

LA PROTECTION SOCIALE DES JEUNES DE 16 À 29 ANS

LA PROTECTION SOCIALE DES JEUNES DE 16 À 29 ANS

Remis au Président de la République,
au Parlement et au Gouvernement

Préface

L'Inspection générale des affaires sociales a, cette année, choisi de consacrer son rapport public à la protection sociale des jeunes. Ce sujet illustre les difficultés d'adaptation d'un système de protection sociale dont les fondements ont été établis au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et qui se caractérise aujourd'hui par une complexité croissante de son environnement, de ses principes et de ses normes.

Le système de protection sociale français est basé sur deux logiques complémentaires : on bénéficie, dans un premier temps, d'une protection sociale au titre de son appartenance à sa famille, puis on en bénéficie au titre de son activité professionnelle. La logique sous-jacente est celle d'un modèle de société où prédomine la stabilité : l'enfant, l'épouse bénéficient de la couverture sociale acquise par le chef de famille ; celui qui travaille le fait dans un univers stable et acquiert des droits au fur et à mesure des années.

Ce schéma est dépassé. Les modèles familiaux se diversifient. L'organisation économique du travail conduit à de multiples formes d'activités et à des changements fréquents.

Simultanément, les frontières entre ce qui relève de la solidarité et de l'assurance, entre ce qui relève d'un socle de protection que notre société garantit à chacun et de l'initiative individuelle d'assurance deviennent plus incertaines et variables dans le temps.

Enfin, le domaine social est caractérisé par une prodigieuse production normative. Les raisons en sont multiples : volonté politique de réforme, ajustements récurrents face aux évolutions sociales qui révèlent des lacunes, volonté d'économiser et de rationaliser, poids des lobbys... Le lecteur du présent rapport constatera qu'il n'y a pratiquement aucun mécanisme de couverture sociale qui n'ait fait l'objet d'une modification ou d'une réforme depuis les cinq dernières années. Ce rapport a été achevé fin 2014, certaines dispositions qu'il présente sont déjà en cours de modification.

La complexité normative se trouve renforcée par les juxtapositions résultant de l'éclatement des responsabilités en la matière : celle de l'État garant de la solidarité sociale, celle des partenaires sociaux et des professions issues de la logique assurancielle, celle des collectivités territoriales qui mettent en œuvre la décentralisation.

Ce sont aujourd'hui les jeunes qui sont les plus directement concernés par les difficultés d'adaptation de notre système de protection sociale. Ils se trouvent à la charnière entre dépendance familiale et volonté d'autonomie. Ils sont les premiers concernés par les évolutions du marché de l'emploi. Nouveaux arrivants dans la vie active, ils n'ont naturellement pas pu se constituer des droits, et ils ne bénéficient pas de rentes de situation jalousement protégées.

Le rapport de l'Inspection se veut un état des lieux. Il expose la réglementation applicable risque par risque. Il la met en dynamique à travers la construction de trajectoires de vie, mettant ainsi en valeur la diversité des situations au sein d'un groupe qui n'est pas homogène.

Il propose également quelques principes de réforme :

- s'inscrire dans une perspective de moyen terme, compte tenu de l'ampleur du chantier, afin qu'une stratégie d'évolution du système soit explicitée et suivie ;
- viser la complétude et la stabilisation de la couverture sociale des jeunes, notamment de ceux qui ont des trajectoires discontinues sur le marché du travail ;
- poursuivre un objectif d'individualisation des avantages sociaux dans le cadre d'une « responsabilité partagée » entre le jeune et la société afin que les plus de 18 ans puissent à terme bénéficier des mêmes droits sociaux que les « adultes » en contrepartie de leurs efforts de participation au développement du pays ;
- rechercher la simplicité et le moindre coût dans le contexte de tension budgétaire qui est le nôtre.

Il n'appartient pas à un corps d'inspection de trancher de tels sujets, qui relèvent du débat démocratique, mais il est dans son rôle de poser des questions, de proposer des pistes de réflexion. Tel est l'objet du présent rapport.

Pierre BOISSIER,

Chef de l'Inspection générale des affaires sociales

Cet ouvrage a été coordonné par Étienne MARIE, sur la base des travaux réalisés par Mireille ELBAUM, Benjamin FERRAS, Jean-Marie PALACH et des échanges ayant eu lieu avec les comités des pairs de l'IGAS « Protection sociale » et « Travail-emploi-formation professionnelle ».

Pour mener ce travail d'analyse et de propositions, l'IGAS s'est appuyée sur des entretiens avec les organismes de protection sociale, les directions d'administration concernées et les organisations représentatives des jeunes. Des analyses statistiques inédites ont été élaborées par un groupe de travail réunissant administrations, organismes de protection sociale et services statistiques et d'études.

L'Inspection générale des affaires sociales en bref

Corps de contrôle interministériel du secteur social, l'IGAS contrôle, audite ou évalue des structures et des politiques, conseille les pouvoirs publics et apporte son concours à des projets. Elle intervient à la demande des ministres ou sur la base de son programme d'activité.

Elle traite de sujets touchant la vie de tous les citoyens : emploi, travail et formation, santé, action sociale et politique familiale, systèmes de couverture sociale publics ou privés.

En 2014 :

- 170 missions, dont 31 menées dans le domaine de la protection sociale (18 %), 27 dans le domaine du travail-emploi-formation professionnelle (16 %), 23 dans le domaine de la cohésion sociale (13 %), 42 dans le domaine de la santé (25 %) et 47 en appui et conseil au management (28 %) ;
- 125 membres « inspectant » ;
- 194 rapports.

**POUR EN SAVOIR PLUS SUR L'IGAS, SON ACTIVITÉ, SES MÉTIERS,
SES MÉTHODES ET SON ORGANISATION, SES RAPPORTS PUBLICS :
WWW.IGAS.GOUV.FR**

Sommaire

Préface	3
Synthèse	9
PARTIE 1	
SITUATIONS ET TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES, RÉSIDENTIELLES ET FAMILIALES DES JEUNES	15
Chapitre 1 Les situations et les trajectoires des jeunes sur le marché du travail	21
Chapitre 2 Les situations et les trajectoires familiales et résidentielles des jeunes	49
PARTIE 2	
LA PROTECTION SOCIALE DES JEUNES	63
Chapitre 3 La couverture maladie de base	65
Chapitre 4 La couverture maladie complémentaire	83
Chapitre 5 La couverture du risque accidents du travail	101
Chapitre 6 La couverture du risque invalidité	113
Chapitre 7 La couverture des dépenses liées à la maternité et à l'interruption d'activité des parents ayant un jeune enfant	119
Chapitre 8 La couverture du risque chômage	143
Chapitre 9 La compensation des charges de famille et de logement	159

Chapitre 10	
Les dispositifs de soutien au revenu des jeunes en difficulté	171
Chapitre 11	
Les droits à retraite	187
Chapitre 12	
Une approche par cas types de trajectoires de jeunes au regard de leurs droits à protection sociale	199
 PARTIE 3	
DEUX CONTRIBUTIONS À LA PROBLÉMATIQUE DE LA PROTECTION SOCIALE DES JEUNES	307
Chapitre 13	
Les opinions des jeunes sur la protection sociale	309
Chapitre 14	
Les propositions de « réformes systémiques »	335
 PARTIE 4	
PROBLÉMATIQUES ET PROPOSITIONS	353
Chapitre 15	
La protection sociale des jeunes : une synthèse de la situation actuelle	355
Chapitre 16	
Des pistes de réflexion pour simplifier et adapter la protection sociale des jeunes	385
 ANNEXES	
Liste des sigles utilisés	411
Liste des graphiques et des tableaux	415
Table des matières	429

Synthèse

Les jeunes de 16 à 29 ans représentent une population hétérogène de 11 millions de personnes en France.

Cette population s'est profondément transformée depuis le milieu des années 80 : accès élargi à l'enseignement supérieur et prolongation de la durée des études, multiplication des stages, allongement de la période conduisant à l'obtention d'un emploi stable marquée par l'extension d'un « chômage d'insertion » persistant et par un *turn-over* sur les emplois à durée déterminée, développement des emplois aidés et des situations intermédiaires entre formation initiale et activité.

Ces évolutions ont conduit à un allongement fort de la durée de la jeunesse (désormais comptabilisée par les statisticiens de 16 à 29 ans) et à une diversification forte de ses statuts d'autonomie professionnelle donc résidentielle et familiale.

Les jeunes de 16 à 29 ans connaissent des problématiques sociales particulières, variables à la fois selon leur niveau d'éducation, leurs trajectoires professionnelles et le type de soutien dont ils peuvent ou non bénéficier de la part de leur famille et de leurs proches :

- le risque de connaître des difficultés d'accès à l'emploi ou un chômage répété constitue le risque majeur que rencontre cette classe d'âge dans les circonstances actuelles de notre société.

Ce risque présente trois caractéristiques :

- il est très différencié entre des jeunes qui accèdent à un emploi stable très rapidement, des jeunes dont la trajectoire vers cet emploi est plus heurtée, des jeunes qui n'arrivent pas à cet emploi ;
- on assiste à une polarisation croissante de ces différences en fonction du parcours scolaire et du diplôme, eux-mêmes largement corrélés au milieu social ;
- ce risque est enfin sujet à d'importantes fluctuations conjoncturelles : les jeunes sont, à la hausse comme à la baisse, les premiers touchés par les variations de l'activité économique et ils ont subi, de façon particulièrement marquée, les effets de la crise économique de 2008-2009, qui a exacerbé les difficultés d'insertion des plus fragiles.

Un travail stable, rémunérateur et de qualité est à cet égard la première des protections sociales.

- le risque de ne pouvoir accéder à un logement est un risque fort pour les jeunes qui souhaitent accéder pour la première fois à l'autonomie résidentielle dans un marché tendu et donc cher ;
- la mise en couple, puis l'arrivée d'un premier enfant et l'éventuel arrêt de travail d'un des parents pendant une certaine durée sont des phénomènes fréquents conduisant à un besoin de compensation des frais de maternité, de la charge d'entretien de l'enfant, des frais de garde ; éduquer seul un enfant est en outre devenu un risque très répandu ;

- le risque d'altération de la santé se révèle plus faible que pour les autres classes d'âge, même s'il concerne tout un chacun ; toutefois, il existe des altérations auxquelles les jeunes se trouvent particulièrement sujets (accidents du travail), et un accident grave de santé peut obérer toute une carrière professionnelle, voire une vie ;
- enfin, la question de la retraite ne se posera pas avant plus d'une quarantaine d'années, mais chaque année compte dans un système dont les droits sont fondés sur une durée d'assurance régulièrement relevée en fonction des gains d'espérance de vie (pour un jeune d'aujourd'hui, 43 ans pour obtenir une pension à taux plein).

La situation sociale des jeunes est très liée à leur situation au regard de l'emploi. L'analyse de leur protection sociale ne se résout dès lors pas uniquement à un problème d'assurance sociale, mais soulève aussi des questions d'égalité des chances, d'intégration dans notre société et de contribution à l'effort collectif.

La France dispose, pour faire face aux risques sociaux, d'un système de protection sociale qui assure soit le remplacement d'un revenu d'activité, soit la prise en charge de dépenses supplémentaires liées à l'occurrence de ces risques.

Ce système est historiquement fondé sur deux caractéristiques :

- **son assise professionnelle** : les personnes bénéficient de prestations dès lors qu'elles ont préalablement acquitté des cotisations assises sur leur revenu professionnel. La partie « revenu de remplacement » de la protection sociale est fonction de ce revenu professionnel. Les régimes de protection sociale sont organisés sur une base socioprofessionnelle selon trois grands blocs (salariés du secteur privé, agents du secteur public, non-salariés) et deux étages, de base et complémentaire (le premier à assise professionnelle large, le second à assise professionnelle étroite).
- **son caractère familialisé** : lorsqu'il n'y a pas de revenu professionnel, la protection sociale est assurée du chef d'un autre membre de la famille, conjoint ou parent, qui, lui, a acquitté des cotisations.

Ce système de protection sociale n'a longtemps pas posé de problème aux jeunes qui passaient, en règle générale, tôt et vite de la prise en charge par la famille (y compris la prise en charge des études) à l'autonomie professionnelle : la protection sociale professionnelle succédait alors de façon assez automatique à la protection sociale familialisée.

Pour les jeunes qui demeurent aujourd'hui sur cette trajectoire et sont en capacité de trouver un emploi stable à l'issue de leur formation et de l'entretien par leur famille, notre système de protection sociale à deux piliers conserve sa valeur protectrice, bien qu'il prenne mal en compte les aspirations à l'autonomie personnelle qu'ont des générations dont le temps de formation initiale s'est sensiblement allongé.

Les deux caractéristiques de la protection sociale se révèlent en revanche inadaptées au contexte économique et social actuel :

- la difficulté d'accéder à un emploi stable peut priver les jeunes d'une couverture sociale lorsqu'ils n'ont pas d'activité professionnelle, lorsque celle-ci n'est pas suffisante pour ouvrir des droits, lorsque celle-ci est faible et ouvre des droits limités, lorsque celle-ci est heurtée entre statuts et secteurs professionnels différents et conduit à changer régulièrement de régimes avec tous les risques de rupture administrative qui en résultent ;
- leur recherche de l'autonomie personnelle (dont l'autonomie monétaire *via* l'activité professionnelle bien sûr) peut les priver d'une couverture sociale lorsqu'ils n'ont pas de conjoint ni de famille susceptibles de les aider ;
- leurs aspirations à la responsabilité et à l'autonomie personnelle peuvent se trouver entravées par l'insuffisance d'une couverture sociale personnelle.

De nombreuses mesures sont intervenues, sur la durée, pour réduire cet écart :

- du point de vue du pilier professionnel : par allègement des conditions d'activité professionnelle préalable, par assimilation de nombreux statuts d'insertion à une activité professionnelle, par des maintiens, des recharges et des portages étendus de droits en cas de perte d'emploi, par la création de *minima* de revenus de remplacement ;
- du point de vue de l'accès à des droits individualisés : en ouvrant des droits à revenu en échange d'un engagement dans des démarches d'insertion sociale ou professionnelle de 16 à 25 ans et en généralisant des droits personnels à protection sociale à partir de 25 ans.

Ces réformes restent toutefois partielles, inéquitables et complexes :

Partielles :

- du point de vue du pilier professionnel : d'une part, certains statuts d'études ou d'insertion ne comportent pas de protection sociale (ou de couverture de tel ou tel risque) ; d'autre part, l'étage complémentaire de notre protection sociale est plus contributif que l'étage de base. Il est organisé, pour ce qui concerne sa partie santé, sur une base professionnelle étroite qui fait difficilement droit aux trajectoires discontinues des jeunes entre branches et entreprises ;
- du point de vue de l'accès à des droits individualisés : parce qu'il ne cède la place à l'autonomie pleine des personnes qu'à l'âge de 25 ans. C'est à cet égard un choix collectif très fort qui a été fait de fixer à 25 ans le seuil d'accès au minimum social généralisé.

Inéquitables : des variations importantes de couverture sociale demeurent donc. Elles sont, d'une part, fonction du statut et de la trajectoire d'activité (donc indirectement du diplôme et de l'origine sociale), et, d'autre part, du

régime de base et complémentaire de rattachement lié au secteur professionnel, allant d'une couverture complète à une couverture insuffisante.

Complexes : les réformes menées comme des dérogations successives – et parfois mal coordonnées – aux règles générales de notre système de protection sociale aboutissent enfin à une forte complexité des processus imposés aux jeunes. Nombre d'entre eux doivent accomplir des démarches administratives personnelles ardues pour assurer leur couverture (l'accès à un emploi salarié stable évite en revanche au jeune des démarches particulières et répétées puisque celles-ci sont automatiquement accomplies par son employeur).

À ne pas comprendre le contenu et le sens de la sécurité sociale, les jeunes s'exposent à un risque de non-recours aux droits, ou critiquent vivement les procédures (*cf.* les jeunes entrepreneurs). Une telle situation est source de défiance à l'égard d'un système qui a pourtant besoin de leur adhésion pour pérenniser sa légitimité.

Après avoir recensé, risque par risque, l'ensemble des options de réformes possibles, **le rapport propose de mettre en débat une adaptation de notre système de protection sociale en fonction de deux grandes lignes directrices à poursuivre sur la durée** :

- un principe de simplicité, de complétude et de stabilité des couvertures sociales au profit des jeunes, quelles que soient les difficultés d'insertion qu'ils rencontrent et/ou la discontinuité de leur parcours professionnel. C'est bien la finalité de notre protection sociale que d'offrir à ceux qui en ont besoin de telles sécurités, qui doivent désormais correspondre à la réalité des statuts d'activité ;
- un principe général d'individualisation des droits sociaux et d'accès à la couverture sociale de droit commun à partir de 18 ans dans le cadre d'une responsabilité partagée entre le jeune et la collectivité. Cette individualisation concernerait la simple gestion administrative pour les risques qui ne sont plus liés à l'exercice d'une activité professionnelle (cas des remboursements de soins). Elle concernerait les prestations monétaires (singulièrement un revenu de solidarité en cas de nécessité) dès lors qu'elle serait la contrepartie effective et contractualisée d'un cursus volontariste d'insertion sociale et professionnelle (en termes d'emploi, de recherche ou d'adaptation à l'emploi), cursus suivi, contrôlé, sanctionné le cas échéant. Il faut d'ores et déjà préciser qu'une telle orientation ne pourrait concerner ceux qui sont en cours de formation initiale, dont le soutien devrait plutôt relever de mécanismes spécifiques (bourses, prêts, rémunérations...).

Dans le cadre de ces lignes directrices, des mesures opérationnelles sont proposées, risque par risque. Elles ne pourraient être mises en œuvre que progressivement.

Au plan méthodologique, la mise en œuvre progressive de réformes en matière de protection sociale des jeunes devrait obéir à quelques grands principes :

- **un principe d'association de l'ensemble des acteurs concernés.** Le rapport s'inscrit dans une perspective de pacte social entre générations et entre catégories socioprofessionnelles (notamment son orientation d'individualisation des droits à responsabilité partagée), de redéploiement de financements et de redistribution sociale, d'arrimage de la citoyenneté sociale des jeunes, d'adhésion de ces derniers à la sécurité sociale. Tous ces éléments supposent que soient envisagés des processus de délibération collective associant notamment les représentants des jeunes.
- **un principe de neutralité financière.** Dès lors qu'une partie des jeunes et des ménages qu'ils forment font partie des pauvres de notre société, il n'y a pas à s'étonner du coût d'une mise à niveau de leur protection sociale. Dans le cadre d'une nécessaire solidarité entre générations et entre catégories socioprofessionnelles, et du nécessaire équilibre des comptes publics, ce coût devra être couvert.

Le rapport évoque des redéploiements de quatre ordres :

- entre cadres de protection : des aides passant par les familles, du fait de l'inclusion des jeunes adultes dans la composition du foyer, redéployées vers l'octroi d'aides individualisées aux jeunes ;
- entre catégories à l'emploi stable et jeunes à l'emploi discontinu (notamment au sein des régimes complémentaires) ;
- entre bénéficiaires historiques de transferts sociaux importants, aujourd'hui moins prioritaires, et personnes faiblement couvertes ;
- entre les différentes fonctions financées collectivement.

Tous ces redéploiements impliquent régimes de protection sociale de base et complémentaire, avantages fiscaux et aides de l'ensemble des collectivités publiques. Ceux-ci devraient bien sûr être fortement documentés, notamment pour ce qui concerne les perdants et les gagnants des réformes, pour fonder leur acceptabilité.

- **un principe de simplicité et d'accès aux droits.** Soixante-dix ans de protection sociale n'ont pas simplifié l'architecture de nos régimes et ont fortement complexifié les règles, les institutions et les formalités que les jeunes générations peinent à comprendre. L'ardente obligation de simplification de la sécurité sociale apparaît ici maximale.
- **un principe de révision.** Les analyses et les propositions du rapport interviennent dans une conjoncture économique précise de faible croissance et de taux de chômage élevé. Il est permis d'espérer qu'elle évolue sur la durée. Certaines mesures proposées doivent donc prendre un caractère révisable et notamment équitable entre les générations, dans le cadre des deux grandes lignes directrices proposées.

**LES ANALYSES STATISTIQUES ET JURIDIQUES DU RAPPORT
SONT ARRÊTÉES À L'AUTOMNE 2014**

PARTIE 1

**SITUATIONS ET TRAJECTOIRES
PROFESSIONNELLES,
RÉSIDENTIELLES
ET FAMILIALES DES JEUNES**

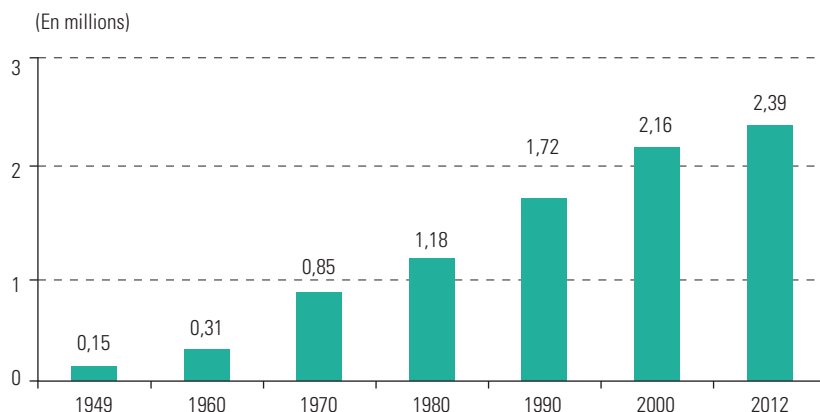
Les jeunes de 16 à 29 ans ne composent pas un groupe social homogène, ni en soi, ni par leur statut de personnes en formation, ni par la constitution linéaire de leur autonomie professionnelle donc financière, résidentielle et familiale.

Dès 1978, Pierre BOURDIEU¹, puis les rapports CHARVET² et DE FOUCAULD³ de 2000-2002 ont souligné que vouloir traiter de la « jeunesse » dans sa globalité peut conduire à une erreur de perspective, dans la mesure où :

- les situations des jeunes sont extrêmement diversifiées, voire polarisées, en fonction de leurs parcours scolaires et de leurs milieux sociaux ;
- ces différences ont eu tendance, en dépit de la « massification » de l'enseignement scolaire et universitaire, à se maintenir ;
- les écarts se sont même accentués dans la période récente, dans la mesure où la crise économique a contribué à accroître les inégalités socio-économiques, et, au-delà de la détérioration globale de la situation des jeunes sur le marché du travail, à exacerber les difficultés rencontrées par les moins diplômés d'entre eux.

L'identification des « jeunes » comme un objet d'analyse sociologique, dont certaines aspirations seraient communes, a toutefois été mise en avant, après la Seconde Guerre mondiale, parallèlement au développement de la population étudiante (graphique 1)⁴. Ce développement s'apprécie également au titre des années récentes au travers de l'évolution de la structure de la population suivant des études supérieures (tableau 1).

Graphique 1 - Évolution de la population étudiante de 1940 à 2012 – France entière



Source : INSEE.

1 P. Bourdieu, « La jeunesse n'est qu'un mot », repris in *Questions de sociologie*, Éditions de minuit, 1984.

2 D. Charvet (dir), *Jeunesse : le devoir d'avenir*, rapport du Commissariat général du plan, 2001.

3 J.-B. de Foucauld et N. Roth, *Pour une autonomie responsable et solidaire*, rapport au Premier ministre de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, 2002.

4 Sur la construction progressive des analyses relatives aux jeunes, voir notamment T. Chevalier, *L'État-providence et les jeunes*, L'Harmattan, Paris, 2012.

Tableau 1 - Évolution des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur – par type d'études suivies – depuis 1980 – en milliers

	1980	1990	2000	2005	2010	2013
Universités (hors CPGE, préparation DUT et formations d'ingénieurs) (1)	796,1	1 075,1	1 256,4	1 284,3	1 299,3	1 355,9
CPGE (2) et prépas intégrées des écoles d'ingénieurs	42,9	68,4	76,2	80,2	87,6	93,5
Sections de techniciens supérieurs (STS)	67,9	199,3	238,9	230,4	242,2	255,0
Préparation DUT	53,7	74,3	116,9	111,3	115,7	115,8
Formations d'ingénieurs (y compris en partenariat)	40,0	57,7	96,6	104,4	122,0	137,3
Écoles de commerce, gestion, comptabilité et vente (hors BTS)	15,8	46,1	63,4	88,4	121,3	134,2
Écoles paramédicales et sociales	91,7	74,4	93,4	131,7	137,4	(p) 132,9
Autres établissements d'enseignement supérieur (3)	76,0	121,7	218,5	252,6	194,1	205,3
Total	1 184,1	1 717,1	2 160,3	2 283,3	2 319,6	2 429,9

Source : INSEE (SIES), champ France (hors Mayotte avant 2011) ; p : donnée provisoire ; (1) y.c. université de Lorraine ; (2) classes préparatoires aux grandes écoles ; (3) écoles vétérinaires, écoles normales supérieures, écoles dépendant d'autres ministères, etc. ; y.c. les effectifs des IUFM avant leur rattachement à une université (2008 à 2010). Les millésimes correspondent à la rentrée scolaire.

Mais il est clair que les jeunes en études ne constituent pas la totalité de la jeunesse et que se jouent à cet âge d'autres enjeux que celui de la formation.

L'identification des « jeunes » comme un objet d'analyse sociologique dont certaines aspirations seraient communes a aussi été recherchée dans un espace de transition entre dépendance familiale et autonomie ou indépendance, termes différenciés ou pas.

Le clivage entre les notions d'autonomie et d'indépendance conduit certains sociologues, comme François de SINGLY⁵, à en faire la pierre angulaire de l'analyse sociologique de la jeunesse et des politiques qui lui sont consacrées : les moments, d'une part, du départ du foyer parental (autonomie résidentielle) et, d'autre part, de l'indépendance en termes de ressources économiques seraient alors cruciaux pour comprendre la position des jeunes dans la société et la représentation qu'ils en développent.

Ces définitions dissociées de l'autonomie et de l'indépendance ne sont toutefois pas unanimement partagées – Olivier GALLAND définit plutôt l'autonomie comme l'aboutissement d'un processus de construction personnelle, dont l'obtention d'un emploi et de ressources propres constitue l'un des éléments, s'ajoutant à la décohabitation résidentielle⁶ – et ces deux notions sont en interaction étroite, notamment dans les milieux les moins privilégiés où le départ du foyer familial ne peut être envisagé sans accès à l'indépendance financière.

Les réflexions publiques ont désormais tendance à faire un usage assez peu différencié de ces deux termes : le *Livre vert sur la jeunesse* de 2009 met par exemple en avant le développement de l'autonomie à travers « l'indépendance financière et résidentielle », jointe à « la responsabilité dans la société »⁷.

5 F. de Singly, « Penser autrement la jeunesse », *Lien social et politiques-RIAC*, n° 43, printemps 2000.

6 O. Galland, *Sociologie de la jeunesse*, Armand Colin, 2011 (5^e édition)

7 Commission sur la politique de la jeunesse, *Livre vert*, juillet 2009.

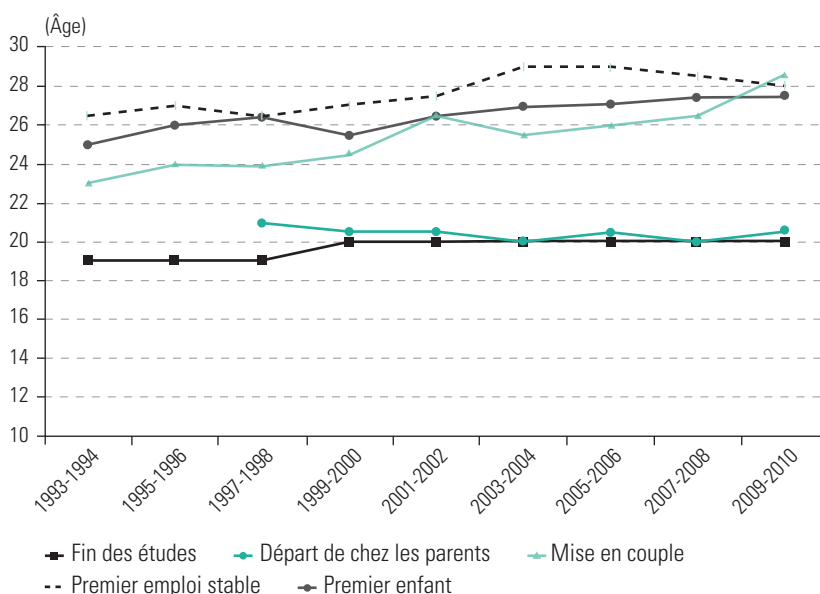
Les revendications des organisations représentant les jeunes et les réflexions amorcées à plusieurs reprises sur la mise en place d'une éventuelle dotation ou allocation d'« autonomie », que certains chercheurs voient comme emblématique de la prise en compte des jeunes par les politiques publiques⁸, se centrent également sur les ressources financières qui pourraient être attribuées aux jeunes sans l'entremise de leur famille, dans le but de favoriser leur indépendance économique.

Malgré tout, ce passage vers l'autonomie apparaît très hétérogène entre jeunes et très complexe.

Hétérogène et complexe, parce que les âges allant de la fin de l'adolescence à l'âge adulte semblent aujourd'hui plutôt marqués par une série d'étapes, de parcours et de transitions qui :

- s'inscrivent dans une période qui a eu tendance à se prolonger, avec des séquences s'étaguant entre le milieu de l'adolescence et le début de la trentaine ;
- se traduisent par des transitions pour partie dissociées entre les moments de la fin des études, de l'accès à un emploi stable, de l'accès à un logement autonome, de l'indépendance financière, de la mise en couple et de la naissance éventuelle d'un premier enfant ;
- peuvent également donner lieu à des trajectoires « non linéaires », avec des allers-retours entre différentes situations, qu'elles soient professionnelles, résidentielles ou familiales.

Graphique 2 - Âge médian des étapes de passage à l'âge adulte, selon les années



Source : CREDOC, enquêtes « Conditions de vie et aspirations des Français ».

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

Hétérogènes et complexes, parce que, face à cette prolongation et à cette diversification des transitions qui n'affaiblissent pas mais reflètent le poids des déterminismes économiques, scolaires et sociaux, les aspirations et les trajectoires des jeunes paraissent confrontées à deux phénomènes contradictoires :

- d'un côté, le relâchement des contraintes liées au cadre familial et l'individualisation des rapports sociaux favorisent des aspirations précoces à l'autonomie, que les jeunes sont amenés à exercer par exemple en matière de relations sexuelles, d'affinités amicales ou d'activités de loisirs ;
- de l'autre, les difficultés liées au fonctionnement des marchés du travail et du logement, et la reconnaissance implicite par les politiques publiques du primat du cadre familial pour le soutien aux jeunes adultes rendent leur indépendance économique plus problématique et plus tardive vis-à-vis de leur famille. Elles mettent en difficulté les jeunes qui ne disposent ni d'atouts scolaires ni de la possibilité de compter sur l'appui de leurs proches.

Enfin, les politiques publiques menées dans les différents pays ont également contribué à construire une notion de jeunesse plutôt diversifiée. Elles ont souvent tenté, comme en France, d'élaborer des réponses spécifiques dans chacun des segments de l'action publique, en considérant les jeunes plutôt comme une catégorie à part que comme des individus destinés à accéder au plus vite à une « citoyenneté sociale » de droit commun⁹.

Les politiques sociales menées en direction des jeunes sont alors souvent prises entre des objectifs difficiles à concilier, à savoir leur assurer un niveau de ressources « décent », garantir « le bon usage » de ces ressources (prévention des comportements à risques, incitation à l'activité) et favoriser leur autonomie par l'emploi¹⁰.

C'est dans ce cadre général qui souligne la diversité des situations et des trajectoires que sont mises en perspective les principales données relatives aux jeunes, d'une part en matière professionnelle donc financière (chapitre 1), d'autre part en matière familiale et résidentielle (chapitre 2).

9 F. Labadie, « L'évolution de la catégorie jeune dans l'action publique depuis vingt-cinq ans », *Recherches et Prévisions*, n° 65, 2001, et P. Loncle et V. Muniglia, « Les catégorisations de la jeunesse en Europe au regard de l'action publique », *Politiques sociales et familiales*, n° 102, décembre 2010.

10 J. Gautié, « Ressources et conditions de vie des jeunes : enjeux pour la politique publique », *Contribution au séminaire de la DREES « Ressources et conditions de vie des jeunes adultes en France »*, janvier 2014.

Chapitre 1

Les situations et les trajectoires des jeunes sur le marché du travail

Comme on l'a rappelé en introduction de cette partie 1, l'analyse de la situation et de l'insertion des jeunes sur le marché du travail doit être menée en premier : parce que l'emploi rémunérateur est premier pour la citoyenneté sociale et le libre développement des personnes ; parce qu'il détermine très largement l'accès à la protection sociale ainsi que son niveau.

La présentation en sera faite ici à partir des contributions transmises à l'IGAS par les administrations et les organismes statistiques impliqués dans l'observation du marché du travail (notamment l'INSEE, la DARES, Pôle emploi, le CEREQ et l'ACOSS). Elle s'appuie en particulier sur les données de l'enquête « Emploi » de l'INSEE et des enquêtes « Générations » du CEREQ, qui permettent de retracer les parcours de début de carrière des générations sorties de formation initiale en 2004 et en 2010, ainsi que sur les sources administratives relatives aux embauches, aux demandes d'emploi, aux contrats aidés et aux stages.

1. Les jeunes en cours d'études

Les jeunes sont, avant 20 ans, en majorité en cours d'études initiales : ils sont 93 % dans ce cas à 16-17 ans, et plus des deux tiers entre 18 et 20 ans, mais cette proportion tombe à un tiers entre 21 et 24 ans, et à moins de 5 % entre 25 et 29 ans. Les taux de scolarisation des filles sont dans tous les cas supérieurs à ceux des garçons (tableau 2).

Cette durée de scolarisation a connu une hausse soutenue, de près de deux ans, du milieu des années 1980 au milieu des années 1990. Elle s'est ensuite infléchie jusqu'à la fin des années 2000, pour repartir à la hausse depuis 2009, tirée en majeure partie par les filières de l'enseignement supérieur¹¹.

11 INSEE, *Formations et emploi*, collection INSEE Références, édition 2013.

Tableau 2 - Répartition des jeunes de 16 à 29 ans selon le niveau de diplôme en 2013

	Hommes						Femmes						Ensemble					
	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus
Population totale (milliers)	753	1 109	1 425	1 825	5 112	23 804	731	1 109	1 439	1 910	5 189	26 028	1 484	2 218	2 864	3 735	10 301	49 831
Diplôme (%)																		
Part en études initiales	93	68	33	4,5	39,2	8,5	94	74	38	4,7	41,4	8,4	93	71	35	4,6	40,3	8,4
Part selon niveau diplôme hors études initiales																		
Supérieur long	0	0	10	22,7	16,0	15,7	1	1	15	27,7	21,2	14,4	0	1	13	25,3	18,5	15,0
Supérieur court	0	3	13	15,0	12,9	10,3	0	4	17	19,4	16,9	12,9	0	4	15	17,2	14,9	11,6
Baccalauréat	4	30	31	22,6	25,6	16,0	3	35	30	23,4	26,3	16,6	3	32	31	23,0	25,9	16,3
CAP, BEP	9	27	24	22,2	23,2	27,4	5	26	19	16,1	17,6	19,9	7	27	22	19,1	20,4	23,5
Non-diplômés	87	39	21	17,5	22,4	30,6	91	34	18	13,5	18	36,3	89	37	20	15,5	20,2	33,6

Source : Enquête « Emploi 2013 », exploitation DARES, champ : France métropolitaine.

Niveau de diplôme atteint à la fin des études initiales et durée des études étant liés, le niveau de diplôme moyen des jeunes ayant terminé leurs études s'accroît avec l'âge. En 2013, neuf jeunes sur dix âgés de 16-17 ans ayant terminé leurs études sont sans diplôme, ayant au mieux le brevet des collèges. À l'opposé, entre 25 et 29 ans, 43 % sont diplômés du supérieur. La meilleure réussite scolaire des jeunes filles se traduit par un niveau de diplôme en moyenne plus élevé à la sortie des études, à partir de 18 ans. Entre 25 et 29 ans, on compte désormais 47 % de diplômées du supérieur, contre seulement 38 % chez les hommes.

Ces niveaux de formation se sont fortement élevés depuis une vingtaine d'années en raison de la massification de l'accès à l'enseignement supérieur : près de 43 % des jeunes adultes de 25 à 29 ans sont désormais diplômés du supérieur, contre moins du quart en 1992. Les études secondaires de la voie professionnelle sont aussi plus souvent poursuivies jusqu'au baccalauréat. La génération sortie de formation en 2010, décrite dans la dernière enquête du CEREQ est ainsi plus diplômée que celle des sortants de 2004, à la fois au niveau du secondaire et de l'enseignement supérieur long, à la suite de la mise en place du système licence-master-doctorat (LMD) ¹².

Néanmoins, 15,5 % des jeunes âgés de 25 à 29 ans (22 % des jeunes hommes) n'ont obtenu aucun diplôme du second cycle. Environ 10 % des élèves sont sortis du secondaire en 2011 avant l'année de terminale, part en augmentation depuis 2009.

Comme le notait le Centre d'analyse stratégique en 2011 ¹³, l'effet de cette montée en qualification des jeunes est pour partie paradoxal :

- d'une part, elle n'a pas empêché « les conditions d'entrée dans la vie active des jeunes de se dégrader du fait de la concurrence accrue qu'ils

¹² C. Barret, F. Ryk, N. Volle, « Face à la crise, le fossé se creuse entre niveaux de diplôme », *Bref du CEREQ*, n° 319, mars 2014.

¹³ J.-L. Dayan et M. Harfi, « Emploi et chômage des jeunes : un regard comparatif et rétrospectif », *La Note d'analyse du CAS*, n° 224, mai 2011.

affrontent, entre eux comme avec les adultes, pour accéder à l'emploi dans un contexte de main-d'œuvre excédentaire » ;

- d'autre part, elle participe au renforcement de l'avantage relatif des mieux formés : le rôle du diplôme devient de plus en plus protecteur mais aussi de plus en plus discriminant, ce qui contribue à « creuser le fossé » avec les moins diplômés, qui se heurtent à des difficultés importantes et croissantes au fil des générations.

2. Les jeunes sur le marché du travail

Le taux d'activité est égal au nombre de personnes en emploi ou au chômage rapporté à la population en âge de travailler. Compte tenu des remarques précédentes sur les taux de scolarisation, le taux d'activité des jeunes progresse logiquement fortement avec l'âge. Il n'est que de 9 % en 2013 à 16-17 ans, tandis qu'un tiers des jeunes sont actifs entre 18 et 20 ans, et les deux tiers entre 21 et 24 ans, les taux d'activité culminant à 87 % entre 25 et 29 ans. Entre 2008 et 2013, ces taux ont légèrement baissé dans toutes les classes d'âge analysées.

Le taux d'emploi est égal au nombre de personnes actives occupées rapporté à la population en âge de travailler. Ce taux est respectivement de 7 %, 22 %, 51 % et 75 % pour les différentes tranches d'âge. Il a aussi reculé avec la hausse du chômage, passant de 58,4 % à 57,7 % pour l'ensemble des 16-29 ans, notamment pour les jeunes de 21 à 24 ans.

La part des jeunes au chômage s'est quant à elle notablement accrue, passant de 7,8 % en 2008 à 10,6 % en 2013 pour l'ensemble de la classe d'âge, et de 10 à 13 % pour les 21-24 ans (tableau 3).

Tableau 3 - Proportion d'actifs, d'actifs occupés et de chômeurs en 2008 et 2013

	Hommes						Femmes						Ensemble					
	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus
Population totale 2012 (milliers)																		
2008	785	1 162	1 441	1 870	5 259	23 260	714	1 181	1 476	1 945	5 316	25 515	1 500	2 344	2 917	3 815	10 575	48 774
2013	753	1 109	1 427	1 828	5 118	23 822	731	1 110	1 441	1 911	5 193	26 047	1 484	2 219	2 868	3 739	10 310	49 869
Taux d'activité (%)																		
2008	14	38	71	93,2	63,1	63,1	6	28	62	80,5	53,7	51,8	10	33	66	86,7	58,4	57,2
2013	12	37	69	91,9	62,0	62,5	7	28	60	81,3	53,6	52,5	9	32	65	86,5	57,7	57,3
Dont taux d'emploi																		
2008	12	29	59	85,3	54,7	58,8	5	20	53	72,9	46,6	47,9	8	25	56	79	50,6	53,1
2013	9	25	55	79	50,4	56,3	5	19	48	70,4	43,8	47,4	7	22	51	74,6	47,1	51,6
Dont part de chômage																		
2008	2	9	12	7,9	8,4	4,2	1	8	9	7,6	7,2	3,9	2	9	10	7,7	7,8	4,0
2013	3	12	14	12,9	11,5	6,2	2	9	13	11	9,8	5,1	2	10	13	11,9	10,6	5,6

Source : Enquête « Emploi 2013 », exploitation DARES, champ : France métropolitaine.

Les jeunes femmes sont moins souvent actives que les jeunes hommes, avec un écart de 9 à 10 points entre 18 et 29 ans. Elles sont en effet moins concernées par l'apprentissage et effectuent des études en moyenne plus longues. Elles sont aussi par la suite plus souvent inactives pour s'occuper d'enfants en bas âge.

Si l'inactivité concerne principalement des jeunes en formation initiale, 28 % des jeunes inactifs de 21 à 24 ans et 84 % de ceux âgés de 25 et 29 ans ne sont pas dans ce cas. Dans ces tranches d'âge, respectivement 11 % et 53 % des femmes inactives ont un ou plusieurs enfants de moins de 3 ans, contre seulement 1 % et 11 % des hommes. Entre 25 et 29 ans, environ un tiers des femmes et les deux tiers des hommes inactifs connaissent par ailleurs d'autres situations, qui peuvent recouvrir des problèmes de santé ou des reprises d'études (tableau 4).

Tableau 4 - Les « types d'inactivité » des jeunes en 2013

	Hommes						Femmes						Ensemble					
	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus
Inactifs (en milliers)	664	699	437	148	1 947	8 923	683	801	569	358	2 411	12 383	1 347	1 499	1 006	506	4 358	21 306
Répartition (en %)																		
En formation initiale	95	88	75	26	82,7	18,1	96	89	69	12	74,8	14,7	96	88	71	16	78,3	16,1
Autre avec enfants de moins de 3 ans	0	0	1	11	1	0,9	0	1	11	53	10,7	5,2	0	1	6	40	6,4	3,4
Autre inactif	5	12	24	64	16,3	81,0	3	10	21	35	14,5	80,1	4	11	22	44	15,3	80,5

Source : Enquête « Emploi 2013 », exploitation DARES, champ : France métropolitaine.

La formation initiale n'est cependant pas toujours associée à des situations d'inactivité, dans la mesure où un certain nombre de jeunes en formation travaillent, notamment les apprentis, mais aussi certains étudiants¹⁴. La proportion de jeunes qui travaillent en cours d'études s'accroît avec l'âge : elle est, en 2013, d'environ un quart entre 21 et 24 ans, et de près de la moitié entre 25 et 29 ans, contre seulement 6 % à 16-17 ans (tableau 5). Avant 20 ans, le cumul emploi/études est très variable selon la filière. Ainsi, pour la période 2010-2013, il est quasiment nul pour l'enseignement général, il concerne en moyenne près de 60 % des garçons et 30 % des filles de 18-20 ans dans l'enseignement technique court où l'apprentissage est très fréquent, et 19 % des 18-20 ans dans le second cycle technique ou professionnel. Le cumul emploi/études est resté stable ces dernières années : au total 16 % des jeunes de 16 à 29 ans qui poursuivent leurs études travaillent, en 2013 comme en 2008.

¹⁴ Selon les concepts du Bureau international du travail, est classé en emploi tout jeune ayant effectué au moins une heure de travail rémunéré au cours d'une semaine de référence proche de la date d'enquête.

Tableau 5 - Part des jeunes en formation initiale occupant un emploi sur 2010-2013

	Hommes					Femmes					Ensemble				
	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29
En formation initiale (en milliers, 2013)	697	755	470	82	2 004	688	826	542	90	2 147	1 385	1 581	1 012	172	4 150
Proportion de cumul (en% de jeunes en formation initiale)															
Ensemble (2013)	9	17	28	49	18	4	12	24	49	14	6	14	26	49	16
Par niveau de formation en cours (moyenne 2010-2013)															
Supérieur long	—	—	24	49	25	—	—	23	49	24	—	—	23	49	25
Supérieur court	—	12	24	41	16	—	11	23	41	15	—	12	24	41	15
2e cycle du secondaire général	1	3	—	—	1	1	3	—	—	1	1	3	—	—	1
2e cycle du secondaire techno pro	6	22	50	—	15	3	16	61	—	12	4	19	55	—	14
Technique court	41	58	—	—	47	21	29	—	—	24	32	45	—	—	37
1er cycle secondaire, primaire	2	—	—	—	2	1	—	—	—	2	1	—	—	—	2

Source : Enquêtes « Emploi 2010-2013 », exploitation DARES, champ : France métropolitaine.

3. Les jeunes au chômage

3.1. Un taux de chômage et une part des jeunes au chômage ayant atteint en 2013 des niveaux historiquement élevés

Compte tenu du nombre élevé de ceux qui poursuivent leurs études, le taux de chômage (nombre de chômeurs/population d'actifs de la classe d'âge) n'est pas nécessairement le concept le plus pertinent pour apprécier la situation des jeunes de 16 à 29 ans. La part de jeunes au chômage (nombre de chômeurs/population totale de la classe d'âge) apparaît, notamment en comparaison internationale, comme un indicateur plus approprié¹⁵. On comprend bien par exemple que le taux de chômage est très haut dans les pays où les jeunes prolongent leurs études, ce qui fait que le nombre d'actifs du dénominateur est très faible. Le raisonnement en taux de chômage désavantage la France en comparaison internationale, alors qu'elle est proche de la moyenne européenne en part de chômage.

Les deux indicateurs atteignent, en moyenne 2013, des niveaux historiquement très élevés, avec respectivement 18,4 et 10,6 % en France métropolitaine, contre 13,3 et 7,8 % en 2008 (tableau 6).

15 C. Minni et P. Pommier, « Emploi et chômage des 15-29 ans en 2012 », *DARES Analyses*, n° 73, novembre 2013.

Tableau 6 - Part et taux de chômage, ancienneté dans le chômage en 2008 et 2013

	Hommes						Femmes						Ensemble					
	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus
Population totale 2013 (milliers)	753	1 109	1 425	1 825	5 112	23 804	731	1 109	1 439	1 910	5 189	26 028	1 484	2 218	2 864	3 735	10 301	49 831
Part de chômage (%)																		
2013	3	12	14,3	12,9	11,5	6,2	2	9	12,7	10,9	9,8	5,1	2	10	13,5	11,9	10,6	5,6
2008	2	9	11,5	7,9	8,4	4,2	1	8	9,0	7,6	7,2	3,9	2	9	10,2	7,7	7,8	4,0
Taux de chômage (%)																		
2013	22	32	20,6	14,0	18,6	10,0	30	33	20,9	13,4	18,2	9,7	25	32	20,7	13,7	18,4	9,8
2008	15	25	16,3	8,5	13,3	6,7	23	28	14,4	9,4	13,3	7,4	17	26	15,4	8,9	13,3	7,1
Répartition des chômeurs par ancienneté en 2013 (%)																		
Moins de 3 mois	32	33	29	26	28,6	22,1	25	30	33	29	30,4	23,0	29	32	31	27	29,4	22,6
De 3 mois à moins de 1 an	47	42	40	38	40,0	37,0	48	44	40	38	40,2	37,1	48	43	40	38	40,1	37,0
1 an et plus	21	25	31	36	31,3	40,9	27	26	26	34	29,4	39,9	24	25	29	35	30,4	40,4

Source : Enquête « Emploi 2013 », exploitation DARES, champ : France métropolitaine.

Les jeunes sont non seulement plus touchés par le chômage que l'ensemble de la population (la part des personnes au chômage est de 5,6 % pour l'ensemble des 16 ans et plus), mais ils ont été, plus que dans les épisodes précédents de dégradation conjoncturelle, particulièrement frappés par la crise économique entre la mi-2008 et la fin 2009. Orienté à la baisse entre la fin 2009 et la mi-2011, leur chômage est ensuite reparti à la hausse, avant de s'infléchir de nouveau à la baisse au cours de l'année 2013.

Cette évolution est allée de pair avec une dégradation relative de la situation des jeunes hommes, qui sont désormais plus touchés par le chômage que les jeunes femmes, avec un écart qui devient flagrant après l'âge de 25 ans.

La part de jeunes au chômage atteint un sommet entre 21 et 24 ans (13,5 %), et décroît ensuite nettement, tandis que les taux de chômage sont logiquement plus hauts chez les plus jeunes, peu nombreux à être déjà entrés sur le marché du travail.

Néanmoins, la part des jeunes concernés par le chômage de longue durée demeure, de façon constante, inférieure à celle observée au-delà de 30 ans : ils retrouvent plus facilement un emploi d'une année sur l'autre que leurs aînés, même si 30 % des chômeurs de moins de 30 ans déclarent désormais l'être depuis plus d'un an.

3.2. Un chômage massif pour les non-diplômés et des écarts qui s'accroissent à leur détriment

D'après le bilan « Formation-Emploi » publié par l'INSEE, le taux de chômage des sortants de formation initiale était, en 2012, plus de quatre fois et demie plus élevé, un à quatre ans après cette sortie, pour les non-diplômés (46,9 %) que pour les diplômés du supérieur (10,3 %) ¹⁶.

Ce constat est corroboré et détaillé par l'enquête « Génération » du CEREQ :

- en janvier 2011, au cours de la première année suivant la fin de leur formation initiale, les non-diplômés sortis en 2010 du système scolaire

¹⁶ INSEE, *Formations et emploi*, *ibid.*

étaient 42 % à connaître le chômage, contre 33 % pour les titulaires d'un CAP-BEP, et 15 % à 18 % pour les bacheliers et les diplômés de l'enseignement supérieur ;

- au printemps 2013, les situations se sont cristallisées : la part des chômeurs atteint toujours 38 % chez les non-diplômés, alors qu'elle est de 15 % chez les titulaires du baccalauréat, et est tombée à 9 % pour les diplômés du supérieur (tableau 7).

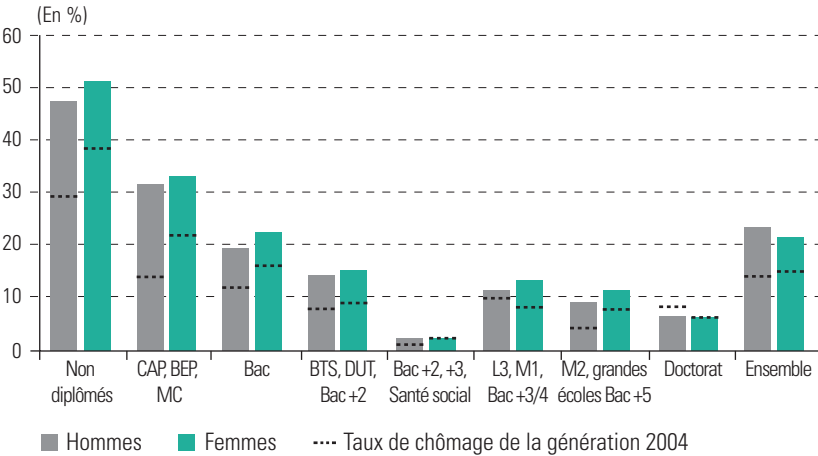
La situation de la « génération 2010 » s’est de plus dégradée par rapport à celle des jeunes sortis de formation en 2004. Cette détérioration s’observe pour tous les niveaux de diplôme, mais elle est particulièrement sensible pour les hommes non diplômés, ainsi que pour les titulaires de CAP-BEP, dont le chômage à trois ans est devenu l’équivalent de celui observé pour les non-diplômés six ans plus tôt (graphique 3)¹⁷.

Tableau 7 - Situation des jeunes au printemps 2013 selon le plus haut diplôme à la fin des études en 2010 – en %

Plus haut diplôme	Taux d'emploi	Part de chômeurs	Taux de chômage	Part d'inactifs *
Non-diplômé	42	38	48	9
CAP-BEP-MC	63	27	30	4
Baccalauréat	66	15	19	3
Bac + 2/3	82	9	10	2
Supérieur long	88	8	8	1
Ensemble	69	18	21	4

* Hors formation ou reprise d'études.
 Source : CEREQ, champ : jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010.

Graphique 3 - Taux de chômage à trois ans de la génération 2010, selon le sexe et le diplôme



Source : CEREQ, enquêtes « Génération 2004 » et « Génération 2010 ».

17 C. Barret, F. Ryk, N. Volle, *ibid.*

3.3. D'un chômage d'insertion à des formes de chômage intermittent ou prolongé

La population des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et celle des chômeurs au sens du BIT ne se recouvrent pas complètement. Cet écart varie selon les âges : ainsi, parmi les jeunes, le nombre de chômeurs au sens du BIT est structurellement plus élevé que le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, alors qu'on observe l'inverse pour les personnes âgées de 25 à 49 ans ou de 50 ans et plus.

Les évolutions du nombre de chômeurs au sens du BIT et du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de catégorie A peuvent aussi diverger durant certaines périodes. Cette divergence a été particulièrement prononcée pour les jeunes de moins de 25 ans au cours de l'année 2013, l'infléchissement à la baisse du nombre de chômeurs au sens du BIT n'ayant pas été perceptible dans les demandes d'emploi de catégorie A. Il est à cet égard possible que la propension à s'inscrire à Pôle emploi en 2013 ait augmenté, notamment parmi les jeunes, dans l'espoir de bénéficier d'un suivi ou d'un accompagnement.

Les différentes catégories de demandeurs d'emploi

Les demandeurs d'emploi sont les personnes inscrites sur les listes de Pôle emploi, qu'elles soient ou non indemnisées. Certains d'entre eux peuvent occuper un emploi. Ils sont regroupés en différentes catégories :

- catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ;
- catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (*i.e.* de 78 heures ou moins au cours du mois) ;
- catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (*i.e.* de plus de 78 heures au cours du mois) ;
- catégorie D : demandeurs d'emploi sans emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie..., y compris les demandeurs d'emploi en convention de reclassement personnalisé (CRP), contrat de transition professionnelle (CTP), ou contrat de sécurisation professionnelle (CSP) ;
- catégorie E : demandeurs d'emploi en emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (par exemple : créateurs d'entreprise ou bénéficiaires de contrats aidés).

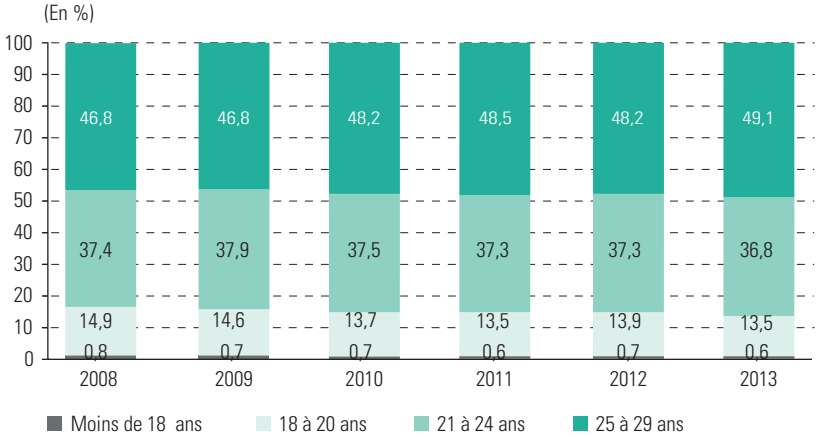
À la fin de 2013, avec 1,78 M demandeurs d'emploi de moins de 30 ans inscrits à Pôle emploi toutes catégories confondues, les jeunes représentaient un peu moins d'un tiers de l'ensemble des demandeurs d'emploi. Parmi eux, 1,56 M étaient inscrits en catégorie A, B ou C et tenus d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi, et 1,09 M relevaient de la seule catégorie A (sans emploi).

Le nombre de jeunes demandeurs d'emploi a fortement progressé entre la fin de l'année 2008 et la fin d'année 2013 (+ 39 %), sachant que cette augmentation a été relativement moins importante que celle observée pour l'ensemble des DEFM, tous âges confondus (+ 52 % entre décembre 2008 et décembre 2013).

