versement des prestations familiales prévue par cette loi n'a pas été réalisée, seul le complément familial ouvert sous condition de ressources aux familles de trois enfants ou plus ayant été prolongé d'un an (au 1^{er} janvier 2000).

Il faudrait enfin citer un ensemble d'autres aides, notamment celles provenant des fonds d'aides aux jeunes (110 000 bénéficiaires) et celles de nature diverse qui ont été instituées par les collectivités locales.

Au total, l'ensemble de ces dispositifs d'aides directes ou indirectes aux jeunes se caractérise donc par des philosophies très différentes en termes d'autonomie et de liberté de choix :

- les bourses d'études sont soumises à condition de ressources des parents, mais elles sont versées directement aux jeunes (lorsqu'ils sont majeurs) et elles laissent une grande marge de choix en terme fiscal ou résidentiel ;
- les prestations familiales sont versées aux familles, sans ou sous condition de ressources selon les cas ; les jeunes majeurs peuvent, ou non, résider chez leurs parents, mais ceux-ci perdent le bénéfice des prestations familiales si leurs enfants deviennent allocataires d'une aide au logement. Le rattachement fiscal au foyer des parents est sans lien avec la perception des bourses, des prestations familiales et du choix résidentiel ;

- les aides au logement se déclinent différemment selon que le jeune réside, ou non, chez ses parents (dans le premier cas, elles s'arrêtent cependant à 21 ans) ;
- enfin, les aides à l'emploi obéissent à d'autres critères (durée de chômage, qualification) de nature plus individuelle.

La juxtaposition de ces dispositifs qui cherchent à prendre en compte de façon fine une multiplicité de situations différentes et de choix possibles pose la question de leur lisibilité et de leur cohérence. Cependant, la complexité résulte du souci d'être équitable et de s'adapter à la diversité des situations individuelles et une uniformisation à l'extrême serait source d'inefficacité ou d'injustice. Il reste que la question de la couverture chômage ou de la garantie de ressource n'a pas jusqu'ici trouvé de solution.

Le constat sur la situation des jeunes

La génération actuelle des jeunes adultes se distingue des générations précédentes, à la fois par un allongement massif de la durée des études qui permet une élévation moyenne du niveau de formation et par des conditions d'accès au marché du travail plus chaotiques. La durée moyenne des études qui était de 17,3 ans au milieu des années quatre-vingt a progressivement augmenté, atteignant 19 ans au milieu des années quatre-vingt-dix, mais se stabilisant à ce niveau depuis. Avec l'augmentation de la scolarité depuis vingt-cinq ans, on observe une baisse importante de l'activité entre 16 et 25 ans. Si la baisse des taux d'activité aux âges jeunes n'est pas spécifique à la France, elle y est cependant particulièrement marquée. En effet, certains pays et notamment les pays scandinaves, connaissent à ces âges à la fois des taux élevés de scolarisation et une plus forte participation au marché du travail, du fait de la poursuite plus fréquente d'études à temps partiel.

L'allongement de la durée des études s'est traduit par une élévation importante du niveau de diplôme des sortants de formation initiale. En vingt ans, le nombre de sortants diplômés de l'enseignement supérieur a été multiplié par 2,5 et la proportion de bacheliers atteint 62 % d'une classe d'âge en 2000. Parallèlement, la proportion de sortants du système éducatif sans qualification a fortement diminué : toutefois, cette proportion s'est stabilisée depuis 1993 autour de 8 %, représentant chaque année environ 60 000 sortants sans qualification (c'est-à-dire sans avoir atteint le niveau du CAP ou du BEP) chaque année.

Par ailleurs, en tant qu'entrants sur le marché du travail, les jeunes ont aussi été plus affectés par l'évolution des emplois proposés sur le marché externe au cours de la décennie 1990. Amplifiant les mouvements constatés pour l'ensemble des actifs, la proportion de jeunes en emploi intérimaire (9 %), en contrat à durée déterminée (14 %) ou à temps partiel (non choisi) a fortement augmenté au cours de la décennie écoulée. Leur taux de chômage a fortement réagi aux fluctuations conjoncturelles atteignant les pics de 22 % en 1985 et 23 % en 1996, pour s'établir à 16,4 % en 2001.

Au regard de ce double mouvement, de prolongation des études et d'entrée plus chaotique sur le marché du travail, le niveau de vie des générations de jeunes adultes s'est donc détérioré par rapport aux générations antérieures au même âge, faisant augmenter le taux de pauvreté relatif des jeunes (qui est passé de 11 à 18 % de 1989 à 1994, après prise en compte des transferts familiaux) et renforçant leur dépendance financière vis-à-vis de leurs parents.

La tendance à l'allongement de la cohabitation, engagée depuis 1975, s'est poursuivie. À 23 ans, la moitié des jeunes résident chez leurs parents en 2000, contre 46 % en 1990 et à 25 ans, un tiers (contre 28 %).

Ce constat sur la situation actuelle des jeunes adultes doit être mis en perspective. En raison de l'arrivée à la retraite des générations nombreuses du baby-boom, le taux de renouvellement annuel de la population active devrait s'accélérer à partir de 2006, offrant des perspectives plus favorables aux entrants sur le marché du travail et aux jeunes en particulier. Pour autant, une telle amélioration ne suffira cependant pas à elle seule à répondre aux difficultés que rencontrent certains jeunes : ainsi, comme le montrent les évolutions récentes du chômage, les jeunes sortis sans diplôme ou sans qualification du système éducatif continuent de connaître un fort risque d'exposition au chômage, compromettant leurs possibilités d'accès à l'autonomie, en tant que capacité à subvenir à leurs propres besoins.

Le modèle français d'autonomie se caractérise par un apprentissage progressif des responsabilités. L'autonomie – comme le suggère O. Galland – suppose la détention de quatre attributs principaux : avoir un emploi stable, jouir d'un logement indépendant, disposer de revenus essentiellement tirés de l'activité, être en mesure de partager sa vie avec quelqu'un. Il existe des modèles typiques d'accès à l'autonomie en Europe qui révèlent des types de compromis différents entre les générations. Le modèle britannique se caractérise par une autonomie précoce au regard de ces quatre attributs ; à l'inverse, en Italie ou en Espagne, on est face à un modèle de dépendance familiale prolongée. Dans les autres pays, on a affaire à des combinaisons d'autonomie et d'indépendance variées et à des responsabilités différenciées de l'État et des familles. La France est dans une situation intermédiaire sur cet axe Nord-Sud : dans notre pays, la décohabitation est précoce et l'accès au travail et à un revenu tardif. C'est l'inverse en Irlande. En France, les aides privées favorisent l'émancipation en maintenant les liens étroits avec les familles, et les aides publiques sont assez amples, sans toutefois atteindre celles dispensées dans les pays nordiques, hormis dans le domaine du logement. Au total, le modèle français présente une certaine originalité, combinant aides publiques et redistribution intra-familiale, et conciliant liberté et protection des parcours individuels.

Les enseignements de l'expertise autour de différents schémas d'allocation

La commission a examiné les conséquences qu'aurait la création d'une allocation d'autonomie, celle-ci pouvant revêtir différentes

modalités et conduire, dans certains cas, à une réforme substantielle de notre système socio-fiscal. Plusieurs schémas ont ainsi été étudiés à titre exploratoire, afin de baliser « l'univers des possibles », tant du point de vue de l'impact budgétaire d'une réforme que de ses effets redistributifs. L'examen de ces schémas exploratoires, qui s'inspiraient des principales propositions déjà exprimées dans le débat public, avait pour but de fournir des éléments d'appréciation aux membres de la commission, sans préjuger des propositions qu'elle allait formuler.

Quatre « schémas types » ont été retenus dans les simulations demandées aux experts :

- le premier schéma s'inscrit dans une démarche de ciblage accru vers les familles les plus modestes, en aménageant les dispositifs existants (les prestations familiales et sociales sous conditions de ressources sont prolongées jusqu'à 22 ans, les conditions d'attribution des bourses sont revues à la hausse, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) est prolongée jusqu'à la fin des études secondaires). Le coût est de 1,3 milliard d'euros et l'effet redistributif important ;
- le deuxième schéma prévoit un processus d'autonomisation des jeunes en trois temps : entre 18 et 19 ans, la situation actuelle serait maintenue ; une aide forfaitaire de 150 euros par mois serait versée à tout jeune entre 20 et 21 ans, la famille perdant le bénéfice des avantages familiaux sous condition de ressources ; entre 22 et 24 ans, les jeunes seraient autonomes du point de vue de la législation fiscale et sociale, et se verraient alors attribuer une allocation selon les règles du schéma 3 décrit ci-dessous. Le coût est de 4,1 à 7 milliards d'euros selon les hypothèses retenues, avec un effet redistributif moindre que dans le cas précédent ;
- le troisième schéma d'allocation renvoie à une allocation d'autonomie conçue comme un « revenu social jeune » fonctionnant de façon différentielle. L'allocation vise à garantir à tout jeune de 18 à 24 ans un revenu de l'ordre de 380 euros (2 500 francs) lui assurant une indépendance financière, qu'il soit en formation ou au chômage. À partir de 18 ans, tout jeune serait considéré indépendamment de sa famille, il ne donnerait plus droit aux aides sociales et fiscales. Le coût de ce dispositif est compris entre 7,8 et 12,8 milliards d'euros (51 à 84 milliards de francs) ;
- le dernier schéma d'allocation s'inscrit dans la logique d'une allocation de formation versée à tout jeune à partir de 18 ans, dont le montant serait égal au montant maximum des bourses de l'enseignement supérieur (288 euros par mois). Le droit à cette allocation s'inscrirait dans une logique de formation tout au long de la vie et ne serait subordonné à aucune condition de ressources, ni des parents, ni du jeune lui-même. Cette allocation se substitue aux aides familiales ou fiscales et bien entendu aux bourses. Son coût est compris entre 5,9 et 6,8 milliards d'euros (39 à 45 milliards de francs).

Il convient de noter que ces estimations ne prennent pas en compte ni les effets éventuels d'une modification des comportements, en matière de décohabitation ou de poursuite des études, ni l'ensemble des dépenses publiques dans l'hypothèse où le versement de l'allocation serait subordonné à des contreparties nécessitant la mise en place de procédures d'accompagnement personnalisées.

Au-delà des coûts budgétaires, les simulations ont permis d'éclairer les effets redistributifs des différents schémas d'allocation. À situation actuelle donnée et dans l'hypothèse où le financement de la réforme se ferait sans modification des prélèvements obligatoires, le schéma conduisant aux effets redistributifs les plus marqués est celui qui agit de façon ciblée sur les ménages, alors que pour les schémas renvoyant à une logique d'individualisation, le supplément de revenu disponible serait réparti de façon plus étale selon les quintiles ou les déciles de niveau de vie, traduisant un plus faible impact redistributif. Deux éléments expliquent cette situation : d'une part, l'individualisation dès 18 ans conduirait à réduire l'avantage relatif des familles avec trois enfants ou plus, plus souvent modestes, qui dans le cadre de la législation actuelle bénéficient d'une politique familiale plus favorable. D'autre part, les jeunes qui font des études longues, plus souvent issus de familles aisées, bénéficieraient plus d'une réforme qui leur accorderait un revenu tout au long de la durée de leurs études que ceux qui accèdent plus rapidement au marché du travail.

Réflexions et propositions

Le cadre général

Une autonomie responsable et solidaire

L'autonomie est un concept complexe. Il importe, pour orienter l'action publique, de clarifier une notion qui ne doit rester ni implicite, ni vague, ni confuse. L'apport des sciences humaines, qui a été mobilisé dans les réflexions de la commission, a mis en valeur plusieurs conceptions. Celles-ci font apparaître des divergences quant aux priorités à donner aux différents enjeux qui s'articulent autour de la problématique de l'autonomie des jeunes.

Un certain nombre de points communs apparaissent néanmoins. L'autonomie, qui est une conquête, n'est jamais acquise une fois pour toutes. On ne peut la considérer comme l'étape ultime d'un processus de construction de l'identité qui s'achèverait au moment du passage à l'âge adulte ; bien au contraire, cet « accomplissement de soi » est une expérience qui concerne chacun, jeune ou moins jeune, tout au long de la vie. L'autonomie se construit dans la relation avec l'autre, des « autres significatifs » comme le sont en particulier, les parents, les proches, les amis, par l'intermédiaire d'échanges avec ceux-ci fondés sur la réciprocité. L'autonomie est d'autant plus riche quelle est solidaire.

Mais la construction de l'autonomie nécessite également d'autres points d'appui. Elle a besoin, pour se réaliser, de s'adosser, comme l'indique F. de Singly, « sur des structures objectives d'indépendance », c'est-à-dire sur ce qui peut permettre à l'individu « grâce à ses ressources personnelles tirées de son activité, de moins dépendre de ses proches ». Donner aux jeunes les moyens d'accéder aux responsabilités de

la vie économique et sociale est donc une condition essentielle de construction de l'autonomie.

Le devoir de la collectivité est d'intervenir sur les voies d'accès à l'indépendance pour favoriser la construction de l'autonomie. L'éducation, la formation, le soutien à l'insertion professionnelle constituent les voies premières pour permettre à chacun d'avoir un emploi, de disposer d'un revenu, d'accéder à un logement, de construire une famille. L'attribution d'une allocation doit être resituée dans cette perspective : ce n'est pas une finalité en soi mais un moyen que consent la collectivité en contrepartie d'une implication à se former et à s'insérer professionnellement.