La structure par âge des DEFM de moins de 30 ans s'est légèrement déformée : la part des plus jeunes (moins de 20 ans), déjà très réduite, enregistre

un léger recul (graphique 4). À l'inverse, la part des plus âgés (25-29 ans) progresse. Elle atteint, en 2013, 49 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi (48,5 % pour les seuls inscrits en catégorie A).

Graphique 4 - Structure selon l'âge des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) (toutes catégories) de moins de 30 ans 2008-2013 – Données décembre de chaque année



Source : Pôle emploi.

Cette légère déformation se vérifie aussi bien pour les femmes que pour les hommes, qui représentent 51 % des jeunes demandeurs d'emploi, et près de 54 % de ceux de catégorie A.

La part des non-diplômés est à cet égard plus élevée chez les jeunes demandeurs d'emploi masculins (environ 10 points d'écart avec les jeunes femmes). Même si elle se réduit depuis 2012, elle dépasse 36 % chez ceux qui sont inscrits à Pôle emploi, et 39 % pour les seuls inscrits en catégorie A (tableau 8).

Tableau 8 - Demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM), selon le sexe et le niveau de diplôme, toutes catégories confondues – Données décembre de chaque année

	2008 (1)		2009		2010		2011		2012		2013	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Non-diplômé	—	—	40,6 %	30,6 %	40,2 %	30,1 %	40,2 %	30,1 %	38,1 %	27,8 %	36,4 %	26,5 %
< CAP-BEP	12,8 %	9,2 %	2,3 %	2,2 %	2,4 %	2,2 %	2,4 %	2,2 %	2,6 %	2,3 %	2,7 %	2,3 %
CAP-BEP	45,6 %	33,4 %	25,3 %	21,7 %	25,5 %	21,8 %	25,5 %	21,8 %	25,5 %	21,6 %	25,2 %	21,3 %
Baccalauréat	22,2 %	29,6 %	15,4 %	22,4 %	15,7 %	22,7 %	15,7 %	22,7 %	17,8 %	24,3 %	19,0 %	25,3 %
Bac + 2	10,7 %	14,3 %	7,5 %	10,0 %	7,5 %	9,9 %	7,5 %	9,9 %	7,2 %	9,8 %	7,5 %	9,9 %
Bac + 3 ou plus	8,2 %	13,0 %	8,3 %	12,7 %	8,3 %	13,0 %	8,3 %	13,0 %	8,7 %	14,2 %	9,1 %	14,7 %
Total	99,4 %	99,6 %	58,9 %	68,9 %	59,4 %	69,6 %	59,4 %	69,6 %	61,9 %	72,1 %	63,5 %	73,5 %
Non précisé	0,6 %	0,4 %	0,5 %	0,5 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Pôle emploi. (1) Pour 2008, l'information porte sur le niveau et non sur le diplôme obtenu.

Un peu moins de la moitié des inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi est le fait de jeunes de moins de 30 ans. Pour un jeune sur cinq environ, cette inscription fait suite à une fin d'études, tandis que plus de quatre sur dix

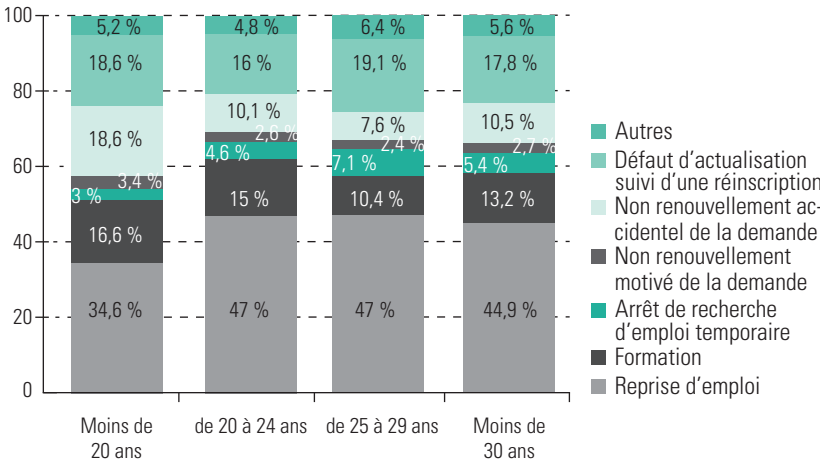
s'inscrivent après une fin de CDD ou de mission d'intérim. La part des inscriptions après une fin d'études est très importante chez les plus jeunes. Pour les plus de 20 ans, les inscriptions après des fins de CDD ou de mission d'intérim sont les plus nombreuses : elles induisent environ 25 % des entrées (tableau 9). 45 % des sorties de listes de Pôle emploi sont dues à des reprises d'emploi, et 13 % à des reprises de formation, cette part avoisinant 17 % pour les plus jeunes (graphique 5).

Tableau 9 - Structure, selon le motif des inscriptions à Pôle emploi, des jeunes de moins de 30 ans – Données de décembre 2008, 2010 et 2012

	Moins de 20 ans			De 20 à 24 ans			De 25 à 29 ans			Moins de 30 ans		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2008	2010	2012
Fins d'études	47,5 %	46,0 %	41,2 %	20,5 %	23,3 %	21,0 %	9,7 %	9,2 %	6,4 %	19,4 %	20,9 %	17,7 %
Licenciement (économique ou autres)	6,0 %	10,1 %	5,9 %	12,2 %	12,4 %	11,4 %	20,8 %	21,7 %	19,8 %	15,0 %	15,7 %	14,1 %
Fins de CDD ou intérim	30,0 %	21,7 %	25,2 %	50,1 %	44,4 %	43,4 %	47,6 %	43,8 %	46,1 %	46,7 %	41,1 %	42,2 %
Démission	7,7 %	5,7 %	7,0 %	7,2 %	6,3 %	6,0 %	7,0 %	8,9 %	7,1 %	7,2 %	7,2 %	6,5 %
Fin de formation	2,1 %	8,6 %	13,6 %	1,1 %	5,2 %	9,1 %	1,9 %	3,8 %	5,8 %	1,5 %	5,1 %	8,3 %
Autres	6,6 %	7,9 %	7,2 %	9,0 %	8,4 %	9,1 %	12,9 %	12,5 %	14,8 %	10,3 %	9,9 %	11,1 %
Ensemble	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Pôle emploi.

Graphique 5 - Structure selon le motif de sortie des listes de Pôle emploi des jeunes de moins de 30 ans – Données cumulées des vagues d'enquêtes trimestrielles des années 2008 à 2013



Source : Enquête « sortants » Pôle emploi-DARES.

Les jeunes inscrits à Pôle emploi ont, lorsqu'ils ont moins de 25 ans, une ancienneté d'inscription plus courte que leurs aînés : les deux tiers sont inscrits depuis moins de six mois, contre à peine plus de la moitié pour les 25-29 ans. Néanmoins, si la proportion des chômeurs de longue durée demeure modeste chez les moins de 30 ans, elle progresse sensiblement entre 2008 et 2013. Elle s'établit ainsi, à la fin décembre 2013, à 18,5 % pour les moins de 25 ans (16 % pour les seuls inscrits en catégorie A) et à 29,5 % pour les 25-29 ans (26 % pour les inscrits en catégorie A), contre respectivement 12,4 % (10 % pour les catégories A) et 20,4 % (16 % pour les catégories A) en décembre 2008 (tableau 10). L'extension du chômage de longue durée chez les jeunes constitue donc l'une des caractéristiques marquantes de la période récente.

Tableau 10 - Demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) – selon l'âge et l'ancienneté d'inscription, toutes catégories confondues – Données décembre de chaque année

	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Moins de 25 ans	25-29 ans	Moins de 25 ans	25-29 ans	Moins de 25 ans	25-29 ans	Moins de 25 ans	25-29 ans	Moins de 25 ans	25-29 ans	Moins de 25 ans	25-29 ans
Moins de 3 mois	44,2 %	36,2 %	38,8 %	31,8 %	36,8 %	29,8 %	38,8 %	30,7 %	37,9 %	29,6 %	36,5 %	28,9 %
3 mois à moins de 6 mois	29,3 %	24,9 %	29,8 %	24,1 %	28,8 %	22,9 %	28,7 %	22,9 %	29,3 %	22,7 %	29,7 %	22,5 %
6 mois à moins de 1 an	14,2 %	18,4 %	16,4 %	20,6 %	16,5 %	20,2 %	15,2 %	19,3 %	15,7 %	19,7 %	15,4 %	19,1 %
1 an à moins de 2 ans	9,4 %	13,6 %	11,9 %	16,5 %	13,7 %	17,9 %	12,7 %	16,9 %	12,6 %	17,5 %	13,7 %	18,0 %
2 ans à moins de 3 ans	2,1 %	3,8 %	2,2 %	4,2 %	3,2 %	5,8 %	3,4 %	6,0 %	3,2 %	5,9 %	3,4 %	6,5 %
3 ans ou plus	0,9 %	3,0 %	0,8 %	2,8 %	1,0 %	3,4 %	1,3 %	4,3 %	1,4 %	4,6 %	1,4 %	5,0 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Pôle emploi.

4. Les jeunes en emploi temporaire

Les jeunes, surtout les moins qualifiés, sont les premiers concernés par le développement des formes particulières d'emploi observé depuis une trentaine d'années, et notamment par celui des emplois temporaires et des stages¹⁸. Le passage répandu par ces statuts pendant leur phase d'insertion prolonge l'instabilité de leurs situations et de leurs trajectoires professionnelles.

4.1. Très peu de non-salariés, malgré le développement de l'auto-entrepreneuriat

Moins de 5 % des jeunes de moins de 30 ans en emploi sont non salariés, contre 11 % de l'ensemble des actifs occupés (tableau 11). Le non-salariat a toutefois davantage progressé chez les jeunes au cours des dix dernières années, notamment depuis 2009 à la suite de la création du régime de l'auto-entrepreneur.

18 Conseil d'orientation pour l'emploi, *L'Évolution des formes d'emploi*, avril 2014.

D'après les données de l'ACOSS, on comptait, fin 2013, en France métropolitaine, 331 000 travailleurs indépendants âgés de moins de 30 ans (contre 181 000 en 2008), et en leur sein 193 000 auto-entrepreneurs, soit plus de 58 %. La part des moins de 30 ans est plus élevée chez les auto-entrepreneurs (environ un cinquième) que parmi l'ensemble des indépendants qui se sont immatriculés depuis 2009, et on compte parmi ces jeunes auto-entrepreneurs environ 36 % de femmes. 72 % des jeunes indépendants appartiennent à la classe d'âge des 25-29 ans, cette part étant un peu inférieure (65 %) chez les auto-entrepreneurs.

Dans une typologie des créateurs d'entreprise réalisée à partir d'enquêtes conduites en 2010, l'INSEE a mis en évidence deux profils de créateurs où les jeunes sont particulièrement présents : celui des « étudiants », qui se sont largement appuyés sur le régime de l'auto-entrepreneur pour créer leur activité, mais aussi, avec une moindre importance, celui des « consultants en Île-de-France » qui, très diplômés, créent une entreprise classique dans plus de 40 % des cas¹⁹.

4.2. Des statuts temporaires plus fréquents, surtout pour les plus jeunes

En 2012, près de 54 % des actifs occupés âgés de 16 à 29 ans détenaient un contrat à durée indéterminée dans le secteur privé et 9 % étaient titulaires ou contractuels à durée indéterminée dans la fonction publique. Près des deux tiers des jeunes occupent donc des emplois salariés sans limitation de durée (tableau 11). Cette part s'accroît logiquement avec l'âge : elle passe de 30 % pour les 18-20 ans à 56 % pour les 21-24 ans, puis à 74 % chez les 25-29 ans.

Parmi eux, plus de 9 % des jeunes en emploi stable sont à temps partiel. Cette proportion est plus forte chez les jeunes femmes (14 %), mais aussi aux âges les plus jeunes, ce qui laisse entrevoir l'existence d'un temps partiel « d'insertion » qui peut être, pour certains jeunes non qualifiés, du temps partiel subi²⁰.

La place prise par les emplois temporaires est, pour une large part, liée à l'apprentissage : 83 % des jeunes de 16-17 ans qui occupent un emploi sont apprentis, et c'est encore le cas de près de trois jeunes actifs occupés sur dix entre 18 et 20 ans.

Les emplois à durée déterminée hors apprentissage concernent néanmoins plus du quart des jeunes de 16 à 29 ans, contre moins de 11 % de l'ensemble des actifs occupés. Il s'agit pour 14 % de CDD du secteur privé (dont 45 % d'une durée de moins de six mois), pour 7 % d'emplois temporaires dans la fonction publique (le plus souvent de plus de six mois), et pour 4 % d'intérim.

C'est entre 18 et 20 ans que les intérimaires et les titulaires de contrats courts (moins de six mois) sont les plus nombreux (respectivement 7 % et 17 % du total des emplois), tandis que, pour les 25-29 ans, les emplois à durée déterminée ont, dans plus de deux tiers des cas, une durée prévue de plus de six

19 F. Barruel et O. Filatriau, « Créateurs d'entreprise : avec l'auto-entrepreneuriat, de nouveaux profils », *INSEE Première*, n° 14787, février 2014.

20 M. Pak, « Le travail à temps partiel », *Synthèse. Stat'*, n° 4, juin 2013.

mois. Les emplois à durée déterminée apparaissent donc avant tout comme des statuts retardant avant 25 ans l'accès à un emploi stable.

Cette part des statuts temporaires dans l'emploi salarié des moins de 25 ans s'est considérablement accrue au cours des 30 dernières années, plus que dans les tranches d'âge supérieures, même si cet accroissement est en partie le fait de l'apprentissage. En 1982, plus de 80 % des jeunes salariés du secteur concurrentiel étaient ainsi en CDI, proportion qui a surtout décru entre 1982 et 2000²¹. Elle est en outre sensible aux fluctuations conjoncturelles, les CDD et l'intérim étant les premiers touchés lors des cycles d'ajustement de l'emploi.

Tableau 11 - Répartition des actifs occupés selon le statut d'emploi

	Hommes						Femmes						Ensemble					
	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus
Actifs occupés (en milliers)	62	276	796	1 469	2 603	13 492	32	218	699	1 341	2 290	12 294	94	494	1 495	2 810	4 893	25 786
Répartition (en %)																		
Non-salariés	2	2	4	7	5,5	14,9	0	0	2	4	3,3	7,6	1	1	3	6	4,5	11,4
CDI privé																		
Temps plein	2	20	49	65	53,7	58,9	3	10	30	46	37,1	39,8	2	16	40	56	45,9	49,8
Temps partiel	1	8	5	3	4	3	6	19	15	11	12,6	18	3	12	10	7	8	10,1
Titulaire et contractuel CDI public																		
Temps plein	0	1	3	7	5,2	11,8	0	1	7	14	10,3	16,4	0	1	5	10	7,6	14
Temps partiel	0	1	1	0	0,4	0,5	0	1	2	2	1,8	5	0	1	1	1	1,1	2,6
Intérim	0	9	9	4	5,8	2,6	0	5	4	2	2,8	1,2	0	7	6	3	4,4	1,9
Apprentis	86	34	9	1	8,9	1,7	75	23	8	1	6,2	1,2	83	29	9	1	7,6	1,5
Autres CDD privé																		
Moins de 6 mois	4	11	7	4	5,7	2,3	7	19	9	5	7,7	3	5	14	8	4	6,6	2,6
6 mois ou plus	3	10	8	5	6,4	2,5	6	13	12	7	8,9	3,8	4	11	10	6	7,6	3,1
CDD public																		
Moins de 6 mois	1	2	1	0	0,8	0,3	1	5	3	1	2,4	1	1	3	2	1	1,5	0,6
6 mois ou plus	0	3	4	4	3,6	1,5	0	5	8	7	6,8	3,2	0	4	6	5	5,1	2,3

Source : Enquête « Emploi 2012 », exploitation DARES, champ : France métropolitaine.

L'importance majeure prise par les emplois à durée déterminée dans les processus d'insertion est confirmée par les analyses du CEREQ sur les jeunes sortis en 2010 de formation initiale :

- en janvier 2011, au cours de la première année suivant la fin de leur formation, les emplois temporaires concernent davantage les diplômés que les non-qualifiés, qui connaissent avant tout le chômage ; seuls les diplômés du supérieur long ont un accès prédominant à l'emploi à durée indéterminée ;
- au printemps 2013, trois ans après cette sortie, les situations se polarisent autour de l'accès à l'emploi stable, qui concerne environ 60 % des diplômés du supérieur, contre environ un tiers des titulaires du CAP ou du baccalauréat, et seulement 13 % des non-diplômés. Les emplois

21 M. Barlet et C. Minni, « Entre 2000 et 2012, forte hausse des embauches en contrats temporaires, mais stabilisation de la part des CDI dans l'emploi », *DARES Analyses*, n° 56, juillet 2014.

temporaires concernent 19 à 29 % des jeunes. Ils sont surtout fréquents pour les détenteurs d'un CAP/BEP ou du baccalauréat.

Les emplois temporaires sont donc devenus une modalité d'activité répandue pour l'ensemble des jeunes en phase d'insertion : les plus diplômés n'y font qu'un passage assez court, mais ceux qui n'ont pas de diplôme de l'enseignement supérieur ont plus de difficultés à accéder au CDI.

4.3. Une accélération de la rotation de la main-d'œuvre, avec une majorité de contrats courts pour les jeunes

Le développement des emplois temporaires, dont la part dans l'emploi total reste limitée à un instant donné, s'inscrit dans une perspective d'intensification des flux sur le marché du travail et d'accélération de la rotation de la main-d'œuvre, dont les jeunes sont les premiers à ressentir les effets.

Ainsi, de façon globale, plus de 90 % des embauches réalisées dans le secteur concurrentiel étaient, à la fin 2012, effectuées dans le cadre de CDD ou de missions d'intérim. Cette proportion, qui fluctue fortement avec la conjoncture, a augmenté de façon très nette depuis le début des années 2000, en raison de la progression des contrats et des missions de très courte durée²². Cela conduit à une augmentation des rotations dans l'emploi, principalement due à l'accroissement des roulements sur des emplois de plus en plus courts, et qui sont parfois occupés de façon récurrente par les mêmes salariés. Ces comportements concernent particulièrement certains secteurs ayant recours à des « CDD d'usage » (hôtels-café-restaurants, arts et spectacles, action culturelle et sportive, aide à domicile...).

Les jeunes sont les plus sujets aux mobilités, longues et courtes, qui se produisent sur le marché du travail et qui, avant 55 ans, diminuent régulièrement avec l'âge. Dans le secteur privé, seuls moins d'un quart des 15-19 ans et 39 % des 20-24 ans occupent le même emploi d'une année sur l'autre, contre près des deux tiers de 25-29 ans et plus de 80 % des 35-59 ans²³.

D'après les données de l'ACOSS portant sur les déclarations préalables à l'embauche (DPAE), seules 14 % des embauches hors intérim déclarées en France métropolitaine pour les 16-29 ans correspondent à des CDI en 2013, 22 % à des CDD de plus d'un mois et 64 % à des CDD de moins d'un mois, en forte progression depuis 2007. La part des embauches en CDI est de moins de 11 % pour les 18-20 ans, qui sont dans deux tiers des cas recrutés dans le cadre de contrats de moins d'un mois (tableau 12 et graphique 6). Les jeunes femmes sont en outre systématiquement moins embauchées en CDI, et davantage sur des CDD courts.

²² M. Barlet et C. Minni, *ibid.*

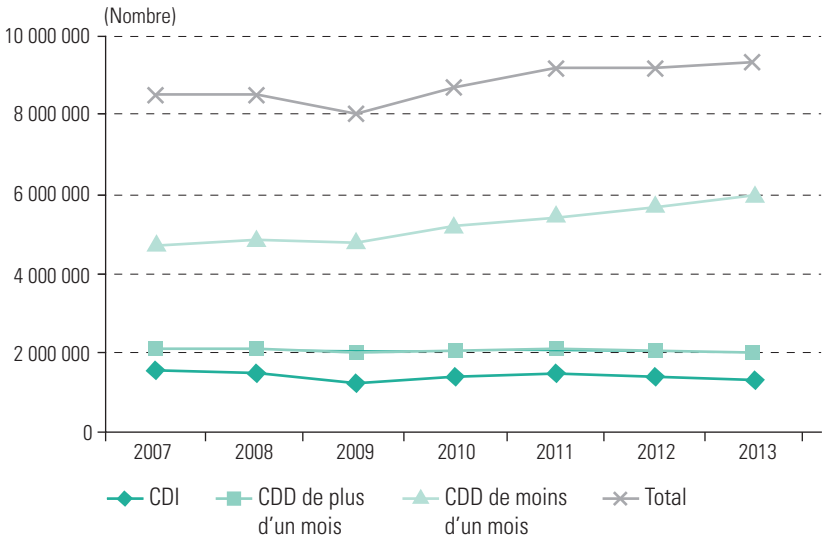
²³ C. Picart, « Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en trente ans : plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage », in *Emploi et salaires*, collection INSEE Références, édition 2014.

Tableau 12 - Part des embauches de 16-29 ans réalisées en 2013 (hors intérim) selon le type et la durée du contrat – en %

Âge	CDI	CDD de plus d'un mois	CDD de moins d'un mois	Total des embauches DPAE
16-17 ans	6,9	38,9	54,2	100,0
18-20 ans	10,7	22,9	66,5	100,0
21-24 ans	13,4	22,1	64,5	100,0
25-29 ans	17,0	19,6	63,4	100,0
Ensemble des 16-29 ans	13,9	21,8	64,3	100,0

Source : ACOSS, DPAE

Graphique 6 - Nombre d'embauches de salariés de 16 à 29 ans, déclarées de 2007 à 2013, selon le type et la durée du contrat



Source : ACOSS.

En ce qui concerne l'intérim, parmi les 2,1 millions de personnes ayant effectué au moins une mission au cours de l'année 2013, environ les deux tiers étaient des hommes, et 54,2 % avaient 29 ans ou moins ; 18,4 % avaient entre 25 et 29 ans ; 23,0 % entre 21 et 24 ans ; 12,5 % entre 18 et 20 ans et 0,2 % 16 ou 17 ans.

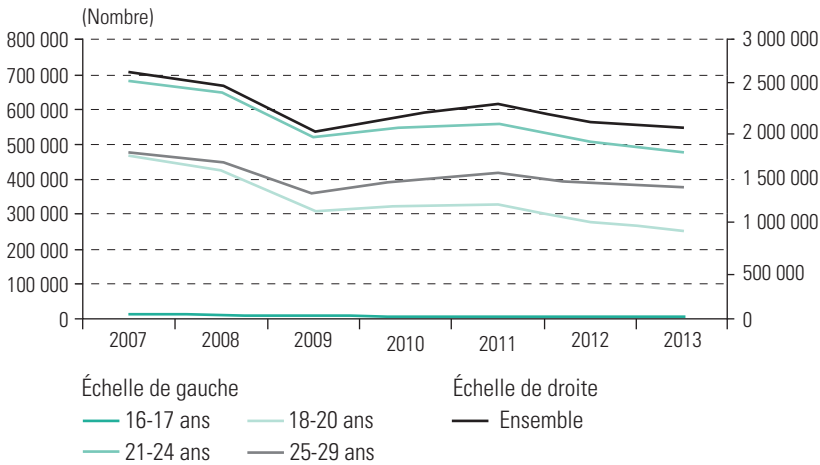
Le nombre de personnes effectuant des missions d'intérim varie fortement avec la conjoncture, mais les jeunes intérimaires de moins de 30 ans ont été davantage affectés par la crise que leurs aînés (graphique 7).

L'intérim a représenté en 2013 un volume d'environ 509 000 équivalents temps plein, dont 45 % pour les moins de 30 ans, sachant que la durée moyenne des missions effectuées est plus courte pour les 16-29 ans que pour l'ensemble des intérimaires (1,57 contre 1,67 semaine).

La durée moyenne des missions des jeunes varie cependant selon leur âge. Les missions sont plus courtes pour les 16-17 ans (1,38 semaine) et, surtout, pour les 18-20 ans (1,18 semaine). En revanche, les 25-29 ans effectuent des

missions plus longues (1,81 semaine) que la moyenne des intérimaires. Les jeunes femmes se voient en moyenne confier des missions plus courtes que les hommes (tableau 13).

Graphique 7 - Nombre d'individus ayant effectué au moins une mission d'intérim dans l'année selon l'âge



Source : DARES, exploitation des fichiers Pôle emploi des déclarations mensuelles des agences d'intérim.

Tableau 13 - Durée moyenne des missions d'intérim par âge – en semaines

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
16-17 ans	Femmes	1,29	1,30	1,15	1,19	1,20	1,19	1,11
	Hommes	1,67	1,72	1,59	1,55	1,61	1,59	1,52
	Ensemble	1,56	1,58	1,44	1,42	1,46	1,44	1,38
18-20 ans	Femmes	1,11	1,10	0,98	1,03	1,05	1,02	0,99
	Hommes	1,46	1,47	1,27	1,29	1,35	1,31	1,27
	Ensemble	1,35	1,35	1,17	1,20	1,25	1,21	1,18
21-24 ans	Femmes	1,56	1,58	1,44	1,43	1,44	1,38	1,33
	Hommes	1,88	1,92	1,68	1,66	1,73	1,70	1,61
	Ensemble	1,78	1,81	1,60	1,59	1,64	1,60	1,52
25-29 ans	Femmes	2,05	2,04	1,85	1,85	1,87	1,81	1,76
	Hommes	2,12	2,16	1,91	1,88	1,96	1,92	1,83
	Ensemble	2,10	2,13	1,90	1,87	1,94	1,89	1,81
Ensemble	Femmes	1,73	1,73	1,56	1,57	1,61	1,56	1,51
	Hommes	2,02	2,03	1,80	1,77	1,85	1,81	1,73
	Ensemble	1,93	1,93	1,72	1,71	1,77	1,74	1,67

Source : DARES, exploitation des fichiers Pôle emploi des déclarations mensuelles des agences d'intérim.

Néanmoins, l'ensemble du *turn-over* que les jeunes salariés connaissent n'est pas lié aux emplois à durée déterminée. En effet, la durée moyenne des CDI, qui peuvent être rompus pendant la période d'essai, ou suite à un licenciement, une rupture négociée ou une démission, par exemple en vue d'occuper un autre emploi, est aussi, par nature, beaucoup plus courte pour les jeunes de 16 à 29 ans que pour les salariés plus âgés.

Ainsi, un quart des salariés de 25 à 29 ans dont le CDI a été rompu en 2013 était sous ce contrat depuis moins de cinq mois ; la moitié l'était depuis moins d'un an et demi, contre environ quatre ans pour ceux âgés d'au moins 30 ans. Pour les 21-24 ans (respectivement les 18-20 ans), le quart détenait ce contrat depuis moins de deux mois (respectivement un mois), et la moitié depuis moins de huit mois (respectivement 3 mois) (tableau 14). À ces âges, les ruptures de CDI ont donc souvent lieu au cours de la période d'essai dont la durée maximale (renouvellement compris) varie de quatre à huit mois selon la catégorie socioprofessionnelle.

Tableau 14 - Durée moyenne des CDI échus en 2013 – en mois

	Moyenne	Quartile inférieur	Médiane	Quartile supérieur
16-17 ans	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
18-20 ans	8	1	3	9
21-24 ans	14	2	8	19
25-29 ans	26	5	18	37
30 ans ou plus	95	14	47	123

Source : DARES, EMMO/DMMO, champ : établissements de 1 salarié ou plus du secteur concurrentiel (hors agriculture) de France métropolitaine.

5. Les jeunes en emplois aidés et en stages

Les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle ont joué un rôle important dans la diversification des statuts des jeunes en insertion, depuis les différentes formules de stages, qui constituent une zone intermédiaire entre la formation et l'activité professionnelle, jusqu'aux emplois aidés, relevant soit des contrats en alternance, soit des autres emplois marchands, soit enfin de l'emploi non marchand.

Compte tenu du ciblage de ces dispositifs, leur importance est surtout massive entre 16 et 26 ans : les emplois aidés (y compris les contrats en alternance) ont par exemple représenté, de façon permanente sur la période 2008-2012, le quart des emplois occupés par les jeunes de cette tranche d'âge (contre 3,3 % pour l'ensemble des actifs occupés), sachant que cette part était montée jusqu'aux environs de 30 % au début des années 2000²⁴.

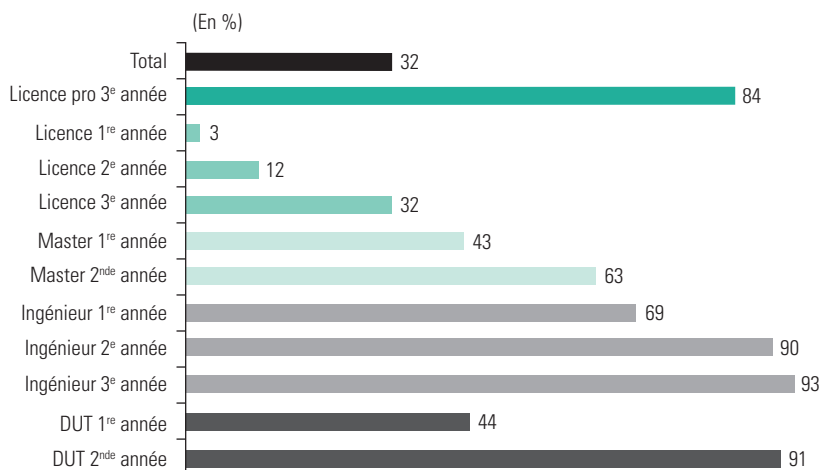
5.1. Les stages : des formules multiples (cursus initiaux, formations financées par Pôle emploi, les OPCA, l'État ou les régions...)

Les stages sont de plus en plus souvent associés aux *cursus* initiaux, notamment dans l'enseignement supérieur. Ainsi, en 2011-2012, 32 % des étudiants inscrits en formation initiale à l'université, dans les écoles d'ingénieurs ou en IUT ont suivi un stage, soit plus de 300 000 d'entre eux. Cette proportion est plus élevée dans les formations à visée professionnalisante, et au fur et à mesure que l'on progresse dans les *cursus*, mais elle reste limitée en licence générale

24 C. Minni et P. Pommier, *ibid.*

(graphique 8). Six stages sur dix ainsi effectués durent plus de deux mois. Un sur deux donne lieu à une gratification, une fois sur cinq en dessous de 436 € par mois (seuil réglementaire pour les formations de plus de deux mois), et trois fois sur cinq entre ce montant et 600 €²⁵. La loi du 10 juillet 2014 a à cet égard prévu une série de dispositions pour limiter les abus en ce domaine, et améliorer la gratification et les droits de ces stagiaires.

Graphique 8 - Proportion d'étudiants ayant fait un stage, selon leur cursus, en 2011-2012



Source : MENESR-DGESIP/DGRI-SCSESR-SIES – Enquête sur les stages.

En 2012, 337 180 entrées en formations de jeunes de 16 à 29 ans en recherche d'emploi ont en outre été recensées par la DARES, dans des stages principalement financés par Pôle emploi, les régions, l'État ou les OPCA. Ces jeunes comptent pour 51 % du total des entrées en formation des personnes en recherche d'emploi et, parmi eux, ceux de 21 et 22 ans sont majoritaires.

Leur rémunération est versée soit par l'intermédiaire de Pôle emploi, au titre du chômage indemnisé, du reclassement des licenciés économiques ou des rémunérations propres aux formations de Pôle emploi (RFPE), soit dans le cadre du régime public de stage (RPS) relevant de l'État ou des régions. Les jeunes en recherche d'emploi qui entrent dans ces stages sont 45 % à bénéficier de ce régime, et 35 % des allocations de chômage (un sur deux parmi les 25-29 ans) ; 10 % d'entre eux (mais près de 28 % des plus jeunes) ne sont pas rémunérés et bénéficient juste d'une couverture sociale (tableau 15).

Les formations suivies durent dans la moitié des cas moins de trois mois, avec une durée moyenne de 4,6 mois. Cette durée a eu, depuis 2008, tendance à se raccourcir, surtout pour les plus jeunes.

25 O. Capelle, « Les stages effectués dans les universités en 2011-2012 », *Note d'information Enseignement supérieur et Recherche*, n° 14.02, avril 2014.

Tableau 15 - Répartition des entrées en formation des jeunes de 16-29 ans en recherche d'emploi selon le type de rémunération perçue au cours du stage

	RPS	AREF, RFF, AFDEF, AFF	RFPE	ASP, ASR, ATP	Protection sociale seule	Régime de solidarité	Total
Hommes	48,0 %	30,7 %	9,4 %	1,7 %	10,1 %	0,1 %	167 941
16-17 ans	67,6 %	2,8 %	1,7 %	0,0 %	27,9 %	0,0 %	7 929
18-20 ans	64,1 %	13,7 %	7,4 %	0,1 %	14,7 %	0,0 %	41 280
21-24 ans	47,8 %	32,0 %	10,0 %	1,1 %	9,1 %	0,0 %	65 250
25-29 ans	32,9 %	46,2 %	11,4 %	3,9 %	5,2 %	0,4 %	53 482
Femmes	41,3 %	39,5 %	8,1 %	1,1 %	9,9 %	0,1 %	169 239
16-17 ans	68,9 %	1,9 %	1,5 %	0,0 %	27,7 %	0,0 %	5 488
18-20 ans	61,0 %	18,0 %	6,8 %	0,0 %	14,2 %	0,0 %	40 640
21-24 ans	39,0 %	43,9 %	8,0 %	0,5 %	8,6 %	0,0 %	71 161
25-29 ans	26,2 %	54,3 %	10,0 %	2,9 %	6,3 %	0,3 %	51 950
Ensemble	44,6 %	35,1 %	8,8 %	1,4 %	10,0 %	0,1 %	337 180
16-17 ans	68,1 %	2,4 %	1,7 %	0,0 %	27,8 %	0,0 %	13 417
18-20 ans	62,5 %	15,9 %	7,1 %	0,0 %	27,8 %	0,0 %	81 920
21-24 ans	43,2 %	38,2 %	9,0 %	0,8 %	8,8 %	0,0 %	136 411
25-29 ans	29,6 %	50,2 %	10,7 %	3,4 %	5,7 %	0,4 %	105 432

RPS : rémunération publique de stage (État ou régions).

AREF : ARE-formation ; RFF, AFDEF, AFF : allocations de fin de formation.

RFPE : rémunération des formations de Pôle emploi.

ASP, ASR, ATP : allocations perçues dans le cadre d'un contrat de sécurisation professionnelle (CSP), d'une convention de reclassement personnalisé (CRP) ou d'un contrat de transition professionnelle (CTP).

Source : AFPA, ASP, Pôle emploi, régions Bretagne, Haute-Normandie, Picardie et Poitou-Charentes ; traitement DARES (Brest), champ : jeunes en recherche d'emploi ayant débuté un stage en 2012 ; France métropolitaine.

5.2. L'apprentissage et l'alternance : une inflexion à la baisse en 2012-2013

Environ 270 000 entrées en contrat d'apprentissage ont été enregistrées en 2013 en France métropolitaine, et environ 405 000 jeunes étaient apprentis en fin d'année.

Cette filière concerne, dans les deux tiers des cas, de jeunes hommes, avec une concentration des entrées entre 16 et 20 ans. Le CAP et le BEP restent les diplômes les plus couramment préparés, mais les formations de niveau supérieur (bac + 2 ou plus) sont en net développement (près d'un tiers des nouveaux contrats), et les jeunes âgés de 22 ans ou plus sont désormais près de 18 % parmi les nouveaux apprentis.

En dépit de cette diversification, les entrées en apprentissage se sont infléchies à la baisse en 2013, avec une diminution de 8 % des entrées. Ce tassement concerne aussi, depuis 2012, les contrats de professionnalisation, dispositif de formation en alternance commun aux jeunes et aux demandeurs d'emploi âgés de 26 ans ou plus.

Les embauches en contrats de professionnalisation concernent, dans quatre cinquièmes des cas, des jeunes de 16 à 25 ans, qui ont été environ 125 000 à y entrer en 2013. Plus de neuf sur dix sont des CDD, et leur durée est, dans les deux tiers des cas, inférieure ou égale à un an. 40 % des jeunes qui y entrent

sont détenteurs du baccalauréat et 35 % d'un diplôme du supérieur. Ils préparent principalement des diplômes ou titres professionnels donnant lieu à une certification nationale.

5.3. Les contrats aidés : une diminution du nombre de jeunes en contrats uniques d’insertion au profit des emplois d’avenir

5.3.1. Les CUI-CIE : un recul marqué depuis 2010 de la part des moins de 30 ans

Depuis 2010, le CUI-CIE (contrat unique d’insertion-contrat initiative emploi) s’est substitué aux précédents contrats aidés à destination du secteur marchand, dispositifs principalement ciblés sur les demandeurs d’emploi de longue durée. Il était, entre 2010 et fin 2012, la formule unique de contrat aidé dans le secteur non marchand.

Le nombre de jeunes de moins de 30 ans recrutés en CUI-CIE était de 64 500 en 2010. Après une première forte baisse en 2011 (22 200), il s’est de nouveau contracté en 2013 (19 000), à la suite de la montée en charge des emplois d’avenir. 44 % des jeunes embauchés ont entre 25 et 29 ans. 48 % (58 % des femmes) ont un niveau supérieur ou égal au baccalauréat. Ils sont recrutés pour une durée moyenne de 8,8 mois.

Sur la période 2010-2013, la part des salariés de moins de 30 ans dans les embauches en CUI-CAE est passée de 37 à 29 % (tableau 16), sachant qu’elle est un peu plus forte chez les hommes.

Tableau 16 - Répartition par âge des entrées en CUI-CIE

	2010			2011			2012			2013		
	Moins de 30 ans	Ensemble	Part des moins de 30 ans	Moins de 30 ans	Ensemble	Part des moins de 30 ans	Moins de 30 ans	Ensemble	Part des moins de 30 ans	Moins de 30 ans	Ensemble	Part des moins de 30 ans
Entrées initiales	128 498	328 318	39%	81 123	202 750	40%	80 606	201 844	40%	66 168	192 329	34%
Entrées totales	144 466	377 131	38%	126 715	356 636	36%	139 964	402 042	35%	111 256	367 462	30%
Stocks	90 467	241 421	37%	72 121	204 462	35%	68 684	203 136	34%	63 624	220 257	29%

Source : ASP ; traitement DARES, champ : salariés nouvellement embauchés en CUI-CIE de janvier 2010 à décembre 2013 ; France métropolitaine.

5.3.2. Les emplois d’avenir : une montée en charge en 2013, au bénéfice de salariés plus jeunes et moins qualifiés

Entre novembre 2012 et décembre 2013, 72 200 jeunes de moins de 30 ans ont été recrutés en emplois d’avenir, dont 71 900 en entrée initiale. Fin 2013, ils étaient 65 700 à occuper un emploi d’avenir, dont 17 % dans le secteur marchand.

Les salariés nouvellement embauchés en emplois d’avenir ont, pour plus de la moitié d’entre eux, entre 21 et 24 ans (tableau 17). Les femmes sont légèrement moins représentées que les hommes chez les 16-20 ans (29 % contre 32 %).

Près de 80 % des jeunes nouvellement embauchés en emplois d’avenir ont un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat. Parmi les entrants, les hommes sont plus souvent sans diplôme (22 %) que les femmes (15 %). La durée moyenne prévue des contrats au moment de l’embauche (entrées initiales et reconductions) est, quel que soit l’âge, aux alentours de deux ans et deux mois.

Tableau 17 - Répartition par âge des salariés nouvellement embauchés en emplois d’avenir – en %

	2012-2013		
	Hommes	Femmes	Ensemble
16-17 ans	1,6	0,9	1,2
18-20 ans	30,5	28,1	29,3
21-24 ans	56,2	58,9	57,6
25-29 ans	11,7	12,1	11,9

Source : ASP ; traitement DARES, champ : salariés nouvellement embauchés en emploi d’avenir en 2012 et 2013 ; France métropolitaine.

5.4. Le service civique : 20 000 volontaires recrutés en 2013

Le service civique offre à certains jeunes de 16 à 25 ans la possibilité de réaliser une mission d’intérêt général d’une durée de six à douze mois, auprès d’une association, d’une collectivité locale ou d’une fondation, avec une indemnisation d’environ 570 € par mois.

Le service civique peut être effectué dans neuf grands domaines : culture et loisirs ; développement international et action humanitaire ; éducation pour tous ; environnement ; intervention d’urgence en cas de crise ; mémoire et citoyenneté ; santé ; solidarité ; sport. 20 000 volontaires du service civique ont été recrutés en 2013, dont 58 % de jeunes femmes, ce nombre devant être porté à 35 000 en 2014.

Leur âge moyen est de 21 ans, et, s’ils comptent très peu de mineurs (3,5 % des volontaires), ils sont répartis assez uniformément sur les tranches d’âge entre 18 et 25 ans.

43 % de ces volontaires possèdent un diplôme de l’enseignement supérieur, 32 % sont détenteurs du seul baccalauréat, 7 % ont le niveau du CAP-BEP.

Les volontaires du service civique sont répartis de manière équilibrée sur l’ensemble du territoire, avec deux exceptions significatives : les jeunes ultramarins sont « surreprésentés » parmi les volontaires, contrairement aux jeunes franciliens qui n’en constituent que 12 %. On notera aussi que la part des jeunes domiciliés dans des quartiers relevant de la politique de la ville est de 16,9 % parmi les volontaires métropolitains, dont 9,1 % en zone urbaine sensible et 7,8 % dans d’autres types de quartiers prioritaires.

6. Les trajectoires d'insertion professionnelle des jeunes

Cette description des différentes situations qui concernent les jeunes en phase d'insertion doit être complétée, lorsque l'on s'intéresse à la constitution de leurs droits sociaux, par une vision dynamique de leurs trajectoires. Plusieurs instruments statistiques peuvent être mobilisés dans cette perspective, à la fois pour décrire les parcours des jeunes au chômage et pour analyser les cheminements professionnels depuis la sortie du système de formation initiale.

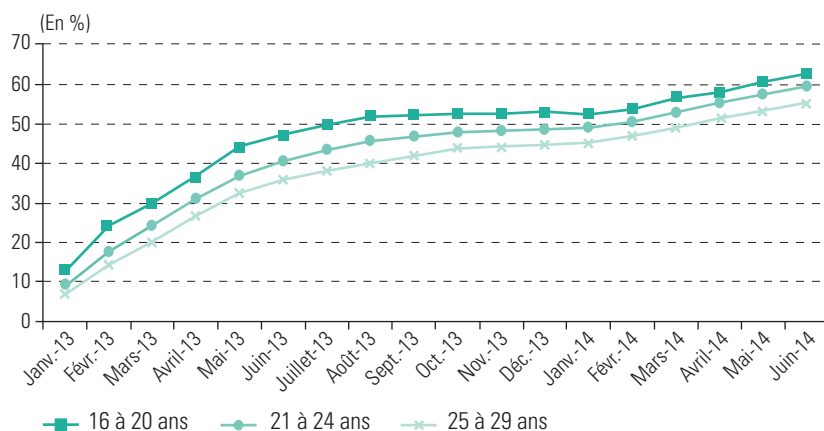
6.1. Les trajectoires des jeunes inscrits au Pôle emploi

Pôle emploi a réalisé pour le compte de l'IGAS le suivi sur dix-huit mois d'une cohorte de jeunes de 16 à 29 ans, entrés au chômage en décembre 2012. Les jeunes de cette cohorte étaient à plus de 85 % inscrits en catégorie A, 9 % d'entre eux étaient inscrits en catégorie B, et seulement 6 % dans les autres catégories.

Parmi eux, les moins de 18 ans se trouvaient en nombre très faible (0,2 %), tandis que 9,7 % étaient âgés de 18 à 20 ans, 39,4 % de 21 à 24 ans et 50,7 % de 25 à 29 ans.

Le suivi de cohorte réalisé au mois le mois montre, pour toutes les classes d'âge, une tendance à la sortie des listes de Pôle emploi rapide pendant les six premiers mois suivant l'inscription au chômage, surtout pour les plus jeunes, dont environ la moitié ne figuraient plus sur les listes à l'été 2013. Cette phase est suivie d'un « plateau » pendant les six ou sept mois suivants, puis d'une reprise régulière après environ un an de chômage (graphique 9).

Graphique 9 - Proportion mois par mois des sortants de Pôle emploi parmi les jeunes de 16 à 29 ans inscrits en décembre 2012

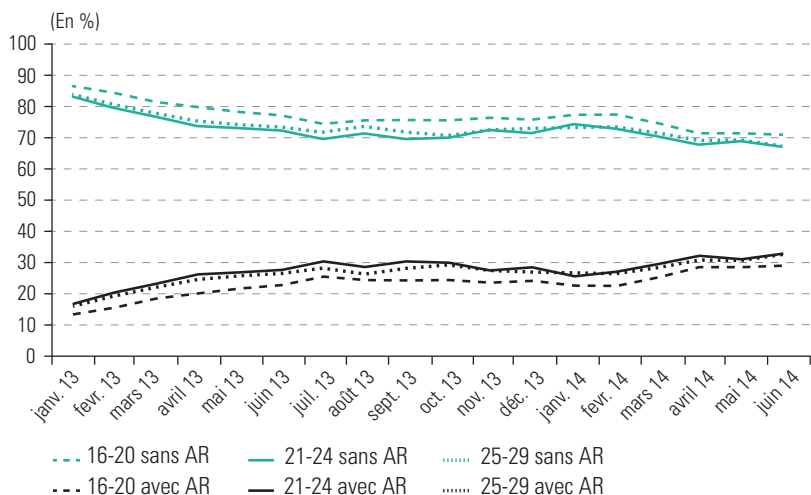


Source : Pôle emploi.

Parmi les jeunes inscrits, la proportion de demandeurs d'emploi qui n'ont pas déclaré d'activité réduite reste majoritaire pendant toute la période, quelle que

soit la classe d'âge considérée. Les activités réduites sont un peu plus fréquemment pratiquées par les 21-24 ans. À l'opposé, elles sont moins répandues chez les jeunes chômeurs de 16 à 20 ans. La pratique d'une activité réduite tend cependant à progresser au fil des mois, et ce pour les trois classes d'âge (graphique 10).

Graphique 10 - Proportion mois par mois des jeunes inscrits à Pôle emploi pratiquant ou non une activité réduite (AR)



Source : Pôle emploi.

6.2. Les trajectoires des jeunes sortants de formation initiale

Le principal instrument d'observation de ces trajectoires est l'enquête « Génération » du CEREQ, qui donne lieu à des occurrences et des publications régulières sur les trajectoires des jeunes sortis de formation initiale une année donnée. La plus récente porte sur les jeunes sortis de formation en 2010, dont les parcours ont été suivis sur trois ans, jusqu'au printemps 2013. L'enquête relative à la « Génération 2004 » donne quant à elle, dans une conjoncture plus favorable, une vision prolongée à sept ans de l'insertion de cette cohorte.

6.2.1. Les trajectoires à trois ans de la génération 2010 : une polarisation très marquée en fonction du diplôme et de l'âge de sortie du système scolaire

En dépit du contexte conjoncturel défavorable, la majorité des jeunes continue d'accéder rapidement à l'emploi : 62 % le font en moins de trois mois après leur sortie de formation, et près de deux jeunes sur cinq passent plus de 90 % de leur temps en emploi au cours de leurs trois premières années

de vie active²⁶. Ils s'insèrent alors dans des conditions équivalentes à celles de la génération 2004 avec, comme on l'a indiqué précédemment, un primat des recrutements à durée déterminée lors des premières embauches, puis l'accès à un emploi stable pour six jeunes recrutés sur dix, au premier chef les plus diplômés.

Ils ont toutefois fréquemment vécu des situations de chômage, 19 % des diplômés du supérieur long et 42 % des non-diplômés étant passés par cette situation en janvier 2011, c'est-à-dire moins d'un an après leur sortie de formation.

À l'horizon de trois ans, en janvier 2013, les situations se stabilisent pour les diplômés, mais restent difficiles ou instables pour les autres. 38 % des non-diplômés sont toujours au chômage, mais c'est aussi le cas de 27 % des détenteurs d'un CAP ou d'un BEP. Les bacheliers se partagent pour leur part entre emploi à durée indéterminée et emplois temporaires ou aidés, tandis que les diplômés du supérieur ont obtenu un emploi stable dans plus de six cas sur dix (tableau 18).

Tableau 18 - Situation, en avril 2013, des jeunes sortis de formation en 2010, selon le plus haut niveau de diplôme obtenu – en %

Situation en avril 2013	Non-diplômés	CAP-BEP	Bac	Bac + 2/3	Supérieur long	Ensemble
Indépendant	3	3	4	5	6	4
Emploi à durée indéterminée	13	31	34	55	63	40
Emploi à durée déterminée	11	14	15	15	16	15
Alternance	6	5	6	2	1	4
Intérim	6	7	6	3	1	5
Contrat aidé	3	3	2	1	1	2
Chômage	38	27	15	9	8	18
Formation – reprise d'études	11	6	15	7	3	9
Inactivité	9	4	3	2	1	4
Ensemble	100	100	100	100	100	100

Source : CEREQ, champ : jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010.

Au cours de ces trois années, les jeunes sortis du système scolaire en 2010 ont en moyenne passé les deux tiers de leur temps en emploi et un cinquième de leur temps au chômage, sans différence majeure entre les hommes et les femmes. Les plus diplômés – les jeunes d'un niveau bac + 4 et plus – ont disposé d'un emploi durant 83 % du temps observé, soit environ pendant trente mois, et ont connu seulement quatre mois de chômage. À l'opposé, les jeunes sortis sans diplôme se distinguent par un temps en emploi inférieur à leur temps de chômage (respectivement 36 % et 40 % de la période observée, tableau 19).

Un constat identique s'impose si l'on considère l'âge de sortie des jeunes du système scolaire, qui reflète leur niveau de qualification. Les individus sortis les plus jeunes – les 16-17 ans – ont passé moins de temps en emploi et davantage au chômage, mais aussi en inactivité que ceux qui sont sortis de formation plus tardivement (tableau 20).

26 C. Barret, F. Ryk, N. Volle, *ibid*.

Tableau 19 - Temps passé en emploi, au chômage ou en inactivité, selon le niveau de diplôme

Plus haut diplôme	Part de temps passé en emploi	Part de temps passé au chômage	Part de temps passé en inactivité
Non-diplômé	36	40	15
CAP-BEP-MC	60	30	6
Baccalauréat	66	17	6
Bac + 2/3	78	13	4
Supérieur long	83	12	3
Ensemble	66	21	7

Source : CEREQ, champ : jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010.

Tableau 20 - Temps passé en emploi, au chômage ou en inactivité, selon l'âge de sortie de formation initiale

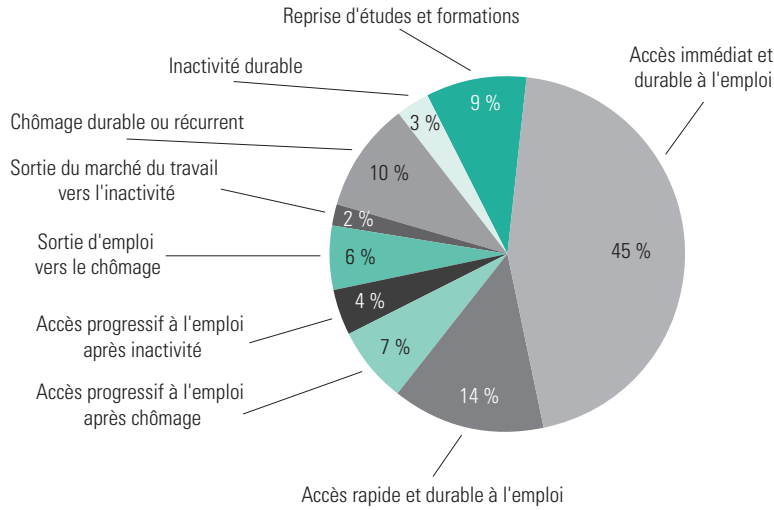
Âge à la fin des études en 2010	Part de temps passé en emploi	Part de temps passé au chômage	Part de temps passé en inactivité
16-17 ans	28	42	20
18-20 ans	58	26	7
21-24 ans	75	15	4
25-29 ans	81	14	3
Ensemble	66	21	7

Source : CEREQ, champ : jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010.

Neuf types de trajectoires d'insertion ont, de plus, été identifiés par le CEREQ pour affiner cette approche des premières années d'activité (graphique 11) :

- l'accès immédiat et durable à l'emploi (45 % de la cohorte) ;
- l'accès rapide et durable à l'emploi (14 %) ;
- l'accès progressif à l'emploi précédé de chômage (7 %) ;
- l'accès progressif à l'emploi précédé d'inactivité ou de formation (4 %) ;
- la sortie de l'emploi vers le chômage (6 %) ;
- la sortie du marché du travail vers l'inactivité (2 %) ;
- le chômage durable ou récurrent (10 %) ;
- l'inactivité durable (3 %) ;
- la reprise d'études ou de formation (9 %).

Graphique 11 - Répartition des types de trajectoires au cours des trois premières années de vie active



Source : CEREO, enquête 2013 sur la « Génération 2010 ».

Comme pour le temps passé dans chaque situation, le niveau de diplôme et l'âge de sortie du système de formation apparaissent déterminants pour expliquer la trajectoire suivie par les jeunes, avec une prépondérance très forte des diplômés du supérieur dans les trajectoires d'accès durable à l'emploi et une part significative des non-diplômés cantonnée au chômage ou à l'inactivité durable (tableaux 21 et 22).

Tableau 21 - Répartition des jeunes sortis de formation en 2010 dans les différents types de trajectoires, selon le plus haut niveau de diplôme obtenu – en %

Plus haut diplôme	Trajectoires professionnelles					Ensemble
	Accès durable à l'emploi	Accès progressif à l'emploi	Sortie de l'emploi	Chômage ou inactivité durable	Formation ou reprise d'études	
Non-diplômé	24	15	8	40	13	100
CAP-BEP-MC	48	15	11	20	6	100
Baccalauréat	57	11	8	9	15	100
Bac + 2/3	72	9	7	5	7	100
Supérieur long	78	8	6	4	4	100
Ensemble	57	11	8	14	10	100

Source : CEREO, champ : jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010.

Tableau 22 - Répartition des jeunes sortis de formation en 2010 dans les différents types de trajectoires, selon l'âge de sortie de formation initiale – en %

Âge à la fin des études en 2010	Trajectoires professionnelles					
	<i>Accès durable à l'emploi</i>	<i>Accès progressif à l'emploi</i>	<i>Sortie de l'emploi</i>	<i>Chômage ou inactivité durable</i>	<i>Formation ou reprise d'études</i>	<i>Ensemble</i>
16-17 ans	17	16	4	49	14	100
18-20 ans	46	14	9	18	13	100
21-24 ans	70	9	7	6	8	100
25-29 ans	75	9	7	6	3	100
Ensemble	57	11	8	14	10	100

Source : CEREQ, champ : jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010.

6.2.2. À l'horizon de six ou sept ans, un rattrapage global mais différencié

L'enquête « Génération 2004 » et l'enquête « Emploi » permettent enfin d'envisager une perspective plus longue.

Une étude publiée dans *Économie et statistique*, réalisée à partir de l'enquête « Emploi » sur les cohortes sorties du système scolaire entre 1982 et 2010²⁷ montre que, si les périodes de mauvaise conjoncture pèsent de façon très marquée sur les conditions instantanées de l'insertion professionnelle des jeunes, elles n'ont qu'une répercussion limitée à plus long terme sur la suite de la carrière des générations entrées à des moments défavorables sur le marché du travail. Un rattrapage en termes de taux d'emploi et de salaires s'observe pour ces générations « malchanceuses » dans un intervalle de quatre à six ans. L'ampleur et le caractère prolongé de la crise en cours posent toutefois la question de la possibilité du caractère extrapolable de ces résultats pour l'avenir, avec le risque d'un impact sur les carrières plus important que par le passé

L'enquête « Génération 2004 » permet, quant à elle, de voir que, si les trajectoires des jeunes sont très largement stabilisées sept ans après la fin de leurs études, ce n'est pas encore le cas de celles des jeunes non qualifiés : 85 % des jeunes sortis de formation en 2004 occupaient un emploi en décembre 2011, 72 % étaient salariés en CDI ou indépendants ; ces proportions n'étaient respectivement que de 66 et de 45 % pour les non-diplômés, dont environ un quart se retrouvait au chômage²⁸.

27 M. Gaini, A. Leduc et A. Vicard, « Peut-on parler de "générations sacrifiées" ? Entrer sur le marché du travail dans une période de mauvaise conjoncture économique », *Économie et statistique*, n° 462-463, 2013.