Au total, le concept d'autonomie responsable et solidaire apparaît comme cadre fédérateur des préoccupations et propositions de la commission. Il vise à exprimer une vision participative de l'autonomie des jeunes qui renforce le lien social, qui l'équilibre, et le rend moins assistanciel, sans tomber dans l'individualisme et la déliaison sociale. Il signifie que la responsabilité et la solidarité doivent s'exprimer :

- de la part de la collectivité à l'égard des jeunes accédant progressivement à l'autonomie ;
- entre les familles et les jeunes d'une part, et entre les jeunes et les familles, d'autre part, pour conduire dans de bonnes conditions cette progression vers l'autonomie qui diminue la dépendance sans dissoudre les liens ;
- entre les jeunes eux-mêmes, ce qui conduit à fixer des priorités pour lutter contre les inégalités les plus criantes, et à ne pas mettre sur le même plan la situation d'un jeune sans formation, ni emploi, ni revenu et le désir d'autonomie résidentielle choisie d'un jeune étudiant ou d'un jeune adulte ayant un emploi stable ;
- entre le système productif et institutionnel et les jeunes, d'une part, et des jeunes et le système productif et institutionnel, d'autre part : l'accès des jeunes à une formation professionnelle et à un emploi de qualité est une priorité collective. En se formant, les jeunes participent à un investissement collectif, en entrant dans l'emploi, ils contribuent à la production de richesse, en s'investissant dans la cité, ils participent à la vie collective. Dans ces différentes sphères, ils contribuent ainsi au changement.

Les jeunes et la jeunesse au cœur de la rénovation du contrat social

Malgré l'ampleur des interventions publiques, tant les compromis sociaux implicites ou explicites qui ont été passés, que le fonctionnement du système éducatif et la sélectivité du marché du travail ont contribué à une croissance des inégalités et à un écartement des sorts sociaux qui touchent principalement les jeunes qui 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.

Polarisée hier sur la question du chômage, aujourd'hui sur celle de l'insécurité, la société française a été amenée à perdre quelque peu de vue que les jeunes ne sont pas d'abord une charge, ni des problèmes à résoudre, mais constituent avant tout une ressource. Investir dans la jeunesse, c'est construire notre avenir commun, c'est perpétuer la chaîne générationnelle qui nous lie les uns aux autres. Les jeunes et la jeunesse sont partie prenante dans l'actualisation nécessaire de notre contrat social.

Celui-ci concerne, pour les jeunes, quatre dimensions :

- la mise en place de l'éducation-formation tout au long de la vie, perspective nécessaire pour permettre à chacun de devenir plus autonome et qu'il convient dès à présent d'amorcer ;
- le retour au plein emploi qui constitue une priorité fondamentale et implique une politique volontariste ;
- la mise en place de nouveaux compromis intergénérationnels ;
- une répartition plus claire et efficace des compétences en ce qui concerne les places de l'État, des collectivités locales, des partenaires sociaux et des jeunes eux-mêmes pour les questions qui les concernent.

Les propositions de la commission

Un compromis évolutif en deux étapes

Parce qu'elle est au cœur du fonctionnement du système social, l'autonomie responsable et solidaire implique une démarche qui s'exprime dans la durée. Cette constatation pourrait conduire à un « **compromis évolutif** » **en deux étapes** permettant la mise en œuvre d'un programme à la fois réaliste, efficace et innovant d'accès des jeunes à cette autonomie.

La première étape, qui se déroulerait, par exemple, pendant les cinq prochaines années, aurait pour but de fournir une réponse globale, mais diversifiée aux besoins des jeunes, de lutter contre l'exclusion et les inégalités qui les frappent tout en maximisant les aspects redistributifs de l'action publique, et d'amorcer pour les jeunes l'éducation tout au long de la vie, qui sera un attribut essentiel de l'autonomie de chacun dans la société de connaissance de demain.

Cette étape met l'accent sur *les attributs de l'autonomie* qu'elle vise à renforcer, en organisant mieux l'orientation des jeunes, en accroissant l'aide aux lycéens ou étudiants que les familles ne peuvent aider suffisamment à poursuivre leurs études, et en accordant une importance prioritaire au droit des jeunes à une insertion professionnelle et à un emploi de qualité ainsi qu'à un revenu en cas de chômage et d'engagement dans un parcours d'insertion.

Elle se caractérise principalement par les cinq innovations suivantes :

- la reconfiguration du service public d'orientation pour les jeunes, organisé sur une base locale et multipartenariale ;
- l'ouverture d'une négociation entre l'État, les régions et les partenaires sociaux afin de rendre aussi effectif que possible le droit des jeunes à une

expérience professionnelle et à un emploi qui leur convienne, en utilisant plus efficacement et plus équitablement l'argent public ;

– l'institution d'une allocation de formation versée, sous un même barème de condition de ressources de leurs familles, aux jeunes en formation de plus de 16 ans qui se substituerait, sur une base élargie, au système actuel des bourses ;

– la possibilité de reporter cinq annuités de cette allocation dans le temps pour en bénéficier plus tard (éventuellement jusqu'à un âge limite), si elle n'a pas été utilisée entre 18 et 25 ans ;

– la mise en place progressive d'un « revenu contractuel d'accès à l'autonomie » pour les jeunes en difficulté qui ne bénéficient ni de formation, ni de travail rémunéré, ni de revenu.

Ce dispositif, qui fait l'objet des développements qui suivent, ne remet pas en cause, pour l'essentiel, les aides sociales et fiscales actuelles aux familles. Bien que ciblé sur les principales urgences, il implique néanmoins l'engagement de dépenses publiques d'un niveau relativement important, ce qui suppose donc que l'autonomie des jeunes fasse l'objet d'une priorité dans les arbitrages budgétaires.

La seconde étape, axée sur l'individualisation des aides, consisterait à généraliser l'allocation de formation évoquée plus haut en l'attribuant progressivement à tous les jeunes en formation, en fonction de leurs ressources propres, mais indépendamment de celles de leurs parents ; ceux-ci, en contrepartie, cesseraient, lorsque leurs enfants ont plus de 18 ans, de bénéficier des prestations familiales, du quotient familial et de la possibilité de déduire des pensions alimentaires pour les jeunes adultes.

Cette évolution, qui entraîne non seulement des coûts supplémentaires importants pour les finances publiques avec un effet redistributif faible dans les conditions actuelles (à comportements inchangés et compte non tenu des prélèvements qui devraient alors être effectués) mais qui surtout suppose un changement de paradigme, suppose que les inégalités les plus criantes aient pu être préalablement réduites, en particulier que la situation de l'emploi des jeunes ait été considérablement améliorée et que leur taux de chômage soit plus faible. S'inscrivant dans un cadre d'individualisation des droits, elle suppose également que les mécanismes d'éducation et de formation tout au long de la vie aient été mis en place par les partenaires sociaux.

Une évaluation devrait donc être mise en place pour apprécier, par exemple dans un délai de cinq ans, si les conditions de passage à cette seconde étape sont ou non réunies. Une décision explicite, précédée d'une large concertation, devrait alors être prise, le principe et le contenu de cette deuxième étape ne faisant pas consensus à ce stade.

Cinq actions à conduire en priorité

1 – La nécessaire reconfiguration du système d'orientation et d'aide au choix pour les jeunes.

Cela suppose de mieux articuler orientation scolaire et orientation professionnelle et à redéfinir les modalités de fonctionnement d'un

service public de l'orientation, en développant ses niveaux territoriaux. Ceux-ci doivent être ouverts à l'ensemble des partenaires (système éducatif, parents, collectivités locales, entreprises et branches professionnelles, associations d'éducation populaire, réseau d'information jeunesse et représentants des jeunes). Le service rendu au jeune – et à sa famille – devrait lui permettre de participer activement à son orientation scolaire et professionnelle, de comprendre les procédures d'orientation et le fonctionnement du système éducatif, de mieux connaître les filières de formation, les débouchés en termes de métiers, ainsi que les aides sociales dont ils peuvent bénéficier. Des travaux complémentaires devraient préciser rapidement les missions et modalités de fonctionnement de ce service public d'orientation rénové.

2 – Rendre effectif le droit des jeunes à une expérience professionnelle et à un emploi

Le moment paraît venu de procéder à un réexamen d'ensemble des dispositifs d'insertion professionnelle et d'aides à l'emploi qui ont été développés depuis une vingtaine d'années et qui relèvent aujourd'hui de la responsabilité de l'État, des régions et des partenaires sociaux. Donner plus de cohérence, de lisibilité, d'efficacité économique et sociale à cet ensemble de dispositions afin que le droit au travail redevienne effectif pour tous les jeunes, voilà pour les années qui viennent une grande ambition que notre société doit se donner.

Ce réexamen devrait être conduit dans le cadre d'une négociation élargie sur l'emploi des jeunes, qui, sur le principe, semble recueillir un assentiment des partenaires sociaux. Dès lors que cette négociation participerait d'une dynamique de développement des démarches d'alternance, il apparaît important que les régions responsables de l'élaboration des programmes régionaux de formation professionnelle des jeunes soient étroitement associées à cette démarche.

Cela suppose de définir les objectifs et de préciser une méthode. Le principe serait posé que *chaque jeune doit pouvoir accéder à une formation en alternance ou à un emploi*. La méthode serait relativement nouvelle en ce sens qu'elle impliquerait nécessairement l'État, les régions, les partenaires sociaux, et que l'ensemble des compétences des uns et des autres serait concerné. L'État, pour sa part, se mettrait dans une position de discussion novatrice, en définissant les objectifs, en fournissant des moyens, mais en laissant le soin au dialogue social et institutionnel de mettre au point les modalités de mise en œuvre.

Les objectifs poursuivis seraient :

- *un engagement plus fort* des partenaires sociaux, des régions et des grands réseaux associatifs pour qu'aucun jeune ne se trouve sans proposition précise ;
- *un ciblage des aides publiques en fonction inverse du degré de qualification des jeunes* et non plus en fonction des dispositifs utilisés : plus la qualification est faible, plus l'aide doit être importante et inversement. Le but est d'éviter les distorsions actuelles, tant dans l'alternance que dans l'emploi non marchand. L'idée d'un passeport emploi-formation dont le

jeune disposerait et qu'il pourrait mobiliser auprès des employeurs potentiels est dans cette perspective une piste à explorer ;

– *une nouvelle discussion permettant une redéfinition de l'équilibre entre les aides de l'État et la contribution des entreprises à la formation en alternance* afin de mieux concentrer les aides publiques sur les jeunes les plus en difficulté et de veiller à ce que les jeunes concernés aient un niveau de rémunération plus attractif et plus satisfaisant, eu égard à la préoccupation d'autonomie.

Les moyens mis en œuvre par l'État seraient :

– une partie des aides existantes (exonérations, primes, fraction des crédits consacrés aux emplois jeunes) ;

– une participation vigoureuse des trois fonctions publiques à l'accès des jeunes à la formation professionnelle et à l'emploi, et plus particulièrement de la fonction publique d'État qui est restée, jusqu'ici, en dehors de ces dispositifs, si l'on excepte les emplois jeunes ;

– un filet de sécurité local plus resserré, lorsque le dispositif partenarial n'a pas fonctionné, en permettant aux opérateurs de terrain qui sont en mesure de le faire dans de bonnes conditions, d'offrir aux jeunes un accès renforcé aux emplois aidés non marchands dans le cadre du programme TRACE.

3 – L'institution d'une allocation de formation

Au système actuel d'aide aux études qui apparaît à la fois relativement complexe et opaque, la commission propose de substituer un dispositif unique d'allocation de formation qui bénéficierait à la fois aux lycéens et aux étudiants.

Comme les bourses actuelles, cette allocation de formation serait accordée en fonction des ressources des familles. Elle laisserait également les bénéficiaires libres de se rattacher, ou non, au foyer fiscal de leurs parents et libres également d'habiter, ou non, avec eux. Les prestations familiales continueraient d'être versées comme actuellement.

Elle comporterait par rapport au système actuel, les améliorations suivantes :

– un barème unique, en ce qui concerne le revenu fiscal des parents, serait mis en place pour les lycéens et les étudiants, afin d'accroître la continuité et la lisibilité du système et donc sa meilleure utilisation par les bénéficiaires potentiels ;

– l'allocation serait en principe accordée pour une durée de deux ou trois ans correspondant à la durée prévisible du cycle, afin d'en simplifier la gestion et de permettre son versement dès la rentrée ;

– les plafonds de revenus ouvrant droit à l'allocation seraient revalorisés de 25 %, ce qui aboutirait à ce que les lycéens et étudiants des quatre déciles de revenus les plus bas soient éligibles à l'allocation à hauteur de 90 %. En moyenne, compte tenu des structures observées dans les différentes filières actuellement, on peut estimer que les étudiants seraient éligibles à hauteur de plus de 40 % (contre 30 % actuellement), les lycéens des établissements généraux et technologiques à hauteur de 50 % environ et ceux des filières professionnelles à près de 80 % ; ainsi les effectifs d'étudiants

bénéficiaires d'une aide passeraient de 440 000 à 630 000, et ceux des lycéens doubleraient, atteignant de l'ordre de 1 100 000 bénéficiaires ;

- le montant des allocations serait modulé selon l'âge et le type d'enseignement. Une distinction serait faite entre lycéens majeurs et mineurs, d'une part, et entre lycéens et étudiants, d'autre part, mais les écarts seraient réduits. Une augmentation de l'allocation à 21 ou 22 ans pourrait être envisagée pour tenir compte de l'interruption à ces âges des prestations familiales. Enfin, une prime d'éloignement serait instituée lorsque le jeune doit décohabiter pour poursuivre ses études. Le niveau de l'allocation serait relevé pour les lycéens mineurs. Pour les lycéens majeurs, le montant maximum serait relevé à hauteur de la réduction fiscale et du montant de l'ARS qui, actuellement s'arrête à 18 ans, la possibilité de bénéficier des primes destinées à compenser des frais particuliers étant maintenue.