28 Z. Mazari et I. Recotillet, « Génération 2004 : des débuts de trajectoire durablement marqués par la crise ? », *Bref du CEREQ*, n° 311, juin 2013 ; B. Le Rhun, D. Martinelli, C. Minni et I. Recotillet, « Origine et insertion des jeunes sans diplôme », in *Formations et emploi*, édition 2013.

Chapitre 2

Les situations et les trajectoires familiales et résidentielles des jeunes

Le chapitre utilise pour ses analyses :

- les données issues du recensement, qui portent en 2011 sur environ 10,8 millions de jeunes, en métropole ;
- les enquêtes « Générations » du CEREQ, extrêmement précieuses pour comprendre la diversité des parcours individuels (professionnels et résidentiels) en début de carrière, pour l'ensemble d'une génération sortant une année donnée du système scolaire, et avec un horizon qui va, selon les enquêtes, de trois à dix ans après cette sortie ;
- l'enquête « Emploi » de l'INSEE ;
- les enquêtes « Conditions de vie et aspirations des Français » du CREDOC.

La difficulté principale des données de ce chapitre porte sur les ressources financières des jeunes, qu'ils cohabitent encore ou non avec leurs parents.

D'une part, en effet, les jeunes peuvent habiter chez leurs parents mais disposer en même temps d'un autre logement pendant une partie de l'année.

D'autre part, ils peuvent bénéficier (quel que soit leur mode de résidence) d'aides financières ou en nature de leurs proches, que la mesure des revenus issus des sources fiscales ne permet pas d'appréhender : certains jeunes non cohabitants peuvent ainsi apparaître en situation de pauvreté monétaire, alors même que leur situation est objectivement plus favorable que celle des jeunes qui n'ont pu au même âge quitter le foyer parental, les estimations pouvant en outre varier selon que l'on tient compte ou non des étudiants²⁹.

Enfin, la mesure des ressources des jeunes à l'échelle d'une année ne rend pas bien compte de l'instabilité de leurs activités et de leurs revenus en cours d'année, ni de la variabilité de leurs configurations familiales.

Les taux de pauvreté monétaire, estimés globalement par l'INSEE à partir de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) à 23,4 % pour les 18-24 ans (pris dans leur ensemble, quel que soit leur mode de résidence, et hors étudiants vivant seuls ou avec d'autres étudiants) doivent donc être considérés avec circonspection. Il en est de même pour ceux issus de l'enquête sur les ressources et conditions de vie (SRCV), estimés sur la période 2005-2010 aux environs de 24 %, mais cette fois sur les seuls décohabitants, étudiants inclus. Les données de l'enquête ERFS mettent néanmoins en évidence que

²⁹ M. Portela, T. de Saint Pol et E. Albérola, « Ressources et parcours vers l'indépendance des jeunes adultes en France », *Dossiers solidarité et santé*, n° 51, février 2014.

les transferts sociaux (prestations familiales, allocations logement et *minima sociaux*) représentent plus de 10 % du revenu disponible des ménages dont la personne de référence (non étudiante) a moins de 30 ans, contre seulement 5,3 % pour l'ensemble de la population.

Eu égard à ces difficultés et après une phase d'enquêtes qualitatives, la DREES a prévu une enquête statistique nationale sur les ressources des jeunes, distinguant celles émanant d'activités rémunérées, celles correspondant à des transferts sociaux et celles provenant des transferts monétaires ou en nature reçus des parents ou d'autres ménages, sachant toutefois que cette enquête se limitera à la tranche d'âge de 18-24 ans.

Ne seront donc présentées ici, pour évoquer – sans les approfondir – les différentes phases de l'autonomie des jeunes, que leurs situations résidentielles et familiales (selon qu'ils vivent chez leurs parents, seuls, en couple avec ou sans enfants), mises fondamentalement en regard de leurs niveaux de diplôme et de leurs situations vis-à-vis du marché du travail.

1. La situation résidentielle et familiale des jeunes

1.1. En fonction de l'âge et du sexe

Selon l'enquête « Emploi », entre 16 et 29 ans, les jeunes quittent progressivement le domicile familial, pour vivre seuls ou fonder une famille. Cette décohabitation s'effectue de façon plus tardive pour les hommes que pour les femmes. Ce résultat ressort fortement de la description, à partir de l'enquête « Emploi » de 2013, de la position des 10,3 M de jeunes de moins de 30 ans résidant en ménage ordinaire et en France métropolitaine (tableau 23).

Alors qu'à 16-17 ans presque tous les jeunes habitent encore avec leurs parents, ils ne sont plus qu'un sur deux entre 21 et 24 ans, et seulement 15 % entre 25 et 29 ans.

Entre 18 et 20 ans, 17 % des jeunes habitent seul, en couple sans enfants ou dans un ménage « complexe » (notamment plusieurs jeunes occupant un même logement sans être en couple).

Entre 25 et 29 ans au contraire, près d'un jeune sur deux vit seul ou en couple sans enfants, et 32 % avec des enfants, dont seulement 3 % de parents isolés.

Dans les couples, l'âge des jeunes femmes est en moyenne inférieur à celui des jeunes hommes, et les femmes de 16 à 29 ans habitent donc nettement moins souvent chez leurs parents ou seules sans enfants que les hommes (c'est le cas de 58 % des femmes contre 71 % des hommes) ; elles sont en revanche plus souvent en couple avec ou sans enfants (c'est le cas de 34 % des femmes et de 24,5 % des hommes), mais aussi parent isolé, car, en cas de séparation, la garde des enfants est très majoritairement confiée à la mère.

Tableau 23 - Répartition des jeunes selon la position dans le ménage en 2013

	Hommes						Femmes						Ensemble					
	16-17 ans	18-20 ans	21-24 ans	25-29 ans	16-29 ans	16 ans ou plus	16-17 ans	18-20 ans	21-24 ans	25-29 ans	16-29 ans	16 ans ou plus	16-17 ans	18-20 ans	21-24 ans	25-29 ans	16-29 ans	16 ans ou plus
Population totale (en milliers)	753	1109	1425	1825	5112	23804	731	1109	1439	1910	5189	26028	1484	2218	2864	3735	10301	49831
Position dans le ménage (en %)																		
Chez ses parents	97	85	59	20,8	56,6	14,1	96	81	44	9,9	46,6	10,1	97	83	51	15,2	51,6	12,0
Seul	0	7	16	23,0	14,1	17,7	0	8	14	15,7	11,5	21,5	0	7	15	19,3	12,8	19,7
Couple sans enfant	0	3	16	28,9	15,4	31,0	0	6	24	29,9	18,9	27,9	0	4	20	29,4	17,2	29,4
Parent isolé	0	0	0	0,5	0,2	1,9	0	1	3	6,1	3,2	7,7	0	0	2	3,4	1,7	4,9
Couple avec enfants	0	0	4	22,2	9,1	32,8	0	1	9	34,6	15,5	30,1	0	1	7	28,5	12,3	31,4
Autre situation	3	5	5	4,6	4,5	2,5	3	4	6	3,9	4,4	2,6	3	5	5	4,2	4,4	2,6

Source : Enquête « Emploi » 2013, exploitation DARES, champ : population des ménages de France métropolitaine.

Les données du recensement confirment les données de l'enquête « Emploi ».

D'après celles-ci, un quart des jeunes qui habitent chez leurs parents à 16-17 ans appartiennent à des familles monoparentales, et cette proportion croît ensuite légèrement parmi ceux qui restent dans leur famille (tableau 24).

L'âge à partir duquel la majorité des jeunes n'habitent plus chez leurs parents était en 2010-2011 de 21 ans : à cet âge, 16 % vivent en couple (dont 3,5 % avec enfants), 18 % seuls, 10 % avec d'autres personnes et 5 % « hors ménages ordinaires », c'est-à-dire principalement dans des résidences collectives.

La part des jeunes vivant en couple augmente ensuite régulièrement : elle avoisine 45 % à 25 ans et 60 % à 28 ans, âge auquel les couples avec enfants deviennent majoritaires.

La part des jeunes habitant avec d'autres personnes culmine quant à elle aux alentours de 10 % entre 20 et 22 ans pour descendre ensuite jusqu'à 5 % environ.

La précocité de la décohabitation des filles est largement confirmée : à 21 ans, seules 42,5 % d'entre elles habitent encore chez leurs parents, et près de 8 % ont déjà des enfants, contre respectivement 56,4 % et moins de 2 % des garçons. Ceux-ci sont par contre à 27 ans encore près d'un cinquième à demeurer dans leur famille contre seulement 9 % des jeunes femmes.

Ces dernières sont en outre moins nombreuses à pratiquer l'habitat en résidence collective. Si elles vivent aussi fréquemment que les jeunes hommes avec d'autres personnes jusqu'aux environs de 21-22 ans, elles le font moins par la suite, au profit de la vie en couple.

Tableau 24 - Répartition de la population de 16 à 29 ans, par âge
et mode de cohabitation – en %

Ensemble

Âge	Mode de cohabitation								
	Enfant d'un couple	Enfant d'une famille monoparentale	En couple sans enfant	En couple avec enfants	Parent d'une famille monoparentale	En ménage avec d'autres personnes	Seul	Hors ménage	Total
16-17 ans *	71,7	23,5	0,3	–	–	2,8	0,6	1,1	100,0
18 ans	53,1	18,5	1,8	0,4	0,3	7,8	8,3	9,8	100,0
19 ans	47,5	17,0	4,2	0,9	0,5	9,2	13,1	7,7	100,0
20 ans	41,8	14,9	8,0	2,0	0,8	10,2	16,4	5,9	100,0
21 ans	36,7	12,8	12,6	3,5	1,2	10,3	17,8	5,1	100,0
22 ans	31,6	10,8	17,5	5,7	1,5	10,0	18,4	4,6	100,0
23 ans	26,7	9,3	21,8	8,4	1,9	9,3	18,7	3,9	100,0
24 ans	21,6	7,7	25,8	12,0	2,3	8,5	18,7	3,3	100,0
25 ans	16,9	6,3	28,2	16,4	2,6	7,8	18,9	2,9	100,0
26 ans	13,1	5,0	29,1	21,7	3,0	7,0	18,5	2,5	100,0
27 ans	10,0	4,1	28,5	27,5	3,3	6,3	18,1	2,2	100,0
28 ans	7,9	3,3	26,4	33,9	3,7	5,6	17,2	2,0	100,0
29 ans	6,3	2,8	23,8	39,6	4,1	5,0	16,7	1,7	100,0
18 à 24 ans	37,2	13,1	13,0	4,6	1,2	9,3	15,9	5,8	100,0
18 à 29 ans	26,2	9,4	18,9	14,3	2,1	8,1	16,7	4,3	100,0

Hommes

Âge	Enfant d'un couple	Enfant d'une famille monoparentale	En couple sans enfant	En couple avec enfants	Parent d'une famille monoparentale	En ménage avec d'autres personnes	Seul	Hors ménage	Total
16-17 ans*	–	23,3	0,1	–	–	2,7	0,5	1,3	100,0
18 ans	54,6	19,1	0,7	0,1	–	7,3	7,1	11,0	100,0
19 ans	50,3	18,0	2,1	0,4	0,1	8,8	11,4	9,0	100,0
20 ans	45,8	16,3	4,6	0,9	0,1	10,1	15,1	7,2	100,0
21 ans	41,8	14,6	8,3	1,8	0,1	10,4	16,5	6,5	100,0
22 ans	37,1	12,8	12,7	3,1	0,1	10,5	17,7	5,9	100,0
23 ans	32,4	11,2	17,3	5,2	0,2	10,0	18,4	5,3	100,0
24 ans	27,3	9,6	21,7	7,7	0,2	9,6	19,3	4,6	100,0
25 ans	21,8	8,0	25,2	11,2	0,3	9,0	20,3	4,1	100,0
26 ans	17,6	6,6	27,5	15,6	0,4	8,3	20,4	3,6	100,0
27 ans	13,7	5,5	28,3	20,8	0,4	7,5	20,5	3,2	100,0
28 ans	11,0	4,7	27,3	26,8	0,5	6,7	20,1	3,0	100,0
29 ans	8,9	4,0	25,6	32,6	0,7	6,1	19,8	2,4	100,0
18 à 24 ans	41,6	14,6	9,4	2,7	0,1	9,5	15,0	7,1	100,0
18 à 29 ans	30,5	11,0	16,5	10,4	0,3	8,7	17,1	5,5	100,0

Femmes

Âge	Mode de cohabitation								Total
	Enfant d'un couple	Enfant d'une famille monoparentale	En couple sans enfant	En couple avec enfants	Parent d'une famille monoparentale	En ménage avec d'autres personnes	Seule	Hors ménage	
16-17 ans *	71,3	23,7	0,5	—	—	2,9	0,6	1,0	100,0
18 ans	51,4	17,9	2,9	0,6	0,5	8,4	9,6	8,6	100,0
19 ans	44,7	15,9	6,5	1,5	0,9	9,5	14,8	6,3	100,0
20 ans	37,6	13,4	11,5	3,1	1,6	10,3	17,8	4,6	100,0
21 ans	31,5	11,0	17,0	5,3	2,3	10,2	19,1	3,6	100,0
22 ans	26,0	8,9	22,2	8,2	2,9	9,4	19,1	3,2	100,0
23 ans	20,9	7,4	26,3	11,6	3,6	8,5	19,0	2,6	100,0
24 ans	16,1	5,9	29,8	16,2	4,3	7,4	18,2	2,1	100,0
25 ans	12,0	4,5	31,1	21,6	4,9	6,7	17,5	1,7	100,0
26 ans	8,6	3,4	30,7	27,7	5,7	5,8	16,7	1,4	100,0
27 ans	6,4	2,7	28,7	34,1	6,1	5,0	15,7	1,2	100,0
28 ans	4,9	2,0	25,5	40,9	6,8	4,4	14,4	1,1	100,0
29 ans	3,9	1,7	22,0	46,5	7,4	3,9	13,7	1,0	100,0
18 à 24 ans	32,7	11,5	16,6	6,6	2,3	9,1	16,8	4,5	100,0
18 à 29 ans	21,9	7,9	21,2	18,2	3,9	7,4	16,3	3,1	100,0

Source : INSEE RP2010 exploitation complémentaire (*RP 2011) champ : France métropolitaine.

1.2. En fonction de leur formation

La plus récente des enquêtes « Génération » du CEREQ permet de décrire la situation en 2010 et en 2013 des quelque 705 000 jeunes de 16 à 29 ans sortis, en 2010, du système de formation initiale. Ces sorties sont intervenues dans 40 % des cas entre 18 et 20 ans, dans 41 % des cas entre 21 et 24 ans, et dans 12 % des cas après 25 ans.

- À la fin de leurs études en 2010, 64 % de ces jeunes habitaient chez leurs parents, 19 % seuls et 17 % en couple. Mais, si 71 % des jeunes hommes vivaient chez leurs parents, ce n'était déjà plus le cas que de 58 % des jeunes femmes, dont près d'un quart vivaient déjà en couple (tableau 25).
- En revanche, trois ans plus tard, au printemps 2013, ils sont moins de la moitié à vivre chez leurs parents (43 %). À cette date, la part des jeunes résidant seuls est passée à 25 %. Les jeunes en couple sont plus nombreux (près d'un jeune sur trois), dont moins d'un quart sont alors parents. Les jeunes femmes ont davantage connu une mobilité résidentielle (départ de chez les parents) et sont plus fréquemment en couple que les jeunes hommes. Enfin, les jeunes en situation de « parent isolé » sont en nombre marginal et sont majoritairement des jeunes femmes (tableau 26).

Tableau 25 - Répartition des jeunes selon leur situation résidentielle à la fin des études en 2010

Situation résidentielle à la fin des études en 2010	Femmes			Hommes			Ensemble		
	Effectif pondéré	% lig	% col	Effectif pondéré	% lig	% col	Effectif pondéré	% lig	% col
Habite chez ses parents	200 455	44	58	254 486	56	71	454 941	100	64
Vit en couple	80 584	68	23	37 103	32	10	117 687	100	17
Vit seul	66 440	50	19	66 393	50	19	132 833	100	19
Ensemble	347 480	49	100	357 981	51	100	705 461	100	100

Source : CEREQ, champ : jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010
 % lig = % de l'item figurant en ligne – % col = % de l'item figurant en colonne.

Tableau 26 - Répartition des jeunes sortis de formation initiale en 2010 selon leur situation résidentielle en 2013

Situation résidentielle au printemps 2013	Femmes			Hommes			Ensemble		
	Effectif pondéré	% lig	% col	Effectif pondéré	% lig	% col	Effectif pondéré	% lig	% col
Habite chez ses parents	119 736	40	34	182 303	60	51	302 038	100	43
Vit seul	78 794	45	23	97 687	55	27	176 481	100	25
Vit en couple sans enfant	106 674	63	31	63 704	37	18	170 378	100	24
Parent isolé	6 617	81	2	1 583	19	0	8 200	100	1
Vit en couple avec enfants	35 659	74	10	12 704	26	4	48 364	100	7
Ensemble	347 480	49	100	357 981	51	100	705 461	100	100

Source : CEREQ, champ : jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010
 % lig = % de l'item figurant en ligne – % col = % de l'item figurant en colonne.

À noter que lorsque l’on se place sur une période plus longue de 7 ans après la fin des études, le basculement est au contraire presque complètement achevé, puisque les jeunes de la génération 2004 n’étaient plus en 2011 que 16 % à habiter chez leurs parents, et que 37 % d’entre eux étaient eux-mêmes devenus parents.

1.3. Le cas particulier de la multirésidence

L'enquête « Famille et logement » associée au recensement de 2011 permet enfin d’éclairer le phénomène de la multirésidence, c’est-à-dire la résidence partagée entre plusieurs logements³⁰. Celle-ci est particulièrement répandue chez les jeunes adultes : elle concerne 26 % des jeunes de 18-19 ans, et ce pour des raisons liées à la fois à la famille et aux études, la poursuite d’études et la résidence dans une petite agglomération en étant des facteurs déterminants³¹. La fréquence de la multirésidence décroît ensuite pour ne plus concerner à 30 ans que 10 % des jeunes adultes, avec des raisons alors davantage liées au travail, mais aussi aux loisirs ou aux vacances.

30 C. Imbert, G. Deschamps, E. Lelièvre et C. Bonvalet, « Vivre dans deux logements : surtout avant et après la vie active », *Population et Sociétés*, n° 507, janvier 2014.
 31 C. Villeneuve-Gokalp, « Les jeunes partent toujours au même âge de chez leurs parents », *Économie et statistique*, n° 337-338, 2000.

1.4. Les facteurs jouant sur l'acquisition de l'autonomie résidentielle des jeunes

La plus ou moins grande facilité qu'ont les jeunes à quitter le domicile parental et à accéder à l'autonomie résidentielle dépend donc, d'une part, de l'âge et du sexe, auxquels sont liés les phénomènes de mise en couple, et, d'autre part, du diplôme et de la situation sur le marché du travail, eux-mêmes largement corrélés.

Une fraction des jeunes parvient toutefois à l'autonomie résidentielle dès le stade des études initiales, souvent en cumulant, pendant leurs études, un travail (dans 48 % des cas selon les enquêtes SRCV) avec des aides régulières de leur famille³², sachant que les étudiants décohabitants sont plus souvent issus de milieux aisés³³.

Les données du recensement de 2011 transmises à l'IGAS par l'INSEE montrent par exemple que, parmi les jeunes âgés de 25 à 29 ans, 19 % de ceux qui poursuivent encore des études continuent d'habiter chez leurs parents, mais que c'est aussi le cas de 18 % de ceux sortis de l'enseignement scolaire sans diplôme, alors que seuls 13 % des diplômés de l'enseignement supérieur n'ont pas décohabité.

L'étude publiée par la DREES, l'INSEE et le CREST à partir de l'enquête SRCV insiste aussi sur le fait que les moins diplômés, bien qu'ils terminent leur formation initiale plus tôt, acquièrent plus tardivement leur autonomie résidentielle, notamment s'il s'agit de jeunes hommes ou de jeunes d'origine étrangère. Ces difficultés à décohabiter sont en outre spécifiquement liées aux situations de chômage ou de précarité de l'emploi, qui renforcent, toutes choses égales par ailleurs, l'impact de l'âge et du diplôme. S'y ajoutent d'autres phénomènes, comme la localisation et la qualité du logement parental (espace disponible, statut d'occupation), ainsi que la composition de la famille (taille de la fratrie, présence de beaux-parents...)³⁴.

Ces relations entre la situation résidentielle des jeunes et leur insertion sur le marché du travail apparaissent aussi fortement à la lecture des tableaux descriptifs issus de l'enquête « Génération » du CEREQ, pour les jeunes sortis depuis trois ans de formation initiale.

Les situations de chômage sont ainsi plus fréquemment associées au maintien au domicile parental trois ans après la fin des études, ou, dans une moindre mesure aux situations de parent isolé. Plus le temps qu'ils ont passé en emploi a été important, plus les jeunes ont en outre pu acquérir leur autonomie résidentielle, que ce soit pour vivre seul, se mettre en couple ou fonder une famille (tableaux 27 et 28).

L'acquisition de l'indépendance résidentielle est donc fortement liée aux trajectoires d'insertion professionnelle et, au-delà du seul accès à l'emploi, au

32 B. Lhommeau, « Quand les jeunes n'habitent pas chez leurs parents : revenus et niveau de vie », *Études et résultats*, n° 867, février 2014.

33 J. Solard et R. Coppoletta, « La décohabitation, privilège des jeunes qui réussissent ? », *Économie et statistique*, n° 469-470, 2014.

34 A. Lafferère, « Quitter le nid : entre forces centripètes et centrifuges », *Économie et statistique*, n° 381-382, 2005.

statut de l'emploi occupé, qui semble particulièrement important pour l'installation en couple (tableaux 29 et 30).

Tableau 27- Répartition des jeunes sortis de formation initiale, en 2010, selon leur situation résidentielle et leur situation sur le marché du travail en 2013 – en %

Situation résidentielle en 2013	Taux d'emploi	Part de chômeurs	Taux de chômage	Part d'inactifs
Habite chez ses parents	57	27	32	4
Vit seul	78	10	11	2
Vit en couple sans enfant	84	10	11	1
Parent isolé	42	33	44	19
Vit en couple avec enfants	69	17	20	12
Ensemble	69	18	21	4

CEREO, champ : Jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010

Tableau 28 - Répartition des jeunes sortis de formation initiale en 2010 selon leur situation résidentielle en 2013 et leur parcours sur le marché du travail – en %

Situation résidentielle au printemps 2013	Part de temps passé en emploi	Part de temps passé au chômage	Part de temps passé en inactivité
Habite chez ses parents	53	30	8
Vit seul	74	14	5
Vit en couple sans enfant	80	13	3
Parent isolé	39	32	24
Vit en couple avec enfants	68	18	12
Ensemble	66	21	7

CEREO, champ : Jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010

Tableau 29 - Répartition des jeunes sortis de formation initiale en 2010 selon leur situation résidentielle en 2013 et leurs types de trajectoires professionnelles – en %

Situation résidentielle au printemps 2013	Trajectoires professionnelles					
	Accès rapide et durable	Accès progressif à l'emploi	Sortie de l'emploi	Éloigné de l'emploi	Formation ou reprise d'études	Ensemble
Habite chez ses parents	42	14	9	22	13	100
Vit seul	66	11	6	6	11	100
Vit en couple sans enfant	75	8	6	5	6	100
Parent isolé	32	12	12	38	6	100
Vit en couple avec enfants	61	10	10	17	2	100
Ensemble	57	11	8	14	10	100

CEREO, champ : Jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010

Tableau 30 - Situation résidentielle des jeunes sortis de formation initiale en 2010 et type d'emploi occupé – en %

Situation en avril 2013	Chez les parents	Vit seul	En couple sans enfant	Parent isolé	En couple avec enfants	Ensemble
Indépendant	3	5	5	2	5	4
Emploi à durée indéterminée	25	49	56	25	46	40
Emploi à durée déterminée	13	17	15	6	13	15
Alternance	6	4	2	2	1	4
Intérim	6	3	4	4	2	5
Contrat aidé	2	1	1	3	1	2
Chômage	27	10	10	33	17	18
Formation - reprise d'études	12	10	5	7	2	9
Inactivité	4	2	1	19	12	4
Ensemble	100	100	100	100	100	100

CEREQ, champ : Jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010

Enfin, comme l'a montré une étude de la DREES, les circonstances économiques ont joué, pendant la crise de 2008-2009, sur la décohabitation des jeunes adultes. Entre 2007 et 2010, le taux de décohabitation s'est ainsi réduit de 4 points pour les jeunes sortis depuis trois ans de formation initiale³⁵.

Ces résultats conduisent donc à nuancer les analyses précédentes sur la dissociation des trajectoires d'insertion professionnelle et d'autonomie résidentielle. Elles apparaissent toujours très fortement liées, même si certains jeunes, issus en moyenne de milieux plus favorisés, peuvent quitter le domicile familial au cours de leurs études en étant aidés par leurs parents, et si la décohabitation et la mise en couple vont fréquemment de pair, non seulement avec l'accès à l'emploi, mais aussi avec la stabilisation de son statut.

2. Les trajectoires résidentielles et familiales des jeunes à travers deux typologies

Deux typologies des trajectoires résidentielles et familiales des jeunes, construites respectivement par le CEREQ et le CREDOC, sont intéressantes à examiner et à confronter.

2.1. Les travaux du CEREQ

Quatre types de trajectoires résidentielles et familiales ont été mis en évidence par le CEREQ pour la « Génération 2010 » au cours des trois années suivant la fin de leurs études :

- la première caractérise des jeunes qui ont passé l'essentiel de la période au domicile parental (classe 1) et qui représentent 50 % de la population ;

³⁵ M. Portela et F. Dezenaire, « Quitter le foyer familial : les jeunes adultes confrontés à la crise économique », *Études et résultats*, n° 887, juillet 2014.

- une deuxième trajectoire rassemble les jeunes qui ont quitté le domicile parental rapidement pour habiter seul (classe 2), elle regroupe 24 % des individus ;
- une troisième trajectoire distingue les jeunes qui ont connu un mode d'habitat en couple rapide et pérenne, c'est le cas de 18 % d'entre eux (classe 3) ;
- une dernière trajectoire concerne ceux qui ont connu une décohabitation parentale pour une mise en couple et concerne 8 % des jeunes (classe 4).

L'analyse de ces trajectoires confirme que les jeunes qui sont restés massivement en résidence chez leurs parents durant ces trois années ont connu un parcours professionnel plus délicat. Durant ces trois années, leur taux d'emploi n'a pas dépassé 60 % et est d'environ 20 points inférieur à celui des jeunes ayant connu une décohabitation. Au printemps 2013, il s'élève à 57 % contre respectivement 76 %, 76 % et 80 % pour ceux des classes 2, 3 et 4.

Cette typologie remet, par ailleurs, en exergue le fait que le départ du domicile parental est alors fortement lié au niveau de diplôme obtenu par les jeunes. Ainsi, 81 % des non-diplômés sont restés principalement au domicile parental (sachant que 40 % ont connu une trajectoire marquée par le chômage), alors que ce phénomène n'a concerné 14 % des diplômés de l'enseignement supérieur long (78 % ont été dans la trajectoire d'« accès rapide et durable à l'emploi ») (tableaux 31 et 32).

Tableau 31 - Répartition des trajectoires résidentielles selon le plus haut diplôme

Plus haut diplôme	Trajectoire résidentielle									
	Chez les parents		Seul		Départ du domicile parental pour mise en couple		En couple		Ensemble	
	% lig	% col	% lig	% col	% lig	% col	% lig	% col	% lig	% col
Non-diplômé	81	27	10	7	4	9	5	5	100	17
CAP-BEP-MC	68	20	14	8	8	13	11	8	100	14
Baccalauréat	57	33	21	26	9	31	13	21	100	29
Bac + 2/3	34	16	29	29	10	28	27	33	100	23
Supérieur long	14	5	41	30	9	19	35	33	100	17
Ensemble	50	100	24	100	8	100	18	100	100	100

Source : CEREQ, champ : jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010
 % lig = % de l'item figurant en ligne – % col = % de l'item figurant en colonne.

Tableau 32 - Répartition des trajectoires résidentielles selon les trajectoires professionnelles vécues sur le marché du travail

Trajectoires vécues sur les trois premières années de vie active	Trajectoire résidentielle									
	Chez les parents		Seul		Départ du domicile parental pour mise en couple		En couple		Ensemble	
	% lig	% col	% lig	% col	% lig	% col	% lig	% col	% lig	% col
Accès rapide et durable à l'emploi	38	44	28	68	10	67	24	75	100	57
Accès progressif à l'emploi	63	14	19	9	6	9	12	8	100	11
Sortie de l'emploi	56	9	20	7	10	9	15	6	100	8
Éloigné de l'emploi	75	21	11	6	5	9	9	7	100	14
Formation ou reprise études	63	12	23	10	5	6	8	4	100	10
Ensemble	50	100	24	100	8	100	18	100	100	100

Source : CEREQ, champ : jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010

% lig = % de l'item figurant en ligne – % col = % de l'item figurant en colonne.

2.2. Les travaux du CREDOC

Le CREDOC a de son côté construit, à partir de ses enquêtes « Conditions de vie et aspirations des Français » regroupées sur les années 2007-2010, une typologie des jeunes de 18 à 29 ans en six classes, selon leurs modalités d'entrée dans la vie adulte³⁶.

Les classes de cette typologie sont les suivantes (tableau 33) :

- la classe 1 est celle des « installés avec enfants » (25 % de la population), qui regroupe plutôt des jeunes en couple, âgés de 25 à 29 ans, des femmes, des titulaires d'un emploi stable, mais avec des niveaux de revenus allant de peu élevés à moyens ;
- la classe 2 est celle des « installés sans enfant » (19 % de la population), qui comprend également des jeunes en emploi stable n'habitant plus chez leurs parents, et qui vivent majoritairement en couple, mais sans avoir franchi l'étape de la parentalité ;
- la classe 3 est celle des « instables qui ont une autonomie résidentielle » (14 % de la population) ; ils ont achevé leurs études et ne vivent plus chez leurs parents, mais ont du mal à trouver un emploi stable et sont souvent chômeurs, ouvriers ou employés ;
- la classe 4 est celle des « étudiants ayant une autonomie résidentielle » (11 % de la population), qui regroupe surtout des 18-24 ans, célibataires et sans enfant, percevant des aides locatives au logement ;
- la classe 5 est celle des « instables sans autonomie résidentielle » (14 % de la population) ; y figurent davantage d'hommes, de 18 à 24 ans, célibataires sans enfant, qui sont confrontés au chômage ou à des emplois à durée déterminée ;
- la classe 6 est enfin celle des « étudiants sans autonomie résidentielle » (18 % de la population), qui, surtout concentrés dans la classe d'âge des 18-24 ans, vivent dans des foyers aux revenus plutôt élevés, mais aspirent à des aides à l'autonomie.

36 CREDOC, « Les jeunes d'aujourd'hui : quelle société pour demain ? », Cahier de recherche, 2012.

Tableau 33 - Les caractéristiques de la typologie en six classes du CREDOC

<i>En %</i>		Les installés avec enfants	Les installés sans enfant	Les instables indépendants	Les étudiants indépendants	Les instables dépendants	Les étudiants dépendants	Tous
Total		25	19	14	11	14	18	100
Étudiant	Oui	3	0	0	100	0	100	30
	Non	97	100	100	0	100	0	70
Habite chez ses parents	Oui	0	0	0	0	100	100	31
	Non	100	100	100	100	0	0	69
En emploi stable	Oui	46	100	0	0	32	0	34
	Non	54	0	100	100	68	100	66
En couple	Oui	84	54	53	21	0	0	41
	Non	16	46	47	79	100	100	59
A un enfant	Oui	100	0	0	2	3	0	25
	Non	0	100	100	98	97	100	75
Âge	18-24 ans	27	33	51	92	77	99	58
	25-29 ans	73	67	49	8	23	1	42
Sexe	Homme	30	62	56	48	66	51	50
	Femme	70	38	44	52	34	49	50
Diplôme	Non-diplômé	14	2	8	0	10	4	7
	BEPC	44	31	39	11	45	27	35
	Bac	22	27	26	53	27	49	32
	Diplômé du supérieur	21	40	27	35	18	19	26
Profession Catégorie sociale	Travailleur indépendant	3	7	0	0	4	0	3
	Cadre	3	13	6	0	1	0	4
	Profession intermédiaire	11	29	18	0	11	0	12
	Employé	34	26	38	0	34	0	23
	Ouvrier	25	24	29	0	34	0	19
	Personne au foyer	20	0	3	0	4	0	6
	Retraité	0	0	0	0	0	0	0
Situation emploi	Étudiant	4	1	5	100	12	100	32
	À son compte	3	9	0	0	5	0	3
	Chômeur	15	0	43	0	31	0	14
	Public CDI	8	22	0	0	6	0	7
	Privé CDI	35	69	0	0	21	0	24
	CDD, intérim	15	0	54	0	33	0	16
	Autre	24	0	3	100	4	100	36
Revenus mensuels du foyer	Moins de 900 €	7	4	20	66	11	9	16
	De 900 à 1500 €	18	19	25	12	18	6	16
	De 1 500 à 2 300 €	30	26	24	9	19	11	21
	De 2 300 à 3 100 €	26	28	20	2	11	5	17
	3 100 € et plus	13	17	4	1	25	23	15
Taille d'agglomération	Moins de 2 000 habitants	26	21	17	2	19	21	19
	De 2 000 à 20 000 habitants	19	12	15	9	20	15	15
	De 20 000 à 100 000 habitants	14	9	17	7	15	14	13
	Plus de 100 000 habitants	26	35	39	57	23	36	34
	Paris et agglomération parisienne	15	23	12	25	24	13	18

Source : CREDOC, enquêtes « Conditions de vie et aspirations des Français », 2007-2010.

Ces typologies, construites à partir d'instruments statistiques différents, confirment toutes deux le rôle clé de l'accès à un emploi stable et de la mise en couple dans les trajectoires de décohabitation. Elles confirment également la possibilité pour une fraction des étudiants de disposer d'une autonomie résidentielle, alors que les jeunes connaissant des parcours professionnels instables sont, pour une part significative d'entre eux, contraints de demeurer au domicile parental.

3. Le paradoxe de la décohabitation : des jeunes au niveau de vie apparemment plus faible, mais mieux insérés professionnellement et/ou socialement plus favorisés

Si l'on en revient enfin, avec les précautions signalées en introduction de ce chapitre, aux ressources dont disposent les jeunes adultes corésidents ou décohabitants, deux études, effectuées par la DREES, l'INSEE et le CREST à partir des enquêtes SRCV, apportent un éclairage précieux sur le « *paradoxe de la décohabitation* », qui confirme que le revenu monétaire déclaré par les jeunes n'est pas le critère le plus pertinent pour appréhender leurs conditions réelles de vie et d'accès à l'autonomie³⁷.

Tout d'abord, et alors que les jeunes non cohabitants (ici ceux de 18 à 25 ans) sont globalement plus âgés, plus diplômés et mieux insérés sur le marché du travail que l'ensemble des jeunes, ils sont apparemment deux fois plus nombreux que les autres adultes d'âge actif à percevoir des revenus individuels les plaçant sous le seuil de pauvreté monétaire. Cependant, ils n'expriment pas plus souvent des difficultés à boucler leur budget ni des restrictions de consommation.

Les principales difficultés qu'ils déclarent ont trait à des retards de paiement et à leurs conditions de logement. Cela est dû au caractère souvent transitoire de leur situation et au fait qu'un certain nombre d'entre eux, notamment les étudiants (qui représentent un cinquième de ces jeunes non cohabitants), bénéficient de transferts de la part de leur famille. *In fine*, même chez les jeunes qui ont leur propre logement, la pauvreté de conditions de vie touche surtout les jeunes peu ou pas diplômés, prolongeant les difficultés qu'ils ont eues à décohabiter.

Si l'on compare, par ailleurs, les jeunes décohabitants et ceux qui résident encore avec leurs parents, le paradoxe se confirme :

- les premiers ont en effet un niveau de vie inférieur à celui des seconds, alors même que, lorsqu'ils ne sont pas étudiants, ils sont moins touchés par le chômage, ont des revenus d'activité plus importants et déclarent moins de difficultés financières ;

³⁷ B. Lhommeau, « Quand les jeunes n'habitent pas chez leurs parents : revenus et niveau de vie », *ibid.*, et J. Solard et R. Coppoletta, « La décohabitation, privilège des jeunes qui réussissent ? », *ibid.*

- cela s'explique par le fait que les jeunes moins diplômés, contraints de rester au domicile de leurs parents, bénéficient des « effets d'échelle » liés à la mise en commun des revenus au sein du ménage. De leur côté, les jeunes plus favorisés ayant eu la possibilité d'avoir leur propre logement ont davantage la possibilité d'assumer la chute apparente de niveau de vie liée à l'autonomie. D'autant que certains d'entre eux continuent, comme on l'a vu, à bénéficier de l'aide de leur famille ;
- la décohabitation apparaît donc comme un phénomène sélectif qui fausse l'appréhension du niveau de vie des jeunes adultes : une modélisation prenant en compte cette sélectivité confirme que, s'ils décohabitaient, les jeunes qui résident avec leurs parents seraient dans une situation financière moins favorable que ceux qui ont acquis leur autonomie résidentielle.

C'est donc bien le fait de pouvoir quitter le foyer familial et d'avoir son propre logement qui marque le « privilège » d'une insertion réussie, à la fois pour les jeunes qui ont terminé leurs études, mais aussi pour certains étudiants dont la décohabitation est aidée par leur famille.

PARTIE 2

LA PROTECTION SOCIALE DES JEUNES

Cette deuxième partie est consacrée à la description de la protection sociale des jeunes.

Risque par risque (neuf au total), elle décrit :

1/La situation des jeunes face au risque traité.

2/La couverture dont ils disposent.

Cette couverture ne fait l'objet que d'une brève description, sauf si celle-ci :

- est faiblement disponible, car n'appartenant pas au cœur des réglementations de sécurité sociale (par exemple, les couvertures complémentaires santé ou très récente (même cas) ;
- concerne spécifiquement les jeunes (par exemple, le RSA jeunes).

On rappelle que **cette description est arrêtée à l'automne 2014.**

3/Les problèmes éventuels que les jeunes rencontrent.

Le rapport est à cet égard centré sur la couverture des risques (par exemple, les jeunes sont-ils bien couverts face au risque maladie ?) et non sur les conséquences de cette couverture sur le risque considéré (par exemple, cette couverture a-t-elle conduit à une amélioration de la situation de santé des jeunes ?)

4/Les réformes récentes qui ont intéressé les jeunes.

Des réformes récentes sont recensées, qui comblent parfois et pour partie les écarts analysés dans le point 3. L'essentiel des écarts demeure néanmoins, synthétisé dans la partie 4 qui propose en cohérence les réformes nécessaires. La description de la protection sociale des jeunes est complétée par une analyse des trajectoires sur quinze ans de 9 cas types.

Chapitre 3

La couverture maladie de base

La maladie comporte deux conséquences :

1/Un arrêt de travail, lorsque l'on dispose d'un emploi ;

2/Des dépenses supplémentaires pour financer les soins nécessaires, le cas échéant très importantes.

Ce risque est compensé par des prestations de remplacement de revenu (prestations en espèces) et par une prise en charge des dépenses de soins (prestations en nature).

Dans le modèle d'assurance maladie français, ces prestations en espèces et en nature sont partagées entre un régime de base (présent chapitre) et des régimes complémentaires (chapitre 4).

1. La situation des jeunes au regard du risque maladie

1.1. La santé des jeunes

1.1.1. Comment se portent et se comportent les jeunes ?

Les jeunes se considèrent globalement en bonne santé (96 % des 15-30 ans selon les principaux éléments du *Baromètre santé jeunes 2010*³⁸ repris dans un dossier de presse de juin 2013 de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé), même si ce sentiment s'atténue avec leur avancée en âge. Ils ont logiquement et massivement, en raison d'un meilleur état de santé, des dépenses et des restes à charge inférieurs à ceux des personnes plus âgées.

Néanmoins :

- la maladie, avec ses conséquences financières, constitue une éventualité qui touche les jeunes comme le reste de la population, et des difficultés existent notamment pour ceux des jeunes qui ont des problèmes de santé importants ou des revenus modestes, ce qui peut conduire à des renoncements aux soins ;
- les jeunes entre 15 et 30 ans construisent leurs perceptions et acquièrent des comportements de santé qui peuvent avoir des conséquences à l'âge adulte. Il s'agit donc d'une période charnière en matière de santé, d'autant plus qu'elle est également synonyme de changements

38 Le *Baromètre santé* INPES 2010 est un sondage aléatoire réalisé par téléphone. En 2010, un échantillon de ménages joignables uniquement sur téléphone mobile a été interrogé, améliorant ainsi la représentativité de l'échantillon. L'enquête s'est déroulée du 22 octobre 2009 au 3 juillet 2010. Au final, 27 658 personnes de 15 à 85 ans et vivant en France métropolitaine ont été interrogées (23 607 sur ligne fixe et 4 051 sur mobile).

dont l'impact ne doit pas être négligé : physique (puberté notamment), scolaire (fin du lycée et éventuellement études supérieures), professionnelle (début de la vie active ou période de chômage), familiale (départ du domicile parental et du cocon qu'il constitue, nécessité de prendre en charge sa propre santé en toute autonomie, premier enfant), etc. Certains jeunes peuvent être particulièrement vulnérables à ce moment-là : renoncement aux soins, conduites addictives... C'est également à cette période que les inégalités sociales de santé peuvent apparaître et s'ancrer dans la durée ;

- les jeunes ont un rapport spécifique avec les politiques de santé (par exemple, les programmes de prévention et d'éducation pour la santé) et les professionnels de santé : si le médecin généraliste reste le professionnel de santé que les jeunes consultent le plus (8 jeunes sur 10 ont consulté au moins une fois un médecin généraliste dans l'année, mais la visite annuelle chez le dentiste est suivie par moins d'un jeune sur deux), Internet est aussi massivement utilisé par les jeunes pour répondre à leurs interrogations sur la santé. Cette génération se distingue aussi de ses aînés par un sentiment d'information particulièrement fort sur de nombreux sujets de santé, comme le tabac.

1.1.2. Les pathologies des jeunes et leur mode de recours aux soins

Chaque année, la CNAMTS présente, dans le cadre de la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale, un rapport sur l'évolution des charges et produits de l'assurance maladie. Ce document comporte une cartographie des pathologies et des traitements. La méthodologie utilisée pour la cartographie des pathologies et des traitements comprend deux étapes :

- pour chaque bénéficiaire du régime général (anonymisé), toutes les pathologies traitées, les traitements et/ou les épisodes de soins sont caractérisés à l'aide d'un ensemble d'algorithmes ;
- en fonction des dépenses observées, poste par poste, pour chacune des combinaisons possibles, une répartition est ensuite opérée pour imputer des coûts de traitement à chacun de ces pathologies, traitements et épisodes de soins.

Les données médico-administratives utilisées sont celles du SNIIRAM, chaînées à celle du programme de médicalisation du système d'information (PMSI).

Treize grandes catégories non exclusives de pathologies sont constituées, correspondant à 56 groupes non exclusifs. Pour exemple, un bénéficiaire souffrant d'un cancer et d'une affection psychiatrique fera partie des deux groupes de pathologies.

Les résultats présentés ci-dessous sont issus de ces travaux.

1.1.2.1. Les pathologies des jeunes observées via le recours aux soins

Tableau 34 - Prévalence des groupes de pathologie, par âge et par sexe, en 2012

Groupe de pathologies	16-29 ans			Tous âges		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Maladies cardiovasculaires	0,4 %	0,4 %	0,4 %	7,4 %	4,7 %	5,9 %
Traitements du risque vasculaire	0,6 %	0,7 %	0,7 %	19,4 %	20,5 %	20,0 %
Diabète	0,4 %	0,5 %	0,5 %	5,7 %	4,5 %	5,1 %
Cancers	0,3 %	0,3 %	0,3 %	4,1 %	4,2 %	4,2 %
Maladies psychiatriques ou psychotropes	3,6 %	3,8 %	3,7 %	9,4 %	14,9 %	12,4 %
Maladies neurologiques ou dégénératives	0,7 %	0,68 %	0,6 %	1,7 %	2,1 %	1,9 %
Maladies respiratoires chroniques	2,1 %	2,2 %	2,2 %	5,3 %	4,8 %	5,0 %
Maladies inflammatoires ou rares ou VIH ou SIDA	0,6 %	0,6 %	0,6 %	1,3 %	1,4 %	1,4 %
Insuffisance rénale chronique terminale	0,03 %	0,02 %	0,02 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %
Maladies du foie ou du pancréas	0,2 %	0,2 %	0,2 %	1,0 %	0,6 %	0,8 %
Autres affections de longue durée	1,3 %	1,2 %	1,3 %	2,2 %	2,7 %	2,5 %
Au moins une pathologie	8,8 %	9,2 %	9 %	31,6 %	34,6 %	33,2 %
Maternité	—	10,4 %	—	—	9,5 %	—
Hospitalisations ponctuelles	7,9 %	8,06 %	8,0 %	13,0 %	13,3 %	13,2 %
Pas de pathologie, maternité ou hospitalisation	84,7 %	75,36 %	79,7 %	62,0 %	55,9 %	58,7 %

Source : IGAS, à partir des données CNAMTS.

L'analyse des données issues de cette cartographie des pathologies, traitements, épisodes de soins permet de préciser l'état de santé des 16-29 ans comparativement à la population générale de l'ensemble des assurés :

- 9 % des 16-29 ans ont eu, au cours de l'année 2012, au moins une des pathologies, traitements ainsi repérés par l'assurance maladie, contre 33 % de la population générale. Ce taux augmente globalement avec l'âge et passe de 8 % chez les 16-17 ans à 11 % chez les 25-29 ans. On note une « surreprésentation » des bénéficiaires de la CMU-C. Ces derniers représentent en effet 16 % des 16-29 ans ayant au moins une pathologie, contre 11 % pour l'ensemble des 16-29 ans ;
- les pathologies traitées les plus fréquentes chez les 16-29 ans sont celles liées à la santé mentale (pathologies psychiatriques ou traitements faisant appel à des psychotropes), qui touchent près de 4 % des 16-29 ans contre 12 % de la population générale. Toutefois, pour les pathologies psychiatriques lourdes, l'écart par rapport à la population « tous âges » est seulement de 1 point : 1,8 % pour les 16-29 ans contre 2,8 %. La fréquence du recours à des traitements par des médicaments psychotropes augmente assez rapidement avec l'âge, passant de 1,1 % chez les 16-17 ans à 4,1 % chez les 25-29 ans. Les traitements les plus fréquents sont les antidépresseurs et les anxiolytiques. On note également une surreprésentation des bénéficiaires de la CMU-C pour ces pathologies : 20 % des 16-29 ans ayant une pathologie liée à la santé mentale sont bénéficiaires de la CMU-C, contre 11 % de l'ensemble des 16-29 ans ;

- les pathologies respiratoires chroniques sont également fréquentes chez les jeunes : 2,2 % des 16-29 ans y ont été sujets, contre 5 % de la population générale ;
- 10 % des femmes de 16-29 ans ont eu une maternité : cette proportion est inférieure à 1 % chez les 16-17 ans et augmente assez rapidement pour atteindre plus de 20 % chez les 25-29 ans. Les maternités des 16-29 ans représentent près de 50 % de l'ensemble des maternités ;
- les hospitalisations ponctuelles (sans lien avec les pathologies repérées) chez les 16-29 ans sont moins fréquentes que pour l'ensemble de la population : 8 % et 13 % respectivement.

Au final, 80 % des 16-29 ans n'ont eu aucune pathologie, traitement ni épisode de soins (maternité, hospitalisations ponctuelles) repérés par l'assurance maladie, contre seulement 59 % de la population générale. Cette proportion est plus élevée chez les 18-20 ans (84 %) et diminue ensuite avec l'âge pour atteindre 71 % chez les 25-29 ans.

1.1.2.2. Les affections de longue durée (ALD)

Certaines affections de longue durée (ALD) sont dites « exonérantes ». Il s'agit d'affections dont la gravité et/ou le caractère chronique nécessitent un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse, et pour lesquelles le ticket modérateur est supprimé. Ce sont les affections inscrites sur la liste (ALD 30), les affections dites « hors liste » (ALD 31), c'est-à-dire une forme grave d'une maladie ou une forme évolutive ou invalidante d'une maladie grave ne figurant pas sur la liste des ALD 30, ou plusieurs affections entraînant un état pathologique invalidant (ALD 32), nécessitant des soins continus d'une durée prévisible supérieure à six mois.

Tableau 35 - Nombre de jeunes en ALD 30, 31 et 32 (prévalence) en 2012 (régime général et sections locales mutualistes)

Classe d'âge	Population hommes (en milliers)	Hommes en ALD (en milliers)	% en ALD	Population femmes (en milliers)	Femmes en ALD (en milliers)	% en ALD	% de la population totale en ALD
16-17 ans	688	26	3,8 %	657	23	3,5 %	3,7 %
18-20 ans	1 049	38	3,6 %	1 028	37	3,5 %	3,6 %
21-24 ans	1 429	54	3,8 %	1 481	52	3,5 %	3,6 %
25-29 ans	1 812	76	4,2 %	1 931	76	3,9 %	4,1 %
Total jeunes	4 978	194	3,9 %	5 098	188	3,7 %	3,8 %
Tous âges	27 196	4 444	16,3 %	29 875	4 742	15,9 %	16,1 %

Source : IGAS, à partir des données CNAMTS, champ : France métropolitaine.

Environ 3,8 % de la population protégée (au titre du régime général et des sections locales mutualistes) âgée de 16-29 ans bénéficie d'une prise en charge au titre des affections de longue durée (ALD 30, ALD 31 ou ALD 32), contre 16,1 % pour la population générale. La proportion d'ALD est légèrement plus faible chez les 16-24 ans (de l'ordre de 3,6 %) et augmente chez les 25-29 ans (4,1 %). Comme dans l'ensemble de la population, on observe une part de

personnes en ALD un peu plus faible chez les femmes (3,7 %) que chez les hommes (3,9 %).

1.1.2.3. Les arrêts maladie

La CNAMTS a extrait de ses bases de données, pour le seul régime général, les arrêts maladie avec au moins une journée indemnisée, pour la population âgée de 16 à 29 ans inclus.

Tableau 36 - Arrêts maladie des hommes en 2012 (régime général)

Hommes de 16-29 ans				
Âge à fin 2012	Nombre d'hommes ayant bénéficié d'au moins un arrêt maladie (en milliers)	Nombre d'arrêts maladie (en milliers)	Nombre de journées indemnisées (en milliers)	Montants versés (en milliers d'euros)
16-17 ans	14	18	263	1 514
18-20 ans	50	66	1 100	17 628
21-24 ans	144	193	3 630	92 013
25-29 ans	243	334	6 495	193 728
Total 16-29 ans	451	612	11 490	304 882
Tous âges	2 127	2 993	89 509	2 979 003

Source : IGAS, à partir des données CNAMTS - champ : France métropolitaine

Tableau 37 - Arrêts maladie des femmes en 2012 (régime général)

Femmes de 16-29 ans				
Âge à fin 2012	Nombre de femmes ayant bénéficié d'au moins un arrêt maladie (en milliers)	Nombre d'arrêts maladie (en milliers)	Nombre de journées indemnisées (en milliers)	Montants versés (en milliers d'euros)
16-17 ans	4	6	67	338
18-20 ans	35	48	745	12 301
21-24 ans	168	246	4 639	106 922
25-29 ans	336	508	11 548	313 910
Total 16-29 ans	543	809	17 000	435 473
Tous âges	2 446	3 615	113 128	3 240 291

Source : IGAS, à partir des données CNAMTS - champ : France métropolitaine

Tableau 38 - Arrêts maladie de l'ensemble de la population en 2012 (régime général)

Ensemble 16-29 ans				
Âge à fin 2012	Nombre de personnes ayant bénéficié d'au moins un arrêt maladie (en milliers)	Nombre d'arrêts maladie (en milliers)	Nombre de journées indemnisées (en milliers)	Montants versés (en milliers d'euros)
16-17 ans	18	24	331	1 852
18-20 ans	85	115	1 846	29 929
21-24 ans	312	440	8 270	198 935
25-29 ans	578	842	18 044	509 639
Total 16-29 ans	994	1 422	28 491	740 355
Tous âges	4 573	6 609	202 638	6 219 294

Source : IGAS, à partir des données CNAMTS - champ : France métropolitaine

Ces tableaux montrent que :

- la fréquence des arrêts indemnisés chez les 16-29 ans n'est pas différente de celle observée dans la population dans son ensemble ;
- de même, le nombre moyen d'arrêts indemnisés par bénéficiaire est identique : en moyenne 1,4 arrêt indemnisé par bénéficiaire ;
- en revanche, le nombre moyen de journées indemnisées par arrêt chez les 16-20 ans est plus faible que dans la population générale : 20 jours contre 31 jours. Il est notablement plus faible chez les 16-17 ans (13 jours en moyenne) et augmente avec l'âge pour atteindre 21 jours chez les 25-29 ans ;
- le montant moyen perçu par journée indemnisée suit la même évolution, cette fois non pas en raison du meilleur état de santé des jeunes, mais compte tenu des salaires plus faibles qui servent de référence au calcul de leurs indemnités ; celles-ci sont de 26 € chez les 16-29 ans contre près de 31 € en moyenne. Ce montant moyen est cependant très différent selon les tranches d'âges considérées (5,6 € chez les 16-17 ans et 28,2 € chez les 25-29 ans) mais également selon le sexe, à un âge donné (par exemple 29,8 € par journée indemnisée pour les hommes de 25-29 ans et 27,4 € pour les femmes du même âge).

1.1.2.4. Les taux de recours aux soins

La CNAMTS a calculé le taux de recours aux soins de ville de la population protégée pour l'année 2013, observé à l'occasion des dépenses présentées au remboursement, par tranche d'âge, en distinguant parmi la population les bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS.

Les résultats font apparaître :

- un taux de recours par grand poste de dépenses de soins de ville globalement plus faible chez les 16-29 ans que pour l'ensemble de la population, avec des écarts plus marqués pour les postes de dépenses plus spécifiques d'un état de santé dégradé ; ce résultat est cohérent avec le meilleur état de santé observé chez les jeunes ;
- un taux de recours par grand poste de dépenses de soins de ville plus élevé chez les 16-29 ans parmi les bénéficiaires de la CMU-C que parmi les bénéficiaires de l'ACS et le reste de la population de même âge.

1.2. Les dépenses de santé des jeunes

Les bases de données du régime général permettent en outre de connaître les dépenses de santé des jeunes, en faisant la part des dépenses remboursées et des restes à charge après intervention de l'assurance maladie obligatoire, et en distinguant l'ensemble de la population, les bénéficiaires de la CMU-C et les bénéficiaires de l'ACS.

Tableau 39 - Dépenses de santé remboursables et remboursées et restes à charge par bénéficiaire consommant – année 2013

	Dépenses totales par bénéficiaire (en euros)	Dépenses remboursables par bénéficiaire (en euros)	Dépenses remboursées par bénéficiaire (en euros)	Restes à charge par bénéficiaire (en euros)
Total des 16-29 ans	615	510	377	239
Dont 16-17 ans	647	492	362	285
Dont 18-20 ans	457	383	273	184
Dont 21-24 ans	551	469	342	209
Dont 25-29 ans	751	628	473	278
Tous âges	1 343	1 141	929	414
Bénéficiaires de la CMU-C de 16-29 ans	760	708	514	246
Bénéficiaires de l'ACS de 16-29 ans	787	714	566	221

Source : IGAS, à partir des données CNAMTS.

Les dépenses moyennes remboursables et remboursées sont plus faibles chez les 16-29 ans que dans la population dans son ensemble, ce qui traduit un meilleur état de santé et un moindre recours aux soins de ville :

- la dépense moyenne remboursable de soins de ville est ainsi plus faible chez les 16-29 ans que celle observée dans la population générale : respectivement 510 € et 1 141 € par an. Il en est de même pour la dépense remboursée : respectivement 377 € et 929 € par an ;
- toutefois, on observe des disparités au sein de la population des 16-29 ans et selon les postes de dépenses considérés. En effet, la dépense moyenne remboursable d'un bénéficiaire de l'ACS (714 € par an) est plus élevée que celle d'un bénéficiaire de la CMU-C (708 € par an), elle-même plus élevée que celle observée pour le reste de la population du même âge (476 € par an). Il en est de même pour les dépenses remboursées (respectivement 581 €, 514 € et 351 €) ainsi que pour la dépense totale (785 €, 760 € et 587 €).