L'ensemble de ces mesures devra faire l'objet d'études approfondies afin qu'elles soient calibrées en fonction des objectifs poursuivis : remédier aux situations de pauvreté des jeunes en études ; éviter les situations dans lesquelles les jeunes, pour financer leurs études, sont amenés à travailler avec une intensité qui nuit à leurs performances scolaires ou universitaires ; permettre à ceux qui en sont empêchés par des raisons financières de poursuivre leurs études.

À ces améliorations techniques et financières s'ajouterait un ensemble de changements d'ordre qualitatif qui justifient le changement d'appellation :

- à partir de la majorité civile, l'allocation de formation serait versée automatiquement au jeune lui-même qu'il soit lycéen ou étudiant ;
- pour les étudiants, la commission propose que l'allocation de formation soit versée jusqu'au niveau bac +5, niveau qui devrait correspondre, dans le cadre de l'harmonisation européenne, à la fin du deuxième cycle de l'enseignement supérieur. Au-delà, la commission suggère, à ce stade, de conduire une réflexion plus approfondie qui devrait tenir compte du fait qu'au-delà de bac +5, les études devraient changer de « statut » et être adossées à l'exercice d'une activité professionnelle. Cette activité peut, bien entendu, être une activité de recherche rémunérée à ce titre.

Deux autres dispositions compléteraient le dispositif :

- d'une part, la mise en place de l'allocation de formation serait assortie du maintien de l'allocation d'études qui existe actuellement et qui est accordée sans tenir compte des revenus des parents, pour régler les situations problématiques qui résultent de désaccords familiaux. Les dossiers continueraient à être examinés, comme c'est le cas aujourd'hui, par une commission *ad hoc*. Une évaluation des pratiques actuelles en la matière devra être menée, afin d'améliorer le fonctionnement de ce dispositif et de l'asseoir sur des critères plus explicites ;
- d'autre part, les jeunes qui poursuivent des études et qui ne sont pas éligibles à l'allocation de formation pourraient bénéficier de prêts à taux bonifiés dans la limite de 150 euros par mois remboursables dès qu'ils ont un emploi stable.

Enfin, une allocation de formation ne saurait avoir une pleine efficacité que si elle s'inscrit dans le cadre d'un principe de gratuité des études. Cela concerne en particulier les droits d'inscription, les frais de constitution de dossiers administratifs, les frais d'inscription aux concours de certaines écoles ou de certaines filières, les manuels scolaires et les équipements professionnels, l'accès aux centres documentaires.

4 – La possibilité de reporter dans le temps cinq annuités de cette allocation

Lorsque l'allocation n'a pas été utilisée entre 18 ou 25 ans alors qu'un jeune y avait droit compte tenu des ressources de ses parents, elle pourrait être mobilisée ultérieurement dans la limite de cinq ans (éventuellement jusqu'à un âge donné), afin de favoriser son retour en formation après une période d'activité professionnelle ou de chômage. Ainsi serait créé, sous conditions de ressources, un droit reportable dans le temps, contribution de la collectivité à l'éducation tout au long de la vie. Ceci suppose qu'un inventaire soit tenu pour chaque jeune, tant des allocations versées que des droits non utilisés, procédure dont la mise en œuvre paraît cependant complexe. La question de l'enregistrement de ces droits est posée, et dépendra de la solution que les partenaires sociaux donneront à la question du crédit formation, une solution uniforme devant à l'évidence être recherchée.

5 – La mise en place progressive d'un revenu contractuel d'accès à l'autonomie pour les jeunes en difficulté

Il s'agit ici de donner un signal fort à la jeunesse, sans tomber dans le piège de l'assistance. Deux instruments pourraient être utilisés, d'une part, et en priorité, le programme TRACE, qui serait étendu ; d'autre part, un mécanisme de « revenu contractuel d'accès à l'autonomie », de brève durée et plus tourné vers l'insertion sociale, qui viendrait le compléter et lui servir, en quelque sorte, de porte d'entrée.

- *L'extension du programme TRACE*

Le programme TRACE peut être aménagé et renforcé pour qu'il soit en mesure d'accueillir un plus grand nombre de jeunes. La circulaire du 13 février 2002, qui concerne le programme TRACE et qui ouvre droit à la bourse d'accès à l'emploi (BAE) créée par décret du 3 janvier 2002, correspond à un tel choix, en prévoyant 10 000 places pour les jeunes en difficulté. Il convient d'évaluer ces nouvelles dispositions dans des délais rapides pour examiner les formes et les possibilités d'extension de ce programme.

Si l'on s'oriente vers un accès à ce programme de jeunes en très grande difficulté, le programme TRACE devrait pouvoir accueillir, à terme, 150 000 jeunes.

- *Le revenu contractuel d'accès à l'autonomie et à l'activité*

Certains jeunes sont dans des situations telles que leur entrée dans un processus d'insertion professionnelle est problématique. Il convient de mettre en place un dispositif *ad hoc* qui leur assurerait un

minimum de ressources et de lien social, faciliterait leur accès à un logement s'ils en sont dépourvus, et les préparerait à pouvoir accéder au programme TRACE et aux démarches d'accompagnement vers l'emploi que les acteurs de ce programme ont su développer.

Ce dispositif, dont il conviendrait de déterminer s'il se met en place dans le cadre de la BAE existante ou s'il doit en être séparé, pourrait être le suivant : lorsqu'un jeune ayant quitté l'école ne trouve pas de travail et que les ressources de la famille sont inférieures à un certain plafond, il pourrait bénéficier d'un revenu contractuel d'accès à l'autonomie et à l'activité, *à condition de s'être préalablement engagé à suivre un parcours le menant à la formation ou à l'emploi*. Ce contrat serait valable par exemple pendant six mois, renouvelable une fois, assurant de l'ordre de 380 euros par mois aux intéressés.