Les restes à charge après intervention de l'assurance maladie de base représentent, en moyenne, un poids relatif plus important chez les 16-29 ans que dans la population dans son ensemble, même si le montant en valeur absolue est plus faible. Ainsi :

- le reste à charge représente en moyenne 39 % de la dépense totale annuelle/consommant pour les 16-29 ans (soit 239 €) et 31 % pour l'ensemble des assurés (soit 414 €) ;
- pour ce qui est du reste à charge induit par « la liberté tarifaire », c'est-à-dire la possibilité qu'ont les professionnels de santé de facturer leurs services au-delà du tarif de responsabilité de la sécurité sociale, il représente 17 % (soit 105 €) de la dépense totale annuelle par bénéficiaire consommant pour les 16-29 ans et 15 % (soit 201 €) pour l'ensemble de la population. Le montant de ces restes à charge chez les 16-29 ans est particulièrement élevé pour les soins prothétiques dentaires (629 € par an et par bénéficiaire consommant) et l'optique (278 €

par an et par bénéficiaire consommant), même si ces montants sont un peu plus faibles que ceux observés dans la population totale (777 € et 388 € par an et par bénéficiaire consommant de ces postes respectifs) ;

- au sein de la population des 16-29 ans, le poids des restes à charge dans la dépense totale est plus faible pour les bénéficiaires de l'ACS que pour la population non CMU-C/non ACS : 26 % (soit 203 €) et 40 % (soit 236 €) respectivement. Pour ce qui est des restes à charge induits par « la liberté tarifaire », les proportions sont respectivement de 9 %, soit 71 €, et de 19 %, soit 112 €. Toutefois, si l'on regarde plus spécifiquement les montants des restes à charge sur les soins prothétiques dentaires et l'optique, les écarts entre les jeunes bénéficiaires de l'ACS et les autres sont faibles : 624 € et 698 € par an et par bénéficiaire consommant du poste pour les soins prothétiques, et 243 € et 293 € par an et par bénéficiaire consommant du poste pour l'optique.

2. La couverture du risque maladie

2.1. L'accès aux prestations en nature

L'accès au remboursement des soins est généralisé à toute personne, donc à tout jeune, qui réside en France de manière régulière et stable. Il n'existe néanmoins pas de gestionnaire unique ; pour ce qui concerne les jeunes, ceux-ci ont droit à ces remboursements par quatre types d'organismes d'affiliation différents.

2.1.1. L'affiliation en tant qu'ayant droit

La qualité d'ayant droit peut être reconnue à un jeune :

- comme enfant (légitime, naturel, reconnu ou non, adopté ou recueilli) à la charge de l'assuré social (ou de son conjoint, concubin ou partenaire dans le cadre d'un PACS). Un jeune est considéré comme ayant droit jusqu'à 16 ans en règle générale, jusqu'à 20 ans s'il poursuit des études, ou s'il est dans l'impossibilité de travailler en raison d'infirmité ou de maladie chronique, ou jusqu'à la fin de l'année scolaire au cours de laquelle il a 21 ans s'il a interrompu ses études pour cause de maladie ;
- comme conjoint (il s'agit de l'épouse ou de l'époux légitime de l'assuré(e) social, même séparé de corps mais non divorcé, s'il n'exerce pas d'activité ou s'il ne bénéficie pas lui-même d'un régime obligatoire de sécurité sociale à un autre titre), concubin (il s'agit de la personne vivant maritalement avec l'assuré social, et qui est à sa charge totale, effective et permanente), comme partenaire lié par un pacte civil de solidarité.

2.1.2. L'affiliation à titre personnel des étudiants

Sont affiliés au régime étudiant les élèves et les étudiants des établissements d'enseignement supérieur, des écoles techniques supérieures, des grandes écoles et des classes de second degré préparatoires à ces écoles, qui ne sont

pas assurés sociaux par ailleurs et n'ont pas atteint l'âge de 28 ans. Les prestations en nature de l'assurance maladie sont servies par les mutuelles étudiantes par délégation du régime général.

Les ayants droit éventuels de l'étudiant (conjoint, ou concubin ou partenaire PACS, et/ou enfant[s]...) bénéficient des mêmes remboursements. La seule condition est qu'ils ne soient pas eux-mêmes étudiants, auquel cas ils doivent eux aussi s'affilier à la sécurité sociale étudiante et payer la cotisation.

Les stagiaires restent affiliés à la sécurité sociale étudiante.

2.1.3. L'affiliation à titre personnel au titre d'une activité professionnelle ou d'un statut particulier

Les jeunes exerçant une activité professionnelle (salariés du secteur privé, fonctionnaires, non-salariés dont auto-entrepreneurs) ont droit comme tout autre travailleur au remboursement des soins accordé par leur régime d'affiliation (régime général, régime des fonctionnaires, RSI, MSA) sous réserve d'avoir travaillé ou cotisé un minimum.

Bénéficient de ces droits les titulaires d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat d'insertion (contrats de professionnalisation, CUI-CAE, CUI-CIE, emploi d'avenir, CIVIS, Garantie Jeune, service civique), d'un congé parental d'éducation.

Dans le régime général, les conditions d'ouverture des droits sont les suivantes :

- au moins 60 heures, ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 60 fois le montant du SMIC horaire, pendant un mois civil ou 30 jours ;
- au moins 120 heures, ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 120 fois le montant du SMIC horaire, pendant trois mois civils ou un trimestre ;
- au moins 400 heures, ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 400 fois le montant du SMIC horaire, pendant une année civile.

Par dérogation, dès le début de son activité, chaque jeune a droit au remboursement des soins en cas de maladie :

- quel que soit son âge, pendant trois mois, sans avoir à remplir les conditions habituelles d'ouverture des droits ;
- s'il a moins de 25 ans, il a droit à ces prestations pendant trois mois supplémentaires, s'il justifie avoir travaillé au moins soixante heures, ou avoir cotisé, sur un salaire au moins égal à 60 fois le montant du SMIC horaire, depuis le premier jour de son activité.

Enfin, deux dispositions applicables à tous les travailleurs ont pour effet de maintenir le bénéfice des prestations en nature, dès lors qu'il y a eu des droits ouverts :

- la validité de ces droits pour une certaine durée (deux ans) ;
- une période de maintien des droits lorsque la durée de validité a été dépassée et que la personne ne réunit plus les conditions initiales d'ouverture des droits (dont les chômeurs indemnisés ou non).

L'ensemble de ces dispositions prémunit, en principe, tout travailleur résidant en France de manière stable et régulière d'une rupture de ses droits et d'une

discontinuité dans le versement des prestations. L'intéressé doit néanmoins connaître ses droits et les faire valoir par des démarches *ad hoc*, et de plus les organismes doivent gérer les changements de situation.

2.1.4. L'affiliation personnelle au titre de la CMU de base

La couverture maladie universelle (CMU) de base permet à toute personne résidant en France de façon stable et régulière, et ne pouvant relever à aucun autre titre d'une couverture maladie de bénéficier d'une couverture en matière de frais de santé. Elle garantit l'accès aux soins et le remboursement des prestations et des médicaments, au même taux que pour les autres assurés sociaux.

Les personnes affiliées au régime général au titre de la CMU sont redevables d'une cotisation lorsque leurs ressources dépassent un plafond fixé par décret, révisé chaque année pour tenir compte de l'évolution des prix. À compter du 1^{er} octobre 2014, ce plafond est égal à 9 601 €.

2.2. L'accès aux prestations en espèces

L'exercice d'une activité professionnelle et certains statuts, formes d'emplois ou situations d'insertion donnent droit à des indemnités journalières (IJ) fonction des revenus précédents et soumises à des conditions d'ancienneté d'affiliation ou d'immatriculation, et d'un volume minimal d'activité.

Ces statuts sont notamment ceux des :

- salariés du secteur privé ;
- fonctionnaires ;
- artisans et commerçants (dont auto-entrepreneurs) ;
- exploitants agricoles ;
- contrats de professionnalisation, CUI-CAE, CUI-CIE, emplois d'avenir ;
- apprentis ;
- demandeurs d'emploi indemnisés ;
- demandeurs d'emploi non indemnisés depuis moins d'un an ;
- stagiaires en formation initiale recevant une gratification supérieure à la gratification minimale.

Pour prendre l'exemple des conditions d'accès aux IJ dans le régime général, pendant les six premiers mois d'arrêt de travail, le salarié doit justifier :

- d'avoir travaillé au moins 200 heures au cours des trois mois civils ou des 90 jours précédant l'arrêt de travail ;
- ou d'avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 1 015 fois le montant du SMIC horaire au cours des six mois civils précédant l'arrêt de travail.

Pour avoir droit aux indemnités journalières lorsque l'arrêt de travail se prolonge sans interruption au-delà du sixième mois, le salarié doit justifier de douze mois d'immatriculation en tant qu'assuré(e) social(e) à la date de l'arrêt de travail.

Il doit également justifier :

- d’avoir travaillé au moins 800 heures au cours des douze mois civils ou des 365 jours précédant l’arrêt de travail ;
- ou d’avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 2 030 fois le montant du SMIC horaire au cours des douze mois civils ou des 365 jours précédant l’arrêt de travail.

D’autres statuts d’activité, formes d’emplois ou situations d’insertion ne donnent pas droit à IJ, à savoir ceux des :

- professions libérales ;
- bénéficiaires du RSA, du CIVIS ou de la Garantie Jeunes ;
- volontaires du service civique, mais l’indemnité mensuelle est maintenue ;
- étudiants ;
- stagiaires en formation initiale recevant une gratification égale au minimum ;
- demandeurs d’emploi non indemnisés depuis plus d’un an ;
- personnes ni en activité ni en formation.

3. Les problèmes de couverture rencontrés par les jeunes

3.1. Les prestations en nature

Dès lors que l’assurance maladie est généralisée en base, les jeunes ne rencontrent pas de problème de principe en termes de couverture. Ils peuvent par contre rencontrer trois types principaux de problèmes de gestion :

- lorsqu’ils basculent du statut d’ayant droit rattaché à l’un de ses parents à celui d’assuré autonome ;
- lorsqu’ils dépendent d’organismes gestionnaires défaillants, cas du régime étudiant ;
- lorsqu’ils changent d’activité, situation répandue comme l’a montré le point 2. La sécurité sociale française, dont son assurance maladie, est en effet organisée sur une base socioprofessionnelle, même si les droits aux prestations en nature sont désormais harmonisés. Il existe 85 opérateurs, gérant 14 régimes, dont le plus important est constitué par le réseau des CPAM du régime général (une CPAM par département). Des modifications de la situation du jeune peuvent alors entraîner des mutations de son dossier entre régimes ou organismes, sources potentielles de difficultés de gestion des droits, si le dossier n’est pas immédiatement repris et mis à jour par le nouvel organisme, de compréhension par le jeune de sa situation, de non-affiliation.

3.1.1. À 16 ans : délivrance de la carte Vitale et désignation du médecin traitant

À 16 ans, le jeune ayant droit d’un parent affilié au régime général reçoit deux courriers lui demandant des informations afin d’émettre sa carte Vitale et de connaître son médecin traitant.

Ce processus appelle trois remarques.

1/Pour la grande majorité des jeunes, ces courriers représentent le premier contact avec un organisme de sécurité sociale. Or, s'ils sont courts et précis, ils n'informent pas les jeunes sur le système de sécurité sociale, son mode de fonctionnement ni sur les valeurs qui le fondent. Ces courriers placent leurs destinataires dans une position d'utilisateurs du système, sans leur en avoir expliqué préalablement ses origines et ses finalités.

2/La délivrance de la carte Vitale peut s'avérer longue dans certains cas. Elle repose sur l'envoi d'un imprimé préidentifié sur lequel le porteur doit ajouter sa photo ainsi que sa signature, et auquel il doit joindre la photocopie de sa pièce d'identité. Il existe ensuite une forte disparité dans les délais de réponse des jeunes pour la transmission des éléments de leur dossier : le délai moyen est de 71 jours et le délai médian de 20 jours. Ensuite, fin 2013, les délais de production des cartes Vitale étaient de 20 jours en moyenne.

La CNAMTS offrira prochainement un service dématérialisé de collecte de la photo et de la photocopie de la pièce d'identité afin de rendre cette collecte plus rapide. Ce service devait être mis en production sur le compte assuré à la fin 2014.

3/Le choix du médecin traitant est conditionné à l'accord de l'un des deux parents ou du titulaire de l'autorité parentale, aux termes de l'article L. 162-5-3 du code de la sécurité sociale.

Hormis cette différence, les modalités du parcours de soins sont strictement identiques à celles des personnes majeures et renvoient aux mêmes problématiques.

3.1.2. Le choix de devenir ayant droit autonome à partir de 16 ans

L'atteinte de l'âge de 16 ans ne provoque pas en soi de rupture de droits, et le jeune n'a pas de démarche spécifique à réaliser pour que ses droits perdurent comme ayant droit, et cela jusqu'à 20 ans.

À partir de l'âge de 16 ans, le jeune peut toutefois demander à devenir ayant droit autonome et bénéficier du remboursement des soins à titre personnel, par virement de l'organisme d'assurance maladie sur son propre compte bancaire ou postal. Dans ce cas, une demande de gestion autonome doit être faite auprès de la caisse ; le bénéficiaire sera alors géré comme un assuré pour disposer du règlement personnel de ses prestations, pour une durée d'un an renouvelable.

De plus, lorsque le lien familial a évolué ou est rompu, entre 16 et 18 ans, par émancipation, le jeune peut être inscrit à la CMU de base. Les jeunes qui débutent dans une situation professionnelle, comme les apprentis, voient aussi leur situation d'affiliation évoluer. Enfin, les jeunes de 18 à 20 ans dont les parents ne sont plus résidents sur le territoire voient également l'accès au droit contrôlé et supprimé s'ils n'y résident plus.

3.1.3. Le seuil des 20 ans

La question du maintien de situation d'ayant droit en qualité d'enfant, concerne la période d'âge entre 20 et 21 ans. Dans la 21^e année, une démarche d'étude de droit est effectuée pour connaître l'évolution de la situation d'affiliation. Les ayants droit, dont les ex-enfants restant à la charge d'un assuré, peuvent se voir attribuer une des situations suivantes :

- affiliation par rattachement à un ascendant, descendant, collatéral ou allié autre que les parents dès lors les conditions cumulatives sont requises : habiter sous le même toit, se consacrer à l'éducation de deux enfants de moins de 14 ans ;
- affiliation sous le statut de cohabitant à charge depuis plus de douze mois, limité à une seule personne par foyer.

Ces conditions ne concernent que les jeunes qui ne sont pas étudiants et n'ont pas d'activité professionnelle ni d'insertion leur donnant des droits propres.

Si, entre sa vingtième et sa vingt et unième année, le jeune est toujours inscrit comme ayant droit d'un parent, les organismes d'assurance maladie prennent contact avec lui et traitent sa situation soit pour constater qu'il est devenu assuré parce qu'il est étudiant, qu'il travaille ou à un autre titre, soit pour prolonger sa situation d'ayant droit, soit pour l'inviter à demander la CMU.

3.1.4. La mauvaise gestion du régime étudiant

Plusieurs rapports récents ont décrit les difficultés de gestion des mutuelles étudiantes et les inconvénients qui en résultent pour leurs assurés³⁹.

Ces rapports soulignent :

- la sous-affiliation au régime étudiant, due au manque de lisibilité de la réglementation ou à l'exploitation volontaire de sa complexité. Certains étudiants conservent, à tort, le statut d'ayants droit de leurs parents, et d'autres ne sont potentiellement plus couverts. Le nombre d'étudiants non affiliés a été estimé à 170 000 par les représentants d'une union de mutuelle étudiante ;
- un écart de près de 570 000 personnes entre les données du RNIAM et celles des mutuelles étudiantes, qui correspond d'après ces dernières à 33 % de bénéficiaires supplémentaires décomptés à tort au sein du régime étudiant de sécurité sociale ;
- le constat, par le GIE Sésame Vitale que 2,5 millions de cartes Vitale actives sont rattachées au régime étudiant de sécurité sociale, qui ne compte pourtant que 1,7 million de bénéficiaires (soit 47 % de cartes surnuméraires). L'excédent correspond à des rattachements erronés et à des cartes en doublon.
- le faible taux d'équipement Vitale des affiliés du régime étudiant : 20 % des assurés de la LMDE ne disposaient pas d'une carte Vitale au 1^{er} juin 2013, en fin d'exercice universitaire. Ce taux limite à 80 % la part des flux électroniques qui peuvent être adressées à la LMDE et

³⁹ La politique de santé en direction des étudiants, IGAS et IGAEN, novembre 2013 ; La sécurité sociale des étudiants, Cour des comptes, septembre 2013 ; Rapport d'information n°221 du Sénat sur la sécurité sociale et la santé des étudiants, décembre 2012, Rapport IGAS-IGF sur les coûts de gestion de l'assurance maladie (2013).

renchérit mécaniquement le coût de gestion de la liquidation des prestations à travers le recours à des feuilles de soins papier.

Ces difficultés de gestion peuvent entraîner des difficultés de financement pour certains étudiants et le report de consultations, voire le renoncement à des soins.

3.1.5. La mise à jour tardive du compte du jeune salarié

Le jeune qui commence à travailler comme salarié doit signaler sa situation à son régime. En l'absence de signalement, il demeure ayant droit de ses parents. S'il n'a pas signalé ce changement de situation, le régime n'en sera informé qu'à la réception des déclarations annuelles de données sociales (DADS), soit plusieurs mois à une année plus tard.

Dans l'intervalle, l'absence de mise à jour de son compte pourra entraîner des retards de paiement des indemnités journalières, s'il y a droit, dans la mesure où son compte devra préalablement être régularisé.

La CNAMTS, pour le régime général, a récemment entrepris plusieurs actions pour anticiper la transmission des informations :

- depuis juillet 2013, le traitement des DADS est optimisé, pour les traiter plus rapidement et actualiser les dossiers des assurés, en particulier lorsque ceux-ci ont commencé à travailler pour la première fois. Actuellement, la CNAMTS reçoit 80 % des DADS entre mars et mai et les traite en deux à trois semaines. Elles sont très bien appariées, du fait d'un taux de certification très élevé des NIR, avec le système d'information de la CNAMTS ;
- la CNAMTS a ouvert en juillet 2014 un nouveau service sur Ameli, avec la possibilité pour chaque assuré social de se connecter à un compte et d'y déposer son contrat de travail. Dans la mesure où un décret du 27 décembre 2013 introduit une présomption d'ouverture des droits pendant dix-huit mois, dès la fourniture du contrat de travail, cette procédure permettra d'accélérer l'ouverture des droits des nouveaux salariés, et, particulièrement, des jeunes.

À partir de 2016, la substitution des déclarations sociales nominatives (DSN) mensuelles aux DADS annuelles rendra possible une actualisation rapide des comptes.

3.1.6. Les mutations entre régimes

Pour les jeunes, de nombreux problèmes potentiels tiennent aux mutations entre régimes en cas de superposition et/ou de succession de situations, avec à la clé des problèmes de lisibilité, de délais, voire de sous-affiliation, qui ont par exemple été observés à la fois dans le cas des étudiants et dans celui des jeunes en difficulté ou en rupture familiale.

Les mutations entre régimes impliquent d'être déclarées par le bénéficiaire, de transférer la gestion du dossier de l'assuré, et sont potentiellement porteuses

de délais pendant lesquels le jeune ne disposera pas de carte Vitale et aura des difficultés à bénéficier du tiers payant.

Pour le régime général, la majorité des mutations s'opèrent avec le régime étudiant et le régime social des indépendants et la majorité des difficultés se situent à ces interfaces.

1/Avec le régime étudiant, des difficultés existent à la fois lorsque le jeune commence ses études et quand il les termine. Dans le premier cas (*cf. supra*), la mise à disposition de sa carte Vitale peut être tardive. Dans le second cas, le jeune peut penser à tort que ses droits sont toujours ouverts au régime étudiant, alors qu'ils ont expiré. La CNAMTS et les mutuelles étudiantes ont essayé, en 2014, d'optimiser cette phase de transition. Les mutuelles ont envoyé aux ex-étudiants en fin de maintien de droits un mail ou un SMS leur expliquant la démarche à suivre en cas de non-réinscription au régime étudiant. L'objectif est que le régime général puisse ouvrir des droits aux anciens étudiants avant même que ces droits n'expirent dans le régime étudiant de sécurité sociale.

2/Avec le RSI, une difficulté provient du fait que la messagerie sécurisée que le régime général utilise pour ses transferts de données avec d'autres régimes ne l'est pas. Un projet d'échanges dématérialisés entre le RSI et la CNAMTS est cependant en cours d'élaboration. Il devait être mis en production au début de l'année 2015.

3/Les entrées dans l'emploi (changement de situation d'ayant droit vers le salariat) ou les retours vers l'emploi après une période d'inactivité ou de chômage sont également détectés automatiquement, chaque année, lors du traitement des DADS, et pris en compte.

4/Le changement de situation n'implique plus de renouvellement de la carte Vitale depuis 2013, une évolution du système de gestion permettant d'en tenir compte par simple mise à jour.

5/Si une personne relève d'un régime d'assurance maladie autre que celui au titre duquel les prestations sont servies, l'organisme qui les sert ne peut les interrompre tant que l'organisme compétent ne s'est pas substitué à lui ; il les garde à sa charge jusqu'à cette date⁴⁰.

3.1.7. Les situations particulières

3.1.7.1. Les apprentis

Dès lors que le jeune apprenti a conclu avec un employeur un contrat d'apprentissage, il devient assuré et est couvert en tant que tel pour les risques maladie, maternité, AT-MP, invalidité, décès. Dans ce cadre, une action de partenariat avec les centres de formation des apprentis (CFA) est préconisée dans le parcours « première affiliation » de la CNAMTS.

40 Article L. 161-15-2 du code de la sécurité sociale.

Les objectifs sont d'accompagner les apprentis lors de la première année d'apprentissage et de faciliter les relations des employeurs et des jeunes apprentis avec l'assurance maladie.

Ce partenariat se concrétise par la conclusion d'une convention entre les établissements de formation et les CPAM pour réaliser plusieurs actions :

- l'établissement remet avec le dossier d'inscription un dépliant d'information sur les démarches à faire vis-à-vis de l'assurance maladie (démarches d'affiliation, conduite à tenir en cas de maladie ou d'accident) ;
- un échange de données (coordonnées, contrat de travail...) est réalisé pour étudier la situation des apprentis et de leurs droits ;
- une journée d'information est organisée conjointement entre l'établissement et la CPAM à la rentrée scolaire pour expliquer les missions de l'assurance maladie, les démarches à entreprendre pour être bien affilié, celles à suivre en cas de maladie ou d'accident et offrir des conseils de prévention.

3.1.7.2. Les jeunes en situation de fragilité

Un parcours « première affiliation » a été proposé par la CNAMTS pour favoriser la prise en charge des jeunes en situation de fragilité.

Plusieurs partenaires ont été identifiés :

- les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) pour faciliter l'accès au bénéfice de la CMU-C des étudiants en précarité ;
- les centres communaux d'action sociale (CCAS) pour optimiser la gestion et la transmission des dossiers de demande de CMU-C et d'ACS afin d'accélérer l'ouverture des droits ;
- les missions locales jeunes (MLJ), pour les jeunes qu'elles accueillent.

Ce dernier partenariat implique la conclusion d'une convention avec les MLJ afin d'orienter les jeunes vers les CPAM pour un accompagnement médico-administratif sur la base des actions suivantes :

- la MLJ prend rendez-vous pour le jeune avec la CPAM ;
- en amont de ce rendez-vous, la MLJ transmet, dans la mesure du possible, les éléments en sa possession (coordonnées, pièces administratives, contrat de travail...) afin que la CPAM puisse étudier la situation du jeune et préparer l'entretien ;
- lors du rendez-vous, la CPAM actualise le dossier, vérifie les droits, explique le parcours de soins, présente les missions et les services de l'assurance maladie et propose, en lien avec les centres d'examen de santé (CES), un bilan de santé comprenant une sensibilisation à la prévention.

Cet accompagnement est également proposé aux jeunes en situation de précarité ou de vulnérabilité identifiés sur les listes transmises par les différents partenaires à partir d'une analyse de critères ou à la suite de signalements.

Un parcours « maternité » a également été défini. Il a pour objectif d'accompagner les femmes enceintes tout au long de leur grossesse, notamment les jeunes femmes de moins de 20 ans et/ou en situation de précarité, pour un meilleur suivi de leur grossesse et pour la réduction des inégalités de santé en mobilisant les partenaires intervenants auprès d'elles.

Les partenaires identifiés sont les CAF, la PMI, les réseaux « périnatalité » et les associations locales investies auprès des populations en difficulté. Le partenariat est alors engagé au travers d'une convention commune CPAM-CAF-PMI. Il vise à faciliter l'accès aux droits et aux soins, à optimiser le suivi de la grossesse par une information et une orientation vers des professionnels et des structures adaptés, et à favoriser la participation en priorité de ces femmes aux ateliers collectifs organisés conjointement pour :

- informer sur le suivi de la grossesse et la prise en charge des soins ;
- donner une vision globale des services de l'assurance maladie, notamment l'accompagnement au retour à domicile par une sage-femme (PRADO) ;
- permettre l'échange avec des professionnels de santé et d'autres femmes ;
- un accompagnement personnalisé en lien avec le service social en cas de détection de situation difficile.

3.2. Les prestations en espèces

Les prestations en espèces de l'assurance maladie sont des prestations contributives indemnisant une perte de revenus, et donc soumises à condition préalable de cotisations et fonction du revenu d'activité.

Sur le premier point, les conditions d'ancienneté, d'immatriculation ou d'affiliation qui existent pour avoir droit aux indemnités journalières, dans la plupart des régimes de sécurité sociale, font que les jeunes en début de carrière peuvent ne pas avoir de droits, surtout si l'arrêt se prolonge au-delà de six mois. Des règles de coordination entre régimes de sécurité sociale de base permettent au moins, pour apprécier ces conditions, d'additionner les durées observées successivement dans plusieurs régimes d'assurance maladie de base.

Sur le deuxième point, des IJ calculées sur la base du salaire précédemment perçu peuvent conduire à de très faibles revenus de remplacement versés à certains jeunes modestes ou aux trajectoires discontinues.

4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes

4.1. L'assouplissement des conditions d'ouverture et de maintien des droits

Le décret n° 2013-1260 du 27 décembre 2013 a modifié les conditions d'ouverture de droits aux prestations en nature et en espèces des assurances maladie, maternité, invalidité et décès. Il a pour objectif d'assouplir les conditions d'ouverture et de maintien des droits aux prestations de ces assurances, afin de tenir compte de la précarisation du marché du travail.

Pour avoir droit aux prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès, l'assuré doit justifier d'une contribution minimale, exprimée soit en montants de cotisations acquittées, soit en nombre d'heures travaillées. Le décret allège les conditions annuelles d'ouverture du droit aux prestations en nature en ramenant les conditions exprimées en heures travaillées ou en « assiette cotisée » de respectivement 1 200 heures ou 2 030 SMIC à 400 heures ou 400 SMIC. Il procède également à une simplification des conditions d'accès aux indemnités journalières au-delà du sixième mois d'arrêt de travail, ainsi qu'à l'assurance invalidité.

En outre, le texte étend la durée des droits aux prestations en nature, dès lors que les conditions d'ouverture sont remplies, à trois ans au total (deux ans de droits et un an de maintien des droits) contre deux ans antérieurement (un an de droits et un an de maintien des droits). Il étend également à dix-huit mois la durée pendant laquelle sont présumées remplies les conditions d'ouverture de droits aux prestations en nature pour les travailleurs salariés ou assimilés entrant dans un régime obligatoire d'assurance maladie et maternité ou reprenant une activité salariée ou assimilée.

Ces nouvelles dispositions augmentent le nombre de salariés pouvant bénéficier d'une ouverture de droits. La CNAMTS estimait en 2013 à plus de 500 000 le nombre de personnes exerçant une activité comprise entre 400 et 1 200 heures par an. Ces règles limitent le nombre de ruptures de droits liées aux délais d'obtention des justificatifs d'ouverture de droits.

4.2. L'affiliation à la CMU des volontaires internationaux à leur retour

Le décret du 27 décembre 2013 précité apporte une modification aux règles d'affiliation à la couverture maladie universelle en rendant inopposable le délai de trois mois de résidence en France aux volontaires internationaux ayant effectué une mission à l'étranger dans le cadre du service national universel et qui, lors de leur retour en France, ne sont pas assurés à un autre titre (ni au titre de l'exercice d'une activité professionnelle, ni en tant qu'ayants droit), ce qui leur permettra de bénéficier sans délai de la protection sociale au travers de la couverture maladie universelle de base.

Chapitre 4

La couverture maladie complémentaire

Ainsi qu'on l'a dit au chapitre 3, le modèle d'assurance maladie français se caractérise par la coexistence de régimes de base et de régimes complémentaires.

Ces derniers régimes complètent :

- soit les prestations en espèces : les indemnités journalières égales à la moitié du revenu professionnel perdu ; ce type de protection complémentaire est appelé complémentaire « incapacité » ;
- soit les prestations en nature : les remboursements de soins, essentiellement soins courants, couverts par le régime de base à environ 55% ; ce type de protection complémentaire est appelé complémentaire « santé ».

Le fait de disposer d'une couverture complémentaire santé et le contenu de cette couverture constituent de façon générale, compte tenu des tickets modérateurs ou des coûts laissés à la charge des assurés par les couvertures de base, des facteurs qui influent sensiblement sur l'accès et le recours aux soins, notamment les soins de spécialistes, l'optique et les prothèses dentaires.

1. La situation des jeunes au regard du risque maladie

On renvoie ici à la partie 1 du chapitre 3 relative à la couverture maladie de base et fondamentalement au meilleur état de santé ressenti et constaté des jeunes.

2. La couverture du risque maladie par les régimes complémentaires

La couverture complémentaire santé peut résulter :

- soit du bénéfice par le salarié d'un dispositif de protection sociale complémentaire mis en place par son employeur en application d'un accord ou par décision unilatérale ;
- soit de la souscription individuelle d'un contrat auprès d'un organisme assureur (assurance ou mutuelle), avec un financement soit entièrement assumé par l'assuré, soit assorti du bénéfice d'aides publiques, soit partiellement pris en charge par l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) ;
- soit enfin du bénéfice de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C).

En outre, pour les prestations en espèces, des dispositions du code du travail (loi sur la mensualisation) prévoient, dans certaines conditions, des compléments aux indemnités journalières de la sécurité sociale.

2.1. La couverture collective des frais de santé et des arrêts maladie dans le secteur privé

En complément des garanties de base de la sécurité sociale, un salarié peut bénéficier des prestations prévues par le dispositif collectif de prévoyance de son entreprise. Celui-ci peut résulter de l'application d'un accord de branche, le cas échéant étendu ou élargi, ou d'un accord d'entreprise, ou, à défaut, d'une décision unilatérale de l'employeur.

Le niveau et l'étendue des garanties varient selon le régime de prévoyance mis en place dans l'entreprise, et le dispositif peut prévoir ou non, en ce qui concerne les frais de santé, la couverture des ayants droit des salariés, par exemple leurs enfants poursuivant des études ou jusqu'à un âge qui peut être, le cas échéant, égal ou supérieur à 25 ans.

Les contributions patronales à ces dispositifs bénéficient, en application de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, d'une exemption d'assiette des cotisations de sécurité sociale (parts patronale et salariale) à condition qu'ils aient un caractère obligatoire, collectif et que les contrats d'assurance correspondants aient un caractère « responsable » (*cf. infra*). Les cotisations de prévoyance versées dans ce cadre par les salariés sont, par ailleurs, dans la limite d'un plafond, déductibles de leur revenu imposable.

Le caractère collectif de ces garanties signifie qu'elles bénéficient à l'ensemble des salariés ou à une partie d'entre eux, sous réserve qu'ils appartiennent à une catégorie établie à partir de critères objectifs. Ces conditions ont été précisées par un décret du 9 janvier 2012 et une circulaire du 25 septembre 2013, qui indiquent notamment :

- que les garanties « collectives » ne peuvent être définies en fonction du temps de travail, de la nature du contrat, de l'âge ou de l'ancienneté des salariés, mais que ce caractère collectif n'est pas remis en cause lorsque l'accès aux garanties (obligation de cotiser et accès aux prestations) est réservé aux salariés ayant plus de douze mois d'ancienneté s'agissant des risques d'incapacité de travail ou de six mois d'ancienneté s'agissant des frais de santé ;
- que le caractère obligatoire des garanties n'est pas remis en cause lorsque l'acte qui les régit prévoit des dispenses d'adhésion qui relèvent du choix du salarié, et dans un certain nombre de cas limitativement énumérés. Il s'agit notamment :
 - des salariés ou apprentis bénéficiaires d'un contrat d'un an ou plus, s'ils justifient d'une couverture complémentaire souscrite par ailleurs ;
 - des salariés ou apprentis bénéficiaires d'un contrat inférieur à un an, même s'ils ne bénéficient pas d'une couverture individuelle ;
 - des salariés à temps partiel ou des apprentis, dont l'adhésion les conduirait à acquitter une cotisation d'au moins 10 % de leur rémunération brute ;

- des salariés bénéficiaires de la CMU-C, de l'ACS ou couverts par une assurance individuelle antérieure à la mise en place des garanties jusqu'à l'échéance du contrat qu'ils ont souscrit ;
- des salariés qui justifient, chaque année, bénéficier en tant qu'ayants droit d'une couverture collective soit au titre d'un dispositif de protection sociale complémentaire collectif et obligatoire, soit au titre du régime d'Alsace-Moselle, soit au titre des mutuelles des fonctions publiques, soit au titre des contrats dits « Madelin » réservés aux non-salariés.

En cas de perte d'emploi, la couverture complémentaire santé donne lieu à deux mécanismes de « portabilité » des droits, assortis de conditions et de logiques différentes :

- l'article 4 de la loi du 31 décembre 1989, qui ne concerne que les garanties frais de santé, prévoit l'obligation pour les organismes assureurs de proposer aux anciens salariés titulaires d'un revenu de remplacement des garanties santé identiques à la couverture collective dont ils bénéficiaient lorsqu'ils étaient en emploi, à un tarif supérieur au maximum de 50 % à celui applicable aux salariés actifs (mais par définition sans contribution de l'employeur) ; l'ancien salarié dispose d'un délai de six mois pour demander le bénéfice de cette disposition ;
- l'accord national interprofessionnel (ANI) de janvier 2008 et ses avenants avaient, de leur côté, instauré, pour les chômeurs bénéficiaires de l'assurance chômage, le maintien de l'ensemble des garanties en vigueur dans leur entreprise en matière de prévoyance et de frais de santé pendant une durée égale à celle de leur dernier contrat de travail, dans la limite de neuf mois. Cette obligation, reposant sur l'employeur, devait être assortie d'un financement conjoint de l'entreprise et de l'ancien salarié, ou d'un système de mutualisation qui s'est révélé difficile à mettre en œuvre, rendant le dispositif pour partie inopérant.

Après l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi apporte à ce système des modifications importantes, en prévoyant la généralisation au 1^{er} janvier 2016 dans toutes les entreprises d'une couverture complémentaire collective obligatoire, comportant au minimum un certain nombre de garanties et financée au moins pour moitié par l'employeur. Elle rend, par ailleurs, gratuit et étend à un an la durée du mécanisme de portabilité des droits prévu à l'article L. 911-8 du code de la sécurité sociale, à partir du 1^{er} juin 2014, pour le remboursement des frais de santé, et du 1^{er} juin 2015 pour les garanties d'incapacité de travail.

En matière de prestations en espèces, il faut enfin signaler le dispositif prévu par le code du travail (loi sur la mensualisation, art. L. 1226-1), qui prévoit un complément de salaire en cas d'arrêt maladie, celui-ci pouvant être amélioré par les conventions collectives :

- les salariés peuvent ainsi bénéficier d'un maintien de rémunération s'ils ont au moins un an d'activité professionnelle (depuis la loi du 25 juin 2008, auparavant, l'ancienneté exigée était de trois ans), si leur absence

est prise en charge par la sécurité sociale et si les soins ont lieu sur le territoire français ou dans l'un des États membres de l'Union européenne ; cette condition d'activité professionnelle préalable s'apprécie au premier jour de l'arrêt de travail ;

- si le salarié remplit les conditions requises, une indemnisation complémentaire prévue par le code du travail se déclenche à partir du huitième jour d'absence, sur la base d'un calcul en jours calendaires. Les salariés bénéficiant de l'indemnisation complémentaire prévue par le code du travail ont droit à 90 % de leur salaire pendant trente jours et aux deux tiers pendant les trente jours suivants. Ces durées d'indemnisation sont augmentées de dix jours par période de cinq ans d'ancienneté au-delà de la première année, sans que chacun des temps d'indemnisation ne puisse dépasser quatre-vingt-dix jours ;
- les stipulations des conventions collectives peuvent être plus favorables, et prévoient, en général, les conditions dans lesquelles s'applique cette garantie de rémunération (motif de l'absence, ancienneté, durée d'indemnisation, etc.), qui peut être couverte par les contrats d'assurance collectifs souscrits par les entreprises.

2.2. La souscription de couvertures santé individuelles

Ces couvertures peuvent être soit entièrement à la charge des assurés, soit soutenues par des aides publiques. Plusieurs catégories de personnes bénéficient à cet égard d'aides publiques pour leur accès à une assurance complémentaire santé dans un cadre individuel : les non-salariés, les fonctionnaires et les personnes à revenus faibles ou modestes.

2.2.1. Pour les non-salariés

S'agissant des non-salariés, les contrats de prévoyance dits « Madelin » bénéficient d'une déductibilité des cotisations du bénéfice imposable, avec une limite identique à celle de la déductibilité fiscale prévue pour les salariés.

2.2.2. Pour les fonctionnaires

S'agissant des fonctionnaires, l'adhésion à un régime complémentaire reste facultative, mais les opérateurs proposant des contrats solidaires et responsables font l'objet de subventions de la part des employeurs publics – variables entre eux – sur la base d'une procédure de référencement d'un ou deux opérateurs par ministère dans la fonction publique d'État, et de conventions de participation ou d'une procédure de labellisation par les collectivités territoriales ; il existe de plus un dispositif de soins gratuits dans la fonction publique hospitalière.

2.2.3. Pour les personnes à revenus faibles ou modestes : la CMU-C et l'ACS

Deux dispositifs sont prévus, et financés par le Fonds CMU : la CMU-C et l'ACS.

2.2.3.1. Conditions communes

Ces aides sont attribuées sous condition de ressources du foyer. La demande est présentée pour l'ensemble du foyer, qui comprend le demandeur, son conjoint ou concubin ou partenaire lié par un PACS, ainsi que les enfants et les autres personnes à charge de moins de 25 ans.

Pour l'obtention de ces aides, les jeunes de plus de 25 ans déposent donc une demande individuelle, tandis que ceux de moins de 25 ans doivent, sauf exception, joindre leur demande à celle de leurs parents. Une demande individuelle est toutefois possible pour :

- les enfants mineurs de plus de 16 ans ayant rompu leurs liens familiaux ou qui relèvent de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), par l'intermédiaire de ces deux organismes ;
- les enfants majeurs (entre 18 et 25 ans) ne vivant plus sous le même toit que leurs parents, ayant rempli une déclaration fiscale séparée (ou s'engageant sur l'honneur et par écrit à le faire l'année suivante) et ne percevant pas de pension alimentaire donnant lieu à déduction fiscale ;
- les enfants majeurs (entre 18 et 25 ans), vivant sous le même toit que leurs parents, s'ils sont eux-mêmes parents ou s'ils vont le devenir, ou s'ils bénéficient du RSA jeunes (*cf. infra*).

En outre, certains étudiants en situation de précarité ou appartenant aux foyers les plus pauvres peuvent depuis mai 2014 demander individuellement le bénéfice de la CMU-C (*cf. infra*).

Le bénéfice de la CMU-C ou de l'ACS est réservé aux personnes qui :

- résident en France de manière régulière et justifient soit de la nationalité française, soit d'un titre de séjour régulier ; les demandes d'accès des ressortissants européens inactifs, étudiants ou à la recherche d'un emploi, résidant sur le territoire français depuis moins de cinq ans, donnent lieu à un examen particulier ;
- résident en France de manière stable, c'est-à-dire, pour une première demande, après trois mois de résidence ininterrompue ou, en cas de renouvellement, lorsque leur foyer permanent ou leur lieu de séjour principal (présence effective de plus de cent quatre-vingts jours au cours de l'année civile) se situe sur le territoire français.

Les ressources prises en compte sont celles des douze mois civils précédant la demande ; elles doivent être inférieures à un plafond, fixé annuellement, et dont le montant varie en fonction de la composition du foyer.

Pour le calcul du droit à la CMU-C, l'ensemble des ressources du foyer, imposables ou non imposables, perçues au cours des douze mois précédant la demande est pris en compte, y compris certaines prestations familiales, les diverses allocations et les revenus de capitaux placés.

Dans ce cadre :

- le RSA, la prime d'accueil du jeune enfant ou l'allocation de rentrée scolaire ne sont pas pris en compte ;
- les avantages procurés par un logement sont pris en compte de façon forfaitaire, sur la base d'un « forfait logement » ajouté aux ressources du foyer ;
- les revenus d'activité perçus durant la période de référence subissent un abattement de 30 % lorsque, au moment de la demande, le demandeur se trouve en situation d'interruption de travail supérieure à six mois pour longue maladie, de chômage indemnisé, ou encore est sans emploi et perçoit une rémunération de stage de formation professionnelle.

2.2.3.2. La CMU-C

La demande de CMU-C est étudiée par la caisse d'assurance maladie du lieu de résidence du demandeur. Son renouvellement doit être demandé, chaque année, dans les mêmes formes que la demande initiale (deux mois avant la date d'échéance du droit).

Tableau 40 - Plafonds annuels de ressources pour bénéficier de la CMU complémentaire – selon la composition du foyer, au 1^{er} juillet 2014 – en euros

Nombre de personnes composant le foyer	Montant du plafond annuel en France métropolitaine	Montant du plafond annuel dans les départements d'outre-mer
1 personne	8 645	9 621
2 personnes	12 697	14 432
3 personnes	15 560	17 318
4 personnes	18 153	20 205
au-delà de 4 personnes, par personne supplémentaire	+ 3 457,81	+ 3 848,54

Source : Fonds CMU.

La CMU-C offre la prise en charge de la part complémentaire des dépenses de santé (consultations, hospitalisations, médicaments, examens médicaux...) à hauteur de 100 % des tarifs de responsabilité de la sécurité sociale. Elle inclut, de plus, des forfaits de prise en charge pour les prothèses dentaires, les lunettes, les prothèses auditives et d'autres dispositifs médicaux. Le bénéficiaire de la CMU-C est exonéré de la participation forfaitaire de 1 € et des franchises médicales.

Pour faciliter leur accès aux soins, les bénéficiaires ont droit à la dispense d'avance des frais, les professionnels de santé étant payés directement par l'assurance maladie. De plus, les professionnels de santé, quel que soit leur secteur de conventionnement, ne peuvent facturer aucun dépassement d'honoraires, sauf exigence particulière du patient.

La CMU-C est gérée soit par l'organisme d'assurance maladie chargé de la protection obligatoire, soit par un organisme complémentaire agréé inscrit sur une liste nationale.

À l'expiration de leur droit à la CMU-C, les bénéficiaires ayant choisi la gestion par un organisme complémentaire doivent se voir proposer un contrat

de sortie d'un an. Il s'agit d'un contrat de complémentaire santé, dont le tarif est réglementé (370 € par an en 2013 pour une personne seule), et qui offre un niveau de garantie identique à celui de la CMU complémentaire, à l'exception de la prise en charge des participations forfaitaires, des franchises et des majorations du ticket modérateur en cas de non-respect du parcours de soins.

2.2.3.3. L'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS)

L'ACS vise à atténuer l'effet de seuil de la CMU complémentaire. Elle s'adresse aux personnes dont les ressources dépassent de moins de 35 % le plafond d'attribution de la CMU-C. Elle consiste en une aide financière au paiement d'un contrat d'assurance maladie complémentaire de santé, en cours ou nouvellement souscrit.

L'ACS est accordée pour une année. Elle est renouvelable dans les mêmes formes que la demande initiale, entre deux et quatre mois avant l'expiration du droit.

L'ACS donne droit à une attestation-chèque attribuée à chaque membre du foyer, et qui est à faire valoir auprès d'un organisme de protection complémentaire pour réduire le montant de la cotisation annuelle. Seuls les contrats individuels sont éligibles à l'ACS, et ils doivent respecter les règles des contrats dits « responsables ».

Le montant de l'ACS varie en fonction de l'âge des personnes composant le foyer : 100 € pour les personnes âgées de moins de 16 ans, 200 € pour les personnes âgées de 16 à 49 ans. L'aide est plafonnée au montant de la cotisation ou de la prime due.

L'ACS donne également droit à la dispense d'avance de frais sur la partie prise en charge par l'assurance maladie dans le cadre du parcours de soins coordonnés, à une dispense de cotisation si l'assuré bénéficie de la CMU de base, et, depuis 2012, au bénéfice des tarifs médicaux sans dépassement d'honoraires pour les actes de prothèses dentaires et les traitements d'orthodontie faisant l'objet d'une entente directe.

À partir de 2015, le bénéfice de l'ACS sera réservé aux contrats sélectionnés dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence de contrats de complémentaire santé offrant, au meilleur prix, des garanties au moins aussi favorables que celles requises dans le cadre d'un contrat responsable (*cf. infra*).

À l'instar de ce qui existe pour la CMU-C, est également instauré, à compter du 1^{er} janvier 2015, un contrat de sortie pour les bénéficiaires de l'ACS dont les droits ne sont pas renouvelables, et qui doit être proposé au même tarif, avant déduction, que celui appliqué à ceux qui restent bénéficiaires du dispositif.

3. Les problèmes de couverture rencontrés par les jeunes

En matière de couverture de base, dès lors que celle-ci est généralisée et harmonisée, on a vu au chapitre 3 que les problèmes posés aux jeunes concernent essentiellement la gestion. En matière de couverture complémentaire, dès lors que celle-ci n'est ni généralisée ni harmonisée, les problèmes des jeunes sont relatifs au bénéfice des couvertures et à leur contenu.

3.1. Le droit des jeunes aux couvertures complémentaires santé

3.1.1. Les prestations en espèces

L'article R. 242-1-2 du code de la sécurité sociale précise que le fait de prévoir que l'accès aux garanties est réservé aux salariés de plus de douze mois d'ancienneté, notamment pour les prestations destinées à couvrir des risques d'incapacité de travail, ne remet pas en cause le caractère collectif de ces garanties.

Ce critère est d'autant plus discriminant qu'il s'applique à l'ancienneté dans l'entreprise ou la branche professionnelle.

Si l'on ajoute que le caractère obligatoire des garanties n'est pas non plus remis en cause lorsque l'acte qui les régit prévoit des dispenses d'adhésion qui relèvent du choix du salarié, et dans un certain nombre de cas limitativement énumérés, dont le fait de bénéficier d'un contrat inférieur à un an, la combinaison des deux produit un risque réel d'écarter un nombre important de jeunes de cette couverture complémentaire.

3.1.2. Les prestations en nature

En droit tout d'abord, on a vu précédemment que les dispositifs peuvent ne pas couvrir les salariés de faible ancienneté et être assortis de possibilité de dispenses qui ont pour objectifs d'éviter des contributions trop lourdes aux salariés en apprentissage, à temps partiel ou en CDD court, mais peuvent aussi, dans certains cas, les laisser moins bien couverts – voire non couverts – par des assurances individuelles.

Le bénéfice de la portabilité des couvertures collectives implique en outre, pour les jeunes demandeurs d'emploi, la mise en œuvre de mécanismes de mutualisation, les autres formules se révélant trop onéreuses ; il est en tout état de cause limité à leur durée d'indemnisation à l'assurance chômage, qui peut être courte.

D'après les données de l'enquête « ESPS » 2012 réalisée par l'IRDES, et alors que près de 94 % de la population française déclarent bénéficier d'une complémentaire santé (34,5 % étant couverts par une complémentaire santé collective, 53 % par une complémentaire souscrite à titre individuel et 6 % par la CMU-C), le taux de non-couverture apparaît plus élevé chez les 18-29 ans, et monte à 10 % chez les 21-24 ans, pour lesquels il atteint un pic (tableau 41).

La proportion de bénéficiaires d’une complémentaire santé privée, et notamment d’une complémentaire santé collective, est donc plus faible pour eux que dans les autres tranches d’âge. Alors que 78 % des 21-24 ans sont couverts par une complémentaire santé privée et 32 % par une complémentaire santé collective, ces taux s’élèvent respectivement à 81 % et 40 % pour les 18-20 ans qui sont majoritairement des ayants droit de leurs parents, et à 87 % et 47 % pour les 30-40 ans, dont l’accès à l’emploi stable permet plus fréquemment d’obtenir le bénéfice d’une couverture.

Tableau 41 - Taux et type de complémentaire santé déclarés dans l’ensemble de la population

	Total Eff. Brut	CMU-C % pond	CS Privée % pond	Collective % pond	Individuelle % pond	Assuré principal % pond	Non couverts % pond	Couverts biais NR % pond	NSP % pond
Total	23 046	6,1	87,6	34,5	53,1	56,4	5,0	0,7	0,6
Sexe									
Hommes	11 434	5,7	87,1	36,9	50,2	63,1	5,8	0,7	0,7
Femmes	11 612	6,5	88,0	32,3	55,8	50,3	4,3	0,6	0,5
Age									
- de 16 ans	4 738	10,2	84,7	46,5	38,2	0,2	4,0	0,6	0,5
De 16 à 17 ans	645	9,8	84,5	47,0	37,5	1,5	4,3	0,7	0,6
De 18 à 20 ans	1 057	8,1	81,2	40,0	41,2	13,2	7,6	1,5	1,7
De 21 à 24 ans	1 226	8,7	78,0	31,5	46,5	54,1	10,0	1,2	2,1
De 25 à 29 ans	1 234	8,4	82,8	38,3	44,5	77,6	6,6	1,3	1,0
De 30 à 40 ans	2 936	7,0	86,8	46,9	39,9	75,6	5,2	0,5	0,4
De 41 à 50 ans	3 408	5,6	88,4	48,7	39,7	72,8	4,6	1,0	0,3
De 51 à 60 ans	3 320	4,8	89,6	40,1	49,5	75,2	4,2	0,9	0,4
De 60 à 70 ans	2 458	2,2	93,1	5,8	87,4	73,1	4,2	0,2	0,4
+ de 70 ans	1 959	0,9	93,4	0,1	93,3	77,7	5,5	0,0	0,3
Inconnu	66	/	/	/	/	/	/	/	/

Source : Enquête « ESPS » 2012, exploitation IRDES.

Ce résultat peut refléter les changements de statut familial et professionnel des jeunes entrant sur le marché du travail, et probablement la perte du statut d’ayant droit des parents. En effet, c’est à partir de 21 ans que les personnes couvertes par une complémentaire santé deviennent majoritairement des assurés principaux : 54 % des jeunes couverts entre 21-24 ans sont des assurés et non des ayants droit, contre seulement 13 % des 18-20 ans (tableau 41).

Le fait de ne pas bénéficier d’une complémentaire santé concerne en outre plus souvent les personnes en situation difficile ou précaire : dans la population générale, 14 % des chômeurs, 12 % des inactifs et 10 % des individus sans diplôme se trouvent par exemple dans ce cas. Le motif le plus souvent avancé de cette absence de couverture est, dans plus de la moitié des cas, l’absence de moyens financiers ou la cherté des couvertures, tandis que 9 % des personnes non couvertes disent ne pas y penser ou n’avoir pas de temps pour entamer les démarches (les autres étant prises en charge à 100 % par la sécurité sociale ou disant ne pas en avoir besoin)⁴¹.

41 N. Célant, S. Guillaume, T. Rochereau, *Enquête sur la santé et la protection sociale 2012*, rapport IRDES, n° 556, 2014.

Chez les 16-29 ans pris dans leur ensemble, ce sont également les plus précaires qui ne bénéficient d’aucune complémentaire santé. Malgré l’existence de la CMU-C, dont déclarent bénéficier 24 % des parents isolés, 11 % des jeunes indiquent ne pas bénéficier d’une complémentaire santé. De même, ce sont les jeunes chômeurs, les femmes au foyer et les autres inactifs qui se retrouvent le plus souvent non couverts (respectivement 19 %, 12 % et 18 %), même si la proportion de bénéficiaires de la CMU-C est également forte parmi eux (respectivement 19 %, 42 % et 27 %).

Ne pas bénéficier d’une complémentaire santé peut également résulter d’un arbitrage entre besoin de soins et coût de la complémentaire santé, sachant que les jeunes, globalement en meilleure santé, peuvent ne pas en ressentir le besoin. Ainsi, si l’absence de couverture semble surtout forte pour les jeunes au chômage, alors que les élèves ou les étudiants apparaissent globalement relativement bien couverts, une étude en cours de l’ODENORE auprès des étudiants de l’université de Grenoble fait apparaître un nombre significatif d’entre eux sans couverture complémentaire, et signale des problèmes d’accès aux soins (tableau 42).

Tableau 42 - Taux et type de complémentaire santé déclarés parmi les 16-29 ans

	Total Eff. brut	CMU-C % pond.	CS privée % pond.	Collective % pond.	Individuelle % pond.	Assuré principal % pond.	Non couverts % pond.	Couverts biais NR % pond.	NSP % pond.
Total	4 162	8,6	81,4	38,1	43,3	45,9	7,4	1,2	1,4
Sexe									
Hommes	2 175	7,7	80,6	38,2	42,4	49,9	8,8	1,3	1,6
Femmes	1 987	9,5	82,2	38,0	44,2	42,1	5,9	1,2	1,2
Statut familial									
Vit chez ses parents	2 590	4,5	85,9	43,1	42,8	24,3	6,3	1,8	1,6
Vit seul	147	6,5	83,7	37,2	46,5	91,5	9,2	0,0	0,6
Vit en couple sans enfant	383	2,3	90,2	41,2	49	82	5,5	1,0	1,0
Parent isolé	539	24,3	61,3	19,8	41,5	35,9	11,1	0,7	2,6
Vit en couple avec enfants	422	12,4	81,7	41,0	40,7	64,0	5,5	0,5	0,0
Autre situation	81	/	/	/	/	/	/	/	/
Statut par rapport à l'emploi									
Actifs	1 578	4,5	87,4	42,3	45,2	76,7	5,2	1,8	1,1
Chômeurs	595	19,4	58,0	15,9	42,1	47,0	19,4	0,7	2,5
Étudiants	1 815	6,8	86,2	43,1	43,2	10,3	5,0	0,8	1,1
Femmes/ hommes au foyer	105	42,0	45,9	/	/	/	11,7	0,4	0,0
Autres inactifs	56	/	/	/	/	/	/	/	/
Refus	13	/	/	/	/	/	/	/	/

Source : Enquête « ESPS » 2012, exploitation IRDES.

Si l’on cherche enfin à éclairer le pic de non-couverture observé chez les jeunes de 21 à 24 ans, au-delà du fait que la proportion d’ayants droit diminue de façon importante à partir de cet âge, on voit que, si ces jeunes se retrouvent de façon évidente plus souvent au chômage que les 16-20 ans, ils se différencient peu

sur ce point des 25-29 ans (18 % contre 16 %). Ne pas être couvert apparaît lié, pour cette tranche d'âge, à une sous-représentation des couvertures complémentaires privées, y compris parmi les jeunes en emploi (17 % n'en ont pas contre 13 % des 25-29 ans), et peut-être à certaines difficultés d'accès à la complémentaire santé des étudiants, que les limites de l'enquête ne permettent pas d'étayer.

Selon l'enquête « Protection sociale complémentaire d'entreprise (PSCE) » réalisée par l'IRDES en 2009, les salariés de moins de 24 ans déclaraient effectivement avoir moins souvent accès à une complémentaire santé par le biais de leur entreprise (63 % des moins de 24 ans contre 71 % des 25-34 ans et 75 % des 35-44 ans)⁴², mais cette situation ne semble pas liée à une exclusion significative des CDD (seuls 5 % des établissements offrant une complémentaire santé déclaraient exclure tout ou partie des CDD), et pourrait refléter le jeu de dispenses ou de clauses d'ancienneté que l'enquête PSCE 2009 ne permet pas d'évaluer.

Il semble donc que la moindre couverture des 21-24 ans par une complémentaire santé résulte d'une combinaison de causes allant de la perte du statut d'ayant droit au chômage d'insertion, en passant par un moindre accès des jeunes salariés, non entièrement expliqué, aux complémentaires d'entreprises.

Il faut de plus noter, dans la perspective de la généralisation prévue par l'ANI de 2013, que près de 59 % des salariés du secteur privé âgés de 15 à 29 ans se voyaient offrir avant sa mise en œuvre une couverture collective de branche ou d'entreprise.