L'allocation serait accordée *après signature d'un contrat*, et non avant ; elle se distinguerait ainsi structurellement d'une formule de « RMI jeune », ainsi d'ailleurs que par les trois caractéristiques suivantes : elle bénéficierait d'un fort accompagnement relationnel ; elle serait limitée à deux périodes de six mois ; elle serait réservée aux jeunes dont les familles ont des ressources inférieures aux plafonds donnant lieu à l'allocation formation, ou aux jeunes séparés de fait de leur famille.

Agir simultanément sur les leviers de l'autonomie

En matière d'**éducation**, outre la reconfiguration du service public d'orientation, les débats de la commission ont mis en avant deux points fondamentaux :

- le problème des sorties du système scolaire sans qualification doit être traité de façon prioritaire ;
- la construction de l'autonomie doit reposer sur l'institution d'un droit à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, gérable dans le temps de façon souple et permettant la réversibilité des choix.

• En matière de logement et de mobilité

S'installer dans un logement propre, avoir un espace à soi extérieur au foyer familial, constitue sans conteste un temps fort d'affirmation de la personnalité, un levier important pour permettre au jeune d'apprendre « à voler de ses propres ailes » et pour construire son autonomie et son identité. C'est pourquoi la commission a choisi de développer ses propositions dans trois directions.

– *Développer l'offre de logement pour les jeunes souvent « oubliés » lors de l'élaboration des politiques territoriales d'habitat*

Il apparaît nécessaire de développer et de diversifier la gamme de logements offerts aux jeunes dans les différents parcs (universitaire, FJT, HLM, privé), tant dans le neuf qu'en réhabilitation. Dans le parc social, cela suppose d'introduire dans les contrats de relance locaux conclus avec les organismes HLM des réorientations et des adaptations permettant de concilier les attentes des jeunes et les priorités des bailleurs sociaux.

– Favoriser l'accès au logement

À court terme, les conditions d'accès au LOCAPASS pourraient être assouplies pour les jeunes travailleurs saisonniers, qui, dans les faits, y accèdent difficilement compte tenu de leurs conditions d'emploi. Au-delà de ces dispositions, pour les jeunes qui n'ont pas accès au LOCAPASS, les fonds d'aide aux jeunes pourraient être invités à augmenter leur aide, lorsqu'elle est destinée à résoudre une question de logement.

Toutefois, dans la perspective de permettre à chaque jeune – à partir de 18 ans – de décohabiter s'il le souhaite, il conviendrait à moyen terme de réfléchir à la mise en place d'un dispositif généralisé pour solvabiliser l'entrée dans le logement. Il viserait à aider les jeunes qui disposent en général de ressources faibles à faire face, pour une durée limitée, avant tout aux frais d'agence et aux dépôts de garantie et pourrait comprendre également une garantie « impayés de loyers », sous réserve d'un examen plus approfondi de cette question. Une adaptation particulière de ce dispositif pourrait éventuellement être envisagée pour le premier logement.

– Faciliter la mobilité géographique des jeunes

Un certain nombre de collectivités territoriales en liaison avec les réseaux de transports publics ont développé des avantages tarifaires en direction des jeunes étudiants et lycéens. Outre que ces avantages ne profitent qu'à une fraction de la jeunesse, ils s'avèrent très disparates d'un point à l'autre du territoire. Les travaux de la commission n'ont pas permis d'approfondir cette question. Il paraîtrait utile de pouvoir faire réaliser une étude exhaustive de ces avantages tarifaires et de demander au ministère des Transports, dans un souci de d'égalité de traitement, d'expertiser les conditions d'une harmonisation de ces tarifications et de leur extension à tous les jeunes de 16 à 25 ans sur l'ensemble du territoire national.

• **En matière d'engagements civiques, sociaux et culturels**

Les jeunes doivent être, davantage que par le passé, mis en position de pouvoir participer à la vie de la cité, au sens large du terme, et en particulier à la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques qui les concernent. Plusieurs voies sont souhaitables :

- représentation des jeunes au sein du Conseil économique et social et des conseils économiques et sociaux régionaux ;
- participation des jeunes accrue à la vie institutionnelle des lycées, universités, CROUS ;
- mettre en œuvre de manière effective le volontariat civil de solidarité et de cohésion sociale prévu par la loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 en application de la réforme du service national ;
- favoriser la prise de responsabilité des jeunes dans les associations ;
- valoriser et soutenir les initiatives culturelles, sportives et sociales des jeunes.

Par ailleurs, la prise en compte des enjeux de la jeunesse dans le débat public pourrait utilement s'appuyer sur le rattachement du Conseil national de la jeunesse auprès du Premier ministre, la réactivation du comité interministériel de la jeunesse et l'élaboration d'un rapport périodique sur

l'état de la jeunesse et son devenir, remis au Premier ministre et transmis au Parlement.

Soutenir l'indépendance matérielle et financière des jeunes

La commission, outre ses propositions d'allocation de formation et de revenu contractuel d'accès à l'autonomie et à l'activité, a retenu trois axes.

• **La rémunération des jeunes sous contrat de travail et des stagiaires de la formation professionnelle**

La définition des modalités de ce qui constitue une véritable réforme relève, comme on l'a souligné, d'une négociation que devront conduire les partenaires sociaux en liaison avec l'État et les régions. Il semble important que dans le cadre de cette négociation soit abordée la question des rémunérations des jeunes en alternance sous contrat de travail.

Il conviendrait par ailleurs de procéder à un réexamen des conditions de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Comme on l'a souligné dans le chapitre I, une partie d'entre eux ne bénéficie actuellement d'aucune rémunération, du fait de la mise en place de stages non rémunérés ou de l'application d'un délai de carence à la sortie du système éducatif.

L'on pourrait ainsi s'orienter vers des rémunérations calculées sur la base du SMIC horaire, l'abattement par rapport au SMIC mensuel ne résultant que de la non-rémunération par l'employeur du temps passé en centre de formation, et, éventuellement, de l'effort de formation propre à l'entreprise. Une telle évolution permettrait par ailleurs d'accroître les possibilités de valider des droits à la retraite.

• **L'amélioration de la couverture sociale des jeunes**

Il importe avant tout de mettre fin aux situations de travail rémunéré, non déclaré, qui aboutit notamment à ce que la validation de trimestres soit perdue pour le régime de retraite de base des jeunes, alors que les dispositions en vigueur le permettent. Il serait bon qu'une campagne d'information soit effectuée auprès des jeunes et des employeurs, y compris les employeurs privés – personnes physiques notamment –, pour lesquels le chèque emploi-service est d'une grande commodité.