3.2. Le contenu des couvertures santé dont bénéficient les jeunes

D'après les analyses effectuées par la DREES sur les contrats le plus souvent souscrits, les couvertures collectives d'entreprise mais également de branche se révèlent de façon générale moins onéreuses et apportent des niveaux de garantie sensiblement supérieurs aux couvertures individuelles, notamment pour les lunettes, les dépassements d'honoraires et les prothèses dentaires⁴³.

L'enquête « ESPS » explore quant à elle ces niveaux de couverture à travers l'opinion que formulent les souscripteurs de contrats sur les remboursements des lunettes, des prothèses dentaires, la prise en charge des dépassements d'honoraires des spécialistes et du forfait hospitalier. Ainsi :

- les souscripteurs de moins de 30 ans déclarent moins souvent être très bien ou bien pris en charge pour les lunettes que ceux des tranches d'âge supérieures (51 %, contre respectivement 56 % pour les 30-40 ans et 60 % pour les 41-50 ans). Mais cette différence s'explique essentiellement par une plus forte proportion de jeunes ne connaissant pas les niveaux de garanties des contrats (24 %, contre respectivement 21 % pour les 30-40 ans et 12 % pour les 41-50 ans), en raison probablement

42 M. Perronnin, A. Pierre, T. Rochereau, *L'Enquête protection sociale complémentaire d'entreprise 2009*, rapport IRDES n° 1890, 2012.

43 M. Garnero, V. Le Palud, « Les contrats le plus souscrits auprès des complémentaires santé en 2010 », *Études et Résultats*, n° 837, 2013.

de besoins de soins globalement plus faibles. Si l'on s'intéresse aux seuls souscripteurs ayant déclaré porter des lunettes ou des lentilles, la proportion des moins de 30 ans déclarant être bien ou très bien pris en charge pour les lunettes est proche de celle des classes d'âge supérieures (aux environs de 65 %), la situation la plus défavorable étant celle des personnes de plus de 60 ou 70 ans ;

- pour les prothèses dentaires pour lesquelles les besoins de soins peuvent être particulièrement coûteux quelle que soit la tranche d'âge, on constate que, parmi les individus qui ont dû y recourir, ce sont bien les souscripteurs de moins de 30 ans ainsi que ceux de plus de 60 ans qui déclarent le moins souvent être bien ou très bien pris en charge par leur complémentaire santé : seuls 48 % des moins de 30 ans sont satisfaits de cette prise en charge, contre 59 % des 30-40 ans et 58 % des 41-50 ans ;
- en ce qui concerne enfin la prise en charge des dépassements d'honoraires et du forfait hospitalier, la proportion de souscripteurs déclarant ne pas connaître ces niveaux de remboursements parmi ceux ayant déclaré une mauvaise santé perçue est élevée et rend l'analyse difficile.

La situation des jeunes souscripteurs s'avère donc paradoxale, dans la mesure où, moins couverts (sauf à titre d'ayants droit) par des garanties collectives, ils ont accès à des protections moins généreuses, mais qu'ils ne ressentent pas dans tous les cas comme telles, par exemple pour les lunettes.

De la même façon, on sait que l'existence et la nature des complémentaires santé constituent de façon générale un facteur important de renoncement aux soins : 16 % des personnes disposant d'une couverture complémentaire privée ont par exemple renoncé à des soins dentaires pour raisons financières au cours des douze derniers mois, contre 22 % des bénéficiaires de la CMUC et plus de 41 % des personnes sans couverture ; ces proportions sont respectivement de 9 %, 15 % et 24 % pour les lunettes, et de 5 %, 8 % et 15 % pour les consultations médicales.

Cependant, les jeunes étant logiquement en meilleure santé que les plus âgés et formulant une demande de soins moins importante, les moins de 40 ans ne sont pas plus nombreux que les 40-64 ans à déclarer renoncer aux soins pour des raisons financières, sans que l'enquête de l'IRDES ait pu être exploitée plus en détail sur ce point.

3.3. La CMU-C et l'ACS

3.3.1. Concernant la CMU-C

D'après les données transmises par le Fonds CMU, les 15-29 ans représentaient, fin 2013, 22,6 % des bénéficiaires de la CMU-C en métropole, soit 984 000 personnes sur un total de 4,3 M. Parmi eux, 49 300 sont des étudiants affiliés à une section locale mutualiste, dont 37 % à la LMDE.

Au sein des jeunes bénéficiaires de la CMU-C, 36,5 % étaient âgés de 15 à 19 ans, 27,2 % de 20 à 24 ans et 36,3 % de 25 à 29 ans (tableau 43).

59,3 % de ces jeunes sont des assurés et 40,7 % des ayants droit. Ces derniers représentent plus des trois quarts des bénéficiaires âgés de 15 à 19 ans, tandis que les assurés comptent pour 69 % des bénéficiaires âgés de 20 à 24 ans et pour plus de 87 % de ceux âgés de 25 à 29 ans. Les jeunes femmes sont plus nombreuses chez les assurés (58,2 %), surtout parmi les 20-24 ans (63,7 %), l'une des explications en étant sans doute la part prise par les familles monoparentales.

Tableau 43 - Nombre de jeunes de 15 à 29 ans bénéficiaires de la CMU-C en décembre 2013

en milliers	Hommes			Femmes			Total		
	Assurés	Ayants droit	Total	Assurés	Ayants droit	Total	Assurés	Ayants droit	Total
15-19 ans	42	138	180	45	134	179	87	272	359
20-24 ans	67	40	107	118	43	161	185	83	268
25-29 ans	135	11	145	177	34	212	312	45	357
Ensemble des 15-29 ans	244	189	432	340	211	552	584	400	984

Source : Fonds CMU, champ : France métropolitaine, tous régimes.

Il semblerait cependant, d’après ces chiffres, qu’existe un déficit de présence des jeunes hommes parmi les bénéficiaires de la CMU-C, notamment ceux âgés de 20 à 24 ans, qui pourrait refléter le fait qu’un certain nombre d’entre eux ne procèdent pas à la démarche lors de leur passage vers l’autonomie résidentielle et financière.

Ce déficit ne semble toutefois pas entièrement corroboré par les estimations de l’enquête « ESPS » de l’IRDES – elle évalue à 8,7 % le nombre de jeunes couverts par la CMU-C parmi les 21-24 ans, contre 8,6 % parmi l’ensemble des 16-29 ans – qui met surtout l’accent sur leur moindre couverture par des complémentaires privées.

Enfin, des données homogènes avec celles sur les bénéficiaires n’existent pas pour les dépenses effectuées au titre de la CMU-C. Le Fonds CMU a cependant évalué à 268 € en 2012 l’effort public moyen au titre de la CMU-C pour les bénéficiaires de moins de 20 ans, et à 263 € celui relatif aux bénéficiaires étudiants, soit des montants logiquement bien inférieurs aux 446 € observés en moyenne pour l’ensemble des bénéficiaires du régime général.

3.3.2. Concernant l’ACS

La répartition administrative en quatre classes d’âge des bénéficiaires de l’ACS ne permet pas de distinguer les jeunes de moins de 30 ans parmi les quelque 38 % de bénéficiaires d’attestations âgés de 16 à 49 ans (418 000 personnes fin 2013).

Pour les utilisateurs de ces attestations ayant souscrit un contrat, le Fonds CMU dispose de l’âge du souscripteur, sachant néanmoins que ce contrat peut couvrir l’ensemble des membres du foyer : ces souscripteurs sont environ 14 000 à être âgés de 16 à 24 ans (2,5 %), et 29 000 à avoir entre 25 et 29 ans (5,2 %).

Enfin, d'après une évaluation de la DREES, 11 % des personnes vivant dans un ménage éligible à l'ACS auraient entre 20 et 29 ans, après la réévaluation du barème intervenue en 2013.

3.3.3. Les apports et les limites de ces dispositifs

Les études réalisées sur ces couvertures par la DREES ou à l'initiative du Fonds CMU montrent, par ailleurs, de façon générale :

- des taux de recours estimés dans une fourchette de 66 à 79 % pour la CMU-C et de 30 à 43 % pour l'ACS, avec des phénomènes de non-recours qui semblent dus à une pluralité de facteurs (manque d'information, complexité des démarches, crainte de la stigmatisation, absence de besoin ressenti), mais font entrevoir des besoins d'accompagnement importants ;
- une satisfaction générale des bénéficiaires sur le dispositif de la CMU-C, mais des difficultés au moment du renouvellement du dossier et l'observation de phénomènes de discrimination ou de refus de soins de la part de certains professionnels ; même si le niveau des garanties offert par la CMU-C dépasse celui d'un nombre significatif de contrats individuels, ses bénéficiaires peuvent parfois, d'après la CNAMTS, subir pour certaines dépenses des restes à charge importants, notamment en matière d'optique ;
- des restes à charge et des taux d'effort qui restent relativement significatifs pour les souscripteurs de l'ACS, même si ceux-ci sont moins élevés pour les jeunes que pour les plus âgés : ces restes à charge atteignaient en 2012 respectivement 33 % du coût du contrat pour les 16-24 ans et 43 % pour les 25-29 ans (contre 47 % en moyenne), ce qui correspondait à des taux d'effort de respectivement 1,4 % et 2,1 % de leur revenu (contre 4 % en moyenne) ; les niveaux de garantie proposés par les contrats ACS sont en outre sensiblement inférieurs à la moyenne des contrats individuels.

Enfin, en termes de réglementation :

- l'accès familialisé aux dispositifs de CMU et d'ACS pour les moins de 25 ans peut poser un problème pour certains jeunes qui n'entretiennent plus de relations suivies avec leur famille, et peut être ressenti comme une source de complexité, voire d'obstacle à l'accès aux droits pendant leur période de transition vers l'autonomie, et ce d'autant que leur couverture maladie de base est, quant à elle, à partir de 16 ou de 20 ans, individualisée ;
- les bases ressources de la CMU-C et de l'ACS sont, par ailleurs, définies de façon spécifique (par référence au revenu du foyer au cours des douze derniers mois), ce qui les rend différentes de celles pratiquées par d'autres prestations comme les prestations familiales.

4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes

4.1. En ce qui concerne les couvertures collectives de branche et d'entreprise

L'ANI du 11 janvier 2013 et la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi prévoient la généralisation au 1^{er} janvier 2016 à l'ensemble des entreprises des couvertures collectives relatives au remboursement des frais de santé et de maternité. Cette généralisation de la couverture complémentaire collective doit s'opérer préférentiellement par la voie de la négociation, les branches professionnelles non couvertes ayant eu jusqu'à juillet 2014 pour achever de négocier, puis passer le relais à la négociation d'entreprise.

Le contenu de la négociation doit notamment porter sur :

- le contenu et le niveau des garanties, un socle minimal s'imposant ;
- la répartition de la charge des cotisations entre salariés et employeur ;
- les modalités de choix de l'assureur ;
- les modalités de financement, le cas échéant, d'un objectif de solidarité (action sociale, droits non contributifs) ;
- les dispenses d'affiliation pour certains salariés (notamment ayants droit de bénéficiaires d'une couverture collective) ;
- l'adaptation possible pour tenir compte des spécificités du régime local d'Alsace-Moselle.

Le Conseil constitutionnel a toutefois censuré⁴⁴ la possibilité pour les accords de branche de comporter des clauses de désignation d'un assureur, le choix de celui-ci étant laissé aux entreprises. Les accords de branche peuvent toutefois procéder à la recommandation d'un ou de plusieurs organismes afin d'élargir la mutualisation, en prévoyant des mécanismes de solidarité et sur la base d'une procédure de mise en concurrence. Ces mécanismes de solidarité doivent comporter des prestations non contributives à hauteur d'au moins 2 % des primes ou des cotisations perçues, afin notamment de permettre la prise en charge de la cotisation de certains salariés ou apprentis dispensés d'adhésion, le financement d'actions de prévention en matière de santé publique ou de risques professionnels, ou des prestations d'action sociale.

La loi prévoit aussi le contenu de la couverture minimale en cas d'absence d'accord, comprenant :

- la prise en charge totale ou partielle du ticket modérateur, du forfait journalier et du remboursement de frais supérieurs aux tarifs de responsabilité pour les soins prothétiques et d'orthopédie dento-faciale, et certains dispositifs médicaux à usage individuel ;
- le financement par l'employeur au minimum de la moitié de la cotisation.

44 Dans ses décisions du 13 juin et du 19 décembre 2013.

Un ensemble de décrets, parus à l'été 2014, précise le niveau de prise en charge de ces dépenses et reprend, quasi à l'identique, la liste des catégories de salariés pouvant être dispensés, à leur initiative, de l'obligation d'affiliation en raison de la nature ou des caractéristiques de leur contrat de travail (apprentis, CDD ou travailleurs à temps partiel) ou parce qu'ils disposent par ailleurs d'une couverture complémentaire.

L'ANI du 11 janvier 2013 et la loi du 14 juin 2013 prévoient aussi une amélioration du dispositif de portabilité des garanties de protection sociale complémentaire bénéficiant aux demandeurs d'emploi indemnisés, à la suite des ANI de 2008 et 2009. La durée maximale de la portabilité est allongée de neuf à douze mois, et le maintien des garanties est désormais gratuit pour les salariés, la mutualisation de son financement devant être négociée par les branches et les entreprises. Ces dispositions sont applicables au 1^{er} juin 2014 pour les frais de santé et de maternité, et au 1^{er} juin 2015 pour les autres risques (décès, incapacité de travail ou invalidité). La loi prévoit en outre une articulation de ce mécanisme avec celui de la loi du 31 décembre 1989, par ailleurs maintenu, en faisant débiter le délai d'option prévu par cette loi, le cas échéant, à l'expiration de la période de portabilité.

Le contenu des contrats responsables a enfin été redéfini par décret en juillet 2014, avec une application graduelle en fonction de l'échéance des contrats, et au plus tard au 31 décembre 2017 : d'un côté, leurs garanties sont étendues à l'intégralité du ticket modérateur et du forfait journalier hospitalier sans limitation de durée ; de l'autre, leur prise en charge des dépassements d'honoraires et des lunettes est plafonnée, afin d'éviter qu'ils ne contribuent à l'inflation des tarifs.

Un certain nombre de questions restent ouvertes quant à la capacité qu'aura la généralisation des couvertures d'entreprise à améliorer l'accès aux complémentaires santé des jeunes, des demandeurs d'emploi et des salariés à statuts particuliers. Une première estimation de l'IRDES fait entrevoir des possibilités de progression notable de la couverture des jeunes salariés, notamment âgés de 21 à 24 ans, s'ils basculent effectivement tous dans ces dispositifs et s'ils bénéficient systématiquement, lorsqu'ils se retrouvent au chômage, de clauses de portabilité.

Néanmoins, la capacité réelle qu'aura la nouvelle législation à améliorer la couverture des jeunes dépendra :

- de la propension des entreprises nouvellement appelées à proposer des couvertures santé à y inclure non seulement les salariés mais également leurs ayants droit, en particulier les enfants de plus de 18 ans ;
- de la validité et de la pratique des clauses d'ancienneté dans le cadre de cette nouvelle législation ;
- des mécanismes de solidarité prévus, notamment au niveau des branches, pour permettre l'inclusion des salariés en contrat à durée déterminée, apprentis ou à temps partiel sans qu'ils aient à supporter des cotisations trop importantes et soient par conséquent enclins à demander des dispenses d'affiliation ;

- de l'effectivité de la mise en place des mécanismes de portabilité prévus en faveur des demandeurs d'emploi indemnisés ;
- des conséquences de ce mode de généralisation des couvertures santé sur les assurances individuelles proposées aux salariés aux parcours discontinus et aux chômeurs non indemnisés ou de plus d'un an. Le champ de mutualisation de ces assurances individuelles risque de se trouver réduit par le basculement de la majeure part des salariés vers les assurances collectives, et ainsi d'entraîner dans certains cas une majoration de leurs prix ;
- de l'impact sur le marché de l'assurance santé et de la prévoyance de la suppression des clauses de désignation dans les accords de branche, et de la façon dont les entreprises tiendront compte ou au contraire choisiront de s'émanciper des recommandations susceptibles d'y figurer.

4.2. En ce qui concerne la CMU-C et l'ACS

À la suite du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de janvier 2013, les plafonds d'attribution de la CMU-C et de l'ACS ont été relevés de 8,3 % au 1^{er} juillet 2013, dont 1,3 % au titre de l'inflation et 7,0 % au titre d'une revalorisation exceptionnelle. Cela porte le plafond d'attribution de l'ACS, qui avait été fixé en 2012 à 35 % au-dessus de celui de la CMU-C, à 973 € par mois, soit un niveau proche du seuil de pauvreté. D'après les évaluations gouvernementales, cette revalorisation devrait accroître de plus de 300 000 le nombre de bénéficiaires de la CMU-C, et de plus de 350 000 celui de l'ACS. Il subsiste néanmoins d'importantes incertitudes sur les taux de recours de ces nouveaux éligibles, et sur la possibilité d'en estimer la répartition par âge.

La faculté pour les étudiants en situation d'isolement de déposer une demande de CMU-C à titre individuel a de plus été prévue par la LFSS pour 2014 et précisée par un arrêté de mai 2014 : elle s'applique aux étudiants bénéficiant de l'aide d'urgence annuelle versée par les CROUS, soit 5 000 à 7 000 bénéficiaires potentiels. Le panier de soins associé à la CMU-C a en outre été amélioré en matière d'optique (verres à forte correction) et d'audioprothèse.

Concernant l'ACS, la même loi de financement a prévu le lancement d'une procédure de mise en concurrence visant à sélectionner des contrats de complémentaire santé offrant, au meilleur prix, des garanties au moins aussi favorables que celles des contrats responsables, et auxquels le bénéfice de l'ACS sera réservé à partir du 1^{er} juillet 2015. Cette mise en concurrence est effectuée sur la base d'un cahier des charges prévoyant trois niveaux de contrat (base, médium et premium), dont les niveaux de remboursement diffèrent notamment en matière d'optique, d'orthodontie et de prothèses dentaires ; ces contrats seront sélectionnés pour une période de trois ans.

La LFRSS pour 2014 prévoit à cet égard d'étendre l'ACS aux contrats collectifs à adhésion facultative, afin de permettre à plusieurs organismes complémentaires de présenter une offre groupée en co-assurance.

La LFSS pour 2014 a également instauré un contrat de sortie pour les anciens bénéficiaires de l'ACS à l'expiration de ce droit : ils doivent recevoir de l'organisme auprès duquel ils avaient souscrit leur contrat la proposition de le prolonger pour une période d'un an, ou d'en souscrire un nouveau parmi les contrats sélectionnés au titre de l'ACS.

Chapitre 5

La couverture du risque accidents du travail

La couverture du risque accidents du travail-maladies professionnelles comprend quatre types de dispositifs : la prévention du risque ; l'indemnisation de l'arrêt de travail par des indemnités journalières ; la prise en charge des dépenses de soins ; la réparation du préjudice subi par le versement d'une rente ou d'un capital.

L'excellente couverture de ce risque par le régime de base entraîne une couverture complémentaire réduite.

Les développements de ce chapitre sont centrés sur les accidents du travail ; les maladies professionnelles sont abordées plus ponctuellement, dès lors qu'elles concernent moins directement les jeunes.

1. La situation des jeunes au regard du risque accidents du travail

L'IGAS a bénéficié de l'exploitation de deux sources statistiques complémentaires, issues respectivement des données de la CNAMTS et de celles de la DARES. Ces analyses conduisent à souligner que la tranche d'âge des moins de 30 ans est davantage sujette aux accidents du travail que le reste de la population. En sens inverse, ces accidents se caractérisent par une gravité moindre que celle constatée pour les autres tranches d'âge.

1.1. Les accidents du travail des jeunes dans les données de la CNAMTS

L'analyse statistique identifie trois facteurs déterminants en matière d'accidents du travail : la nature de l'activité exercée et les risques correspondants ; l'ancienneté dans l'emploi ; enfin, de manière complémentaire, l'âge du salarié.

Les analyses assurées par la direction des risques professionnels de la CNAMTS mettent ainsi en lumière que, en 2010, s'agissant du nombre d'accidents du travail :

- près d'un quart des accidents du travail ont pour victime des salariés ayant moins d'un an d'ancienneté dans l'entreprise ;
- cette proportion est néanmoins fortement variable selon le secteur considéré, reflétant à la fois la nature de l'activité exercée mais également les efforts de prévention déployés : dans le secteur des services, la part de ces accidents est de 30 % à 40 % alors qu'elle n'est que de 10 % à 12 % pour les secteurs de la chimie et de la métallurgie ;

- plus d'un accident du travail sur trois (34 %) touche des salariés de 29 ans et moins ; cette proportion varie de 40 % dans le secteur du BTP ou de l'alimentation à 23-24 % dans les secteurs de la chimie ou de l'industrie du bois, de l'ameublement ou du textile.

Les données relatives à l'année 2010 permettent également de souligner que les jeunes sont moins fortement exposés à des accidents conduisant à des incapacités permanentes importantes. Les sinistres dont ils sont victimes se révèlent de moindre ampleur et occasionnent donc des arrêts de travail de moindre durée que pour le reste de la population. Ainsi, en 2010 :

- les moins de 30 ans représentent une part faible des incapacités permanentes constatées (8,5 %) ;
- les incapacités permanentes des moins de 30 ans présentent un caractère de moindre gravité : 87,1 % correspondent à des taux d'incapacité permanente de moins de 20 % et seuls 15 cas d'incapacité à 100 % ont été dénombrés, soit 2 % de l'ensemble de ces cas d'incapacité.

En outre, les durées de versement d'indemnités journalières après un accident du travail confirment l'analyse précédente : en 2006, les victimes âgées de 16 à 29 ans ont été indemnisées pendant une durée moyenne de 23,1 jours, contre 31,5 jours pour l'ensemble des salariés bénéficiaires.

Enfin, il convient de souligner que certaines catégories de salariés – qui comprennent une part notable de jeunes – présentent des niveaux de risques importants et donnent lieu à des règles spécifiques de prévention (par exemple, interdiction des travaux en hauteur pour les apprentis) ou des actions spécifiques. Tel est le cas en particulier de l'intérim. Ainsi, en 2011 :

- les salariés intérimaires représentaient 4,5 % de la population des salariés du secteur privé, près de 27 % de ces salariés étaient âgés de moins de 25 ans ;
- les salariés intérimaires ont été victimes de 45 000 accidents du travail, soit 6,7 % du total des accidents ;
- 48 de ces accidents du travail ont été mortels (8,7 % des AT mortels).

1.2. Les analyses statistiques de la DARES sur les spécificités des jeunes en matière d'accidents du travail

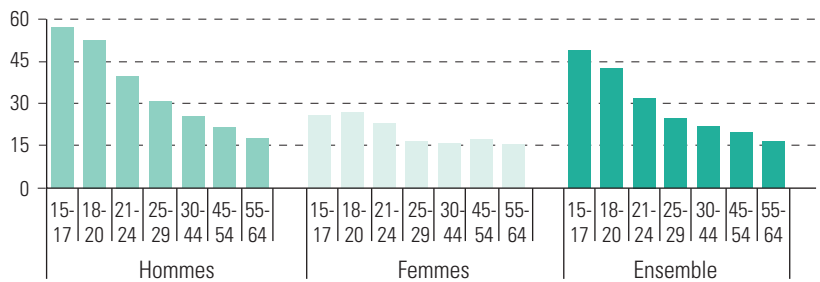
La situation des jeunes doit également être appréciée à la lumière des évolutions marquant l'ensemble des victimes d'accidents du travail. Les données détaillées ne sont disponibles que pour le secteur marchand non agricole, et ce jusqu'à l'année 2010⁴⁵. On constate, d'une part, une tendance de long terme de baisse des accidents du travail avec arrêt et, d'autre part, l'impact du ralentissement de l'activité économique qui conduit à une moindre fréquence de ces accidents. Les baisses de sinistralité ont été plus prononcées pour les

⁴⁵ Les données présentées ci-après ont été produites par la DARES à la demande de l'IGAS. Elles reposent sur l'exploitation des DADS par l'INSEE, ainsi que les données sur les accidents de travail suivis d'un arrêt consolidées par la CNAMTS pour le seul champ des salariés du secteur privé, hors secteur agricole.

secteurs d'activité et les catégories de salariés les plus exposés. Au-delà de la forte variation de la fréquence des accidents de travail selon le secteur d'activité, ou la nature de l'emploi, ou la catégorie de salariés, on constate d'importantes différences entre les régions et les zones d'emploi, liées en partie à un effet de composition de la population active⁴⁶. Les données relatives aux accidents du travail donnant lieu à des incapacités permanentes ou à des décès confirment ces segmentations et ces tendances de long terme.

Le risque d'accident du travail, pris dans son ensemble ou donnant lieu à une incapacité permanente, est directement lié à l'âge : il est très élevé chez les jeunes et décroît ensuite.

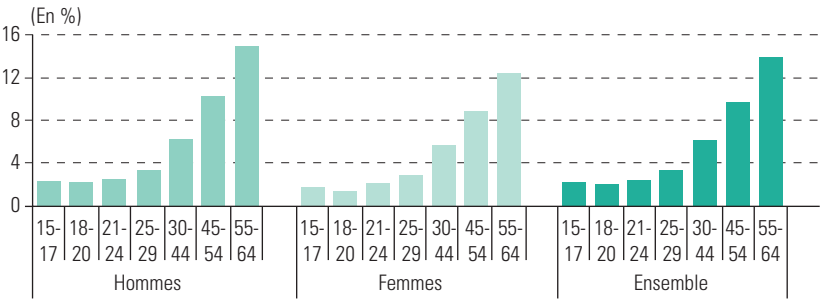
Graphique 12 - Taux de fréquence des accidents du travail, selon l'âge et le sexe – année 2010 – secteur marchand non agricole – en nombre d'accidents pour un million d'heures rémunérées



Source : DARES, août 2014, à partir des données CNAMTS-ATMP, à la demande de l'IGAS.
Lecture : En 2010, le taux de fréquence des AT des jeunes âgés de 15 à 17 ans est de 57,1 pour un million d'heures rémunérées.

Toutefois si, en proportion, les moins de 30 ans connaissent le plus grand nombre d'accidents du travail, ces sinistres débouchent moins souvent sur des situations d'incapacité permanente. Le taux d'accidents donnant lieu à incapacité permanente est ainsi modéré chez les jeunes, puis croît avec l'âge.

Graphique 13 - Proportion d'accidents du travail avec des incapacités permanentes, selon l'âge et le sexe – année 2010 – secteur marchand non agricole

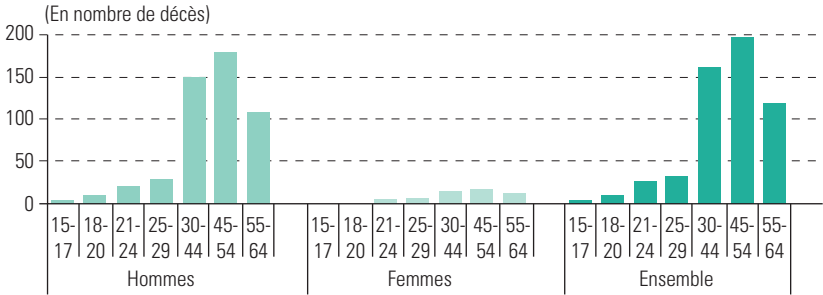


Source : DARES, août 2014, à partir des données CNAMTS-ATMP, à la demande de l'IGAS.
Lecture : En 2010, 2,2 % des AT touchant les jeunes âgés de 15 à 17 ans ont conduit à la fixation d'un taux d'IPP.

46 Par exemple, l'Île-de-France présente un risque moindre d'AT compte tenu du nombre élevé de sièges sociaux et de cadres dans cette région.

Enfin, s'agissant des accidents du travail mortels, les moins de 30 ans sont moins concernés que le reste de la population et en particulier que les salariés de 45 à 64 ans qui sont les plus touchés.

Graphique 14 - Nombre d'accidents du travail mortels, selon l'âge et le sexe – année 2010 – secteur marchand non agricole

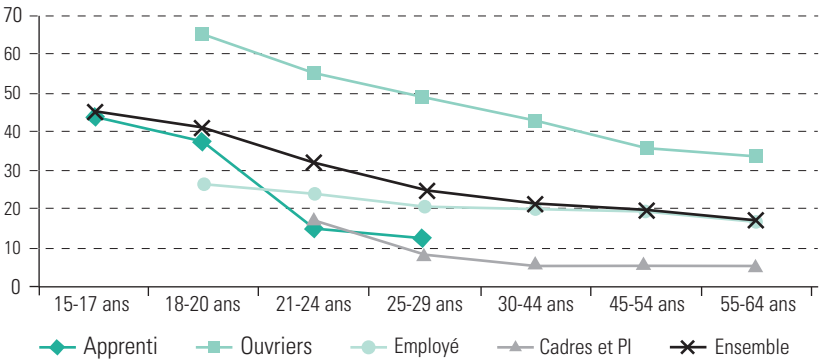


Source : DARES, août 2014, à partir des données CNAMTS-ATMP pour le nombre d'AT et DADS-INSEE pour le nombre d'heures rémunérées, à la demande de la mission.

Lecture : En 2010, trois décès de jeunes âgés de 15 à 17 ans ont été reconnus comme accidents du travail (hors accidents de trajet domicile-travail).

On constate de plus que, quel que soit l'âge, les accidents du travail touchent plus souvent les hommes que les femmes. Enfin, si les jeunes sont plus touchés par les accidents du travail que leurs aînés, cette différence se trouve encore plus marquée pour certaines catégories de salariés, en particulier les ouvriers, et pour certains secteurs d'activité.

Graphique 15 - Taux de fréquence des accidents du travail, selon l'âge et la catégorie socioprofessionnelle – année 2010 – secteur marchand non agricole – en nombre d'accidents pour un million d'heures rémunérées



Source : DARES, août 2014, à partir des données DADS-INSEE, à la demande de l'IGAS.

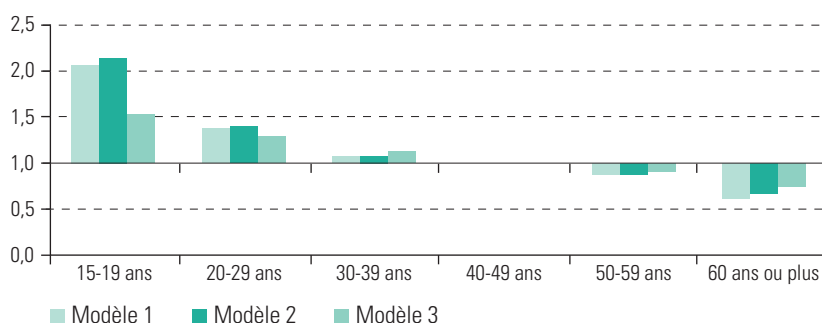
Lecture : En 2010, le taux de fréquence des AT des jeunes apprentis âgés de 15 à 17 ans est de 43,9 pour un million d'heures rémunérées.

Des approches statistiques de régression, développées par la DARES, permettent en outre de modéliser l'occurrence d'un accident du travail en examinant l'impact de plusieurs variables explicatives prises en compte de façon progressive :

- le premier modèle ne prend en compte que l'âge ;
- le deuxième modèle prend en compte, outre l'âge, le sexe, la taille de l'établissement et la région du lieu de travail ;
- le troisième et dernier modèle y ajoute les variables de catégories socioprofessionnelles et de secteurs d'activité.

Cette analyse – qui rapporte, toutes choses égales par ailleurs, le risque d'accidents du travail des salariés jeunes et des plus âgés à la catégorie de référence des 40-49 ans – confirme les analyses soulignant le lien extrêmement fort entre âge et occurrence d'un accident. Le graphique ci-après synthétise cette approche.

Graphique 16 - Odds-ratios des risques d'accidents du travail pour les différents groupes d'âges selon trois modèles de régression – année 2010 – secteur non marchand agricole – groupe de référence des 40-49 ans



Source : DARES, août 2014, à partir des données CNAMTS-ATMP et DADS-INSEE, à la demande de l'IGAS.

Lecture : En 2010, comparé au groupe de référence (les 40-49 ans), le risque d'accidents du travail est deux fois plus élevé parmi les jeunes âgés de 15 à 19 ans (selon le modèle 1).

Au final, l'analyse comparative et la littérature confirment l'existence de plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer la sursinistralité observée pour les jeunes :

- au premier chef, la surreprésentation des jeunes dans les catégories de salariés à risque (les ouvriers à titre principal) et dans les secteurs les plus accidentogènes ;
- cet effet de composition de la main-d'œuvre n'expliquant qu'une partie du niveau de risque constaté, sont donc avancés, à titre complémentaire, les facteurs suivants :
 - les effets du manque d'expérience et donc de la faible ancienneté dans l'emploi occupé ;
 - les éventuels effets des changements cognitifs relatifs à la perception des risques qui s'opèrent entre l'adolescence et l'âge adulte, mais ce point apparaît plus hypothétique.

2. La couverture du risque accidents du travail

2.1. Le champ

Le fait générateur de la couverture est ici d'occuper un emploi salarié.

Il n'existe pas d'exclusion du bénéfice de la couverture pour les salariés n'étant pas en CDI à temps plein. Les salariés en période d'essai, en CDD ou encore à temps partiel peuvent bénéficier des prestations dans les conditions mentionnées ci-dessous.

Par ailleurs, bénéficient des prestations du risque AT-MP les catégories spécifiques mentionnées aux articles L. 311-3 (affiliation obligatoire aux assurances sociales du régime général), L. 412-2 et L. 412-8 (bénéfice, sous réserve d'adaptation par décret, des prestations au titre de la couverture des AT-MP par le régime général) du code de la sécurité sociale. Sont compris dans ces catégories : les stagiaires de la formation professionnelle, les élèves de l'enseignement technique, les bénéficiaires de contrats aidés ou de dispositifs d'insertion, les personnes en service civique, les volontaires pour l'insertion, les jeunes pris en charge par les missions locales et bénéficiant de mises en situation professionnelle dans des entreprises.

Les demandeurs d'emploi indemnisés ou non bénéficient de la couverture AT pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion de leur participation à des actions d'aide à la création d'entreprise, d'orientation, d'évaluation ou d'accompagnement à la recherche d'emploi dispensées ou prescrites par Pôle emploi.

Cette forte « attractivité » de la branche AT-MP du régime général a deux raisons principales : d'une part, la nécessité de protéger, quel que soit leur statut, l'ensemble des actifs dans le cadre de leur exercice professionnel et, d'autre part, en l'absence de faute intentionnelle et inexcusable, compte tenu du caractère forfaitaire de la réparation, l'impossibilité de mettre en cause la responsabilité de l'employeur de manière alternative ou complémentaire.

Aucun critère d'ancienneté d'affiliation ni d'activité ne conduit donc à affecter la couverture offerte aux jeunes, et nombre des catégories auxquelles le champ du régime général est étendu concernent majoritairement ou pour une partie des jeunes.

Il existe des régimes d'AT-MP pour les salariés des régimes spéciaux (certains appliquent les règles du régime général) et pour les exploitants agricoles.

La seule exclusion de la couverture AT-MP concerne les industriels, les commerçants et les professions libérales, quel que soit l'âge, dont la couverture est incluse dans celle du risque maladie et invalidité ou fait l'objet d'une assurance volontaire auprès du régime général.

2.2. La prévention

La démarche de prévention des AT-MP prend une double forme. Elle se place au cœur de la logique de calcul des cotisations, puisque celles-ci, acquittées

par le seul employeur, varie selon la taille de l'entreprise et selon la prise en compte plus ou moins prononcée de la dangerosité de l'activité et des sinistres en résultant. Elle fait l'objet, par ailleurs, de toute une série de mesures d'accompagnement des entreprises par les organismes de sécurité sociale, en termes d'expertise et de financement.

2.3. La prise en charge des dépenses de soins

L'assurance AT-MP prévoit la prise en charge intégrale, dans la limite du tarif remboursable, de l'ensemble des frais occasionnés par l'accident ou la maladie et leur traitement, frais de soins ambulatoires et frais de soins hospitaliers (pas de forfait journalier). Cette prise en charge intégrale est renforcée par la généralisation du principe de tiers payant, l'assuré n'ayant aucun frais à avancer aux professionnels de santé dans la limite des tarifs de responsabilité.

2.4. Les indemnités journalières

Le taux des indemnités est de :

- 60 % du salaire de référence pour les 28 premiers jours d'arrêt de travail ;
- 80 % de ce même salaire de référence à compter du 29^e jour.

Le salaire de référence est calculé après minoration des cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle (salariales ou patronales) et de la CSG. Il intègre l'ensemble des éléments annexes perçus par le salarié à la date de l'accident ou de la maladie (avantages, pourboires, primes et gratifications).

Ce salaire de référence journalier donne lieu à écrêtement : il n'est pris en compte que dans la limite de 0,834 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 313,15 € en 2014.

Ces indemnités journalières sont versées sans délai de carence, sans distinction des jours ouvrables ni fériés, pendant toute la période d'incapacité temporaire de travail. Cette période prend fin avec la guérison de l'assuré ou, le cas échéant, avec la consolidation ou la stabilisation de son état.

Ces montants peuvent être complétés par des accords de prévoyance complémentaire.

2.5. Les rentes

La rente d'AT-MP ne compense pas un arrêt de travail. La rente répare un préjudice et elle le répare de façon forfaitaire et non intégrale en contrepartie de la présomption de lien entre l'accident et l'activité professionnelle.

Le forfait de rente est le produit d'un taux d'incapacité permanente et du salaire annuel de base.

L'incapacité permanente est constatée quand l'assuré subit une réduction définitive de sa capacité de travail à la suite d'un accident ou d'une maladie professionnelle et que sa situation de santé s'est consolidée ou stabilisée. Cette

incapacité est appréciée à partir d'analyses médicales contradictoires qui permettent de déterminer un taux d'incapacité :

- lorsque ce taux est inférieur à 10 %, un capital est versé ;
- lorsque ce taux est égal ou supérieur à 10 %, l'assuré bénéficie du versement d'une rente.

Le capital comme la rente sont calculés compte tenu d'un barème de taux d'incapacité permanente. Ce taux prend en compte plusieurs critères pour apprécier la situation d'une victime : la nature de l'infirmité, l'état général, l'âge de l'assuré, les facultés physiques et mentales, enfin les aptitudes et qualifications professionnelles.

Le champ de cette réparation est très large puisque commençant dès 1 % d'incapacité (certains pays commencent à 20 % ou 33 %).

Le salaire de base est celui versé au cours des douze mois civils ayant précédé l'arrêt de travail, et ce quel que soit l'employeur du salarié. La rente ne peut être calculée en deçà d'un niveau plancher (arrêté à compter d'avril 2013 à 18 154,62 €). De plus, sont prises en compte pour le calcul de la rente :

- l'ensemble des rémunérations dans la limite de deux fois le montant plancher ;
- la part comprise entre deux et huit fois ce montant plancher est comptée pour un tiers ;
- les rémunérations supérieures à huit fois le montant plancher ne sont pas prises en compte pour le calcul.

Dans le cas d'une incapacité totale obligeant la victime à avoir recours à l'assistance d'une tierce personne, l'assuré peut prétendre à une prestation forfaitaire supplémentaire.

La rente photographie donc une perte constatée à un moment T fonction de la situation antérieure, et non un ensemble de préjudices à venir. C'est la contrepartie de la réparation forfaitaire.

Le service de la rente intervient jusqu'au décès de l'assuré.

Dans le cas où la victime décède à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, l'organisme de sécurité sociale supporte la charge des frais funéraires et de transport du corps. En outre le conjoint survivant, le concubin, le partenaire dans le cadre d'un PACS, les enfants et les descendants, et les ascendants peuvent bénéficier, après ce décès, du versement d'une rente calculée sur la base des rémunérations effectivement perçues au cours des douze derniers mois calculées comme précédemment.

2.6. Autres garanties

Au-delà de la seule couverture offerte par la protection sociale, on rappelle que le code du travail prévoit, au bénéfice du salarié dans le cadre de sa relation de travail, en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, des garanties importantes (intervention de l'inspection du travail, encadrement important des modalités de rupture du CDI ou du CDD, maintien des droits liés à l'ancienneté...).

3. Les problèmes de couverture rencontrés par les jeunes

3.1. La prévention : un recensement indisponible

Les travaux conduits par l'IGAS avec la DGT et la CNAMTS n'ont pas permis d'identifier les actions concertées de prévention spécifiquement destinées aux jeunes, qu'elles soient conduites au niveau national ou local. En effet :

- les actions de prévention sont le plus souvent déterminées au niveau des branches professionnelles et des secteurs d'activité ;
- elles-mêmes font l'objet d'une déclinaison territoriale ;
- ces actions varient en outre selon la dangerosité de l'activité considérée et la prise en compte à titre principal des risques auxquels des salariés récents sont exposés dans le cadre de secteurs d'activité présentant des niveaux relativement importants de sinistres ; les jeunes ne sont donc pas appréhendés comme une catégorie spécifique mais intégrés indirectement dans la démarche préventive.

On notera que le secteur de l'intérim a été amené à mettre en place des actions spécifiques de prévention en ciblant notamment les jeunes, qui représentent une part importante des salariés intérimaires (en 2011, 26,9 % de ces salariés avaient moins de 25 ans).

3.2. La déclaration de l'accident

Comme souvent en matière de sécurité sociale se pose la question de la connaissance par le jeune de l'existence d'une couverture spécifique pour les accidents ayant un lien de causalité avec l'activité professionnelle et celle de sa procédure, enserrée dans des délais précis et impliquant un employeur parfois tenté par une stratégie de sous-déclaration des accidents du travail. Un jeune entrant dans la vie active se voit ainsi sans doute moins sensibilisé que d'autres salariés à l'existence d'une couverture et d'une procédure spécifiques.

Ainsi, le bénéficiaire potentiel doit, pour l'accident du travail :

- informer l'employeur de l'accident survenu et faire état des lésions (physiques, psychiques...) subies dans un délai de vingt-quatre heures, sauf cas de force majeure ;
- faire constater ces lésions par un médecin.

De plus, pour tout accident du travail, l'employeur doit effectuer une déclaration spécifique auprès de l'organisme de sécurité sociale dans un délai de quarante-huit heures suivant la date de prise de connaissance de l'accident. En cas de carence de l'employeur, la victime dispose d'un délai de deux ans pour effectuer la déclaration incombant à l'employeur. Celui-ci doit, par ailleurs, fournir au salarié victime de l'accident une feuille d'accident comprenant l'attestation des salaires perçus ainsi que le nom et les coordonnées de la caisse chargée de l'indemnisation.

S'agissant d'une maladie professionnelle, la victime doit la déclarer à l'organisme compétent dans les quinze jours suivant l'arrêt de travail, en y joignant l'attestation de salaire et deux exemplaires du certificat médical établi par le médecin.

La reconnaissance du caractère professionnel de l'accident ou de la maladie donne lieu à un dispositif spécifique d'instruction par les organismes de sécurité sociale qui conduit, le cas échéant, à une contradiction amiable et à une procédure contentieuse.

Sur un autre plan, la démonstration d'une faute intentionnelle et inexcusable permet à la victime ou à ses ayants droit d'obtenir une réparation complémentaire à la réparation forfaitaire assurée *via* les prestations du régime général.

Sur l'ensemble de ces sujets, l'IGAS n'a pu identifier de travaux probants mettant en lumière un risque de sous-déclaration des accidents du travail par l'employeur spécifique aux jeunes.

3.3. L'ouverture et le montant des droits

3.3.1. La compensation par les prestations en nature et les indemnités journalières

Comme on l'a vu au point 2, le fait générateur de la couverture est ici d'occuper un emploi. Aucun critère d'ancienneté d'affiliation ni d'activité ne conduit donc à affecter la couverture offerte aux jeunes. De plus, la couverture AT-MP a été étendue à de multiples statuts spécifiques qui concernent fortement les jeunes.

On a vu, par ailleurs, la bonne prise en charge des soins et des frais par les prestations en nature, et la compensation de l'inactivité temporaire par les indemnités journalières, supérieures aux prises en charge offertes pour le risque maladie.

3.3.2. La réparation du préjudice par les rentes

Comme on l'a dit précédemment, la rente photographie une perte constatée à un moment T fonction de la situation antérieure, et non un ensemble de préjudices à venir. C'est la contrepartie de la réparation forfaitaire.

Le système actuel de réparation des préjudices liés à un accident du travail comprend alors deux limites pour les jeunes :

- malgré l'existence d'un montant plancher, calculer la rente sur la base des rémunérations effectivement perçues au cours des douze derniers mois est susceptible de pénaliser le jeune entrant sur le marché du travail, puisqu'il peut à la fois alterner des périodes d'emploi et de chômage, et bénéficier de rémunérations limitées ;
- il n'y a pas de prise en compte de l'éventuelle perte de chance professionnelle longue que subit le jeune pour le reste de sa carrière.

Ces deux éléments sont tempérés par le service à vie de la rente et le champ très vaste des préjudices pris en compte (dès 1 % d'incapacité).

3.4. Les problèmes spécifiques à certaines populations

3.4.1. La mise en situation professionnelle ponctuelle de jeunes

Dans le cas des dispositifs CIVIS et Garantie Jeunes, les missions locales sont susceptibles de proposer, pour une courte durée, des situations de mise en situation professionnelle aux jeunes. Ceux-ci sont donc ponctuellement exposés à des risques professionnels, et l'administration a appliqué les dispositions de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale pour permettre leur couverture au titre des AT-MP. Toutefois, sa mise en œuvre nécessite que les missions locales déclarent et paient les cotisations forfaitaires dues aux URSSAF, ce qui peut s'avérer complexe pour elles. L'effectivité des déclarations et des paiements permettant la couverture des jeunes ne semble pas, de fait, pleinement assurée. Le non-respect de ces procédures est de nature, d'une part, à priver les jeunes de la couverture et, d'autre part, à fragiliser la situation de la mission locale concernée, dont la responsabilité pourrait être engagée en cas d'accident.

De plus, la couverture offerte dans ce cadre n'est pas toujours la plus étendue, dans la mesure où ces catégories particulières d'assurés donnent fréquemment lieu à acquittement de cotisations forfaitaires. Les rémunérations versées sont soit nulles (et justifient dans ce cas les cotisations forfaitaires), soit de faible niveau. En cas de réalisation du risque, les prestations en espèces – si elles existent – sont très limitées.

3.4.2. Les difficultés de gestion rencontrées par les élèves des établissements professionnels

Ces jeunes bénéficient d'une couverture AT-MP, dans le cadre fixé par l'article L. 412-8 du code de la sécurité sociale. Toutefois, plusieurs difficultés de gestion sont rencontrées de nature à rendre ardu l'accès aux droits ou à détériorer le service rendu par les organismes d'assurance maladie. En effet :

- l'élève demeure ayant droit de ses parents au titre de la maladie ; il ne figure dans le fichier des organismes que sous le numéro d'immatriculation de son père ou de sa mère ;
- suite à un accident, l'élève est rattaché à l'organisme compétent pour son établissement professionnel ; par conséquent, il figure, d'une part, dans le fichier de l'organisme de son lieu de résidence au titre de la couverture maladie et, d'autre part, dans le fichier de l'organisme compétent pour son établissement professionnel au titre de la couverture AT-MP ;
- ce dispositif complexe se révèle générateur de lourdeurs de gestion. Sa lisibilité pour le bénéficiaire n'est pas assurée. Cette gestion répond aux logiques de couvertures construites, d'une part, sur le rattachement en tant qu'ayant droit au père ou à la mère au titre du risque maladie et, d'autre part, sur le rattachement en tant qu'assuré *via* l'établissement d'études pour le risque AT-MP.

Une approche alternative, qui devrait s'inscrire dans une réflexion plus générale sur les droits sociaux des jeunes, consisterait à accorder une couverture

individuelle aux élèves des établissements tant pour les risques maladie qu'AT-MP, et ce dès le premier jour de leur *cursus*.

4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes

Un cadre rénové a été mis en place entre l'État et la branche AT-MP dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2014-2017⁴⁷. La stratégie consiste notamment à porter les efforts sur des cibles prioritaires et, parmi celles-ci, certaines doivent donner lieu à un pilotage et à un suivi précis au niveau national. Une des cibles retenues est : « Développer pour les jeunes et les nouveaux embauchés un parcours vers l'emploi intégrant la santé et la sécurité au travail ».

Cette action est orientée par deux objectifs destinés à diminuer la sinistralité des jeunes et des nouveaux embauchés :

- l'intégration d'actions d'information et de sensibilisation en matière de santé et de sécurité au travail tant lors de l'accueil des nouveaux salariés dans l'entreprise que dès la formation initiale ou continue ayant permis d'accéder à l'emploi ;
- la désignation et la formation spécifique d'un interlocuteur pivot dans les entreprises et dans les organismes de formation afin d'assurer la bonne mise en œuvre de ces actions.

Cet objectif vise donc spécifiquement les jeunes. Sa réalisation est liée à la mise en place de programmes de formation des personnes chargées, dans les entreprises et dans les organismes de formation, des questions de sensibilisation à la santé et à la sécurité au travail. Sa réalisation repose, d'une part, sur la capitalisation des enseignements des dispositifs existants élaborés avec l'Éducation nationale (dispositif de formation des formateurs nommé « Synergie ») ou mis en place par des branches professionnelles et, d'autre part, sur la mise en place de dispositifs de même nature dans les organismes et les branches non couverts actuellement. La réalisation de cet objectif sera évaluée dans le cadre de la convention.

⁴⁷ Sur ce sujet, il convient de se rapporter aux passages correspondants de la Convention (p. 20 *sq.*, http://www.risquesprofessionnels.ameli.fr/fileadmin/user_upload/document_PDF_a_telecharger/brochures/COG%20ATMP%202014-2017.pdf

Chapitre 6

La couverture du risque invalidité

Le risque invalidité est constitué par la diminution importante de la capacité de travail et donc de gain liée à l'altération grave et stabilisée de l'état de santé d'une personne, d'origine non professionnelle. Cette gravité et cette importance sont constituées par une diminution des deux tiers de la capacité de travail et de gain. La couverture donne lieu à un revenu de remplacement (une pension d'invalidité) partagée entre régime de base et régime complémentaire. Les frais de santé sont pris en charge par les assurances maladie.

1. La situation des jeunes au regard du risque invalidité

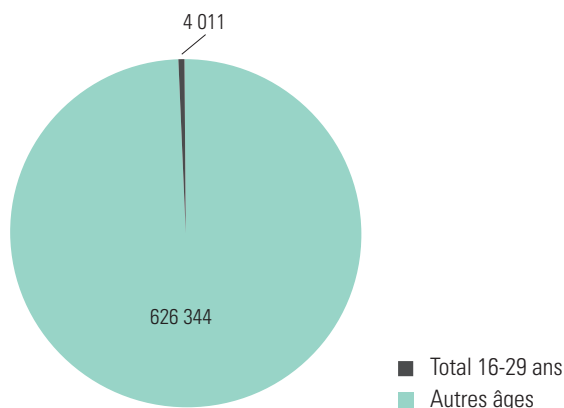
Pour le régime général, la CNAMTS a communiqué à l'IGAS les effectifs de bénéficiaires de pensions d'invalidité, pour les trois différentes catégories de pensions et en distinguant les hommes et les femmes.

Tableau 44 - Répartition par âge des bénéficiaires de pensions d'invalidité – par catégorie d'avantages – année 2012

		16-17 ans	18-20 ans	21-24 ans	25-29 ans	Total 16-29 ans	Tous âges
Pensions d'invalidité partielle	Hommes	0	1	105	620	726	57 878
	Femmes	0	1	70	681	752	92 915
	Total	0	2	175	1 301	1 578	150 793
	Part	0,00 %	0,00 %	0,12 %	0,86 %	1,05 %	100 %
Pensions d'invalidité totale	Hommes	0	7	162	1 280	1 449	230 342
	Femmes	0	3	58	810	871	233 680
	Total	0	10	220	2 090	2 320	464 022
	Part	0,00 %	0,00 %	0,05 %	0,45 %	0,50 %	100 %
Pensions avec majoration de tierce personne	Hommes	0	3	36	137	176	9 573
	Femmes	0	0	5	32	37	5 967
	Total	0	3	41	169	213	15 540
	Part	0,00 %	0,02 %	0,26 %	1,09 %	1,37 %	100 %
Pensions toutes catégories	Hommes	0	11	303	2 037	2 351	297 793
	Femmes	0	4	133	1 523	1 660	322 562
	Total	0	15	436	3 560	4 011	630 355
	Part	0,00 %	0,00 %	0,07 %	0,56 %	0,64 %	100 %

Source : CNAMTS/DSES/DEPP/NC, champ : métropole hors sections locales mutualistes.

Graphique 17 - Répartition par âge de l'ensemble des bénéficiaires de pensions d'invalidité – année 2012



Source : CNAMTS/DSES/DEPP/NC.

Les bénéficiaires des pensions d'invalidité sont donc très peu nombreux parmi les jeunes, particulièrement avant 25 ans. Les 16-29 ans représentent seulement 0,6 % (4 000 bénéficiaires) de l'ensemble des bénéficiaires d'une pension d'invalidité (soit au total 630 400 bénéficiaires).

De plus, les degrés d'invalidité reconnus sont moins élevés chez les 16-29 ans, chez lesquels on observe 37 % de pensions d'invalidité partielle, 58 % de pensions d'invalidité totale et 5 % de pension d'invalidité avec majoration de tierce personne, alors que, dans la population « tous âges », ces proportions sont respectivement de 24 %, 74 % et 2 %.

2. La couverture du risque invalidité

2.1. La couverture de base

2.1.1. Le champ de la couverture de l'invalidité

S'agissant d'un risque couvert dès lors que l'assuré cotise à l'assurance maladie obligatoire, peuvent prétendre à une pension d'invalidité :

- les salariés du secteur privé ;
- les fonctionnaires ;
- les artisans et commerçants ;
- les professions libérales ;
- les chefs d'exploitation, les aides familiaux et les collaborateurs agricoles ;
- les titulaires de contrats de professionnalisation, CUI-CAE, CUI-CIE, emploi d'avenir ;
- les apprentis ;
- les demandeurs d'emploi indemnisés ;
- les demandeurs d'emploi non indemnisés depuis moins d'un an ;

- le titulaire d'un service civique ;
- les stagiaires en formation initiale recevant une gratification supérieure à la gratification minimale.

En revanche, d'autres statuts d'activité, formes d'emplois ou situations d'insertion n'y donnent pas droit :

- RSA, CIVIS, Garantie Jeunes ;
- étudiant ne travaillant pas et n'étant pas en stage ;
- stagiaire en formation initiale recevant une gratification égale au minimum ;
- demandeur d'emploi non indemnisé depuis plus d'un an ;
- personne ni en activité ni en formation.

Les développements suivants concernent les salariés du régime général.

2.1.2. L'accès au droit

L'assuré doit justifier de douze mois d'immatriculation, en tant qu'assuré social, au premier jour du mois pendant lequel a eu lieu l'arrêt de travail suivi d'invalidité ou la constatation de l'état d'invalidité résultant de l'usure prématurée de l'organisme. Il doit également justifier :

- soit avoir travaillé au moins 800 heures au cours des douze mois civils ou des 365 jours précédant l'arrêt de travail ou la constatation de l'invalidité, dont 200 heures au moins au cours des trois premiers mois ;
- soit avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 2 030 fois le montant du SMIC horaire au cours des douze mois civils précédant l'arrêt de travail ou la constatation de l'invalidité, dont 1 015 fois le montant du SMIC horaire au cours des six premiers mois.

Des règles de coordination existent entre certains régimes de base. Elles permettent de faire la somme des durées d'immatriculation ou d'affiliation.

2.1.3. Le calcul du droit

La pension d'invalidité est calculée sur la base du salaire annuel moyen des dix meilleures années d'activité du salarié ou de la salariée concernée, les salaires pris en compte étant les salaires bruts soumis à cotisations dans la limite du plafond de la sécurité sociale. Lorsque l'assuré ne compte pas dix années d'assurance, le salaire annuel moyen pris en compte est celui correspondant aux cotisations versées au cours des années d'assurance accomplies depuis l'immatriculation de l'assuré. La base de salaire prise en compte est revalorisée comme les prix, ce qui signifie que 50 %, par exemple, des salaires des dix meilleures années représente environ 40 % des derniers salaires. Des montants plancher et plafond encadrent le résultat des calculs.

Le montant de la pension d'invalidité dépend de la catégorie d'invalidité attribuée par le médecin-conseil de la caisse d'assurance maladie selon la capacité du salarié à exercer une activité professionnelle :

- s'il est capable d'exercer une activité professionnelle rémunérée, il est classé en 1^{re} catégorie ; la pension est égale à 30 % du salaire annuel moyen ;
- s'il ne peut plus exercer d'activité professionnelle, il est classé en 2^e catégorie ; la pension est égale à 50 % du salaire annuel moyen ;
- s'il ne peut plus exercer d'activité professionnelle et qu'il a besoin, en outre, de l'aide d'une personne pour l'assister dans les gestes essentiels de la vie courante, il est classé en 3^e catégorie. La pension est égale au montant de la pension de 2^e catégorie majorée de 40 % (majoration pour tierce personne). Cette majoration ne peut être inférieure à un montant fixé par décret (1 103,08 € par mois au 1^{er} avril 2014), qui est devenu de fait le montant forfaitaire systématiquement servi.

2.2. La couverture complémentaire

En complément des – faibles – garanties de base de la sécurité sociale, un salarié peut bénéficier de prestations prévues par le dispositif collectif de prévoyance de son entreprise, qui associe en règle générale l'indemnisation de la maladie et de l'invalidité.

L'accès aux garanties (obligation de cotiser et accès aux prestations) peut parfois être réservé aux salariés ayant plus de douze mois d'ancienneté, sans que cela remette en cause le caractère collectif de ces garanties et les exonérations associées pour l'employeur (art. R. 242-1-2 du code de la sécurité sociale).

3. Les problèmes de couverture rencontrés par les jeunes

Les jeunes en tout début d'activité ou ayant des parcours heurtés peuvent se voir opposer l'insuffisance de leur durée d'immatriculation ou d'affiliation pour la couverture de base, et dans une branche ou une entreprise, pour la couverture complémentaire.

La prise en compte des salaires annuels moyens des dix meilleures années dans le calcul de la pension, pour les salariés, pénalise des jeunes qui ont souvent travaillé moins de dix ans, avec des parcours éventuellement heurtés.

4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes

4.1. L'assouplissement relatif des conditions d'ouverture et de maintien des droits au régime de base

Le décret n° 2013-1260 du 27 décembre 2013 modifie les conditions d'ouverture de droits aux prestations en nature et en espèces des assurances maladie, maternité, invalidité et décès. Il vise à assouplir les conditions d'ouverture et de maintien des droits aux prestations de ces assurances afin de tenir compte de la précarisation du marché du travail.

En ce qui concerne l'invalidité, le décret a conservé la condition d'immatriculation préalable pendant douze mois, ainsi que la condition d'un montant de cotisations pendant les douze mois précédant l'interruption de travail au moins égal aux cotisations dues pour un salaire égal à 2 030 fois la valeur du salaire minimum de croissance ou l'exercice de 800 heures de travail salarié ou assimilé. En revanche, le décret a supprimé la condition supplémentaire d'un montant de cotisations de 1 015 fois au moins la valeur du salaire minimum de croissance au cours des six premiers mois et de 200 heures de travail salarié ou assimilé au cours des trois premiers mois.

Les demandeurs d'emploi non indemnisés au titre du chômage qui bénéficient du maintien de leur droit aux prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès continuent d'en bénéficier pour une durée de trois mois lorsqu'ils reprennent une activité insuffisante pour justifier des conditions d'ouverture du droit à ces prestations. Cette disposition résulte de la loi du 17 décembre 2012 et du décret du 4 décembre 2013 pris pour son application.

4.2. La portabilité de la couverture complémentaire

Si le salarié est couvert par une complémentaire incluant le risque invalidité, il en conserve le bénéfice pendant une certaine période, en application de l'ANI du 11 janvier 2008, puis de la loi du 14 juin 2013. La loi étend la mesure à toutes les entreprises, pour une durée portée de neuf à douze mois, à compter du 1^{er} juin 2015. Le financement de la portabilité sera mutualisé.

Chapitre 7

La couverture des dépenses liées à la maternité et à l'interruption d'activité des parents ayant un jeune enfant

L'approche retenue par ce chapitre est centrée sur les prestations offertes aux parents lors la naissance des enfants et correspondant, d'une part, à la prise en charge des prestations en nature en matière de santé de la mère et du jeune enfant et, d'autre part, aux dispositifs de soutien au revenu compte tenu des interruptions d'activité dues à ce moment particulier de l'arrivée d'un ou de plusieurs enfants dans un foyer. La problématique d'interruption d'activité est également analysée au regard de l'impact de moyen ou de long terme que cette interruption peut avoir sur les trajectoires professionnelles des intéressé(e)s et leurs droits à la retraite.

Dans le cadre de l'approche retenue par le rapport, les frais correspondant à l'offre de services de garde et leur prise en charge ne sont en revanche pas traités.

Enfin, dans ce chapitre ne sont pas abordées en tant que telles les protections offertes par une couverture complémentaire de type prévoyance individuelle ou collective ni celles résultant des dispositions propres aux branches ou aux entreprises. Pour autant, ces protections ont un effet qui nécessite *a minima* d'être signalé même si le rapport n'a pu disposer de données chiffrées concernant ces couvertures. Elles ont un impact fort pour les foyers concernés. Ainsi, les dispositifs légaux de maintien de salaire au titre de la maladie ne sont pas applicables dans le cas de la maternité. Par conséquent, après une naissance, le revenu d'un foyer est potentiellement affecté de manière plus ou moins forte selon que sa branche d'activité ou son employeur ont décidé d'offrir, à titre d'avantage complémentaire, d'une part, des durées de congés parentaux supérieures à celles offertes par le code du travail et, d'autre part, des garanties de maintien de salaire plus ou moins importantes pendant les différentes durées possibles d'interruption d'activité.

1. La situation des jeunes au regard des dépenses liées à la maternité et à l'interruption d'activité des parents ayant un jeune enfant

1.1. Les naissances interviennent de plus en plus tardivement dans les parcours des femmes, mais les mères ayant leur premier enfant avant 30 ans représentent une population importante

Le principal indicateur permettant d'apprécier l'importance de l'impact, pour la population des moins de 30 ans, de la naissance d'enfants est l'âge moyen de la mère lors de la naissance du premier enfant. Cet âge moyen croît régulièrement mais d'importantes disparités existent en la matière.

Les femmes ont, en moyenne, 28 ans lors de la naissance de leur premier enfant, soit quatre ans de plus qu'à la fin des années 60. Elles sont également plus âgées à la naissance des enfants de rang 2 et au-delà. Au final, l'âge moyen des mères à l'accouchement sans considération du rang de l'enfant est de 30 ans en 2010.

Ces moyennes cachent des disparités importantes où l'origine socio-économique et le niveau de diplôme jouent un rôle majeur : les femmes peu diplômées, les plus éloignées du marché du travail ou qui peinent à s'y insérer et qui sont dans les foyers aux revenus relativement modestes sont celles qui ont un enfant le plus tôt. De plus, les territoires plus pauvres ou dans lesquels les femmes atteignent globalement des niveaux de diplôme plus faibles que la moyenne présentent des âges moyens des mères lors de la première naissance plus bas (nord de la France et Outre-Mer en particulier).

Quelques éléments plus détaillés sur la fécondité et les profils des mères

Le niveau de fécondité en France demeure élevé : en 2011, l'indicateur conjoncturel de fécondité est de 2,01 enfants par femme, soit le deuxième taux le plus important de l'Union européenne derrière l'Irlande (2,07)¹.

Au-delà de cette donnée de base, une tendance régulière² est constatée concernant l'âge de la mère lors de la naissance du premier enfant : les jeunes mères ont leur premier enfant de plus en plus tard. Ainsi, en 1967, les femmes avaient en moyenne 24,2 ans à la naissance du premier enfant. En 2010, elles ont en moyenne leur premier enfant près de quatre ans plus tard, soit à 28,1 ans. Si le développement de la contraception et l'accès à l'interruption volontaire de grossesse ont permis une meilleure maîtrise du calendrier de naissance des enfants, trois explications sont avancées pour expliquer ce décalage : généralisation des études, place croissante des femmes sur le marché du travail et volonté croissante de vivre en couple avant l'arrivée du premier enfant.

1 Voir A. Pla et C. Baumel, « Bilan démographique 2011. La fécondité demeure élevée », *INSEE Première*, n° 1385, janvier 2012.

2 Les données présentées dans ce paragraphe sont issues de la publication d'E. Davie, « Un premier enfant à 28 ans », *INSEE Première*, n° 1419, octobre 2012.

L'âge moyen des femmes lors de la naissance du premier enfant est notamment lié au niveau de diplôme. Ainsi, on constate les écarts suivants par rapport à l'âge moyen de 28,1 ans :

- les femmes sans diplôme ont en moyenne leur premier enfant 3,1 ans plus tôt, soit à 25 ans;
- les femmes titulaires d'un CEP, d'un brevet ou d'un BEPC et celles titulaires d'un CAP ou d'un BEP ont également leur enfant plus tôt, respectivement à 26,2 ans et à 26,1 ans (- 1,9 et - 2,0 ans par rapport à l'âge moyen);
- en revanche, les femmes titulaires d'un baccalauréat ou d'un diplôme supérieur ont en moyenne leur premier enfant respectivement à 28,2 ans (+ 0,1) et à 29,8 ans (+ 1,7).

En outre, les femmes résidant dans le nord de la France ont leur premier enfant plus tôt que celles résidant dans le sud, l'Île-de-France apparaissant atypique en présentant l'âge moyen le plus tardif. Enfin, les femmes immigrées ont leur premier enfant plus tôt que le reste de la population (six mois en moyenne, avec de très fortes disparités selon le pays d'origine).

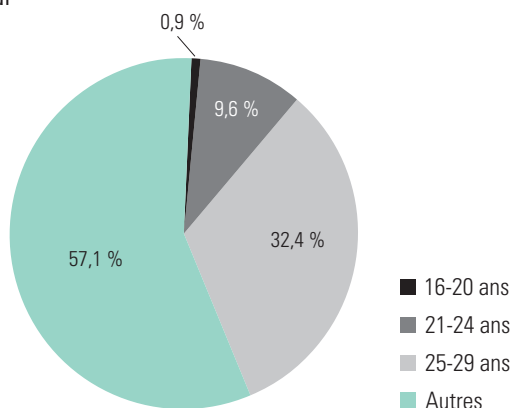
Ainsi, la constitution d'une famille par la naissance du premier enfant intervient de plus en plus tardivement. Toutefois, il existe de très fortes disparités de comportement entre les femmes qui s'expliquent par leurs origines sociales et géographiques comme par leurs trajectoires singulières.

1.2. Les mères de 16 à 29 ans : une part importante des arrêts maternité mais un poids faible dans les montants indemnisés

Si, globalement, les jeunes femmes de moins de 30 ans ne sont plus les seules à donner naissance à des enfants, elles constituent toujours une part importante des femmes qui ont connu une maternité (enfants de rang 1 et au-delà).

Ainsi, dans le champ du régime général, les 16-29 ans représentent près de 43 % des bénéficiaires des indemnités journalières maternité en 2012. Au cours de cette même année, cette tranche d'âge a représenté plus de 41 % des journées indemnisées au titre de la maternité. Ces données indiquent aussi que les naissances intervenant avant l'âge de 21 ans demeurent particulièrement rares : en 2012, moins de 1 % des bénéficiaires d'arrêts indemnisés avaient moins de 21 ans.

Graphique 18 - Répartition par âge des bénéficiaires d'arrêts maternité indemnisés en 2012 – régime général

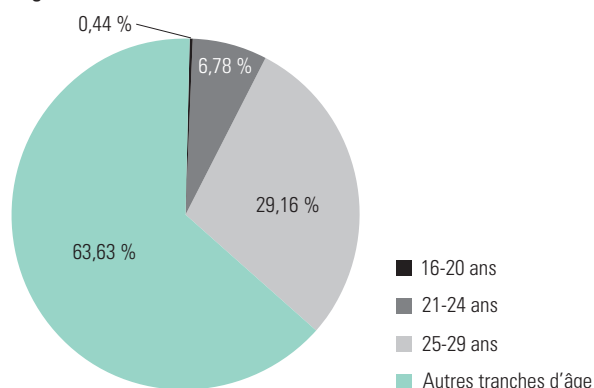


Source : Données CNAMTS pour l'exercice 2012. Ne sont comptabilisés que les arrêts maternité au sens strict (hors congés d'adoption ou de paternité).

Ainsi, la population bénéficiaire est quasi intégralement concentrée au-dessus de l'âge de 20 ans. Les mères âgées de 21 à 24 ans représentent un peu moins de 10 % des arrêts maternité indemnisés tandis que les mères de 25 à 29 ans constituent plus de 32 % des bénéficiaires. On note que les moins de 30 ans ne sont pas concernés par les arrêts au titre de l'adoption : ils représentent une part inférieure à 1 % des arrêts ou des montants indemnisés à ce titre.

Ce constat d'une population des 16-29 ans largement prise en charge par les indemnités journalières maternité est néanmoins tempéré par l'analyse des montants versés aux bénéficiaires.

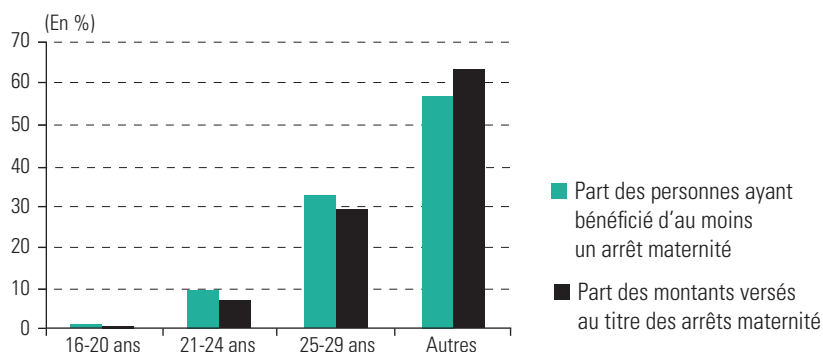
Graphique 19 - Répartition par âge des montants versés au titre des arrêts maternité en 2012 – régime général



Source : Données CNAMTS pour l'exercice 2012. Ne sont comptabilisés que les arrêts maternité au sens strict (hors congés d'adoption ou de paternité).

En 2012, les 16-29 ans n'ont bénéficié que de 36,4 % des montants consacrés à l'indemnisation des congés de maternité. Les montants indemnisés vont ainsi croissant avec la tranche d'âge, compte tenu des modalités de calcul des indemnités journalières. Les tranches d'âge les plus basses sont celles qui bénéficient des montants les plus réduits d'indemnisation.

Graphique 20 - Part selon l'âge des bénéficiaires et des montants indemnisés au titre des arrêts maternité en 2012 – régime général



Source : Données CNAMTS pour l'exercice 2012. Ne sont comptabilisés que les arrêts maternité au sens strict (hors congés d'adoption ou de paternité).

1.3. Les naissances et les interruptions d'activité ont un impact sur l'activité des femmes qui varie selon l'activité exercée avant la naissance du premier enfant

1.3.1. Une activité féminine globalement importante

La France se caractérise par des taux d'activité féminine relativement élevés, en particulier à temps plein. Le taux d'emploi des femmes de 20 à 64 ans se situe dans la moyenne européenne (64,6 % en 2012⁴⁸, voir tableau 45).

Tableau 45 - Taux d'emploi selon le sexe dans plusieurs pays européens – année 2013 – en %

Pays	Femmes	Hommes	Ensemble
Italie	46,5	64,8	55,6
France	60,4	67,9	64,1
Royaume-Uni	65,9	75,6	70,8
Allemagne	68,8	77,7	73,3
Suède	72,5	76,3	74,4

Source : Eurostat, LFS (données août 2014) population des ménages, personnes âgées de 15 à 64 ans.

On constate néanmoins, entre les différents pays, des taux d'emploi très variables entre les femmes et les hommes au détriment, en particulier, des mères. Ces écarts varient fortement selon les configurations familiales et l'âge des femmes.

1.3.2. Un niveau d'activité professionnelle fortement variable selon les configurations familiales

En 2012, les femmes seules ont un taux d'emploi presque deux fois moindre que celui des hommes seuls. Toutefois, dans une configuration de famille monoparentale, le taux d'emploi des femmes est supérieur de quatre points à celui des hommes. De même, pour les couples avec enfants, le taux d'emploi des femmes est de près de dix points en deçà de celui des hommes. Deux éléments sont déterminants pour le taux d'emploi et en particulier pour le taux d'emploi des femmes (voir tableau 46) :

- le nombre d'enfants ; plus la famille est importante, plus le taux d'emploi est bas et plus l'écart entre le taux d'emploi des hommes et des femmes est prononcé ;
- l'âge des enfants ; plus les enfants sont jeunes, plus le taux d'emploi est bas et, là encore, plus l'écart entre la situation des hommes et des femmes est prononcé.

48 B. Fragonard, *Les Aides aux familles*, rapport, 9 avril 2013.

Tableau 46 - Taux d'activité selon le sexe et la configuration familiale
– année 2012 – en %

	Femmes	Hommes	Ensemble
Personnes seules	35,8	61,1	46,5
Familles monoparentales	60,5	56,2	59,0
Couple sans enfant	41,5	41,9	41,7
Couple avec enfant(s)	67,1	77,8	72,6
dont :			
– avec un enfant	71,7	78,9	75,4
– avec deux enfants	70,8	80,6	75,8
– avec trois enfants ou plus	53,2	71,2	62,5
– avec un enfant de moins de 3 ans	80,8	95,8	88,3
– avec deux enfants dont au moins un de moins de 3 ans	66,2	96,5	81,3
– avec trois enfants ou plus dont au moins un de moins de 3 ans	40,5	86,7	63,9
– avec un enfant de 3 ans ou plus	69,5	75,1	72,4
– avec deux enfants de 3 ans ou plus	71,6	78,1	74,9
– avec trois enfants ou plus de 3 ans ou plus	55,8	68,3	62,2
Autres ménages	45,9	57,4	51,3
Ensemble	51,8	61,9	56,7

Source : INSEE, enquête Emploi 2012, champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus (âge courant).

Lecture : En moyenne en 2012, 71,7 % des femmes vivant en couple et ayant un enfant sont actives.

1.3.3. Les jeunes de 16 à 29 ans : un niveau d'activité des jeunes femmes inférieur à celui des jeunes hommes

Comme indiqué dans le chapitre 1, les différences de niveau d'activité entre hommes et femmes sont particulièrement accusées parmi les jeunes. L'analyse du marché du travail entre 2008 et 2013 permet de souligner que les jeunes femmes sont moins souvent actives que les jeunes hommes, avec un écart de 9 à 10 points entre 18 et 29 ans. Elles sont moins concernées par l'apprentissage, effectuent des études en moyenne plus longues et sont ensuite plus souvent inactives pour s'occuper d'enfants en bas âge.

Ainsi, le taux d'activité est, pour les jeunes hommes, de 63,1 % en 2008 et de 62, 5 % en 2013. Ce taux s'élève à respectivement 51,8 % et 52,5 % pour les jeunes femmes. S'agissant du taux d'emploi, pour les jeunes hommes, il s'élève à 58,8 % en 2008 et à 56,3 % en 2013. Il est, pour les jeunes femmes, respectivement de 47,9 % et de 47,4 %.

1.4. Un impact avéré des aides à l'interruption d'activité sur les trajectoires professionnelles des mères

Les aides analysées dans cette partie font l'objet d'une description au point 2 ci-après.

1.4.1. Les aides financières à la garde des enfants ont eu un effet globalement positif pour l'activité professionnelle des femmes prises dans leur ensemble

La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), d'un montant forfaitaire et versé sous condition de ressources, peut être majorée soit par un complément mode de garde (CMG), soit par un complément de libre choix d'activité (CLCA) au profit du parent qui interrompt totalement ou partiellement son activité pour s'occuper de son enfant de moins de 3 ans. Le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) est versé pour les parents qui ont cessé intégralement leur activité professionnelle et ayant au moins 3 enfants à charge jusqu'au premier anniversaire de l'enfant ; c'est un dispositif résiduel qui ne concerne que très marginalement des jeunes ménages.

La création de la PAJE et de ses compléments semble au total s'être traduite par⁴⁹ :

- une augmentation moyenne de 1,1 point du taux d'activité des femmes dont le plus jeune enfant est âgé de 2 ans ;
- une absence d'effet sur le taux d'activité des mères à la naissance du premier enfant mais il aurait permis à certaines d'entre elles de ne pas réduire leur volume d'activité ;
- un accroissement du taux d'activité des mères de 2 enfants et plus de 1,6 point.

Cette approche de l'ensemble des femmes dissimule néanmoins de fortes disparités selon les dispositifs (CMG, CLCA à taux plein ou à taux partiel) et selon l'usage qu'en font les différentes catégories de femmes.

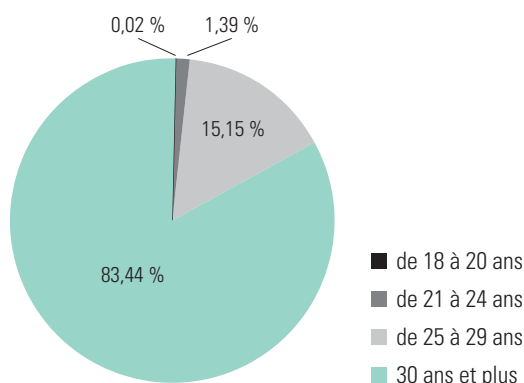
1.4.2. Ces aides financières bénéficient avant tout aux femmes et en particulier aux jeunes mères

S'agissant du détail par âge, celui-ci est disponible en ce qui concerne les bénéficiaires de prestations, et non par foyer ou par allocataire. La notion de bénéficiaire conduit à comptabiliser, le cas échéant, à la fois le père et la mère et, par conséquent, il ne permet que d'approcher des tendances, et non le niveau de détail le plus fin.

Sur ce champ, une part importante des bénéficiaires du CLCA concerne la population des 25-29 ans. Ces données doivent être tempérées au regard de l'âge différent des parents dans chaque couple et des données relatives au recul de l'âge de la maternité (*cf. supra*).

49 Voir P. Givord et C. Marbot, « Les aides financières à la garde des enfants favorisent-elles l'activité féminine ? L'exemple de la création de la PAJE », in *INSEE Analyses*, n° 18, juillet 2014.

Graphique 21 - Bénéficiaires du CLCA par tranche d'âge
– année 2013 – métropole



Source : Données CNAF pour les caisses d'allocations familiales de métropole, fichier Filéas à fin décembre 2013, exploitation à la demande de l'IGAS.

Les effets des prestations versées à l'occasion de la cessation d'activité après une naissance sont fréquemment débattus. Il est d'abord avéré que ces aides bénéficient actuellement à titre quasi exclusif aux femmes. En 2012, seuls 3,5 % des bénéficiaires du CLCA étaient des hommes. Ils optaient dans ce cas plus massivement pour une activité professionnelle à temps partiel et disposaient pour la plupart (60 % des hommes bénéficiant du CLCA), avant l'interruption d'activité, de revenus inférieurs à ceux de leur conjointe⁵⁰.

Compte tenu du fait que ces aides bénéficient en quasi-intégralité à des femmes, les enquêtes⁵¹ sont principalement centrées sur cette population.

L'enquête réalisée par la DREES sur les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants permet d'appréhender la situation des mères d'enfants de moins de 3 ans⁵². En 2007, les mères de moins de 26 ans sont celles qui sont le moins souvent en activité. Les mères de 26 à 30 ans sont celles qui, d'une part, recourent le plus souvent au congé parental total et, d'autre part, sont le plus souvent en situation d'inactivité alors qu'elles ont déjà eu précédemment une activité professionnelle. Par conséquent, les femmes de moins de 30 ans constituent une des premières cibles des dispositifs d'aide à la cessation totale d'activité après la naissance d'un ou de plusieurs enfants.

50 D. Boyer, M. Nicolas et M.-J. Robert, « Les pères bénéficiaires du CLCA », *L'e-ssentiel*, CNAF, n° 131, janvier 2013

51 Voir M. Recoules et O. Sautory, « Cesser ou réduire son activité professionnelle en recourant au complément de libre choix d'activité (CLCA) », *Document d'études*, DARES, n° 177, novembre 2013 ; E. Crenner, « Prendre un congé parental total : une décision qui dépend essentiellement du nombre d'enfants et de l'emploi occupé auparavant », *Études et résultats*, DREES, n° 751, février 2011.

52 Ces données sont issues d'E. Crenner, *op. cit.*

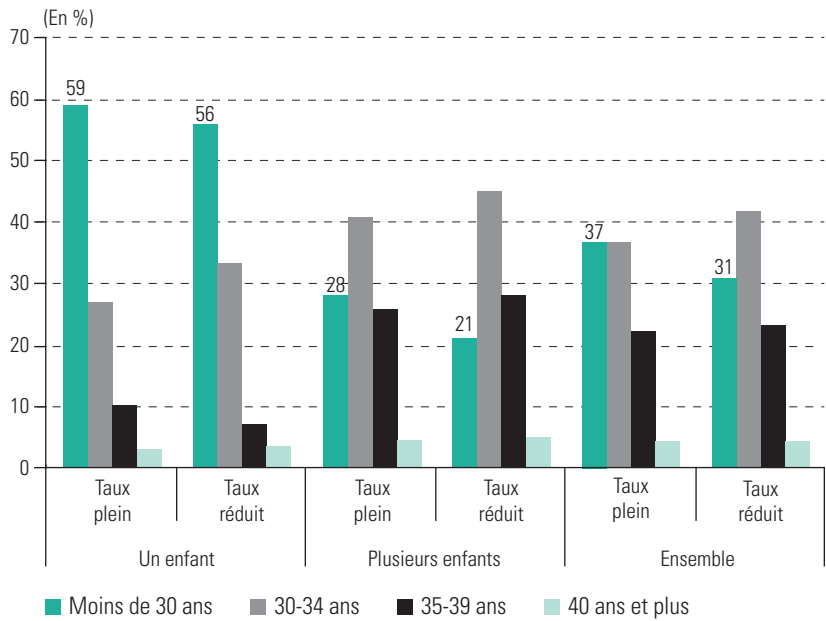
Tableau 47 - Caractéristiques des mères d'enfants de moins de 3 ans (en emploi, en congé parental total, inactives ayant déjà travaillé) – année 2007 – en %

	Travaillent	En congé parental total	Inactives ayant déjà travaillé
Moins de 26 ans	8	6	22
De 26 à 30 ans	34	29	27
De 31 à 35 ans	38	37	26
Plus de 35 ans	20	28	25
Total	100	100	100

Source : DREES, 2007, enquête nationale en France métropolitaine auprès des mères d'enfants de moins de 3 ans.

En outre, en 2009⁵³, les femmes de moins de 30 ans représentent plus de la moitié des bénéficiaires du CLCA dans les familles d'un enfant. Qu'elles aient un ou plusieurs enfants, elles optent majoritairement pour le CLCA à taux plein, synonyme d'interruption totale d'activité professionnelle.

Graphique 22 - Caractéristiques des bénéficiaires du CLCA entre un et trois mois avant de percevoir le CLCA à taux plein ou à taux réduit – juillet 2009



Source : DREES-CNAF, enquête auprès des entrants dans le dispositif du CLCA, calculs DARES, juillet 2009.

53 Ces données sont issues de l'article de M. Recoules et O. Sautory, *op. cit.*

1.4.3. Les interruptions d'activité ont un impact durable sur les trajectoires professionnelles des femmes

Une étude de 2012⁵⁴ souligne que, pour les mères d'au moins deux enfants dont le dernier est né en 1998, 74 % étaient en emploi avant la première naissance mais que, à l'issue du dernier congé de maternité, seulement 33 % demeuraient en activité.

Les aides à l'interruption d'activité ont des effets importants sur le niveau d'activité des femmes. Ainsi, par exemple, l'extension en 1994 de l'allocation parentale d'éducation aux parents de deux enfants a conduit à une chute du taux d'activité des mères de deux enfants de plus de seize points sur trois années.

Si ces aides peuvent, compte tenu de leur ampleur, limiter les effets de la cessation d'activité des femmes pendant la période d'interruption consacrée à l'éducation des enfants, l'impact sur le revenu est sensible lors de la reprise d'activité, compte tenu de la fréquence des situations de chômage, de temps partiel ou de retour à des emplois moins stables ou moins bien rémunérés⁵⁵.

En effet, les aides aux interruptions d'activité bénéficient principalement, en particulier lorsque cette interruption est totale et dure plusieurs années, à des femmes préalablement désavantagées sur le marché du travail, peu qualifiées ou ayant de mauvaises conditions de travail. La reprise d'activité après une interruption est d'autant plus ardue que celle-ci a été longue, que la mère était peu qualifiée et préalablement employée sous un statut temporaire ou au chômage. Ces ruptures d'activité pénalisent, sur l'ensemble de la carrière, plus particulièrement les mères les plus jeunes (faiblesse de l'activité avant la première naissance) et les moins diplômées.

1.4.4. Des effets différenciés du complément de libre choix d'activité selon les types de bénéficiaires

Le CLCA est une prestation sélective puisqu'elle est soumise à une condition d'activité antérieure de justification de huit trimestres d'assurance vieillesse validés dans les deux dernières années pour l'enfant de rang 1, dans les quatre dernières années pour l'enfant de rang 2 et dans les cinq dernières années pour l'enfant de rang 3. Elle donne en outre lieu à des usages très différents selon qu'elle est à taux plein ou à taux partiel.

Le CLCA rencontre un réel succès : environ 50 % des ménages pouvant prétendre au CLCA, compte tenu des conditions d'activité antérieure requises, y ont effectivement recours. Plus de 70 % des allocataires bénéficient de la prestation jusqu'à son terme. Si la composition des ménages bénéficiaires en termes de revenus est diversifiée, le recours au CLCA à temps plein est néanmoins concentré sur les ménages modestes : la perte de revenus étant, pour ces ménages, plus mesurée et les frais d'entretien particulièrement élevés (frais de garde notamment)⁵⁶.

54 P. Domingo et C. Marc, « Trajectoires professionnelles des mères. Quels effets des arrêts et des réductions d'activité ? », *Politiques sociales et familiales*, n° 108, juin 2012.

55 D. Chauffaut et M. Pucci, « Les choix d'activité des mères de jeunes enfants favorisés par le CLCA. Une analyse par cas types des conséquences financières sur le cycle de vie », *Politiques sociales et familiales*, n° 108, juin 2012.

56 Haut Conseil de la Famille, *Problématiques et voies de réformes du complément de libre choix d'activité*, note du 18 février 2010.

En 2012⁵⁷, le CLCA a bénéficié à près de 530 000 parents ; 45 % des bénéficiaires ont sollicité un CLCA à taux réduit : plus d'un tiers poursuivent une activité entre 50 % et 80 % et 10 % une activité inférieure à 50 %. De plus, 60 % des allocataires disposant du CLCA à taux réduit bénéficient également du complément libre choix de mode garde (CMG) de la PAJE qui leur permet de prendre en charge une partie des frais de garde de l'enfant sur la période d'activité du parent bénéficiant du CLCA à taux réduit. On note enfin, en 2010, que près de 13 % des allocataires sortant du bénéfice du CLCA ont bénéficié de CLCA successifs du fait de naissances également successives.

Les critiques formulées sur le CLCA au-delà de cette sélectivité sont qu'il aurait pour effet d'éloigner les femmes de l'activité et, par conséquent, dégraderait leur carrière. Le CLCA à taux plein bénéficie à cet égard plus particulièrement à des mères modestes qui présentent déjà des handicaps au regard du marché du travail. Le CLCA à temps partiel bénéficie à un public plus diversifié et n'est pas porteur des mêmes difficultés d'insertion.

Le CLCA conduirait également, comme il ne concerne quasi exclusivement que des femmes, à perpétuer le partage inégal des tâches entre les parents et exposerait les mères à une plus grande fragilité en cas de rupture dans le couple.

1.5. Les interruptions d'activité des femmes ont un impact en termes de revenu et de droits à retraite

1.5.1. Des inégalités de rémunération qui demeurent prononcées entre les hommes et les femmes

Les travaux récents du Conseil d'analyse économique⁵⁸ rappellent que le revenu salarial annuel moyen des femmes est inférieur de 24,5 % à celui des hommes.

Ce chiffre ne prend pas en compte la quotité de travail. Selon la DARES⁵⁹, cet écart est de 14 % si l'on prend en compte le salaire horaire. Ces écarts de rémunération sont le reflet des parcours professionnels des femmes et du fait qu'elles occupent des positions hiérarchiques moins élevées que les hommes. À caractéristiques voisines de postes, l'écart de rémunération se réduit : il est évalué à 9 %.

Les femmes ont des durées de travail plus faibles à cause de la plus forte représentation d'activités à temps partiel mais aussi en raison des interruptions de carrière, liées pour l'essentiel à la situation familiale.

Les écarts de salaires s'expliquent également par la répartition sexuée des formations initiales, des métiers et des emplois. Les femmes sont ainsi surreprésentées dans les secteurs faiblement rémunérés et dans les niveaux hiérarchiques inférieurs.

57 *Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale*, juin 2013 (fiche éclairage sur les bénéficiaires du CLCA).

58 A. Bozio, B. Dormont et C. Garcia-Penalosa, « Réduire les inégalités de salaires entre femmes et hommes », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 17, octobre 2014.

59 Voir L. Muller, « Les écarts de salaires entre les hommes et les femmes en 2009 : le salaire des femmes est inférieur de 14 % à celui des hommes », *DARES Analyses*, n° 6, mars 2012.

1.5.2. Des effets importants de la maternité sur la rémunération des femmes

Les analyses disponibles⁶⁰ conduisent à souligner que les femmes avec enfants sont d'autant plus pénalisées qu'elles ont un nombre important d'enfants et qu'elles interrompent ou non leur activité après la ou les naissance(s). Au-delà, la « pénalité salariale » est différente selon que les mères sont employées dans le secteur public ou le secteur privé. Ainsi, par rapport à une femme sans enfants, les écarts de rémunération ont pu être estimés par certaines études :

- dans le secteur privé, à environ 12 % pour les femmes de deux enfants et un quart pour les mères de trois enfants et plus ;
- dans le secteur public, à respectivement environ 66 % et 16 % pour ces deux mêmes catégories.

1.5.3. Des droits à retraite des femmes qui demeurent inférieurs à ceux des hommes malgré une tendance au rapprochement

En moyenne, la durée validée au titre de la retraite par les hommes demeure plus élevée que celle des femmes⁶¹. Toutefois, les générations récentes ont vu un rapprochement important de la situation des hommes et des femmes.

Ainsi, alors que, pour la génération 1942, à l'âge de 30 ans, les hommes avaient validé en moyenne 27,7 % de trimestres de plus que les femmes, pour la génération 1978, cet écart n'est plus que de 2,9 %. Cette diminution trouve plusieurs éléments d'explication : à titre principal, les femmes entrent plus rapidement et de manière plus massive sur le marché du travail et, de plus, les effets des naissances sont de plus en plus atténués par des dispositifs spécifiques tels que l'AVPF⁶².

Ces données moyennes dissimulent néanmoins, là encore, de fortes disparités : les mères peu qualifiées, faiblement rémunérées ou peinant à trouver un emploi durable sont naturellement particulièrement pénalisées au regard de leurs droits à retraite. Comme indiqué *supra*, la situation familiale et la naissance d'enfants jouent un rôle particulier pour ces catégories de femmes.

2. La couverture des dépenses

2.1. La prise en charge des prestations en nature pour la mère et son enfant pendant et après la grossesse

Une femme enceinte bénéficie d'une prise en charge à 100 % de l'ensemble des frais médicaux en lien ou non avec sa grossesse au titre de l'assurance

60 Voir C. Duvivier et M. Narcy, « Effet de la maternité sur la rémunération des mères et facteurs explicatifs : une comparaison public-privé », *CEE, Document de travail*, n° 170-1, mai 2014.

61 Voir L. Salembier, « Les durées d'assurance validées par les actifs pour leurs retraites », DREES, *Études et résultats*, n° 842, juillet 2013.

62 Les écarts mentionnés ci-dessus ne prennent en outre pas en compte des dispositifs n'intervenant que lors de la liquidation des pensions comme, notamment, la majoration de durée d'assurance (MDA) de deux ans par enfant au régime général, ou encore de la bonification d'un an par enfant dans la fonction publique pour les femmes.

maternité du premier jour du sixième mois de grossesse jusqu’au douzième jour après la date de l’accouchement.

Il n’existe pas de difficulté propre aux jeunes ni à une partie de la population, ces prestations étant versées de manière universelle et sous réserve que l’ensemble des obligations lui incombant (passation d’examens pré et postnataux) soit respecté par l’assurée sociale.

2.2. Le congé de maternité et les prestations en espèces compensant l’interruption d’activité de la future mère ou de la mère pendant la grossesse ou après la naissance

2.2.1. Les salariées

2.2.1.1. La durée du congé de maternité

Elle est résumée dans le tableau 48.

Tableau 48 - Durée des congés de maternité donnant lieu au versement d’indemnités journalières maternité

Enfant(s) à naître	Durée du congé prénatal	Durée du congé postnatal	Total
1 ^{er} ou 2 ^e enfant	6 semaines	10 semaines	16 semaines
3 ^e enfant et au-delà	8 semaines	18 semaines	26 semaines
Jumeaux	12 semaines	22 semaines	34 semaines
Triplés et au-delà	24 semaines	22 semaines	46 semaines

Source : IGAS.

2.2.1.2. La compensation de l’inactivité : des indemnités journalières

• Les conditions d’indemnisation de la salariée

Pour avoir droit aux indemnités journalières pendant le congé de maternité, la salariée doit d’abord justifier de dix mois d’immatriculation, en tant qu’assurée sociale, à la date prévue de l’accouchement.

Elle doit également justifier :

- avoir effectué au moins 200 heures de travail salarié ou assimilé au cours des trois mois civils ou des 90 jours précédant l’arrêt de travail, à la date du début de la grossesse ou du congé prénatal, ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 1 015 fois la valeur du SMIC horaire au cours des six mois civils précédant la date du début de la grossesse ou du congé prénatal ;
- ou, à défaut, en cas d’activité saisonnière ou discontinue, avoir travaillé au moins 800 heures au cours de l’année précédant la date du début de la grossesse ou du congé prénatal ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 2 030 fois le montant du SMIC horaire au cours de l’année précédant la date du début de la grossesse ou du congé prénatal.

• Le montant des indemnités journalières de la salariée

L'indemnité journalière maternité est égale au gain journalier de base. Celui-ci est calculé sur les salaires des trois derniers mois (ou des douze mois en cas d'activité saisonnière ou discontinue) qui précèdent l'interruption de travail du fait de la grossesse, pris en compte dans la limite du plafond mensuel de la sécurité sociale de l'année en cours, soit 3 129 € au 1^{er} janvier 2014.

Les salaires des trois derniers mois correspondent aux rémunérations et aux gains soumis à cotisations, auxquels on retire une fraction forfaitaire de 21 %, représentative de la part salariale des cotisations et des contributions d'origine légale ou conventionnelle rendues obligatoires par la loi. La prise en compte du gain journalier de base est assurée dans la limite d'un montant plancher et d'un montant plafond. Au 1^{er} janvier 2014, ceux-ci s'établissent respectivement à 9,26 € et à 81,27 € par jour.

Des conventions collectives ou des accords de branche peuvent prévoir le maintien du salaire par l'employeur pendant le congé de maternité. Dans cette situation, les indemnités journalières lui sont versées directement (dispositif de subrogation).

Les indemnités journalières maternité sont versées tous les quatorze jours par la caisse d'assurance maladie. Elles sont versées pendant toute la durée du congé de maternité, sans délai de carence et pour chaque jour de la semaine, y compris les samedis, dimanches et jours fériés.

Avant versement, le montant de l'indemnité journalière maternité est réduit de 0,5 % au titre de la CRDS et de 6,2 % au titre de la CSG. Les indemnités journalières versées pendant le congé de maternité sont soumises à l'impôt sur le revenu.

• La mère ou future mère au chômage indemnisé

L'activité professionnelle antérieure à l'indemnisation chômage ou à la cessation d'activité de l'assurée détermine les règles d'attribution et le calcul de l'indemnité journalière maternité si l'assurée :

- perçoit une allocation chômage de Pôle emploi ;
- a perçu une allocation chômage de Pôle emploi au cours des douze derniers mois ;
- a cessé son activité salariée depuis moins de douze mois.

Le montant de l'indemnité journalière maternité est calculé selon les mêmes règles que celles applicables aux salariées. Les prestations sont également versées dans les mêmes conditions et aux mêmes périodicités. Le versement des indemnités journalières maternité par l'assurance maladie entraîne la suspension du versement de l'allocation chômage. À l'issue du versement des indemnités journalières, l'assurée bénéficie de la reprise de son indemnisation par Pôle emploi sans que ses droits en soient affectés (dispositif de report de droits).

2.2.2. L'allocation de remplacement des exploitantes agricoles

Les cheffes d'exploitation ou d'entreprise agricoles, les collaboratrices d'exploitation, les aides familiales qui participent à temps plein ou à temps partiel aux travaux de l'exploitation ou de l'entreprise agricoles et cotisent à ce titre à l'assurance maladie des exploitants agricoles (AMEXA) bénéficient non d'indemnités journalières mais d'une allocation de remplacement.

Cette allocation permet à l'assurée de se faire remplacer pendant sa période d'indisponibilité du fait de sa maternité. L'allocation de remplacement correspond à la mise en place et à la prise en charge du remplacement par le service de remplacement du département de résidence ; à défaut de prise en charge par ce service dans les quinze jours suivant la demande, au remboursement des frais engagés au titre du remplacement mis en place directement par l'assurée.

Les montants pris en charge correspondent au montant du prix de journée fixé par le service de remplacement multiplié par le nombre de jours de remplacement. Ainsi, en général, le montant de l'allocation de remplacement est égal au coût du remplacement.

Les durées de prise en charge du remplacement sont les mêmes que pour les salariées (tableau 48).

2.2.3. Les prestations en espèces versées aux affiliées du régime social des indépendants

Les affiliées artisanes, commerçantes, industrielles, professionnelles libérales bénéficient de prestations en espèces spécifiques revêtant un caractère forfaitaire, l'allocation de repos maternel d'une part, une indemnisation journalière forfaitaire d'interruption de l'activité d'autre part. L'allocation de repos maternel est égale au global à 3 129 €. L'indemnisation journalière forfaitaire d'interruption d'activité est versée pour une durée minimale de 44 jours consécutifs, dont 14 avant l'accouchement et pour une durée maximale de 74 jours. Elle est égale à 2 262,92 € pour les 44 premiers jours d'arrêt puis à 771,45 € par période de 15 jours complémentaires.

Les conjointes collaboratrices⁶³ bénéficient également de l'allocation de repos maternel et d'une indemnité de remplacement qui varie selon les coûts réellement engagés.

2.3. Les congés attachés à la naissance d'un enfant

2.3.1. Le congé de naissance

Ce congé est accordé aux salariées (et pas aux non-salariés), sans condition d'ancienneté, pour chaque naissance survenue à son foyer. Le congé est, sauf dispositions conventionnelles plus favorables, de trois jours ouvrables. Il doit être pris à une date proche de la naissance

Les jours de congé sont payés normalement, comme s'ils avaient été travaillés.

⁶³ Soit les conjointes mariées ou pacsées qui ont le statut social de collaboratrice d'artisan ou de commerçant, d'un professionnel ayant une activité libérale ou d'un associé unique d'EURL, d'un gérant majoritaire de SARL ou SELARL.

2.3.2. Le congé de paternité et d'accueil de l'enfant

Peuvent bénéficier de ce congé les salariés ou non salariés étant le père de l'enfant, ou le conjoint de la mère, ou la personne liée à elle par un PACS ou vivant maritalement avec elle.

Il est fixé, au maximum, à 11 jours calendaires consécutifs en cas de naissance unique, 18 jours calendaires consécutifs en cas de naissances multiples.

Il est soumis à des conditions d'ancienneté d'immatriculation et de cotisations.

Son montant est équivalent pour les salariés au gain journalier net de base, calculé à partir des salaires perçus au cours des trois derniers mois précédant la prise de congés, dans la limite, en 2014, d'un montant plancher de 9,26 € par jour et d'un montant plafond de 81,27 € par jour. Des dispositions conventionnelles peuvent prévoir le maintien de la rémunération pendant la durée du congé et, dans ce cas, le mécanisme de subrogation du salarié dans ses droits par l'employeur s'applique.

Pour les non-salariés non agricoles, il s'élève, en 2014, à 51,43 € par jour.

Pour les non-salariés agricoles, l'indemnisation accordée correspond à la prise en charge du coût du remplacement du bénéficiaire pendant la durée du congé.

2.3.3. Le congé parental d'éducation

À la suite d'une naissance, tout(e) salarié(e) (homme ou femme, parent naturel ou adoptif) peut bénéficier d'un congé parental d'éducation lui permettant d'interrompre ou de réduire son activité professionnelle pour élever cet enfant. Ce dispositif constitue un droit de tout salarié qui ne peut être refusé par l'employeur.

Le congé parental d'éducation n'est pas rémunéré. Le salarié peut utiliser les droits acquis sur son compte épargne temps pour y recourir. Le bénéficiaire peut également, s'il en remplit les conditions, bénéficier du complément de libre choix d'activité, mais les deux dispositifs sont indépendants.

Pour bénéficier du congé parental d'éducation, le salarié doit justifier d'un an d'ancienneté dans l'entreprise à la date de la naissance de l'enfant.

Deux modalités de congé peuvent être choisies par le salarié : le congé total, durant lequel le contrat de travail est suspendu ; le travail à temps partiel.

2.4. Les aides financières compensant l'interruption d'activité d'un parent

2.4.1. Le complément de libre choix d'activité (CLCA)

Le complément de libre choix d'activité (CLCA) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) est une prestation en espèces à caractère forfaitaire destinée aux parents ayant une activité professionnelle. Elle a pour objet de permettre à l'un des parents, quel que soit son statut, qu'il relève du secteur privé

ou du secteur public, de réduire ou de cesser totalement son activité professionnelle pour s'occuper de son enfant.

Pour en bénéficier, le parent doit à la fois :

- avoir au moins un enfant de moins de 3 ans ;
- interrompre totalement ou partiellement son activité professionnelle pour s'occuper de son enfant.

De plus, une condition minimale d'activité est requise. Ainsi, le bénéficiaire :

- doit justifier de huit trimestres de cotisations vieillesse validés (de manière continue ou discontinue) au titre :
 - des deux ans précédant la date de naissance de l'enfant ou celle de l'adoption (ou de l'accueil dans le foyer) de l'enfant, ou enfin celle de la demande du complément (si elle est postérieure et si le parent a plus d'un enfant à charge) ; cette période de référence s'entend ici s'il s'agit du premier enfant ;
 - des quatre dernières années s'il s'agit du deuxième enfant ;
 - des cinq dernières années à partir du troisième enfant ;
- sont inclus dans ce temps de travail : les arrêts maladie, les congés de maternité indemnisés, les formations professionnelles rémunérées, les périodes de chômage indemnisé (sauf pour le premier enfant), les périodes de perception du complément de libre choix d'activité.

Le montant du CLCA est le suivant :

Tableau 49 - Montants du CLCA selon la quotité d'activité professionnelle – enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} avril 2014 et avant le 1^{er} avril 2014

Situation du parent	Montant mensuel versé	
	Pour tous les bénéficiaires depuis le 1 ^{er} avril 2014	Montant majoré pour les non-bénéficiaires de l'allocation de base de la PAJE avant le 1 ^{er} avril 2014
Activité totalement interrompue – CLCA taux plein	390,52 €	576,24 €
Temps partiel (à 50 % maximum d'activité) – CLCA taux partiel	252,46 €	438,17 €
Temps partiel (de plus de 50 % à 80 % d'activité) – CLCA taux partiel	145,63 €	331,35 €

Source : CNAF

Le CLCA peut bénéficier à l'un ou l'autre des deux parents interrompant leur activité. Toutefois, son montant est limité, pour chaque famille, à celui d'une allocation à taux plein.

La période de versement du CLCA varie (tableau 50) selon la taille de la famille, l'âge de l'enfant ou des enfants, l'origine de la filiation (enfant né dans la famille ou adopté par la famille).

Tableau 50 - Droit et durée de versement du CLCA – année 2014

Situation familiale	Modalités
Parent ayant un enfant à charge	Versement pendant 6 mois au maximum à compter : – de la naissance, de l'adoption ou de l'accueil de l'enfant – ou de la fin du congé de maternité, paternité ou d'adoption. <i>Nota bene</i> : la durée de versement a été portée à 1 an pour les enfants nés à compter du 1 ^{er} juillet 2014
Parent ayant au moins 2 enfants à charge	Versement à compter du 1 ^{er} jour du mois civil suivant la date : – de naissance, d'adoption ou d'accueil de l'enfant – ou de la fin du congé de maternité, paternité ou d'adoption – ou de la cessation totale ou partielle d'activité Fin du versement le mois précédant : – le 3 ^e anniversaire de l'enfant le plus jeune – ou, dans le cas de triplés ou plus, le 6 ^e anniversaire de l'enfant le plus jeune – ou encore l'obligation de reprise de l'activité professionnelle
Parent ayant adopté un enfant de moins de 20 ans	Versement réservé aux parents ayant deux enfants à charge ou plus : – pendant au moins 12 mois à compter de l'adoption ou de l'accueil de l'enfant – jusqu'au 3 ^e anniversaire de l'enfant

Source : CNAF.

2.4.2. Le complément optionnel de libre choix (COLCA)

Le complément optionnel de libre choix d'activité est une prestation en espèces ouverte aux seuls parents ayant cessé intégralement leur activité professionnelle et ayant au moins trois enfants à charge.

Son montant est supérieur à celui du CLCA à taux plein, mais il est versé pendant une période plus courte. Ainsi :

- le montant du COLCA est, à compter du 1^{er} avril 2014 et jusqu'au 31 mars 2015, de 638,33 € ;
- le COLCA est versé jusqu'au mois précédant le 1^{er} anniversaire de l'enfant.

Le COLCA demeure un dispositif résiduel. Il n'a bénéficié, en 2012, qu'à 2 400 allocataires (contre près de 530 000 parents bénéficiaires du CLCA)⁶⁴. Ce dispositif ne concerne que très marginalement les jeunes ménages.

2.5. La reconnaissance de la naissance et de l'éducation des enfants en matière de droits à retraite

2.5.1. La majoration de maternité ouverte aux mères

Dans le régime général et les régimes alignés, une « majoration maternité » de quatre trimestres est attribuée à la mère assurée sociale pour chacun de ses enfants au titre de l'incidence de la maternité sur sa vie professionnelle, notamment la grossesse et l'accouchement. Les autres droits familiaux et en particulier l'assurance vieillesse des parents au foyer sont décrits dans le chapitre 11.

⁶⁴ Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2013 (fiche éclairage sur les bénéficiaires du CLCA).

2.5.2. La majoration au titre de l'éducation ouverte à l'un des deux parents

Dans le régime général et les régimes alignés, une « majoration éducation » de quatre trimestres par enfant est attribuée à chaque parent au titre de l'éducation d'un enfant pendant les quatre ans suivant sa naissance ou son adoption.

Les conditions d'octroi de cette majoration ont évolué à compter de l'année 2010. Ainsi :

- pour un enfant né ou adopté à compter de 2010 : les parents choisissent le bénéficiaire de la majoration éducation de quatre trimestres et la répartition des trimestres entre eux dans les six mois à partir du 4^e anniversaire de l'enfant ou du 4^e anniversaire de l'adoption ;
- pour un enfant né ou adopté avant 2010 : la majoration de quatre trimestres par enfant mineur est accordée à la mère biologique ou adoptive, sauf si le père prouve qu'il a élevé seul son enfant pendant une ou plusieurs années au cours des quatre premières années de l'enfant ou des quatre ans suivant l'adoption. Dans ce cas, la majoration est attribuée au père à raison d'un trimestre par année d'éducation. Le père doit en faire la demande à sa caisse de retraite dans le délai de quatre ans et six mois à partir de la naissance ou de l'adoption.

2.5.3. La majoration au titre du congé parental

Les parents assurés qui ont obtenu un congé parental d'éducation ont droit à une majoration de durée d'assurance égale à la durée effective de ce congé.

Cette majoration pour congé parental d'éducation ne se cumule pas avec les majorations de durée d'assurance pour enfant présentées *supra*.

2.5.4. L'assurance vieillesse des parents au foyer

Le parent qui élève un enfant de moins de trois ans (ou trois enfants et plus) est affilié sous condition de ressources à l'assurance vieillesse des parents au foyer. La CAF verse à son profit à la CNAV une cotisation de retraite assise sur le SMIC. Il n'y a pas d'équivalent au niveau des régimes complémentaires.

3. Les problèmes rencontrés par les jeunes

3.1. La difficile lisibilité des prestations offertes

Sans préjudice des droits accordés *in fine*, l'examen de la grande variété des prestations et des prises en charge et leur grande complexité amènent à interroger la capacité effective des jeunes parents à identifier, avant ou après l'arrivée de l'enfant, le niveau de soutien dont ils pourraient ou peuvent bénéficier et donc à opérer un choix raisonné en matière d'arrêt ou non d'activité professionnelle.

3.2. Des prestations variant fortement selon le régime, le statut ou le secteur d'activité

Les couvertures apportées varient fortement selon le statut et le secteur d'activité. Les logiques d'attribution de prestations en espèces et leurs modalités de calcul diffèrent ainsi selon :

- le régime de rattachement : régime général, régime agricole, régime des travailleurs non salariés non agricoles ;
- le statut du bénéficiaire : salarié du secteur privé, fonctionnaire, chef d'entreprise, professionnel libéral, exploitant agricole, conjoint collaborateur... ;
- le bénéfice éventuel de couvertures ou d'avantages complémentaires par le jeu des conventions collectives ou des dispositifs de prévoyance complémentaire.

3.3. Des dispositifs à l'impact différencié selon le type de famille

On constate une très grande diversité de situation entre les familles qui conduit à un impact différencié selon :

- les conditions de cotisation ou d'affiliation préalables pour ouvrir droit au bénéfice de certaines prestations en espèces qui pallient, de manière partielle, l'absence de revenu lors de la maternité ou de l'éducation du ou des enfants ;
- les modes de calcul de certaines prestations en espèces prenant en compte les revenus d'activité sur plusieurs années avant la maternité ou l'interruption d'activité, ou revêtant un caractère forfaitaire.

Au regard de ces conditions et de ces modalités de calcul, les jeunes ayant, alternativement ou cumulativement, rencontré des difficultés à s'insérer sur le marché du travail et à obtenir un emploi durable peuvent apparaître pénalisés. De même, les jeunes ayant des enfants plus tôt que la moyenne peuvent également être pénalisés. Enfin, parmi les jeunes, une attention particulière doit être apportée à la situation des femmes, en particulier celles peinant à s'insérer sur le marché du travail et ayant le statut de parent isolé.

Enfin, le niveau des prestations en espèces versées conduit *de facto* à rendre ces aides plus attractives pour les ménages où les femmes disposent de revenus modestes ou rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle. Si le dispositif apparaît donc favorable aux jeunes ayant *a priori* le besoin le plus avéré d'une couverture sociale et de revenus de remplacement, il est susceptible de contribuer à des trajectoires professionnelles plus défavorables dans une perspective de moyen et long termes.

3.4. Un cas particulier de difficulté de réglementation

Dans le cadre des travaux sur les cas types, qui donnent lieu au chapitre 12 de ce rapport, un cas particulier et ponctuel a été identifié. Ce cas correspond aux futures mères qui, en raison de leur maternité, ne peuvent plus prétendre

au versement de l'indemnisation au titre du chômage, mais qui ont eu une activité trop faible ou discontinuée pour bénéficier du versement des indemnités journalières maternité. Les intéressées ne peuvent dans ce cas bénéficier que du RSA et sont contraintes de conduire des démarches successives.

Ainsi, une future mère, ou une jeune mère, au chômage ne remplit plus, du fait de sa maternité, la condition de disponibilité pour répondre favorablement à une offre d'emploi, condition qui doit être remplie pour bénéficier de l'indemnisation au titre du chômage ; le versement des allocations par Pôle emploi est donc suspendu dès qu'elle déclare sa situation.

Une future mère ne remplissant pas les conditions d'activité minimale ne peut prétendre au versement des indemnités journalières maternité ; sa demande sera refusée pour ce motif par l'organisme d'assurance maladie compétent.

Par conséquent, pendant toute la durée du « congé » de maternité et de l'indisponibilité correspondante, l'intéressée ne pourra *a priori* prétendre qu'au RSA socle.

S'agissant de cette catégorie particulière, les travaux conduits par l'IGAS n'ont pas permis d'identifier d'instructions spécifiques concernant ce cas de figure tant s'agissant d'un éventuel maintien de l'indemnisation au titre de chômage que des modalités éventuelles de reprise de droits à l'issue de la période de maternité.