S'agissant des stagiaires de la formation professionnelle continue qui sont rémunérés par l'État, ou non rémunérés, il conviendrait de revoir les règles de calcul des cotisations : celles-ci sont calculées sur une assiette forfaitaire très réduite et, en conséquence, les droits qu'ouvrent ces cotisations (droit à indemnité journalière, report au compte pour le calcul de la retraite) sont faibles. Une amélioration de cette situation par un élargissement progressif de l'assiette devrait être envisagée.

La question de l'indemnisation du chômage des jeunes devrait également faire partie de la négociation sociale envisagée. Malgré les améliorations que les partenaires sociaux ont apportées aux conditions

d'indemnisation du chômage, les jeunes demandeurs d'emploi connaissent en moyenne des taux de couverture et des niveaux d'indemnisation significativement plus bas que la moyenne des demandeurs d'emploi. L'ambition est bien entendu prioritairement de réduire le nombre des jeunes demandeurs d'emploi et de limiter la précarité des parcours ; les dispositions qui ont été présentées précédemment devraient y contribuer, notamment en améliorant significativement l'accès des jeunes les moins qualifiés à une première expérience professionnelle.

• La solvabilisation de l'accès au logement autonome

Afin d'améliorer les allocations de logement pour les étudiants boursiers, la commission propose de diminuer le plancher de ressources qui leur est applicable. En revanche, dans un souci de plus grande justice sociale, la commission suggère que les aides au logement dont bénéficient directement les jeunes ne soient pas cumulables avec le bénéfice du quotient familial, par souci de cohérence avec la disposition du même type qui interdit le cumul des aides personnelles au logement et des prestations familiales. Cette mise en cohérence pose cependant des problèmes de gestion complexes, puisqu'il s'agirait ici de rapprocher des données fiscales et des données gérées par les CAF. Une autre difficulté tient au décalage temporel entre les deux types de dispositifs.

La dimension financière des réformes

La solidarité de la collectivité à l'égard des jeunes doit s'exercer avec plus d'efficacité et de priorité que par le passé. Cela peut prendre plusieurs formes :

- une mobilisation renforcée des acteurs économiques et sociaux et, plus généralement, de l'ensemble de la société civile ;
- un usage plus efficace, mieux centré, des aides publiques existantes ;
- une augmentation des aides publiques, ce qui pose le problème de leur financement et mérite un examen particulier.

Il convient de prendre en considération les engagements européens de la France en termes de finances publiques. Cette toile de fond, dont on ne peut faire abstraction, ne doit pas non plus brider la réflexion et l'imagination ; si la question de l'autonomie des jeunes est devenue une priorité collective, elle doit faire l'objet d'un arbitrage politique clair, que la commission ne fait d'ailleurs que préparer.

Trois types de mesures pourraient être envisagés pour financer un effort accru de la collectivité en faveur de l'autonomie des jeunes :

- 1 – par *redéploiements internes*, qui pourraient concerner la prime pour l'emploi, le supplément familial de traitement dans la fonction publique, l'allocation de rentrée scolaire, voire les prestations familiales ;
- 2 – par *une contribution accrue des régimes sociaux*, actuellement excédentaires ou le redevenant demain ;
- 3 – par *la recherche de recettes supplémentaires*, notamment la suppression de la possibilité offerte aux contribuables célibataires, divorcés ou veufs de bénéficier s'ils ont un enfant majeur imposé séparément sans

limite de temps d'une demi-part supplémentaire (rendement : 1,4 milliard d'euros).

Au total, la commission a identifié une marge de manœuvre financière de l'ordre de 2 milliards d'euros pour la phase 1, qui n'est pas aisée à mobiliser et à intégrer, qui peut évidemment être sollicitée pour d'autres emplois, mais qui présente la caractéristique d'avoir un lien, sous une forme ou sous une autre, avec la question de l'autonomie des jeunes.

Table des matières

Sommaire	3
Introduction	5
Chapitre I Bilan des aides participant directement ou indirectement à l'autonomisation des jeunes	11
Introduction	13
Un dispositif qui résulte d'une succession de choix collectifs	14
Des interventions de grande ampleur, des bilans en demi-teinte	17
La politique de l'éducation : massification réussie et démocratisation à poursuivre	17
– Les dispositifs d'aide en faveur de l'éducation ont accompagné la massification scolaire et universitaire et l'allongement des études	18
Les aides à l'emploi et à l'insertion professionnelle : une politique devenue massive	22
– Les aides à l'emploi dans le secteur marchand : des mesures de portée générale qui ont largement bénéficié aux jeunes	25
– L'alternance sous ses diverses formes constitue désormais un mode privilégié d'insertion professionnelle des jeunes	26
– Les stages de formation professionnelle : des outils utiles dans un parcours de qualification et de professionnalisation, mais des dérives potentiellement nombreuses	28
– Les emplois aidés du secteur non marchand : des réponses destinées à pallier l'insuffisance d'emplois en développant les activités d'utilité sociale	29
– Le programme TRACE : une efficacité appréciée	30
L'intervention publique en faveur du logement des jeunes : autonomisation et décohabitation	31
– Les aides personnelles au logement	31
– L'accès et le maintien dans le logement	33
– La régulation de l'offre de logement	34
– Éléments d'appréciation	36
Les aides à la famille : une forme indirecte d'aide à l'autonomie des jeunes ?	40
– Les aides fiscales	40
– Les prestations familiales	43
– Le débat sur le caractère redistributif du système socio-fiscal	44
– Les minima sociaux	45
Les autres aides financières	46

-Le fonds d'aide aux jeunes	46
-Les aides instituées par des collectivités locales	47
Des dispositifs spécifiques pour l'outre-mer	49
-Le congé-solidarité.	49
-Le projet initiative-jeune	50
-Le fonds d'échange à but éducatif, culturel et sportif.	50
Tableau d'ensemble	50
Un investissement collectif important.	50
Un système complexe et pas toujours lisible	52
Un système qui comporte des lacunes	53
-Des dispositifs trop spécifiques ?	53
-Les caractéristiques sociales des jeunes, scolarisés ou non, sont insuffisamment prises en compte par le système actuel	54
-La question de la couverture chômage des jeunes primo-demandeurs d'emploi et des jeunes peu qualifiés n'a pas jusqu'ici trouvé de solution	55
-L'absence de dispositif de garantie de ressources ouvert aux jeunes de moins de 25 ans doit également être soulignée	55
-Les effets déjà évoqués de l'âge limite de perception des prestations familiales (20 ou 21 ans) doivent être enfin rappelés	56