Il résulte un cas – sans doute résiduel mais n'ayant pu être quantifié – de sous-couverture qui pose également la question de la capacité des intéressées à conduire l'ensemble des démarches afin de faire valoir leurs droits à couverture sociale reconnue (échanges successifs avec Pôle emploi, l'organisme d'assurance maladie puis la caisse d'allocations familiales).

4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes

Les réformes récentes se caractérisent par la préoccupation – dans un contexte de fortes contraintes sur les finances publiques – de concentrer les efforts sur les ménages les plus modestes et de promouvoir un meilleur partage des interruptions d'activité entre les deux parents.

Ces réformes n'ont donc pas été spécifiquement élaborées afin de mieux prendre en compte les situations particulières des jeunes. Elles concernent néanmoins directement les jeunes parents.

4.1. La mise en place d'un CLCA forfaitaire, modulé uniquement selon la quotité travaillée

Précédemment, la législation prévoyait que les parents ne bénéficiant pas de l'allocation de base de la PAJE avaient droit, en cas d'interruption totale ou partielle de leur activité professionnelle, à une majoration de CLCA ou de COLCA.

Cette majoration est supprimée pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} avril 2014.

Sont donc concernés les ménages les plus aisés, ce qui correspond, en 2013 :

- aux ménages avec un seul revenu ayant perçu, en 2011 :
 - 34 819 € et ayant un enfant à charge,
 - 41 783 € et ayant deux enfants à charge,
- aux ménages avec 2 revenus ou aux parents isolés ayant perçu, en 2011 :
 - 46 014 € et ayant un enfant à charge,
 - 52 978 € et ayant deux enfants à charge.

Le CLCA a désormais un montant plus uniforme et correspond à une allocation forfaitaire sans prise en compte des revenus du foyer. Le montant de CLCA est identique pour toutes les familles s'agissant des enfants nés à compter du 1^{er} avril 2014. La modulation de la prestation n'intervient que pour prendre en compte la quotité travaillée.

Ainsi, depuis le 1^{er} avril 2014 :

- le CLCA à taux plein est de 388 € par mois ;
- le CLCA à taux partiel pour une activité professionnelle de 50 % est de 251 € par mois ;
- le CLCA à taux partiel pour une activité professionnelle de 80 % est de 145 € par mois.

Des dispositions spécifiques concernent, d'une part, le niveau de ressources des travailleurs indépendants pouvant prétendre au CLCA à taux partiel et, d'autre part, la capacité de personnes aux revenus professionnels élevés de démontrer qu'ils ne travaillent qu'à temps partiel.

4.2. La promotion d'un partage de l'interruption d'activité entre les parents et une indemnisation plus longue de l'inactivité après la naissance du 1^{er} enfant

La loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes du 4 août 2014 a remplacé le complément de libre choix d'activité (CLCA) par une nouvelle prestation partagée d'éducation de l'enfant (PREPAREE).

La PREPAREE vise à diminuer la durée d'interruption d'activité qui conduit actuellement à un retrait durable des mères du marché du travail tout en offrant aux familles une durée de bénéfice de la prestation maintenue (et augmentée pour le premier enfant), par le partage des droits à congé et à prestations entre les deux parents.

S'agissant de la durée globale, le congé parental est :

- porté de six mois à un an au titre de la naissance du premier enfant ;
- maintenu à trois ans pour les enfants suivants.

Cette durée globale de congé est désormais répartie entre les parents. Contrairement à la situation précédente, un seul des parents ne peut prétendre à l'intégralité du congé. Si l'un des deux parents ne souhaite pas en bénéficier, la période de congé correspondante est perdue.

De plus, s'agissant des prestations sociales, à compter du 1^{er} juillet 2014, le parent interrompant son activité professionnelle pour élever son enfant pourra prétendre au versement du CLCA seulement jusqu'aux 2 ans et demi de l'enfant. Pour pouvoir bénéficier de l'aide de complément d'activité jusqu'aux 3 ans de l'enfant, les six mois restant du congé parental devront être pris par le second parent (sauf si le partage est déjà intervenu au préalable). Les familles monoparentales ne sont bien sûr pas concernées par la mesure.

Les effets de cette réforme seront à apprécier dans leur portée et leur ampleur au cours des années à venir. Sont néanmoins attendues, d'une part, une hausse de la proportion des pères demandant le congé parental et de la PREPAREE et, d'autre part, une diminution du montant de prestations versées aux foyers de deux enfants et plus (conséquence de la non-mobilisation de la période de congé par un des parents).

Cette réforme a été amplifiée par le gouvernement dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. Le gouvernement va ainsi être amené à déterminer prochainement par décret le nombre de mois réservés à la période de partage du congé entre les parents.

Chapitre 8

La couverture du risque chômage

1. La situation des jeunes au regard du risque chômage

Les jeunes actifs connaissent en début de carrière des passages fréquents par le chômage : d'après l'enquête « Génération » du CEREQ, les sortants du système scolaire en 2010 ont passé, en moyenne, sept mois au chômage au cours de leurs trois premières années de vie active (quatorze mois pour les non-diplômés) et 22 % (48 % des non-diplômés) se trouvent au chômage trois ans après cette sortie.

Si l'incidence du chômage est élevée chez les jeunes, et le chômage de longue durée important chez les non-qualifiés, les jeunes qui sont au chômage y restent en moyenne moins longtemps que les chômeurs plus âgés, et leurs parcours sont plus sensibles aux fluctuations conjoncturelles que ceux des actifs plus expérimentés. Ils cumulent ou alternent, en outre, plus souvent que les adultes, des situations d'activité (à temps partiel ou temporaire), avec des périodes de chômage.

Leurs passages par le chômage peuvent enfin s'inscrire dans des trajectoires contrastées, aux conséquences sociales différenciées : transition vers un accès à l'emploi différé, périodes de chômage persistantes ou récurrentes, « décrochage » vers un chômage de longue durée voire vers l'inactivité.

Le chapitre 1 développe longuement l'ensemble de ces points.

2. La couverture du risque chômage

Face à ces différentes situations ou trajectoires, l'indemnisation du chômage a des fonctions différenciées : soutien temporaire pendant une période courte de transition, remplacement pendant une durée plus longue d'un revenu permanent, complément à l'exercice d'une activité à temps réduit.

Le système français d'indemnisation du chômage possède des caractéristiques qui lui permettent de répondre, dans une plus ou moins grande mesure, à ces différentes fonctions.

Il se compose :

- d'une part, d'un régime d'assurance, qui lie l'accès et la durée d'indemnisation au temps précédemment travaillé, et prend en compte, dans le cadre de règles spécifiques, le cumul ou l'alternance de périodes de chômage et d'activité ;
- d'autre part, d'un régime de solidarité, principalement réservé aux chômeurs en fins de droits qui ont connu de longues périodes de travail.

L'accès à l'indemnisation du chômage offre à cet égard aux jeunes le bénéfice d'une prestation individualisée de soutien au revenu, alors que les autres prestations dont ils peuvent bénéficier quand ils ont moins de 25 ans et que leurs revenus sont faibles ou inexistantes (RSA) tiennent compte de leur situation vis-à-vis de leur famille.

2.1. L'affiliation à l'assurance chômage

L'affiliation à l'assurance chômage concerne de façon obligatoire les salariés du secteur privé ainsi que certaines catégories assimilées. Les agents du secteur public, au sens de l'article L. 5424-1 du code du travail, peuvent prétendre aux allocations de chômage dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé. Leur employeur peut, selon les cas, soit s'auto-assurer et gérer lui-même l'indemnisation, soit conclure une convention de gestion avec Pôle emploi, soit adhérer au régime assurance chômage. Les travailleurs non salariés ne peuvent quant à eux être affiliés à ce régime et ne bénéficient donc pas d'une protection socialisée contre la perte de leur activité ou de leur emploi.

2.2. Les conditions d'attribution des prestations d'assurance chômage

L'allocation d'aide au retour à l'emploi est attribuée soit dans le cadre du règlement général, soit dans le cadre des annexes, dispositions dérogatoires élaborées en raison des spécificités liées à l'activité exercée.

Dans le cadre du règlement général, les conditions d'attribution sont au nombre de cinq :

- avoir travaillé au moins 4 mois (122 jours ou 610 heures) au cours des 28 derniers mois (36 mois pour les personnes âgées de 50 ans et plus), les périodes de formation professionnelle pouvant être assimilées à du temps de travail, dans la limite des deux tiers de la période de travail recherchée ;
- ne pas avoir quitté volontairement le dernier emploi ou l'avant-dernier emploi dès lors que l'intéressé n'a pas retravaillé 3 mois (hors démissions pour motif légitime, ruptures conventionnelles de CDI et ruptures négociées pour motif économique) ;
- être inscrit comme demandeur d'emploi ou suivre une formation, être disponible et accomplir des démarches actives et répétées de recherche d'emploi, dans le cadre d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) établi par Pôle emploi ;
- être physiquement apte à l'exercice d'un emploi ;
- ne pas avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite.

Des dispositions spécifiques (contrat de sécurisation professionnelle) existent en outre pour les licenciés économiques.

2.3. Le montant des allocations d'assurance chômage

Dans le règlement général, le salaire journalier de référence (SJR) correspond à la moyenne des salaires de base bruts et primes perçus pendant une période de référence égale aux douze derniers mois. Il est plafonné à quatre fois le montant du plafond de la sécurité sociale.

L'allocation journalière perçue est égale à la plus favorable des deux formules suivantes :

- 57 % du SJR (à partir de juillet 2014) ;
- 40,4 % du SJR + une partie fixe de 11,64 € par jour, dans la limite de 75 % du SJR.

Une allocation minimale de 28,38 € par jour est, par ailleurs, prévue.

En cas de temps partiel, un coefficient réducteur est appliqué à la partie fixe ou au montant minimal en fonction de l'horaire pratiqué par le salarié.

2.4. La durée de versement des allocations d'assurance chômage

Les allocations sont perçues avec un délai d'attente d'au minimum sept jours calendaires. Lorsqu'un salarié a droit à des indemnités compensatrices de congés payés et à des indemnités de rupture supralégales, s'y ajoute un différé d'indemnisation, le versement de l'allocation étant décalé du nombre de jours de salaire correspondants, avec un calcul spécifique pour les indemnités supralégales et un différé maximum porté à 180 jours, depuis juillet 2014.

La durée d'indemnisation est, depuis 2009, uniformément égale à la durée d'affiliation sur la base du droit à un jour d'indemnisation par jour d'activité salariée, dans la limite de 24 mois (730 jours) pour les salariés de moins de 50 ans et de 36 mois (1 095 jours) pour les salariés de 50 ans ou plus.

Le service des allocations est notamment interrompu le jour où l'allocataire :

- a épuisé ses droits ;
- cesse d'être inscrit comme demandeur d'emploi ;
- retrouve une activité professionnelle ne permettant pas le cumul partiel entre allocations et rémunérations ;
- perçoit des prestations en espèces versées par l'assurance maladie, ou maternité ou le complément de libre choix d'activité ;
- est exclu du bénéfice des allocations de chômage sur décision administrative ou à la suite de sa radiation par Pôle emploi ;
- suit une formation professionnelle ne figurant pas dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi ;
- atteint l'âge légal et justifie du nombre de trimestres d'assurance vieillesse permettant de liquider une retraite à taux plein.

2.5. La prise en compte par l'assurance chômage des formes spécifiques d'emploi et des activités réduites

L'assurance chômage tient compte des emplois intermittents ou des formes spécifiques d'activité par le biais de quatre mécanismes : les annexes tenant compte des spécificités professionnelles, les règles relatives aux reprises ou réadmissions, le cumul allocation-rémunérations dans le cadre des activités réduites, et la prise en compte des stages de formation.

2.5.1. Les annexes tenant compte des spécificités professionnelles

Pour tenir compte des spécificités professionnelles, des dispositions particulières sont annexées au règlement général, qui traitent aussi dans certains cas de statuts particuliers. La liste de ces annexes est la suivante :

- annexe 1 – VRP, journalistes, personnels navigants de l'aviation civile, assistants maternels et assistants familiaux, bûcherons-tâcherons, agents rémunérés à la commission ;
- annexe 2 – Personnels navigants de la marine marchande, marins-pêcheurs ;
- annexe 3 – Ouvriers dockers ;
- annexe 4 – Salariés intérimaires des entreprises de travail temporaire ;
- annexe 5 – Travailleurs à domicile ;
- annexe 6 – Anciens titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée, ayant obtenu une prise en charge des dépenses afférentes au titre d'un CIF ;
- annexe 7 – Définition de l'assiette spécifique des contributions des employeurs et des salariés pour certaines professions ;
- annexe 8 – Ouvriers et techniciens de l'édition d'enregistrement sonore, de la production cinématographique et audiovisuelle, de la radio, de la diffusion et du spectacle ;
- annexe 9 – Salariés occupés hors de France ou par des organismes internationaux, ambassades et consulats ;
- annexe 10 – Artistes du spectacle ;
- annexe 11 – Apprentis et titulaires d'un contrat de professionnalisation.

En particulier, l'annexe 4 relative au travail intérimaire ou intermittent prévoit que l'affiliation est décomptée en heures et non en jours, les périodes de formation étant assimilées à des heures de travail, ainsi qu'un mode de calcul différent du SJR. Jusqu'à octobre 2014 était en outre prévu un régime de cumul plus favorable entre allocation et rémunération issues de la reprise d'une nouvelle mission, sans seuil spécifique concernant le montant des rémunérations perçues ni durée maximale.

2.5.2. Les règles relatives aux reprises ou aux réadmissions

Elles concernent les allocataires qui se réinscrivent comme demandeurs d'emploi sans avoir épuisé la totalité des droits ouverts par leur période d'emploi précédente.

Lorsque le demandeur d'emploi n'a pas travaillé suffisamment pour s'ouvrir de nouveaux droits, il bénéficie d'une reprise de droits lui permettant de percevoir le reliquat de droits dont il peut justifier, dans la limite d'un délai de déchéance (durée des droits + 3 ans).

Lorsqu'il a travaillé suffisamment pour s'ouvrir de nouveaux droits, à savoir 122 jours, il bénéficiait, jusqu'au mois d'octobre 2014, de règles de réadmission consistant en une comparaison de ses anciens et de ses nouveaux droits, à la fois en termes de capital total et de montant d'allocation journalière, avec l'octroi de la formule la plus favorable.

À partir d'octobre 2014, ce régime est remplacé par un mécanisme de « droits rechargeables », consistant à additionner l'ensemble des droits à indemnisation acquis par le demandeur d'emploi : le reliquat de ses droits initiaux lui est d'abord attribué, puis y est « rechargé » le nouveau capital de droits acquis en cas d'activité d'au moins 150 heures. Un droit d'option avec l'ouverture de leurs nouveaux droits (et la déchéance du reliquat de droits précédents) est toutefois ouvert aux salariés anciens apprentis ou en contrat de professionnalisation (annexe 11 du règlement général).

2.5.3. Les règles relatives aux activités réduites

Ces règles visent à inciter à la reprise d'activité, en autorisant le cumul entre les allocations de chômage et une rémunération d'activité.

En règle générale, jusqu'au mois d'octobre 2014, ce cumul était permis en cas de reprise d'une activité salariée n'excédant pas 110 heures par mois et ne rapportant pas plus de 70 % de l'ancien salaire brut mensuel. Un nombre de jours non indemnisés (rapport entre le salaire perçu et le SJR) était alors calculé et déduit de l'allocation mensuelle, les droits correspondants étant alors reportés. Ce cumul était possible dans la limite d'une durée maximale de 15 mois.

Des règles différentes s'appliquaient dans les annexes 4, 8, et 10, avec en particulier, s'agissant de l'annexe 4, l'absence de seuils d'activité et de durée limites.

À compter d'octobre 2014, les règles de cumul sont simplifiées et unifiées : l'allocation mensuelle perçue est désormais minorée de 70 % de la rémunération brute issue de l'activité réduite (avec report des droits correspondants), le cumul étant en outre plafonné au salaire brut de référence ayant servi au calcul de l'indemnité.

2.5.4. La prise en compte des stages de formation

Les demandeurs d'emploi dont la formation s'inscrit dans leur projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) peuvent, s'ils en remplissent les conditions, continuer à bénéficier de l'ARE (alors dénommée ARE formation).

S'ils ont épuisé leurs droits avant d'avoir achevé leur formation, une « rémunération de fin de formation » (RFF) leur est accordée par Pôle emploi. Elle est égale au montant de la dernière allocation journalière perçue, avec toutefois un plafond de 652,02 € par mois (en 2013) et une durée maximale de perception de l'ARE et de la RFF plafonnée à 3 ans.

Lorsque le demandeur d'emploi ne perçoit pas l'ARE ou une rémunération de stage versée par l'État ou la région, il peut bénéficier d'une rémunération des formations de Pôle emploi (RFPE), dont le montant peut, pour certaines formations longues, être équivalent à l'ARE.

2.6. Les prestations de solidarité

Les prestations de solidarité financées par l'État ou le Fonds de solidarité sont au nombre de trois : l'allocation de solidarité spécifique, et deux allocations transitoires résiduelles : l'allocation transitoire de solidarité (ATS) destinée aux demandeurs d'emploi n'ayant pas atteint l'âge de la retraite mais justifiant des trimestres requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein, et l'allocation temporaire d'attente (ATA), ouverte à des catégories très particulières de personnes sans emploi : demandeurs d'asile, apatrides, anciens détenus, expatriés non couverts par l'assurance chômage.

L'accès à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) est réservé aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'ARE ou à la RFF et justifiant de 5 ans d'activité salariée (à temps plein ou à temps partiel) au cours des 10 ans précédant la fin du contrat de travail.

L'ASS est attribuée sous une condition de ressources de 1 127,7 € pour un célibataire, et de 1 772,10 € pour un couple. Son montant est de 16,11 € par jour, avec le versement d'un différentiel lorsque les ressources du demandeur d'emploi sont, pour une personne seule, comprises entre 644,4 € et 1 127,7 € (respectivement 1 288,80 € et 1 772,10 € pour un couple).

Ses règles de cumul avec une rémunération d'activité sont différentes à la fois de celles de l'ARE et du RSA, avec des régimes distincts selon que l'activité reprise est ou non supérieure à 78 heures par mois.

3. Les problèmes de couverture rencontrés par les jeunes

Les règles relatives à l'indemnisation du chômage ne prévoient pas de condition d'âge s'appliquant spécifiquement aux jeunes demandeurs d'emploi. La situation des jeunes vis-à-vis de l'indemnisation est donc liée à leurs statuts d'emploi (par exemple travail intérimaire ou intermittent) et à leurs trajectoires sur le marché du travail, caractérisées davantage que celles de l'ensemble des salariés par des périodes d'emploi courtes et fractionnées, alternant avec des périodes de chômage ou de formation (cf. chapitre 1).

3.1. Les situations des jeunes vis-à-vis des droits à indemnisation

Les règles relatives notamment aux activités réduites et la variabilité des situations conduisent désormais les statisticiens à distinguer, à des fins de clarté, les chômeurs indemnissables et les chômeurs indemnisés.

Une personne est indemnisable, ou a des droits ouverts à allocation, si elle a déposé une demande qui a été acceptée, qu'elle soit ou non effectivement indemnisée. Certaines situations (activité réduite, différé ou délai d'attente, sanction) peuvent en effet expliquer qu'une personne soit indemnisable, mais pas indemnisée à une date donnée.

Une personne indemnisée perçoit quant à elle effectivement une indemnisation au titre de ce droit.

3.1.1. Les exploitations de la DARES

D'après les exploitations réalisées par la DARES pour l'IGAS, 58 % des 1,73 M de jeunes de 16 à 29 ans inscrits à Pôle emploi toutes catégories confondues en France métropolitaine, soit un peu plus d'un million, étaient en décembre 2012 indemnisables par une allocation – qu'elle relève de l'assurance chômage ou de l'État au titre des prestations de solidarité (tableau 51). Cette part augmente fortement avec l'âge et est faible parmi les plus jeunes : elle est de 26 % pour les 16-17 ans, de 45 % pour les 18-20 ans et de 60-61 % pour les 21 à 29 ans. À titre de comparaison, elle est de 65 % au sein des demandeurs d'emploi âgés de 30 à 49 ans. Très peu d'entre eux sont au contraire indemnisables par les allocations de solidarité, notamment l'ASS (2 % seulement contre 9 % pour les 30-49 ans).

Parmi les demandeurs d'emploi âgés de 16 à 29 ans indemnisables par l'assurance chômage, 80 % perçoivent effectivement leur allocation ; les 20 % restants ne perçoivent pas d'allocation, essentiellement en raison de l'exercice d'une activité réduite. La part des non-indemnisés au sein des personnes indemnisables par l'assurance chômage est plus faible parmi les plus jeunes, en lien avec la propension à exercer une activité réduite.

Au final, 47 % des jeunes inscrits sur les listes de Pôle emploi étaient indemnisés par l'assurance chômage ou l'État fin 2012 (dont 44 % par l'assurance chômage), contre 52 % (resp. 44 %) pour les 30-49 ans. Ces chiffres sont de 24 % pour les 16-17 ans, 37 % pour les 18-20 ans et de 48 % pour les 21-24 ans.

Les jeunes femmes sont un peu moins souvent indemnisables que les hommes : 57 % contre 60 %. Cette différence est plus marquée chez les plus jeunes : 39 % des femmes âgées de 18 à 20 ans sont indemnisables, contre 50 % des hommes du même âge. Les femmes indemnisables sont également moins souvent indemnisées que les hommes.

La différence de taux d'indemnisation avec les chômeurs d'âge moyen apparaît donc concentrée sur les plus jeunes (moins de 25 ans ou même moins de 21 ans), et, pour l'ensemble de la classe d'âge, due à l'absence d'accès au régime de solidarité, eu égard aux règles d'admission à l'ASS.

Les jeunes inscrits à Pôle emploi sont donc plus souvent que les demandeurs d'emploi âgés de 30 à 49 ans ni couverts par l'assurance chômage (soit ils ne justifient pas d'une période d'affiliation suffisante pour s'ouvrir un droit, soit ils sont arrivés en fin de droits), ni par la solidarité : 42 % des 16-29 ans, contre 35 % des 30-49 ans, sont dans ce cas. Cette part est particulièrement élevée chez les plus jeunes : 74 % des inscrits à Pôle emploi de 16-17 ans ne sont

pas indemnisables, contre 55 % des 18-20 ans, 40 % des 21-24 ans et 39 % des 25-29 ans.

Les personnes non couvertes par une allocation chômage peuvent néanmoins percevoir un revenu lié à l'exercice d'une activité réduite ou bénéficier du revenu de solidarité active (RSA). Lorsque l'on tient compte de ces revenus, 23 % de l'ensemble des jeunes inscrits qui ne sont pas indemnisables au titre du chômage, ne sont pas, sauf à titre d'exception, couverts par le RSA et n'exercent pas d'activité réduite ; cette part est de 42 % pour les 18-20 ans et de 26 % pour les 21-24 ans, contre environ 15 % pour les chômeurs de 25 à 29 ans comme de 30 à 49 ans (tableau 51). Aux difficultés des moins de 25 ans à réunir les conditions d'accès ou de prolongation de leur indemnisation, se combine en effet l'impossibilité, pour la majorité d'entre eux, d'accéder au RSA.

Tableau 51 - Situation vis-à-vis de l'indemnisation des demandeurs d'emploi selon l'âge, au 31 décembre 2012 – en %, données brutes

	16 -17 ans	18-20 ans	21-24 ans	25-29 ans	30-49 ans	Ensemble 16-49 ans
Ensemble des indemnisables	26	45	60	61	65	62
Ensemble des indemnisés	24	37	48	49	52	50
Indemnisables par l'assurance chômage (AC)	25	43	58	58	55	56
Indemnisés par l'AC	23	35	45	47	44	44
Avec activité réduite	1	6	9	10	12	11
Sans activité réduite	22	29	36	36	32	33
Non indemnisés par l'AC	2	8	12	12	12	12
Pour cause d'activité réduite	1	6	10	9	10	9
Pour un autre motif	1	2	2	2	2	2
Indemnisables par l'État	1	2	2	3	9	7
Non indemnisables	74	55	40	39	35	38
Avec activité réduite	2	11	10	8	7	8
Avec RSA *	0	0	1	3	3	2
Sans RSA	2	11	9	5	5	6
Sans activité réduite	72	44	31	31	28	30
Avec RSA	3	3	4	17	13	12
Sans RSA	69	42	26	14	15	18
Ensemble	100	100	100	100	100	100
Effectif (en milliers)	11	240	641	835	2 558	4 285

* Les bénéficiaires du RSA, toutes composantes confondues, correspondent ici aux personnes appartenant à un foyer ayant un droit payable au RSA ou un droit suspendu pendant 4 mois au maximum (notamment pour non-respect des devoirs qui leur incombent, non-renouvellement de déclaration trimestrielle de ressources, dépassement du seuil de ressources, ou parce que leur demande est en cours de traitement).

Source : Pôle emploi, Fichier historique statistique du T42012 (échantillon au 1/10^e) et Segment D3 ; calculs DARES, champ : demandeurs d'emploi inscrits au 31 décembre 2012 ; France métropolitaine.

Le diagnostic n'est pas modifié lorsque l'on se limite aux demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi dans les catégories A, B et C, et donc tenus à des actes positifs de recherche d'emploi⁶⁵. Les jeunes de 16 à 29 ans sont alors 59 % à être indemnisables (45 % des 18-20 ans et 60 % des 21-24 ans), contre 68 %

65 Parmi ces demandeurs d'emploi, certains sont sans emploi (catégorie A), d'autres exercent une activité réduite courte, d'au plus 78 heures au cours du mois (catégorie B), ou une activité réduite longue, de plus de 78 heures au cours du mois (catégorie C).

des 30-49 ans. Ils sont 31 % à ne pas être indemnisables sans en outre pratiquer d'activité réduite (43 % pour les 18-20 ans et 29 % pour les 21-24 ans), alors que moins d'un quart des chômeurs de 30 à 49 ans sont dans cette situation (tableau 52).

Tableau 52 - Situation vis-à-vis de l'indemnisation des demandeurs d'emploi inscrits en catégories ABC (en %, données brutes)

	16 -17 ans	18-20 ans	21-24 ans	25-29 ans	Ensemble jeunes 16-29 ans	30-49 ans	Ensemble 16-49 ans
Ensemble des indemnisables	27	45	60	63	59	68	64
Ensemble des indemnisés	25	37	48	50	47	54	51
Indemnisables par l'assurance chômage (AC)	27	44	60	61	58	58	58
Indemnisés par l'AC	24	36	47	49	46	46	46
Avec activité réduite	1	6	10	11	10	13	12
Sans activité réduite	23	30	37	37	36	33	34
Non indemnisés par l'AC	2	8	13	12	12	13	12
Indemnisables par l'État	0	1	1	2	1	10	6
Non indemnisables	73	55	40	37	41	32	36
Avec activité réduite	3	12	11	9	10	8	9
Sans activité réduite	70	43	29	28	31	24	27
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100
Effectif (en milliers)	10	216	568	734	1 528	2 216	3 744

Source : Pôle emploi, Fichier historique statistique du T4 2012 (échantillon au 1/10^e) et Segment D3 ; calculs DARES, champ : demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B, C au 31 décembre 2012 ; France métropolitaine.

3.1.2. Les exploitations de l'UNEDIC

D'après les exploitations réalisées par l'UNEDIC, cette fois au 31 décembre 2013, 32 % des personnes indemnisables par l'assurance chômage avaient entre 16 et 29 ans, soit un million de jeunes demandeurs d'emploi. Les jeunes sont une population légèrement plus masculine que les indemnisables plus âgés (52 % d'hommes contre 50 % chez les 30-49 ans) ; cela est accentué chez les plus jeunes : 60 % d'hommes chez les 18-20 ans, notamment parce que les jeunes femmes sont scolarisées plus longtemps.

À l'instar des plus âgés, la quasi-totalité des jeunes indemnisables perçoit l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) (94 %), seuls 4 % percevant l'AREF et 2 % les allocations destinées aux licenciés économiques.

De même également que les plus âgés, la majorité des jeunes indemnisables relève du régime général : 82 % contre 80 % pour les 30-49 ans (tableau 53). Les intérimaires (de l'annexe 4) représentent 16 % des jeunes indemnisables par l'assurance chômage (15 % chez les 30-49 ans). Cette population est plus masculine, quel que soit l'âge. Seuls 2 % des jeunes relèvent du régime des intermittents du spectacle (annexes 8 et 10), et 1 % des autres annexes.

Tableau 53 - Répartition des demandeurs d'emploi indemnisables par l'assurance chômage par régime, selon l'âge – en %

		Régime général	Annexe 4	Annexes 8 et 10	Autres	Ensemble
16-17 ans		n.s	n.s	n.s	n.s	n.s
18-20 ans		88	12	0	0	100
21-24 ans		82	17	1	0	100
25-29 ans		81	16	2	1	100
Ensemble 16-29 ans	Femmes	89	9	1	0	100
	Hommes	75	22	2	1	100
	Ensemble	82	16	2	1	100
30-49 ans		80	15	4	1	100
Ensemble 16-49 ans		81	15	3	1	100

Source : FNA, échantillon au 10^e extrait en mars 2014, calculs UNED, champ : personnes indemnisables par l'assurance chômage au 31 décembre 2013, France métropolitaine.

Globalement, la durée maximale d'indemnisation moyenne augmente avec l'âge, en lien avec des différences de parcours professionnels : 10 % des 16-29 ans ont un droit à indemnisation de moins de six mois, et 36 % un droit de moins d'un an, contre respectivement 6 % et 26 % des 30-49 ans (tableau 54). De plus, ils ne sont que 27 % à avoir un droit de deux ans, plafond de la durée maximale d'indemnisation pour les moins de 50 ans, tandis que cette part s'élève à 39 % pour les 30-49 ans.

Tableau 54 - Répartition des demandeurs d'emploi indemnisables par l'assurance chômage par durée du droit selon l'âge – en %

		Moins de 6 mois	De 6 mois à moins de 1 an	De 1 an à moins de 1 an et demi	De 1 an et demi à moins de 2 ans	2 ans	Ensemble	Durée moyenne du droit en mois
16-17 ans		n.s	n.s	n.s	n.s	n.s	n.s	n.s
18-20 ans		15	27	15	14	29	100	15
21-24 ans		12	29	23	15	21	100	15
25-29 ans		8	23	22	16	31	100	16
Ensemble 16-29 ans	Femmes	10	26	21	16	28	100	15
	Hommes	10	26	22	16	26	100	15
	Ensemble	10	26	22	16	27	100	15
30-49 ans		6	20	20	15	39	100	17
Ensemble 16-49 ans		8	23	21	15	34	100	16

Source : FNA, échantillon au 10^e extrait en mars 2014, calculs UNEDIC, champ : personnes indemnisables par l'assurance chômage au 31 décembre 2013, France métropolitaine.

En lien avec des droits plus courts, la durée moyenne cumulée passée en indemnisation (c'est-à-dire la période durant laquelle le demandeur d'emploi a effectivement perçu une allocation de l'assurance chômage) est légèrement plus courte chez les jeunes que chez les indemnisables plus âgés : 5 mois en moyenne pour les 16-29 ans (4 mois pour les 18-20 ans), contre 7 mois en moyenne pour les 30 à 49 ans.

Le salaire journalier de référence (SJR) servant de base au calcul de l'indemnisation augmente de plus avec l'âge : les jeunes indemnisables perçoivent un

salairé journalier de référence moyen de 51 € (35 € pour les 18-20 ans), contre 69 € pour les 30-49 ans.

Les jeunes exercent moins souvent une activité réduite que les indemnissables plus âgés : 37 % contre 42 % chez les 30-49 ans. En revanche, leur nombre moyen d'heures en activité réduite est proche de celui des plus âgés. De façon générale, les personnes en activité réduite sont majoritairement des femmes, et ce quel que soit l'âge.

En décembre 2013, les jeunes indemnissables par l'assurance chômage qui pratiquaient une activité réduite ont touché, en moyenne, 1 601 € à ce titre s'ils étaient non indemnissés ; ceux qui étaient indemnissés ont perçu 1 428 €, dont 597 € d'allocation, contre 931 € d'indemnisation pour ceux qui n'avaient pas pratiqué d'activité réduite.

3.2. Les jeunes chômeurs en fin de droits

D'après les exploitations de la DARES, au cours du 1^{er} semestre de l'année 2012, 33 % des sortants de l'ARE ou de l'AREF âgés de 16 à 29 ans sont parvenus en fin de droits, c'est-à-dire ont épuisé l'intégralité de leur droit, qu'ils restent ou non inscrits sur les listes de Pôle emploi. Cette part est de 36 % au sein des 30-49 ans.

Pour les jeunes, la fin de droits est plus souvent associée à des droits plus courts : 28 % des 18-20 ans et 26 % des 21-24 ans sont sortis d'indemnisation après un droit de moins d'un an, contre 21 % des 25-29 ans et 19 % des 30-49 ans. Les sorties d'indemnisation après des droits de moins de six mois ont, quant à elles, concerné 16 % des 18-20 ans et 13 % des 21-24 ans, contre seulement 9 % des 25-29 ans et 8 % des 30-49 ans.

Inversement, plus de la moitié (54 %) des sorties d'indemnisation des jeunes sont associées à une sortie des listes hors cas de fin de droits, contre seulement 45 % pour les 30-49 ans. Cet écart s'explique, en particulier, par une proportion de sorties pour défaut d'actualisation ou radiation beaucoup plus élevée chez les jeunes que chez les 30-49 ans (27 % contre 19 %). Cela révèle sans doute une difficulté des jeunes à respecter les procédures prévues, et, dans une moindre mesure, une part un peu plus élevée de retours à l'emploi déclaré (21 % contre 18 %) ⁶⁶.

14 % des jeunes arrivés en fin de droits au 1^{er} semestre 2012 sont de nouveau indemnissables au titre de l'ARE trois mois plus tard ⁶⁷, proportion similaire à celle observée pour les 30-49 ans (13 %). La part de passages à l'ASS est très marginale pour les jeunes (3 % contre 19 % pour les 30-49 ans), en raison des conditions d'éligibilité plus difficiles à remplir (tableau 55).

37 % des jeunes arrivés en fin de droits au premier semestre 2012 sont toujours inscrits sur les listes de Pôle emploi en catégories A, B, C trois mois plus tard, mais ne sont indemnissables par aucune allocation, avec, là aussi, une proportion comparable de 36 % parmi les 30-49 ans. 10 % déclarent exercer une

⁶⁶ Tous âges confondus, on estime qu'environ la moitié des sorties de catégories A, B, C pour défaut d'actualisation et qu'un quart de celles pour radiation sont en réalité des reprises d'emploi.

⁶⁷ Notamment grâce à l'exercice d'une activité réduite.

activité réduite, contre 9 % des 30-49 ans. Toutefois, seuls 10 % des jeunes restés inscrits déclarent ne pas exercer d'activité réduite, mais percevoir le RSA (c'est le cas de seulement 2 % des 18-20 ans et de 4 % des 21-24 ans), cette part étant logiquement plus élevée pour les 30-49 ans (13 %).

Enfin, 38 % des jeunes arrivés en fin de droits au premier semestre 2012 ne sont plus inscrits sur les listes de Pôle emploi trois mois plus tard. Cette proportion est nettement moindre parmi les 30-49 ans (26 %).

Les jeunes ont donc davantage de possibilités que les plus âgés de sortir du chômage après une fin d'indemnisation, notamment en retrouvant des emplois de courte durée, mais la minorité qui y demeure se retrouve plus fréquemment sans source de revenu, les moins de 25 ans n'ayant, sauf cas particulier, pas accès au RSA.

Tableau 55 - Devenir des personnes en fin de droits à l'ARE ou à l'AREF, trois mois après échéance de leurs droits – en %, données brutes

	18-20 ans	21-24 ans	25-29 ans	Ensemble jeunes 16-29 ans	30-49 ans	Ensemble 16-49 ans
En part des 16-49 ans	5	19	21	45	55	100
En part des 16-29 ans	11	41	47	100	–	–
Personnes indemnisables	24	19	22	21	35	29
Par l'ARE	18	14	13	14	13	13
Par l'ASS	0	0	6	3	19	12
Par d'autres allocations	7	5	3	4	2	3
Personnes inscrites en catégories A, B, C non indemnisables	34	37	38	37	36	36
Exerçant une activité réduite	9	11	9	10	9	9
Sans activité réduite	25	26	28	27	27	27
Avec RSA	2	4	16	10	13	11
Sans RSA	23	22	12	18	14	16
Personnes inscrites en catégories D et E non indemnisables	3	3	3	3	3	3
Personnes non inscrites	38	40	37	38	26	32
Ensemble	100	100	100	100	100	100

Source : Pôle emploi, Fichier historique statistique du T4 2012 (échantillon au 1/10^e) et Segment D3 ; calculs DARES, champ : demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B, C au 31 décembre 2012 ; France métropolitaine.

3.3. Les jeunes en allocation de solidarité spécifique (ASS)

Les conditions d'accès à l'ASS (cinq ans d'activité salariée dans les dix ans) ne permettent pas aux jeunes demandeurs d'emploi en fins de droits de bénéficier, sauf pour une part minime, des prestations du régime de solidarité, ce qui explique, davantage encore que l'accès à l'assurance, le moindre taux d'indemnisation de cette classe d'âge.

Le fait de pouvoir recevoir ou non une allocation pendant leur période de chômage dépend alors de leur statut vis-à-vis du RSA, et donc d'une part de leur âge (plus ou moins de 25 ans), et d'autre part de leur statut familial et des ressources de leur ménage (cf. chapitre 9). C'est donc également parmi les plus

jeunes (moins de 25 ans) que sont concentrés les demandeurs d'emploi qui ne bénéficient d'aucune allocation.

4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes

Entre 2009 et 2014, trois conventions d'assurance chômage ont été mises en application :

- celle du 19 février 2009, à la suite de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 23 décembre 2008 ;
- celle du 6 mai 2011, à la suite de l'ANI du 25 mars 2011 ;
- celle du 14 mai 2014, à la suite de l'ANI du 22 mars 2014.

4.1. 2009 : la réduction des conditions d'activité préalable à l'ouverture des droits

La convention de 2009 assouplit les conditions d'accès au régime d'assurance à 4 mois de durée d'affiliation pendant une période de référence élargie à 28 mois, contre, selon les règles antérieures, 6 mois dans les 22 derniers mois.

Elle supprime les trois filières d'indemnisation, qui prévoyaient des durées maximales d'indemnisation différentes en fonction de la durée d'affiliation. Elles sont remplacées par une filière unique prévoyant une égalité entre durée de cotisation et durée d'indemnisation (sur le principe 1 jour cotisé = 1 jour indemnisé), dans la limite de 24 mois pour les moins de 50 ans et de 36 mois au-delà ; les effets de seuil induits par les précédentes filières sont donc supprimés. La plupart des nouveaux inscrits bénéficient d'un allongement de leurs droits potentiels, notamment lorsqu'ils ont entre 6 et 16 mois de références de travail antérieures. Une réduction de la durée maximale d'indemnisation est cependant intervenue pour certains chômeurs de longue durée.

L'UNEDIC a estimé que la convention de 2009 avait permis d'admettre au régime d'assurance, tous âges confondus, plus de 300 000 demandeurs d'emploi ayant de faibles durées d'affiliation. S'agissant des jeunes de 16-29 ans actuellement indemnissables, 10 % d'entre eux, soit un peu plus de 100 000, ont des droits maximaux à l'assurance chômage inférieurs à 6 mois (et sont donc éligibles à l'indemnisation du fait de la réforme). 16 000 d'entre eux sont âgés de 18 à 20 ans, 46 000 de 21 à 24 ans, et 41 000 de 25 à 29 ans.

4.2. 2011 : la modulation des contributions chômage liés au recours aux CDD ou à l'embauche de jeunes

Les contributions chômage à la charge de l'employeur sont majorées à 7 % pour les CDD d'une durée inférieure ou égale à un mois, et à 5,5 % pour les CDD de 1 à 3 mois (contre 4 % dans le droit commun), sauf quand le salarié est ensuite embauché à durée indéterminée, que le CDD vise au remplacement

d'un salarié absent et pour les contrats saisonniers ou conclus avec des particuliers employeurs.

Une exonération de la part patronale des contributions chômage est *a contrario* accordée pour l'embauche de jeunes de moins de 26 ans à durée indéterminée; elle est de 3 mois dans les entreprises de 50 salariés ou plus, et de 4 mois dans les entreprises de taille inférieure.

4.3. 2014 : les réadmissions et les activités réduites

Cette réforme unifie les règles applicables aux demandeurs d'emploi qui reprennent un emploi temporaire, et qui pouvaient donner lieu auparavant à des traitements différenciés, selon qu'ils restaient ou non inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi.

4.3.1. Le mécanisme dit de « droits rechargeables »

Il consiste, en cas de perte d'un emploi repris après une période de chômage, non plus à comparer les droits anciens et nouveaux acquis après cette période d'emploi, mais à :

- reprendre systématiquement le droit initial jusqu'à son épuisement ;
- recharger ensuite le capital de droits en cas de période d'activité supérieure à 150 heures de travail, et à ouvrir une nouvelle durée d'indemnisation.

Ce mécanisme s'applique à tous les contrats de travail, sauf aux allocataires inscrits après une fin de contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, pour lesquels l'option reste ouverte entre ce mécanisme et l'abandon du reliquat s'ils justifient d'au moins 4 mois de cotisations, selon l'annexe 11.

D'après l'étude d'impact réalisée par l'UNEDIC, ce mécanisme devrait avoir pour effet de prolonger la durée potentielle des droits de près d'un million d'allocataires (soit pour 37 % des CDD et 46 % des intérimaires), et de faire diminuer de 31 à 24 % le risque d'arriver en fins de droits. Elle réduit par contre le montant d'indemnisation perçu dans un premier temps (9 mois en moyenne) pour 500 000 allocataires (soit 20 % des CDD et 28 % des intérimaires).

4.3.2. Les règles de cumul entre les allocations de chômage et une activité réduite

La réforme :

- supprime les seuils au-dessus desquels l'allocataire n'était précédemment plus indemnisé (70 % de l'ancienne rémunération ou 110 heures d'activité) et la durée maximale de cumul (15 mois), lequel devient possible pendant toute la durée d'indemnisation ;
- instaure une règle unique commune à tous les allocataires (sauf ceux des annexes 8 et 10), et qui consiste, pour les moins de 50 ans, à diminuer l'allocation mensuelle de 70 % des revenus issus de la reprise d'activité, dans la limite d'un plafond égal à la rémunération de l'ancien revenu d'activité ; les droits non consommés sont alors reportés.

Elle a pour conséquence notable d'unifier les règles de cumul applicables aux intérimaires et aux titulaires d'autres contrats de travail. Elle devrait, d'après l'étude d'impact réalisée par l'UNEDIC, permettre la poursuite du versement d'allocations à 120 000 allocataires supplémentaires chaque mois (soit 20 % des CDD), antérieurement atteints par les seuils de cumul. Elle devrait en revanche réduire le nombre de jours mensuels d'indemnisation d'environ 440 000 allocataires (soit pour un tiers des CDD qui verront la consommation de leurs droits reportée de 8 jours et pour la moitié des intérimaires, qui la verront reportée d'environ 3 semaines).

Au total, toujours d'après l'UNEDIC, les moins de 30 ans devraient être plus de la moitié à ne pas voir leur indemnisation modifiée, un tiers à enregistrer une perte d'allocation, le plus souvent inférieure à 150 € par mois et environ 15 % à enregistrer un gain, en général inférieur à 50 €.

Un accord d'application spécifique est en outre prévu concernant le cumul entre une allocation et une rémunération d'activité non salariée.

4.3.3. L'impact cumulé des deux mesures est notable pour les titulaires de contrats temporaires

Ceux-ci voient leur durée d'indemnisation potentiellement prolongée, mais avec dans certains cas des réductions des allocations qu'ils sont susceptibles de percevoir immédiatement. Ce sont surtout les titulaires de CDD qui sont avantagés, tandis que, pour les intérimaires, le bilan serait globalement neutre entre l'avantage lié au décalage de la fin de droits et la réduction du montant des allocations perçues. Ces mesures sont donc favorables aux jeunes concernés par ces statuts d'activité.

Chapitre 9

La compensation des charges de famille et de logement

Le droit aux prestations familiales est universel et ne dépend pas de la situation des jeunes, mais, le cas échéant, de la composition et des ressources du « foyer CAF » auquel ils appartiennent. Les jeunes peuvent à cet égard soit bénéficier eux-mêmes de prestations familiales en tant que parents de jeunes enfants, soit en faire bénéficier le foyer de leurs parents en tant que personnes à charge.

Les prestations prises en compte dans ce chapitre sont celles qui visent « le soutien au revenu » (prestations familiales d'entretien et allocation de base de la PAJE). Le complément de libre choix d'activité, qui joue un rôle de remplacement du revenu pour les parents de jeunes enfants interrompant leur activité dans le cadre d'un congé parental, est traité avec les prestations et les congés liés à la naissance, les autres aides à la garde d'enfants (crèches, compléments mode de garde) ne sont pas abordées dans le présent rapport.

Les jeunes bénéficient de plus assez largement des aides au logement. En effet, ces allocations sont ouvertes à ceux d'entre eux, même étudiants, qui occupent un logement autonome n'appartenant pas à leurs parents, même lorsqu'ils restent rattachés à leur foyer fiscal.

Les prestations attribuées dans le cadre des politiques générales de la famille et du logement, représentent, de façon générale, un apport substantiel de ressources au revenu des ménages modestes (27 % du revenu disponible des ménages du premier décile et 15 % de celui du deuxième décile).

La question principale reste globalement, dans le système français, celle du primat du cadre familial pour l'attribution des soutiens publics généraux aux revenus des jeunes adultes en insertion, à travers, d'une part, le maintien des prestations familiales jusqu'à 20 ou 21 ans et, d'autre part, le mécanisme fiscal du quotient familial.

1. Les charges d'entretien et de logement des jeunes

On se référera au chapitre 2 relatif à l'autonomie résidentielle et familiale des jeunes.

2. La couverture des charges d'entretien et de logement des jeunes

2.1. Les conditions générales de perception des prestations

Que les jeunes en bénéficient à titre personnel ou qu'ils soient pris en compte, en tant que personnes à charge, dans la détermination des prestations versées à leurs parents, celles-ci sont assorties de conditions d'attribution, qui tiennent à la résidence, à la notion de charge d'enfants et, sauf pour certaines prestations, aux ressources du foyer.

2.1.1. La résidence régulière sur le territoire français

Toute personne physique, française ou étrangère, qui réside habituellement en France, et qui a à sa charge un ou plusieurs enfants résidant en France de façon régulière peut bénéficier des prestations familiales si elle remplit les conditions requises.

Les prestations familiales ne sont donc pas soumises à une condition de nationalité, mais les étrangers doivent justifier qu'ils sont en situation régulière en France.

2.1.2. La notion d'enfant à charge

Les prestations familiales sont dues à la personne qui assume la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants. Il peut s'agir d'un enfant né d'un couple marié ou non, d'un enfant adopté ou d'un enfant recueilli. La notion de charge d'enfant est indépendante du lien de parenté.

Les enfants sont considérés à charge jusqu'à l'âge limite :

- de 16 ans, dès lors que l'obligation scolaire est respectée ;
- de 20 ans à condition toutefois que, s'ils travaillent, leur rémunération nette mensuelle n'excède pas 55 % du SMIC brut calculé sur la base de 169 heures, soit 885,81 € par mois depuis le 1^{er} janvier 2014. Pour les élèves et les étudiants, les gains perçus sont appréciés sur une moyenne de six mois (du 1^{er} octobre au 31 mars et du 1^{er} avril au 30 septembre), afin de leur permettre de travailler à temps complet pendant leurs périodes de vacances sans entraîner d'interruption de versement des prestations pour leurs parents.

Cet âge limite est porté à 21 ans pour l'attribution du complément familial et des allocations de logement.

Si l'enfant de moins de 20 ans (ou 21 ans, selon les cas) devient lui-même bénéficiaire d'une prestation familiale ou de l'APL, il ne peut plus être considéré comme à la charge de ses parents pour l'attribution des prestations familiales.

2.1.3. La prise en compte des ressources du foyer

Lorsqu'une prestation familiale est versée sous condition de ressources, ou lorsque son montant dépend des ressources, il est tenu compte, en principe, de celles perçues par le demandeur au cours de l'avant-dernière année civile précédant la période de paiement ($n - 2$). Par exemple, pour les prestations versées en 2014, l'année de référence est l'année 2012.

Les ressources prises en considération sont celles de la personne seule ou du couple (marié, pacsé ou concubin) ainsi que celles des enfants et des autres personnes vivant habituellement au foyer. Sont retenus :

- tous les revenus imposables perçus en France, ainsi que ceux perçus hors de France ou versés par une organisation internationale ;
- les indemnités journalières maladie, maternité, accident du travail, maladie professionnelle.

Certaines déductions fiscales sont prises en compte pour obtenir le « revenu net catégoriel » qui sera comparé aux plafonds de ressources en vigueur pour la prestation concernée. Pour évaluer les ressources des bénéficiaires qui seront comparées aux plafonds en vigueur, les CAF récupèrent les éléments nécessaires directement auprès des services fiscaux. Il n'y a donc pas de déclaration de ressources à effectuer, sauf en cas d'impossibilité pour la CAF de se procurer les éléments nécessaires.

À l'occasion de certains changements pendant l'année de référence (par exemple, perte d'emploi), la CAF opère des abattements ou la neutralisation de certaines catégories de revenus.

En sens inverse, dans certaines situations (par exemple, prise d'emploi), la CAF effectue une « évaluation forfaitaire » des ressources annuelles à partir du salaire mensuel actuel.

2.2. Les prestations familiales

Les prestations familiales sont destinées aux personnes seules ou vivant en couple et ayant un ou plusieurs enfants à charge. Chaque prestation familiale est, en fonction de son objet, soumise à des règles particulières, les prestations d'« entretien » visant une compensation globale non affectée de la charge d'enfant. Elles ne sont pas imposables et ne peuvent faire l'objet d'une saisie, sauf exceptions limitées. Leur paiement incombe aux caisses d'allocations familiales (CAF) et, pour les salariés et les exploitants agricoles, aux caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA).

Le montant des prestations familiales est calculé à partir de la base mensuelle de calcul des prestations familiales, qui est en principe revalorisée le 1^{er} avril de chaque année, conformément à l'évolution prévisionnelle en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac prévue pour l'année considérée, avec si besoin un réajustement au 1^{er} avril de l'année suivante. Cette base mensuelle de calcul est fixée à 406,21 € au 1^{er} avril 2014.

Les principales prestations familiales sont :

- **les allocations familiales**, versées en métropole à partir du deuxième enfant à charge, sans condition de ressources. Leur montant mensuel est variable selon le nombre d'enfants à charge : 129,35 € pour 2 enfants, 295,05 € pour 3 enfants, et 165,72 € par enfant en plus. Pour les enfants nés après le 30 avril 1997, il est versé une majoration de 64,67 € par enfant, à partir du mois suivant leur 14^e anniversaire ;
- **le complément familial**, attribué au couple ou à la personne seule qui assume la charge d'au moins trois enfants tous âgés de plus de 3 ans et de moins de 21 ans, dont les ressources n'excèdent pas un plafond variant avec le nombre d'enfants et qui est supérieur pour les couples bi-actifs ou les allocataires en situation d'isolement (avec 3 enfants 3 108 € pour un couple mono-actif ou une personne seule, et 3 802 € pour un couple). Son montant global est, selon les ressources, de 168,35 € ou de 185,20 € par mois ;
- **l'allocation de soutien familial**, attribuée pour tout enfant orphelin, ou dont la filiation n'est pas légalement établie, ou dont le père ou la mère se soustraient ou se trouvent hors d'état de faire face à leurs obligations d'entretien ou au versement d'une pension alimentaire mise à leur charge. Son montant est de 95,52 € par mois pour l'enfant privé de l'aide de l'un de ses parents et de 127,33 € si l'enfant est privé de l'aide de ses deux parents. L'ASF peut être versée en tant qu'avance sur une pension alimentaire impayée, et la poursuite de son versement au-delà de quatre mois nécessite, lorsque l'un des parents se soustrait à son obligation d'entretien, le déclenchement d'une procédure à son encontre ;
- **l'allocation de rentrée scolaire** est versée pour chaque enfant à charge : écolier, étudiant ou apprenti âgés de 6 à 18 ans et percevant des revenus d'activité inférieurs à 55 % du SMIC, sous conditions de ressources du ménage (2 011 € par mois pour un enfant). Son montant varie de 362,63 € à 395,90 € (pour les 16-18 ans) selon l'âge de l'enfant.

En outre, après la perception d'une prime à la naissance ou à l'adoption de 923,08 € versée en une fois, l'allocation de base de la PAJE est versée, sous condition de ressources (3 756 € pour un enfant et un couple bi-actif), aux personnes seules ou aux couples ayant à charge un enfant de moins de 3 ans ou qui ont adopté ou recueilli en vue d'adoption un enfant de moins de 20 ans. Son montant mensuel est de 184,62 € par famille. Pour les allocataires dont les ressources sont supérieures à un plafond (3 144 € pour un enfant et un couple bi-actif), l'allocation de base est versée à taux partiel (92,31 €). Le versement de cette allocation de base à taux partiel entre en vigueur à compter du 1^{er} avril 2014, pour les enfants nés ou adoptés à compter de cette date, et à compter du 1^{er} avril 2017, pour l'ensemble des autres enfants.

Enfin, même s'il ne s'agit pas directement de droits à protection sociale, il faut signaler que les enfants majeurs peuvent être rattachés au foyer fiscal de leurs parents s'ils ont moins de 21 ans ou de 25 ans s'ils poursuivent des études. Ce rattachement ouvre droit aux parents soit à une augmentation du nombre

de parts servant de base au calcul de l'impôt sur le revenu, soit à un abattement de revenu fiscal de 5 698 € par personne rattachée, si ce rattachement concerne un enfant marié, pacsé ou chargé de famille. Les parents peuvent aussi faire le choix de verser une pension alimentaire à leur enfant majeur, quels que soient son âge et son activité, en bénéficiant d'une déduction fiscale égale à 5 698 € pour un enfant célibataire ou à 11 396 € s'il est en couple ou chargé de famille.

2.3. Les aides au logement

Si les jeunes ou leur famille paient un loyer ou remboursent un prêt pour leur résidence principale, et si leurs ressources sont modestes, ils peuvent bénéficier de l'une des trois aides au logement suivantes : l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF) ou l'allocation de logement sociale (ALS).

- **l'aide personnalisée au logement (APL)** est destinée aux locataires d'un logement neuf ou ancien qui a fait l'objet d'une convention entre le propriétaire et l'État fixant, entre autres, l'évolution du loyer, la durée du bail, les conditions d'entretien et les normes de confort ou aux accédants à la propriété ou déjà propriétaires, ayant contracté un prêt d'accession sociale (PAS), un prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP) ou encore un prêt conventionné (PC) pour l'acquisition d'un logement neuf ou ancien ;
- **l'allocation de logement à caractère familial (ALF)** concerne les personnes qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL et qui ont des enfants (nés ou à naître) ou certaines autres personnes à charge ou forment un ménage marié depuis moins de cinq ans, le mariage ayant eu lieu avant les 40 ans de chacun des conjoints ;
- **l'allocation de logement à caractère social (ALS)** s'adresse à ceux qui ne peuvent bénéficier ni de l'APL ni de l'ALF. Elle peut être attribuée si la personne est locataire, colocataire ou sous-locataire (déclaré au propriétaire) d'un logement meublé ou non, ou si elle accède à la propriété en ayant bénéficié d'un prêt ou réside en foyer d'hébergement.

La plupart des conditions d'ouverture des droits sont identiques pour les trois prestations. Le logement doit répondre aux caractéristiques de décence et de conditions minimales d'occupation et doit être la résidence principale. Les allocations sont attribuées si les revenus ne dépassent pas un certain plafond, variable selon la composition du foyer et la situation géographique du logement.

Depuis 1993, les aides personnelles au logement et en particulier l'ALS sont ouvertes aux étudiants occupant un logement autonome n'appartenant pas à leurs parents avec des plafonds de ressources équivalents, y compris lorsque ces étudiants sont rattachés au foyer fiscal de leurs parents. Il leur est appliqué un plancher de ressources, qui varie selon que l'étudiant est ou non boursier et réside ou non en foyer (par exemple, pour les étudiants en logement traditionnel, 6 027 € lorsque le demandeur est boursier, ou 7 457 € s'il est non boursier).