Chapitre II	
La situation des jeunes en France	57
Introduction	59
La place des jeunes dans la société : les évolutions majeures	59
Une baisse du poids démographique... favorable à l'activité des jeunes dans un avenir proche ?	59
Une transformation importante du passage progressif vers l'autonomie du fait d'un accès à l'activité retardé	61
-Une scolarité prolongée	61
-Une conjoncture peu favorable à l'emploi des jeunes.	63
Les effets d'un accès différé à l'emploi	64
-Une baisse relative du niveau de vie des jeunes	64
-Une dépendance financière renforcée	66
-Une décohabitation définitive retardée	66
Les caractéristiques du modèle français d'acquisition de l'autonomie	68
Un apprentissage progressif des responsabilités	68
Un accès à l'autonomie soutenu par les familles et par l'État	70
L'acquisition de l'autonomie : un processus marqué par la diversification des sorts sociaux	71
Les inégalités scolaires et leurs déterminants	71
L'embellie économique récente ne profite pas à tous les jeunes de manière égale	74
Le travail en cours d'études, un atout pour l'insertion à la fin des études ?	76
Une pauvreté à relativiser chez les étudiants	76
Les jeunes en situation d'exclusion.	78

Chapitre III	
Débats autour de quatre schémas exploratoires d'allocation aux jeunes . . .	81
Introduction	83
Quelles sont les questions posées par la mise en place d'une allocation aux jeunes ?	84
Quatre schémas d'une allocation « jeune »	85
Une estimation du coût des différents schémas d'allocation	88
Étude des effets redistributifs des quatre schémas d'allocation	91
Quelques remarques et hypothèses préalables sur le niveau de vie des jeunes et de leurs familles	91
Quels ménages bénéficient de la hausse des transferts nets ?	93
Individualisation et familialisation : la question des familles nombreuses	96
– Quand les enfants grandissent : une étude diachronique.	97
– Un bilan cumulé sur « cycle de vie ».	98
En conclusion	100

Chapitre IV	
Quelle conception de l'autonomie ? Les finalités poursuivies.	103
L'autonomie, une notion complexe : l'apport des sciences humaines.	105
Autonomie/hétéronomie, don/dette : émancipation et solidarité.	105
L'autonomie : un concept fondateur de la liberté politique, sujet à de fortes tensions dans une société qui fabrique de l'exclusion	106
L'autonomie, une notion contemporaine de l'individualisation des rapports sociaux	107
– L'individualisation, de quoi parle-t-on ?	108
– Les aspirations à l'autonomie s'inscrivent dans un contexte où « le privé devient politique ».	110
– La relation dialectique entre autonomie et indépendance.	111
– La jeunesse, une période de clivage entre indépendance et autonomie	111
L'autonomie en action : essais de définition.	113
L'autonomie vue par les jeunes.	113
Les conceptions présentes au sein de la commission nationale pour l'autonomie des jeunes	116
Les enjeux liés à la problématique de l'autonomie des jeunes.	118
– L'intégration sociale des jeunes générations – leur « entrée en responsabilité » – apparaît indéniablement comme la question première à laquelle la commission se doit de répondre pour favoriser l'autonomie des jeunes	118
– La réduction des inégalités qui traversent la population jeune (étudiants/autres jeunes en particulier) dans un contexte d'individualisation de la société constitue une préoccupation prioritaire largement partagée au sein de la commission	120

-La construction de soi et la reformulation des relations familiales à l'entrée dans l'âge adulte doivent également être prises en compte	121
Conclusion	122

Chapitre V

Comment renouveler le contrat social pour bâtir une autonomie responsable et solidaire ? 125

Introduction	127
L'éducation-formation tout au long de la vie, une perspective pour permettre à chacun de devenir plus autonome	129
L'ambition du plein emploi.	133
Les enjeux de l'évolution des relations entre générations	134
La dynamique du cycle de vie	135
Les transferts intergénérationnels.	135
Les responsabilités des familles vis-à-vis de jeunes adultes	136
Les jeunes dans les enjeux institutionnels et démocratiques	138

Chapitre VI

Propositions pour une autonomie responsable et solidaire 141

Renforcer, par des réformes structurelles, les points d'appui à la construction de l'autonomie des jeunes.	147
L'éducation-formation tout au long de la vie doit devenir un appui permanent à la construction de l'autonomie	148
-Le problème des sorties du système scolaire sans qualification doit être traité de façon prioritaire	148
-Il faut reconfigurer le système d'orientation et d'aide au choix pour les jeunes.	150
-La construction de l'autonomie doit reposer sur l'institution d'un droit à l'éducation et à la qualification, gérable dans le temps de façon souple et permettant la réversibilité des choix	152
Ouvrir une large négociation pour rendre effectif le droit des jeunes à l'insertion professionnelle et à l'emploi	153
-Rendre effectif le droit au travail des jeunes	153
-Aider les jeunes les plus en difficulté	155
Faciliter la décohabitation et la mobilité par un développement de l'offre et un accès facilité au logement et au transport	157
-Développer l'offre de logement pour les jeunes	158
-Favoriser l'accès au logement.	159
-Faciliter la mobilité géographique des jeunes	161
Développer les engagements civiques, sociaux et culturels	161
-Renforcer la prise en compte et la participation des jeunes dans l'espace politique et social	162

–Encourager les initiatives et soutenir les pratiques culturelles et sportives	163
Rénover et renforcer les dispositions visant à favoriser une indépendance matérielle accrue pour élargir les possibilités de choix des jeunes	164
L'allocation de formation	164
La rémunération des jeunes sous contrat de travail et des stagiaires de la formation professionnelle	167
La couverture sociale des jeunes	168
–Les cotisations retraite	168
–L'indemnisation du chômage	168
La solvabilisation de l'accès au logement autonome	169
Prendre en compte la dimension financière des réformes	170
Conclusion	175

ANNEXES

Annexe I Loi n° 2001-582 du 4 juillet 2001 relative à la mise en place d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans	179
Annexe II Décret n° 2001-900 du 2 octobre 2001 relatif à la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes	181
Annexe III Composition de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes	185
Annexe IV Genèse de la mise en place de la Commission : les principaux rapports administratifs	189
Annexe V Données relatives à la situation des jeunes (chapitre II)	191
Annexe VI Une analyse détaillée des coûts bruts et nets pour différents schémas d'allocation aux jeunes (chapitre III)	199
Annexe VII Chiffrages de l'allocation de formation sous différentes hypothèses (chapitre VI)	205
Estimation du coût de l'allocation de formation	206
Qui seraient les bénéficiaires de l'allocation de formation ?	207

Annexe VIII	
Bibliographie succincte	209
Annexe IX	
Avis des membres de la Commission	215
Avis du Conseil national de la jeunesse	215
Avis des partenaires sociaux et des organisations	217
Avis des parlementaires et des personnes qualifiées	251
Annexe X	
Contributions des membres de la commission	259
Résumé du rapport de la commission nationale pour l'autonomie des jeunes . .	313