Le montant des aides personnelles au logement varie selon la nature du logement et sa situation géographique, la composition de la famille et ses ressources, le montant du loyer, dans la limite d'un loyer plafond, auquel s'ajoute un « forfait charges ». À titre d'exemple, un couple sans enfant gagnant 53 000 € par an et louant un appartement à Paris pour 1 100 € par mois ne peut pas percevoir d'AL. À l'inverse, un couple sans enfant gagnant à eux deux 18 000 € par an (dont un chômeur) qui loue un appartement à Paris pour 700 € par mois touchera 24,12 € par mois. Les personnes principalement concernées par l'ALS sont les jeunes, les étudiants, les ménages sans enfants (autres que les jeunes ménages), les personnes âgées ou handicapées.

La demande d'allocation doit être effectuée dès l'entrée dans les lieux, auprès de la caisse d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole. Les allocations sont calculées au 1^{er} janvier de chaque année, sauf cas particulier lié à un changement dans la situation, sur la base de l'avant-dernière année précédant la demande (*cf. supra*). Le versement ne commence qu'à partir du mois suivant, même si les conditions d'attribution étaient remplies antérieurement. Lorsqu'un changement de situation intervient dans la situation (professionnelle, familiale...), le montant de l'ALS peut être recalculé (augmenté ou diminué) à tout moment.

3. Les problèmes rencontrés par les jeunes au regard de la charge d'enfant et de logement

D'après les données transmises par la CNAF et issues du fichier FILEAS, les jeunes de 16 à 29 ans étaient, fin 2013 en métropole :

- 2,97 M à percevoir en tant qu'allocataire ou conjoint une ou plusieurs des prestations familiales associées à un « supplément de revenu » au sens du présent chapitre ;
- 2,05 M à en bénéficier en tant qu'enfant à charge des familles auxquelles elles sont versées.

Ils représentaient à cet égard près de 20 % des bénéficiaires directs de ces prestations (en tant qu'allocataire ou conjoint) et 16 % des enfants à charge des familles auxquelles ces allocations sont attribuées.

3.1. Un faible ciblage des prestations familiales sur les ménages jeunes

Pour les seules prestations familiales (hors aides au logement), les chiffres précédents étaient respectivement de :

- 6,6 % et 15,3 % pour les allocations familiales ;
- 2 % et 21,1 % pour le complément familial ;
- 5,5 % et 12,9 % pour l'ARS ;
- 16,6 % et 22,2 % pour l'ASF ;

– 33,2 % pour l'allocation de base de la PAJE. Réservée aux parents d'enfants de moins de trois ans, cette allocation compte la plus forte proportion de jeunes parmi ses bénéficiaires directs.

Ces données illustrent le ciblage des prestations familiales, avec logiquement une proportion plus faible de jeunes adultes qui en sont directement bénéficiaires lorsqu'elles sont destinées aux familles de plusieurs enfants, et une proportion plus forte lorsqu'elles sont plutôt ciblées sur les jeunes parents. Le positionnement de l'ASF, destinée aux familles souffrant de l'absence d'un des deux parents, est – de façon intéressante – intermédiaire, les jeunes pouvant être selon les cas privés du soutien d'un parent ou eux-mêmes parent isolé.

Parmi les jeunes de 16 à 29 ans bénéficiant de ces prestations en tant qu'allocataires ou conjoints, ce sont logiquement les 25-29 ans qui sont en part prépondérante (86 % de ceux qui perçoivent des allocations familiales, 95 % le complément familial, 92,8 % l'ARS, 62,5 % l'ASF et 75,3 % l'allocation de base de la PAJE). L'ASF apparaît là aussi comme un cas particulier, avec davantage de très jeunes parents isolés (37,5 % de moins de 25 ans et 8,8 % de moins de 21 ans).

Parmi les jeunes de 16 à 29 ans « enfants à charge de familles allocataires », les 16-17 ans sont au contraire majoritaires, mais la part des 18-20 ans reste élevée pour un certain nombre d'allocations : 45,6 % pour les allocations familiales, 48,7 % pour le complément familial, 45,3 % pour l'ASF, mais seulement 22,1 % pour l'allocation de rentrée scolaire.

Il faut enfin noter qu'indépendamment de l'ASF les parents isolés sont particulièrement nombreux parmi les jeunes attributaires de l'ARS, qu'ils soient parents allocataires (28,5 %) ou enfants à charge (44,5 %).

De façon plus générale, l'attribution en métropole des allocations familiales à compter du deuxième enfant, et la progression de leur montant en fonction du rang de l'enfant, qui ont pour objectif d'apporter un soutien aux familles nombreuses, défavorisent les jeunes ménages à revenus modestes qui n'ont qu'un seul enfant, sachant que le mécanisme du quotient familial bénéficie quant à lui aux foyers imposables dès le premier enfant.

3.2. Un cadre familial préférentiel pour l'attribution des soutiens publics aux revenus des jeunes adultes

Le système français donne le primat au cadre familial pour l'attribution des soutiens publics aux revenus des jeunes adultes par rapport à des aides plus « individualisées », comme on le verra au chapitre 10.

Ce primat s'exprime dans les politiques familiales au travers, d'une part, du maintien aux foyers parentaux des prestations familiales pour les enfants ayant jusqu'à 20 ou 21 ans, avec des seuils d'âge d'ailleurs différents selon les prestations et, d'autre part, de la possibilité qui leur est ouverte de bénéficier du quotient familial pour les enfants rattachés à leur foyer fiscal jusqu'à 21 ans ou 25 ans pour les étudiants.

3.3. Le sujet particulier de l'ASF

En ce qui concerne les prestations perçues par les jeunes à titre d'allocataires, des problèmes peuvent concerner des situations particulières, par exemple, comme l'a montré le HCF⁶⁸ :

- pour les parents isolés qui n'ont pas accès à l'ASF lorsqu'ils perçoivent une pension alimentaire qui lui est inférieure (alors qu'ils bénéficient d'un différentiel d'ASF lorsque la pension ne leur est que partiellement versée) ;
- lorsque l'allocataire n'engage pas de poursuites auprès du débiteur d'une pension non versée, ce qui conduit à l'abattement du montant de l'ASF appliqué au RSA.

3.4. Un faible accès au logement social, des aides au logement à la capacité solvabilisatrice dégradée

Avant 30 ans, moins d'un cinquième des ménages sont propriétaires de leur logement ou accédants, et la majorité d'entre eux (56 %) sont locataires du parc privé.

Tableau 56 - Mode d'occupation des logements par les ménages selon l'âge – en 2005 et en 2010 – en %

Âge	Année	Propriétaire non accédant	Accédant	Locataire privé	Locataire social	Autres
Moins de 30 ans	2005	2,5	12,9	54,6	22,8	7,3
	2010	2,1	17,0	55,5	18,3	7,1
30-39 ans	2005	6,9	41,8	27,3	19,3	4,7
	2010	5,1	43,5	27,0	20,1	4,2
40-49 ans	2005	22,0	38,9	15,3	18,7	5,2
	2010	19,2	37,2	20,4	18,8	4,4
50-64 ans	2005	48,9	19,0	12,0	15,7	4,4
	2010	51,0	16,3	10,8	18,4	3,5
65 ans et plus	2005	60,9	2,8	10,4	14,5	11,5
	2010	64,5	2,3	9,4	13,6	10,2

Source : INSEE, enquêtes SRCV ; calculs INSEE et Soe.

En raison du ralentissement de la mobilité dans ce parc, les jeunes de moins de 30 ans ne sont, en outre, que 18 % à bénéficier d'un logement social, et ne comptent que pour environ 10 % des titulaires de ces locations. Leur part a, surtout pour les plus jeunes, tendance à se réduire, à l'exception notable des familles monoparentales, dont la part dans le logement social est en croissance continue.

Les jeunes bénéficient en revanche assez largement des aides locatives au logement, essentiellement pour des locations dans le parc privé : les jeunes de 18 à 29 ans étaient en métropole près de 2,26 millions à en bénéficier fin 2013 en tant qu'allocataire ou conjoint, soit plus du cinquième de l'ensemble des jeunes adultes, et dans environ huit cas sur dix pour un logement au sein du

68 HCF, *Les Ruptures familiales, état des lieux et propositions*, rapport d'avril 2014.

parc privé. Parmi ces bénéficiaires directs, 56,9 % percevaient l'ALS, 25,9 % l'APL, et seulement 17,2 % l'ALF, destinée aux familles.

Au total, ces jeunes de 16 à 30 ans constituaient, en 2013, 29,3 % des bénéficiaires des aides au logement en métropole ; ils sont surtout présents au sein des bénéficiaires de l'ALS, dont ils représentent plus de 52 %.

Parmi ces jeunes adultes titulaires d'aides au logement, 60,6 % avaient moins de 25 ans (plus de 76 % parmi les bénéficiaires de l'ALS), avec une forte prépondérance des 21 à 24 ans (42,3 % de l'ensemble et 50,8 % des jeunes bénéficiaires de l'ALS). De ce fait, il s'agit surtout (pour plus de 55 %) d'isolés sans enfants, sachant que les familles monoparentales bénéficient surtout de l'APL, car plus souvent résidentes dans le parc social.

Enfin, il faut noter qu'environ 810 000 jeunes âgés de 16 à 20 ans étaient, fin 2013, enfants à charge de familles bénéficiaires de ces aides, dont 50,9 % étaient âgés de 18 à 20 ans, et 55,8 % appartenaient à des familles monoparentales.

En dépit de l'impact fortement redistributif des aides qu'ils perçoivent, les jeunes locataires supportent en moyenne des taux d'effort particulièrement importants, dans la mesure où :

- ils se trouvent plus souvent concentrés dans le parc privé où les hausses de loyer ont été supérieures à celles constatées dans le parc social ;
- la capacité solvabilisatrice des allocations logement s'est effritée pour les ménages à revenu modeste, compte tenu de leur revalorisation sensiblement inférieure à l'évolution des loyers, notamment dans les zones tendues, de leur prise en compte limitée des charges locatives, de leur relativement faible ciblage en termes de bénéficiaires.

Les jeunes en statut professionnel instable connaissent de plus des problèmes d'accès au logement (demande de garanties de revenu, paiement de cautions) auxquels les aides au logement ne répondent pas directement, et qui pénalisent particulièrement l'accès à l'indépendance résidentielle des jeunes peu diplômés, en emploi temporaire ou chômeurs.

3.5. L'ouverture générale des allocations logement aux étudiants

Les étudiants peuvent depuis 1993 bénéficier d'une aide personnelle au logement sans prise en compte des revenus de leurs parents et alors même qu'ils peuvent continuer à être rattachés au foyer fiscal de leur parent, en faisant bénéficier ceux-ci du jeu du quotient familial.

Environ 735 000 étudiants de moins de 30 ans bénéficiaient ainsi d'après la CNAF d'une aide au logement en 2013. En 2012, cette aide était de 168 € par mois en moyenne, sachant que 71 % de ces étudiants étaient rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Cette situation constitue un cumul de droits et a, par ailleurs, pu selon certaines études contribuer à la hausse des loyers des petits logements, en voyant, sur des marchés en tension, son bénéfice en partie capté par les propriétaires⁶⁹.

3.6. La prise en compte des revenus et des changements de situation pour l'attribution des prestations sous conditions de ressources

La complexité des mesures d'abattement et de neutralisation des ressources à l'occasion de changement d'activité professionnelle, conçue pour protéger les personnes en cas d'évolution défavorable de leur situation, peut induire une forte instabilité, souvent non anticipée, de leurs prestations notamment en cas de reprise d'activité discontinuée. Les dates d'effet de ces mesures à l'entrée et à la sortie sont en outre défavorables aux allocataires, ce qui peut toucher particulièrement des jeunes aux trajectoires discontinuées.

Le mécanisme de l'évaluation forfaitaire des revenus, conçu pour prévenir l'effet d'aubaine dont bénéficieraient les étudiants entrant en emploi à la mi-année avec des salaires importants, est inadapté et pénalisant pour les situations de travail à durée déterminée ou discontinuée. Il induit en outre des effets de seuil (selon que les ressources sont ou non inférieures à 1 015 fois le SMIC horaire, sauf pour les moins de 25 ans), en pénalisant les allocataires qui augmentent leurs ressources si elles étaient inférieures à ce seuil, mais pas si elles étaient supérieures.

4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes

4.1. En ce qui concerne les prestations familiales

L'allocation de rentrée scolaire a été revalorisée de 25 % à l'été 2012.

Une « rénovation de la politique familiale » a été annoncée en juin 2013 et mise en œuvre en 2014. Elle comprend :

- une revalorisation du complément familial de 50 % à l'horizon 2018 pour les familles nombreuses vivant sous le seuil de pauvreté, conduisant au 1^{er} avril 2014 à la création d'un complément familial majoré de 10 % au-dessous d'un plafond de ressources égal à 1 901 € pour un couple bi-actif ou une personne seule ;
- une revalorisation de l'allocation de soutien familial de 25 % à l'horizon 2018, donnant lieu à une majoration exceptionnelle au 1^{er} avril 2014 ;
- un ciblage plus étroit des seuils de ressources de l'allocation de base de la PAJE, avec un alignement progressif sur le seuil du complément familial et, depuis le 1^{er} avril 2014, un versement dans certains cas à 50 % ;

69. G. Faq, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et statistiques*, n° 381-382, 2005.

- un plafonnement de l'avantage fiscal apporté par le quotient familial à 1 500 € par demi-part au lieu de 2 000 € précédemment.

De plus, les prestations familiales ont connu des revalorisations discontinues : revalorisation limitée à 1 % en 2012, puis revalorisation de 1,2 % en 2013 et de 0,6 % en avril 2014, avant une suspension des revalorisations prévues en 2015, dans le cadre du plan d'économies visant au redressement des comptes publics.

4.2. En ce qui concerne les allocations logement

Comme les prestations familiales, les AL ont vu leur revalorisation limitée en 2012 (1 % en ce qui concerne les loyers plafonds), avant de connaître une revalorisation substantielle au 1^{er} janvier 2013 (+ 2,1 %) en fonction de l'indice de référence des loyers. La revalorisation prévue en 2014 a d'abord été reportée, puis suspendue.

Parmi les mesures prévues par la loi ALUR de mars 2014 figurent aussi un certain nombre de mesures susceptibles de concerner particulièrement les jeunes, notamment :

- l'encadrement des loyers et le raccourcissement des préavis en zones tendues ;
- la limitation des justificatifs demandés aux locataires, des frais qui leur sont imputés, des honoraires d'agences, du recours aux « marchands de listes » (de propriétaires loueurs) ;
- la perspective de création, à l'horizon 2016, d'une « garantie universelle des loyers » (GUL) visant à protéger les propriétaires contre les risques d'impayés et à faciliter l'entrée des locataires disposant de revenus irréguliers. Cette garantie applicable aux logements du secteur privé avait été conçue comme une « garantie socle » universelle et gratuite, prévue dans tous les contrats de location sauf renonciation par le bailleur, et prévoyant en cas d'impayés une indemnisation à hauteur d'un loyer de référence dans la limite d'une franchise. Elle était conçue pour se substituer, sauf dans le cas des étudiants et des apprentis (pour lesquels s'appliquent des mécanismes spécifiques), au cautionnement que les propriétaires sont susceptibles de demander aux jeunes de la part de leurs proches, et prendre directement en charge le recouvrement des impayés. Le Premier ministre a toutefois annoncé en août 2014 que le périmètre de cette garantie serait recentré sur les jeunes salariés et les personnes en situation précaire, avec des modalités à préciser, un autre mécanisme étant prévu (via le CROUS) pour les étudiants.

Chapitre 10

Les dispositifs de soutien au revenu des jeunes en difficulté

Le soutien au revenu des jeunes en difficulté, lorsqu'il n'est apporté ni par les droits acquis à l'indemnisation du chômage ni par l'accès aux stages rémunérés ou aux emplois aidés, s'inscrit dans le système français dans une logique encadrée par deux limites :

- d'une part, le caractère familialisé des *minima* sociaux, et notamment du filet de sécurité général que constitue le RSA socle ;
- d'autre part, la volonté de ne pas risquer de désinciter les jeunes non qualifiés à aller au premier chef vers l'emploi ou la formation, y compris lorsque ceux-ci ne sont assortis que de rémunérations limitées.

Cette double logique a conduit à ne permettre l'accès autonome au revenu minimum des jeunes de moins de 25 ans que dans des cas où ils ont eux-mêmes des enfants à charge, ou dans le cadre d'un mécanisme particulier, limité à certains jeunes ayant travaillé (RSA jeunes actifs).

Les dispositifs spécifiques de soutien mis en place sont quant à eux conçus soit comme des aides ou des secours ponctuels, soit en association avec des dispositifs d'insertion assortis de modalités de contractualisation ou de suivi particulières, dont certains sont en cours d'expérimentation.

1. La situation des jeunes face au risque pauvreté

On se référera au chapitre 1.

2. Les différents dispositifs de soutien au revenu des jeunes en difficulté

2.1. Le revenu de solidarité active (RSA)

Depuis 2009, le RSA remplace le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation pour parent isolé (API). Il comprend deux composantes : le RSA socle, le cas échéant assorti d'une majoration pour les parents isolés, et le RSA activité (en cours de réforme). Le RSA activité, financé par l'État alors que le RSA socle est à la charge des départements, permet de compléter les ressources d'allocataires ayant de faibles revenus d'activité, quoique supérieurs au seuil d'attribution du RSA socle.

L'attribution du RSA, qui est versé par les CAF, est décidée par le président du conseil départemental⁷⁰, sur la base de conditions administratives et de conditions de ressources.

Ces conditions administratives sont de deux ordres :

- résider en France de manière stable et effective ;
- être âgé de plus de 25 ans, ou sinon :
 - avoir au moins un enfant à charge, né ou à naître ;
 - ou vivre en couple avec un conjoint âgé de plus de 25 ans ;
 - ou avoir travaillé deux ans au cours des trois dernières années (dispositif dit « RSA jeunes actifs », *cf. infra*).

Les personnes en congé parental, en congé sans solde ou en disponibilité ne peuvent prétendre au RSA. Il en est de même pour les élèves, étudiants ou stagiaires d'entreprise non rémunérés, sauf s'ils sont parents isolés ou s'ils travaillent pendant leurs études et que leurs revenus professionnels sont supérieurs à 500 € par mois.

Sauf dérogation, les demandeurs du RSA doivent avoir fait valoir les droits aux prestations sociales et aux créances alimentaires auxquelles ils peuvent prétendre.

Pour bénéficier du RSA, les ressources du foyer doivent être inférieures à un montant calculé en fonction de sa composition, et de la perception ou non de revenus d'activité. Ce foyer se compose du demandeur et éventuellement :

- de son conjoint, concubin ou partenaire d'un PACS ;
- des enfants ouvrant droit aux prestations familiales, ainsi que des autres enfants et personnes âgées de moins de 25 ans qui sont à la charge effective et permanente du foyer.

Les ressources prises en compte sont la moyenne mensuelle des ressources perçues au cours des trois mois précédant la demande, à l'exception des prestations familiales qui sont considérées pour le mois en cours.

Le bénéfice du RSA par un jeune de moins de 25 ans qui habite chez ses parents ne modifie pas le calcul des allocations familiales et de l'allocation logement pour les parents, et conduit à ce qu'il ne soit plus pris en compte dans leur foyer s'ils perçoivent eux-mêmes le RSA.

Le montant du RSA est calculé sur la base :

- d'un montant forfaitaire mensuel qui diffère suivant la composition du foyer ;
- d'une majoration bénéficiant aux parents isolés d'enfants nés ou à naître pendant 12 mois, continus ou discontinus, au cours d'une période de 18 mois suivant le fait générateur de l'isolement, ou lorsque le plus jeune enfant a moins de 3 ans ;
- d'une déduction forfaitaire (forfait logement) applicable aux personnes bénéficiant d'aides au logement ou n'ayant pas à assumer de charges de logement ;

70 Dans ce rapport, le parti a été pris de nommer « conseil départemental » l'assemblée délibérante départementale, quelle que soit la date, même si, au moment des faits, la structure concernée était encore nommée « conseil général ».

– le cas échéant, de la prise en compte spécifique des ressources issues des revenus d’activité des personnes composant le foyer.

Tableau 57 - Pour les foyers sans revenu d’activité, le RSA versé est le différentiel entre les ressources du foyer et un montant « socle », qui est, au 1^{er} janvier 2014 de :

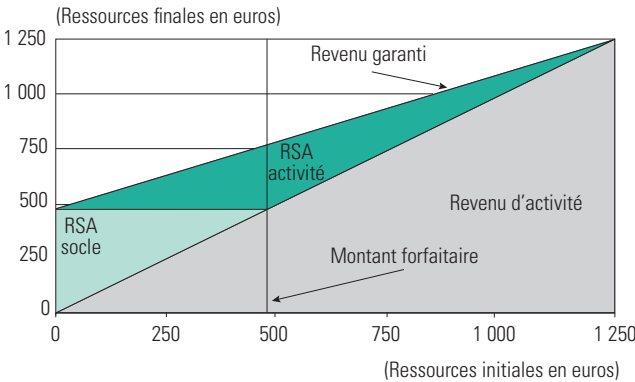
Nombre d'enfants	Personne seule	Parent isolé : majoration pour isolement	Couple
0	499,31 €	641,17 €	748,97 €
1	748,97 €	854,89 €	898,76 €
2	898,76 €	1 068,61 €	1 048,55 €
Par enfant supplémentaire	199,72 €	213,72 €	199,72 €

Tableau 58 - Le forfait logement déduit en cas d’absence de charges de logement est de :

Nombre de personnes au foyer	Forfait logement
1	59,92 €
2	119,84 €
3 ou plus	148,3 €

Si le foyer dispose de revenus d’activité, le cumul intégral est possible avec le RSA socle pendant les trois premiers mois suivant la reprise d’activité. Le RSA prend ensuite la forme d’un complément de ressources par rapport à un montant minimum garanti, égal à la somme du RSA socle correspondant aux ressources du foyer et de 62 % des revenus d’activité du foyer (salaires, revenus de stage de formation, revenus d’une activité indépendante). Un bénéficiaire peut donc percevoir le RSA socle uniquement, le RSA activité seul, ou les deux simultanément (graphique 23).

Graphique 23 - Montant du RSA pour une personne seule sans enfant



Source : DREES, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2013.

Si un jeune de moins de 25 ans perçoit des revenus d’activité, le RSA attribué au foyer parental est calculé de façon à appliquer la formule la plus favorable entre sa prise en compte ou non comme enfant à charge.

Le RSA est attribué à compter du premier jour du mois de dépôt de la demande, et par périodes de trois mois. Chaque trimestre, une déclaration de ressources doit être effectuée par les allocataires. Tout changement de situation impliquant

une modification du montant de l'allocation prend effet à compter du premier jour du mois au cours duquel s'est produit l'événement, et cesse à compter du mois suivant. Si les ressources du foyer sont supérieures au revenu garanti (plafond) durant quatre mois consécutifs, une radiation de la liste des bénéficiaires du RSA intervient à compter du premier jour du mois suivant cette période de quatre mois.

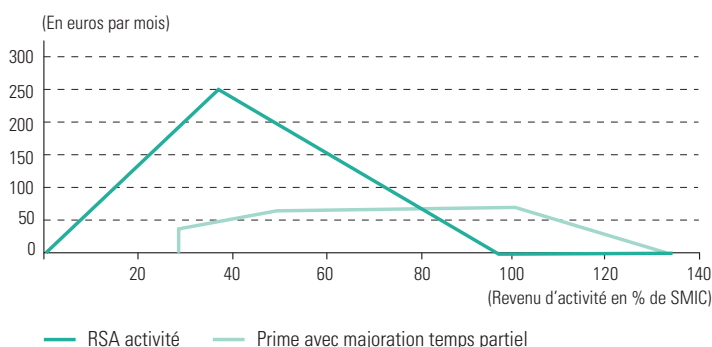
Les bénéficiaires du RSA (l'allocataire et son conjoint) sont soumis à une obligation de recherche d'emploi si les ressources du foyer sont inférieures au montant du RSA socle, s'ils sont sans emploi ou si leur salaire mensuel moyen est inférieur à 500 €. Ils sont alors orientés vers un parcours professionnel (Pôle emploi avec l'élaboration d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi ou le cas échéant un autre organisme de placement), ou vers un parcours social impliquant la conclusion d'un contrat d'engagement réciproque (CER) en termes d'insertion. L'orientation vers un parcours social est temporaire et a vocation à déboucher sur un parcours professionnel, avec réexamen de la situation des bénéficiaires à l'issue d'un délai de six mois à un an.

2.2. La prime pour l'emploi

Moins directement centrée sur les publics les plus en difficulté, la PPE (en cours de réforme) est un crédit d'impôt attribué une fois par an aux foyers fiscaux dont au moins un des membres déclare des revenus d'activité inférieurs à un certain seuil et dont les revenus sont modestes. Ainsi :

- pour en bénéficier, chaque personne du foyer doit déclarer un revenu d'activité d'au moins 3 743 € sans dépasser un plafond de 17 451 € pour les contribuables isolés ou les couples bi-actifs, et de 26 572 € pour les personnes lorsqu'un des membres du couple n'exerce pas d'activité professionnelle et pour les contribuables isolés élevant seul(e)s leur(s) enfant(s). Le revenu fiscal de référence (RFR) du foyer ne doit en outre pas dépasser 6 251 € pour la première part de quotient familial des personnes seules et 32 498 € pour les deux premières parts de quotient familial des personnes soumises à imposition commune, ces limites étant accrues de 4 490 € pour chacune des demi-parts suivantes ;
- les droits individuels à la PPE vont pour un temps plein de 288 € à 961 € (pour un revenu d'activité égal à 1 040 € par mois), puis décroissent ensuite pour s'annuler à un niveau de revenu d'activité de 1 454 € mensuels. Ces barèmes n'ont pas été modifiés depuis 2007, conduisant à une diminution régulière du nombre de bénéficiaires. Le RSA activité versé l'année n s'impute sur la PPE calculée en $n + 1$ pour les foyers simultanément éligibles aux deux dispositifs ;
- en cas de travail à temps partiel, le revenu d'activité déclaré est converti en équivalent temps plein et la prime pour l'emploi est ensuite majorée, son montant étant par exemple multiplié par 1,85 pour l'exercice d'un emploi à mi-temps (graphique 24).

Graphique 24 - Montant de la PPE et du RSA activité en 2010 pour une personne seule bénéficiant d'une allocation logement



Source : DREES, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2013.

Les jeunes peuvent bénéficier du dispositif lorsque leurs revenus individuels d'activité et les ressources du foyer fiscal auquel ils se rattachent remplissent les conditions précitées. Si l'articulation entre le PPE et la RSA ne conduit au bénéfice d'une PPE résiduelle que pour les personnes ayant des revenus d'activité supérieurs à 80 % du SMIC, les jeunes en bénéficient plus fréquemment, dans la mesure où les moins de 25 ans n'ont, sauf dans les cas particuliers énumérés plus haut, pas accès au RSA.

2.3. Les aides dispensées par les fonds d'aide aux jeunes (FAJ)

Les fonds d'aide aux jeunes (FAJ), créés en 1989, sont destinés à aider financièrement les jeunes de 18 à 25 ans qui connaissent des difficultés et ne peuvent bénéficier d'une aide dans le cadre du RSA. La mise en place des FAJ dans les départements a été rendue obligatoire en 1992. Les FAJ délivrent des aides financières ponctuelles et facultatives, dont l'objectif est de « *favoriser l'insertion sociale ou professionnelle* » de ces jeunes et, le cas échéant, de leur apporter des secours temporaires de nature à « *faire face à des besoins urgents* ».

Les aides délivrées par les FAJ recouvrent des formes différentes mais sont le plus souvent individuelles. Elles prennent la forme de soutiens financiers ou d'actions d'accompagnement du jeune dans sa démarche ou son projet d'insertion. Les FAJ peuvent également financer, seuls ou avec les apports d'autres partenaires, des actions collectives. Ils subventionnent aussi parfois d'autres fonds ou organismes œuvrant auprès d'un public jeune.

Initialement copilotés par l'État et le conseil départemental, les FAJ ont été décentralisés en 2005 : le conseil départemental assure désormais la gestion et le financement du fonds, il peut confier tout ou partie de cette gestion à des communes ou des groupements de communes.

2.4. Les dispositifs d'accompagnement assortis de soutiens financiers

2.4.1. Les contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)

Mis en œuvre par le réseau des missions locales, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) a pour objectif d'accompagner les jeunes en grande difficulté vers un emploi durable ou dans un projet de création d'activité.

Peuvent bénéficier d'un CIVIS les jeunes âgés de 16 à 25 ans (jusqu'à leur 26^e anniversaire) qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle, et ont abandonné leurs études avant l'obtention de la licence ou d'un diplôme de niveau équivalent. Un accompagnement personnalisé est assuré pour chacun par un référent unique, et peut être renforcé pour les jeunes sans aucune qualification et ceux inscrits en tant que demandeurs d'emploi depuis plus de 12 mois au cours des 18 derniers mois.

Cet accompagnement fait l'objet d'un engagement contractuel et formalisé par un écrit entre le jeune et la mission locale, agissant au nom de l'État. Le contrat est conclu pour un an, renouvelable de façon expresse pour un an au maximum, à l'exception des jeunes sans qualification (niveau VI et V bis), pour lesquels le CIVIS peut être prolongé jusqu'à l'accès à l'emploi durable ou jusqu'à leur 26^e anniversaire.

Le CIVIS peut être assorti d'une aide financière facultative, ponctuelle et soumise à conditions. Pour en bénéficier, les jeunes doivent avoir entre 18 et 25 ans, et ne percevoir aucune rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage ni aucune allocation. L'aide est proposée par le responsable qui suit le jeune bénéficiaire, et son montant varie suivant l'appréciation de sa situation personnelle. Il ne peut excéder 15 € par jour, ou 450 € sur un mois ou 1 800 € sur un an (150 € mensuels).

2.4.2. Les expérimentations de dispositifs d'accompagnement et de soutien financier renforcés

Trois expérimentations successives ont, par ailleurs, été entreprises, consistant à coupler un dispositif d'accompagnement vers l'insertion professionnelle renforcé pour les jeunes les plus en difficulté, et une allocation de soutien financier : il s'agit du contrat d'autonomie de la politique de la ville et du revenu contractualisé d'autonomie, auxquels a succédé, depuis octobre 2013, le dispositif de la Garantie Jeunes.

2.4.2.1. L'expérience des contrats d'autonomie de la politique de la ville

Mis en place dans le cadre du plan Espoir banlieues en 2008, le contrat d'autonomie était un dispositif d'accompagnement vers l'emploi, la formation ou la création d'entreprise à destination des jeunes de 16 à 25 ans en recherche d'emploi résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'accompagnement était réalisé par des opérateurs publics ou privés, sélectionnés par appels d'offres. Le dispositif visait l'accompagnement de 60 000 jeunes vers l'emploi ou la formation sur la période 2008-2012 : d'abord calibré pour 45 000 contrats

dans 35 départements jusqu'en 2011, il a été prolongé en 2012 dans 11 départements pour 15 000 contrats supplémentaires. Il n'a pas été reconduit en 2013.

Le contrat comprenait une phase d'accompagnement de six mois, renouvelable une fois, au cours de laquelle le signataire recevait une bourse de 300 € par mois, versée directement par l'opérateur et pouvant être suspendue si le jeune ne respectait pas les termes de son contrat.

2.4.2.2. L'expérimentation d'un revenu contractualisé d'autonomie

L'expérimentation d'un revenu contractualisé d'autonomie (RCA) a été prévue par la loi du 30 décembre 2009, et précisée par un décret du 31 janvier 2011. Elle se déclinait en deux volets : l'un destiné aux jeunes en insertion accompagnés par les missions locales (RCA-ML), l'autre aux jeunes diplômés d'au moins une licence et inscrits depuis plus de six mois à Pôle emploi (RCA-JD).

Elle visait à expérimenter le versement d'une allocation mensuelle, cumulable avec d'éventuelles ressources d'activité, dans le cadre d'un contrat d'accompagnement signé pour une durée déterminée. Les deux volets de l'expérimentation différaient par le public visé, les acteurs de la mise en œuvre et la durée du contrat.

L'expérimentation RCA-ML a été lancée dans 82 missions locales. Entre avril et juin 2011, les conseillers de ces missions locales ont pu proposer aux jeunes majeurs éligibles au CIVIS, un RCA pour une durée de deux ans, avec un accompagnement du même type que celui du CIVIS renforcé.

L'idée du dispositif était de sécuriser financièrement le parcours des jeunes pendant les deux ans de contrat. Alors que les jeunes en CIVIS reçoivent une allocation ponctuelle, ne pouvant excéder en moyenne 150 € par mois, les bénéficiaires du RCA percevaient automatiquement une allocation mensuelle dégressive : 250 € la 1^{re} année du contrat ; 240 € le 1^{er} trimestre de la 2^e année du contrat ; 180 € le 2^e trimestre de la 2^e année du contrat ; 120 € le 3^e trimestre de la 2^e année du contrat ; 60 € le 4^e trimestre de la 2^e année du contrat.

Le montant de l'allocation était modulé en fonction du montant des ressources mensuelles d'activité du jeune. Les jeunes pouvaient de nouveau la percevoir s'ils perdaient leur emploi.

2.4.2.3. Le lancement expérimental de la Garantie Jeunes

Un dispositif expérimental de Garantie Jeunes concernant les jeunes de 18 à 25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET) et connaissent une grande précarité a été annoncé dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de décembre 2012.

Il vise notamment à permettre à ces jeunes l'accès à de premières expériences professionnelles et leur propose un accompagnement renforcé vers l'emploi, combiné à une allocation d'un montant équivalant au revenu de solidarité active pendant les périodes où le jeune est sans emploi ni formation.

L'expérimentation a été lancée, fin 2013, au bénéfice de 10 000 jeunes sur 10 sites géographiques (41 missions locales), des contingents de bénéficiaires

ayant été fixés pour chacun d'entre eux. Elle sera étendue à 50 000 jeunes au cours de l'année 2015, une cible de 100 000 ayant été annoncée à l'horizon 2017.

3. La situation des jeunes au regard de ces dispositifs

3.1. Le caractère limitatif et segmenté des dispositifs de soutien accessibles aux moins de 25 ans

Les jeunes de moins de 25 ans ne peuvent, lorsqu'ils sont en difficulté, bénéficier de dispositifs de soutien au revenu que dans des conditions limitatives et segmentées selon les dispositifs :

- soit pour des montants très limités et attribués dans le cadre du CIVIS ;
- soit comme ayants droit d'une famille éligible au RSA ou à certaines prestations familiales lorsqu'ils sont considérés comme à charge ;
- soit lorsqu'ils ont eux-mêmes des enfants nés ou à naître, ou ont un conjoint de plus de 25 ans ;
- soit à travers le RSA jeunes actifs, lorsqu'ils ont travaillé pendant une période relativement longue ;
- soit enfin lorsqu'ils habitent sur des territoires particuliers, et sont reconnus comme éligibles à l'expérimentation de la Garantie Jeunes.

Ces limites, cette segmentation et la montée en charge progressive de la Garantie Jeunes continuent à potentiellement laisser à l'écart des jeunes n'ayant pas ou plus de droits aux allocations de chômage, qui ne peuvent obtenir immédiatement un emploi, et dont les familles ne peuvent leur apporter des aides financières favorisant leur accès à l'autonomie.

3.2. Le RSA : non-recours, trajectoires de passage, volatilité du montant

D'après les statistiques fournies par la CNAF, les bénéficiaires (allocataires et conjoints) du RSA étaient au 31 décembre 2013, en France métropolitaine, près de 176 000 parmi les 16-24 ans, et plus de 483 000 chez les 25-29 ans, soit respectivement 7,1 % et 19,6 % de l'ensemble des bénéficiaires du dispositif en métropole.

Ces quelque 659 000 bénéficiaires du RSA âgés de 16 à 29 ans se répartissaient entre :

- 426 600 bénéficiaires du RSA socle seul (28 % de l'ensemble de ses bénéficiaires), dont 115 500 âgés de moins de 25 ans ;
- 72 600 bénéficiaires des RSA socle et activité (24 % de l'ensemble), dont 18 500 âgés de moins de 25 ans ;
- 159 800 bénéficiaires du RSA activité seul (25,1 % de l'ensemble), dont 42 000 âgés de moins de 25 ans.

Parmi eux, 121 200 bénéficiaient du RSA majoré lié à la situation de parent isolé d'un jeune enfant. Seulement 8 700 percevaient de façon spécifique le « RSA jeunes » (dont 5 700 pour sa seule composante « activité »), chiffre en recul depuis 2011.

Parmi les jeunes bénéficiaires du RSA âgés de moins de 25 ans, 41 400 ont moins de 21 ans (35 400 pour le RSA socle), et 134 600 entre 21 et 24 ans (98 600 pour le RSA socle). Ils ont des enfants dans plus de huit cas sur dix, et ils sont logiquement nombreux à percevoir la majoration pour isolement (35,8 % contre 18,4 % de l'ensemble des 16-29 ans), mais ce sont aussi parfois des conjoints d'allocataires de plus de 25 ans.

Les jeunes du RSA bénéficiaires du RSA âgés de 25 à 29 ans sont, au contraire, la moitié à vivre seuls sans enfants, tandis que 14,3 % sont en couple et 22 % chefs de famille monoparentale (dont 52,6 % percevant la majoration pour isolement).

La CNAF a publié en décembre 2013 une typologie des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et aux devoirs en cinq profils types : fin d'études, fin de droits au chômage, femmes en situation d'isolement, plus de 55 ans et passé non connu. Ainsi :

- les moins de 29 ans forment logiquement environ 9 dixièmes des bénéficiaires du premier groupe (au total 15 % des bénéficiaires) : il s'agit en général de diplômés, qui ont dans 56 % des cas un diplôme du supérieur, et restent en majorité hébergés par leur famille ;
- les jeunes femmes en situation d'isolement sont également nombreuses (21 % de la population étudiée) : les moins de 25 ans en représentent près de 30 % et les 25-29 ans également près de 15 % ; ces jeunes femmes ont souvent peu d'expérience de travail, des problèmes de garde d'enfants et sont plutôt hébergées à titre temporaire ;
- les jeunes de moins de 29 ans sont enfin moins nombreux au sein du groupe des allocataires en fins de droits (35 % de la population étudiée), dont près de la moitié sont des chômeurs de longue durée, mais ils en représentent quand même plus du tiers.

D'un autre côté, les jeunes de 16 à 24 ans peuvent appartenir à des foyers qui perçoivent le RSA et dont ils sont enfants à charge :

- près de 351 000 d'entre eux étaient dans ce cas à la fin 2013, dont 38,4 % âgés de 16 à 17 ans, 40 % âgés de 18 à 20 ans, et 21,6 % de 21 à 24 ans ; ils représentaient au total 18,5 % de l'ensemble des enfants à charge des familles allocataires RSA ;
- un point frappant est la part particulièrement importante de ceux qui appartiennent à des foyers monoparentaux : ils sont plus des deux tiers à être dans ce cas, ce qui constitue une proportion encore plus élevée que celle observée pour les enfants plus jeunes à charge de foyers allocataires (dont un peu plus de 61 % relèvent de familles monoparentales). Les familles de ces jeunes ne bénéficient toutefois que très rarement de la majoration pour isolement, ciblée sur les parents de jeunes enfants ou récemment devenus seuls.

Enfin, et alors que 6,7 millions de foyers fiscaux ont bénéficié de la PPE en 2011, 18 % de ces ménages avaient une personne de référence âgée de moins de 30 ans (7 % de moins de 25 ans et 11 % de 25 à 29 ans).

Trois sujets majeurs apparaissent concernant les jeunes bénéficiaires du RSA.

3.2.1. Le non-recours

Les études réalisées sur le non-recours font apparaître pour les moins de 30 ans des taux de non-recours tant au RSA socle qu'au RSA activité qui, tout en restant élevés, sont un peu inférieurs à la moyenne (respectivement 28 % contre 36 % pour le RSA socle seul, et 63 % contre 68 % pour le RSA activité). Mais le non-recours apparaît en même temps globalement plus marqué en cas d'instabilité de l'éligibilité.

3.2.2. Des trajectoires de passage

Les jeunes allocataires du RSA (âgés de moins de 25 et de 25 à 29 ans) connaissent des trajectoires plus instables au sein du dispositif, avec des basculements plus fréquents à la fois entre les composantes socle et activité (dans un sens ascendant ou descendant) et vers la sortie du dispositif.

3.2.3. La volatilité du montant

Les jeunes allocataires peuvent également être confrontés à la volatilité du montant de la prestation, lié au réexamen des droits qui intervient au mois le mois à chaque changement de situation professionnelle ou familiale. La majorité de ces changements étant signalée aux CAF avec un décalage, la prise en compte de ces informations de manière rétroactive engendre souvent des indus et des rappels. Selon une étude de la CNAF, les indus nets engendrés un mois donné concernent globalement 6 % des allocataires, sachant que les rappels en concernent 8 %. Les indus nets détectés, qui peuvent avoir plusieurs causes, s'expliquent dans 68 % des cas par une modification des ressources, dans 47 % des cas par un changement de situation professionnelle et, dans 15 % des cas, par un déménagement. Ces éléments ne sont pas ventilés par âge, mais on peut supposer que les jeunes, du fait de l'instabilité de leurs situations, sont particulièrement sujets à la fragilisation et à la complexité induites par cette variabilité de la prestation.

3.3. Les fonds d'aide aux jeunes : des aides ponctuelles

En 2011, d'après les remontées d'informations effectuées par la DREES, 98 000 jeunes avaient obtenu une aide financière individuelle par les conseils départementaux au titre des FAJ et 139 000 aides ont été versées à ce titre, certaines jeunes en grande difficulté en ayant perçu plusieurs. Ils étaient dans 35 % des cas âgés de moins de 21 ans, et dans 45 % des cas de 21 à 23 ans.

Il s'agit le plus souvent d'aides ponctuelles, dont le montant moyen était de 205 €, et s'échelonnait entre 150 € et 250 € dans la moitié des départements. Plus d'une aide sur deux correspondait à un besoin alimentaire (avec un montant

moyen de 137 €), les autres concernant principalement la formation (pour un montant moyen de 311 €), le transport ou le logement.

69 % de ces aides concernaient des jeunes n'habitant plus chez leurs parents, dont 35 % avaient un logement autonome, 18 % étaient hébergés par des tiers et 9 % étaient en grande précarité (résidence en centres d'hébergement, à l'hôtel, ou sans-abri).

57 % des aides étaient à cet égard attribuées à des chômeurs, et 54 % à des jeunes sans aucune ressource financière, y compris des aides de leur famille.

3.4. Le CIVIS : un faible effet vers l'emploi durable

Le CIVIS a concerné, entre sa création en 2005 et la fin 2012, 1,4 million de jeunes de 16 à 25 ans. En 2012 comme en 2011, environ 170 000 jeunes sont entrés dans le dispositif, contre 213 000 en 2010. En raison de cette inflexion, en décembre 2012, moins de 220 000 jeunes étaient en cours d'accompagnement (contre 282 000 en 2010).

Les entrants sont environ un quart à avoir au moins le baccalauréat, et 45 % à signer un CIVIS renforcé, destiné aux jeunes les moins qualifiés, dont la part a toutefois diminué au sein du dispositif.

Le gouvernement a annoncé la mobilisation des fonds européens pour permettre l'accès de 68 000 jeunes en difficulté au CIVIS renforcé sur une période de deux ans dans les régions où le taux de chômage des jeunes dépasse 25 %.

Les taux de sorties à 12 mois sont de 73 % pour les jeunes entrés en 2011, dont 20 % vers l'emploi durable (taux un peu inférieur pour les 16-21 ans).

Parmi les jeunes sortants du CIVIS (173 000 en 2012), un quart sort vers l'emploi durable, tandis qu'un autre quart abandonne et, pour un tiers, l'accompagnement n'est pas renouvelé.

3.5. Les bénéficiaires des dispositifs expérimentaux : des résultats mitigés

3.5.1. Les contrats d'autonomie de la politique de la ville

Ces contrats ont au total bénéficié à 58 000 jeunes dans 35 départements entre 2008 et 2013.

Trois quarts d'entre eux avaient déjà travaillé. Sept sur dix avaient un niveau de formation inférieur ou équivalant au CAP-BEP.

D'après une enquête réalisée par la DARES, à l'issue de l'accompagnement, 42 % des signataires de 2009 avaient accédé à un emploi ou une formation, ces emplois étant dans deux tiers des cas des CDI ou des CDD de plus de six mois. L'accès à l'emploi dépend toutefois largement du niveau de formation et de la nature de l'accompagnement.

A contrario, 58 % des jeunes signataires ont soit rompu ou abandonné le contrat (19 %), soit en sont sortis sans solution (39 %).

3.5.2. Le revenu contractualisé d'autonomie (RCA)

L'expérimentation a au total bénéficié à environ 5 000 jeunes entrés dans le dispositif entre avril et juin 2011, et a donné lieu à des rapports d'évaluation dans le cadre du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse.

L'évaluation quantitative a été menée à partir du suivi de deux groupes tirés au sort : parmi les jeunes bénéficiaires du CIVIS auxquels le RCA a été proposé, 80 % l'ont accepté, le « groupe de contrôle » étant, quant à lui, resté en CIVIS. Les jeunes suivis en RCA se sont, d'après les enquêtes réalisées, davantage investis dans leur accompagnement par les missions locales : ils s'y sont prêtés plus longtemps (60 % étaient encore suivis un an plus tard, contre 30 % de bénéficiaires du CIVIS seul), et ils s'en sont plus souvent déclarés satisfaits. Les efforts de recherche d'emploi et de formation ont été assez équivalents dans les deux groupes. Aucune différence sensible n'a été observée dans les taux d'emploi au bout d'un an. Cependant, pour les jeunes bénéficiant du RCA, on observe un taux d'emploi à temps complet légèrement inférieur en cas de perception de l'allocation.

L'étude qualitative réalisée par le CREDOC montre, quant à elle, une appréciation positive de la part des jeunes bénéficiaires sur la question relative à l'attribution d'une allocation assortie de contreparties et susceptible de déclencher une « mise en mouvement » et un « sentiment de responsabilité ». Ils ont accepté sans difficulté la déclaration mensuelle de ressources, et ont apprécié l'apport des rendez-vous mensuels auxquels ils étaient conviés, alors qu'il s'agissait au début pour eux d'une simple obligation administrative. Ils ont perçu l'allocation comme un élément de sécurisation important et comme un moyen d'accéder à davantage d'autonomie, notamment pour pouvoir se déplacer mais aussi participer aux frais du foyer. Ils se sont, en revanche, déclarés fragilisés par le caractère dégressif de l'allocation. Ils ont eu des difficultés à apprécier les sommes qu'ils continueraient à percevoir en même temps qu'une formation ou un emploi.

L'évaluation du RCA pour les jeunes diplômés du supérieur (500 bénéficiaires) fait apparaître des perceptions moins claires sur une allocation perçue tantôt comme une aide à la recherche d'emploi, tantôt comme l'ébauche d'un « revenu d'autonomie », mais sans que son niveau soit forcément adapté à la situation réelle des jeunes, selon qu'ils sont ou non soutenus par leur famille.

4. Les réformes récentes et leurs effets

Les réformes récentes que constituent le RSA jeunes actifs et la mise en place de la Garantie Jeunes montrent à cet égard une volonté d'élargissement de ces dispositifs de soutien aux jeunes de moins de 25 ans, mais avec des conditions qui leur conservent une portée limitée.

4.1. Le RSA jeunes

L'extension du RSA aux jeunes de 18 à 24 ans n'ayant pas la charge d'un enfant ou d'un enfant à naître est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2010 en France métropolitaine et le 1^{er} janvier 2011 dans les DOM.

Les conditions d'éligibilité diffèrent de celles du droit commun, avec une condition spécifique de durée d'activité antérieure. Celle-ci nécessite de pouvoir justifier d'une activité professionnelle pendant au moins deux ans à temps plein (soit au moins 3 214 heures) au cours des trois années précédant la date de la demande.

Les activités salariées et non salariées sont prises en compte comme les heures d'activité occasionnelle ou réduite accomplies pendant des périodes de chômage ayant donné lieu au maintien des allocations chômage et les heures d'activité accomplies dans le cadre d'un contrat de volontariat dans les armées. Les périodes de stage ne sont en revanche pas prises en compte, ni les périodes de chômage. Mais elles peuvent prolonger le délai de référence de trois ans dans la limite de six mois.

Ces conditions s'avèrent très restrictives, compte tenu des parcours des jeunes sur le marché du travail : le dispositif spécifique du RSA jeunes ne concernait en juin 2013 qu'un peu plus de 8 000 jeunes, dont 71 % au titre de la composante « RSA activité seul ».

4.2. Le dispositif de Garantie Jeunes

Le dispositif de Garantie Jeunes concernant les jeunes de 18 à 25 ans révolus, qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (*NEET, Neither in Employment nor in Education or Training*) et sont en situation de précarité, a été annoncé dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de décembre 2012. Il a été institué par un décret d'octobre 2013 à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2015.

Ce dispositif propose un accompagnement renforcé vers l'emploi, avec une allocation d'un montant équivalent au RSA pendant les périodes sans emploi ni formation. L'accompagnement vise notamment à permettre l'accès à de premières expériences professionnelles pour qu'il construise progressivement un projet professionnel.

Pour bénéficier de la garantie, les jeunes doivent souscrire à plusieurs conditions :

- avoir entre 18 et 25 ans révolus ;
- ne pas vivre chez leurs parents ;
- ne pas recevoir de soutien financier de leur part ;
- ne pas être étudiants, et n'être ni en formation ni en emploi ;
- ne pas dépasser un certain niveau de ressources.

Toutefois, à titre exceptionnel, certaines jeunes ne remplissant pas ces critères peuvent prétendre à la garantie :

- les étudiants en formation ou en emploi dont la situation est porteuse d'un risque de rupture ;
- les jeunes âgés de 16 à 18 ans pour lesquels la Garantie Jeunes constitue un appui adapté au parcours vers l'autonomie ;
- les jeunes dont le niveau de ressources dépasse le plafond lorsque leur situation le justifie.

La décision d'attribution de la Garantie appartient à une commission constituée dans chaque territoire participant à l'expérimentation. Les territoires retenus pour cette première phase pilote ont été fixés par un arrêté⁷¹.

Le principe de la libre adhésion du jeune a été retenu. Il est formalisé dans le cadre d'un engagement réciproque signé par le jeune et le référent de la mission locale. Le jeune s'engage à s'investir pleinement, à suivre un accompagnement personnalisé, à rechercher des opportunités d'emploi et à accepter les mises en situation professionnelles, ainsi qu'à déclarer chaque mois ses ressources d'activité.

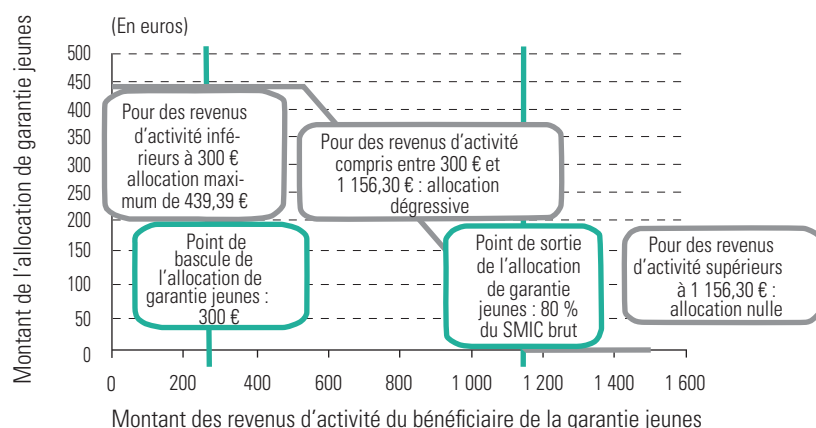
Le jeune bénéficie d'une aide mensuelle dont le montant est l'équivalent de celui du RSA pour une personne seule. Lorsque les ressources du bénéficiaire ne dépassent pas 300 €, l'aide est intégralement cumulée avec ces dernières. Au-delà du seuil de 300 €, l'allocation est dégressive linéairement. Le jeune ne touche plus l'allocation lorsque le total de ses ressources d'activité atteint 80 % du montant du SMIC brut. Les allocations chômage et les indemnités de stage sont intégrées dans la base des ressources prises en compte.

Les jeunes allocataires du RSA à titre principal ne sont pas éligibles à la Garantie Jeunes, tandis que les enfants à charge, mais aussi les conjoints d'allocataires du RSA peuvent en bénéficier, sachant que le montant de la Garantie n'est alors pas pris en compte pour le calcul des droits à RSA.

Si le montant de la Garantie Jeunes correspond au montant forfaitaire du RSA pour une personne seule après application du forfait logement (439,39 € mensuels), il n'est pas « familialisé », et donc pas majoré si le bénéficiaire est en couple. Sa dégressivité (constance jusqu'à des revenus d'activité de 300 € mensuels, puis décroissance jusqu'à 80 % du SMIC) est en outre un peu différente de celle du RSA (graphique 25).

71 Les missions locales concernées sont les suivantes : Montluçon, Moulins et Vichy, Cournon-d'Auvergne, Clermont-Ferrand, Thiers et Ambert (Allier et Puy-de-Dôme), Narbonne, Carcassonne et Limoux (Aude), Marseille, Berre-l'Étang, Martigues et La Ciotat (Bouches-du-Rhône), Évreux, Bernay, Val-de-Reuil et Vernon (Eure), Brest, Morlaix, Quimper et Centre Ouest Bretagne (Finistère), Agen, Marmande et Villeneuve-sur-Lot (Lot-et-Garonne), Avignon, Carpentras, Pertuis et Valréas (Vaucluse), Remiremont et ses vallées, Épinal, Plaine des Vosges et Saint-Dié (Vosges), Bobigny, Drancy, Le Blanc-Mesnil, Bondy, Montreuil et Pantin (Seine-Saint-Denis), Saint-Benoît, Saint-Denis, Saint-Paul et Sud Réunion (Réunion).

Graphique 25 - Barème de la Garantie Jeunes au 1^{er} janvier 2014



Source : DGCS.

L'expérimentation a été lancée au bénéfice de 10 000 jeunes, un objectif de 50 000 ayant été annoncé par le Premier ministre pour 2015. Ces objectifs cibles se traduisent actuellement par des contingents limitatifs de bénéficiaires fixés au niveau de chaque mission locale. Un objectif de généralisation à 100 000 jeunes sur l'ensemble du territoire en 2017 a toutefois été affirmé. Cette expérimentation donnera lieu à une procédure spécifique d'évaluation, dans le cadre d'une commission présidée par Jérôme GAUTIÉ.

Chapitre 11

Les droits à retraite

1. La situation des jeunes face à la constitution de droits à retraite

La constitution de droits à retraite est naturellement une préoccupation de long terme pour les jeunes. Ceux-ci, âgés aujourd'hui de 16 à 29 ans bénéficieront au plus tôt de leur retraite dans trente, voire quarante ou cinquante ans.

De plus, ce n'est que lorsque la retraite est liquidée qu'un bilan peut être réalisé. On ignore en effet ce que sera la carrière future du jeune et, par conséquent, les salaires qui seront pris en compte dans le calcul de sa retraite.

Enfin, entre le moment où les droits se constituent et celui de la liquidation, les règles du système de retraite peuvent être plusieurs fois modifiées. Par exemple, trois réformes ont, en 2003, 2010 et 2014, allongé les durées nécessaires pour obtenir le taux plein dans les régimes de base. Les constats d'aujourd'hui reposent donc sur l'hypothèse conventionnelle du maintien du droit existant.

Une analyse peut néanmoins être menée à partir du constat des droits acquis à 30 ans. Les jeunes qui auront accumulé peu de droits depuis la sortie de la formation initiale risquent d'obtenir une retraite faible et, s'ils n'ont validé qu'un nombre insuffisant de trimestres d'assurance, ils n'obtiendront le taux plein qu'à l'âge annulant la décote. C'est le cœur de l'analyse menée dans ce chapitre.

On rappelle enfin que l'enjeu n'est pas uniquement le niveau de la retraite future de chaque jeune. Il porte aussi sur l'adhésion des jeunes au système de retraite par répartition, puisque celui-ci repose sur une solidarité intergénérationnelle. Or la confiance des jeunes dépend en partie de ce qu'ils peuvent espérer retirer du système, même si les estimations données aujourd'hui sont empreintes de fragilité.

2. La couverture du risque retraite

Les droits à retraite sont la contrepartie de cotisations assises sur les revenus professionnels. On se référera donc pour les jeunes en emploi salarié, dans le secteur privé ou public, ou non salarié aux descriptions classiques des systèmes de retraite de base et complémentaires.

Pour les jeunes dont le statut n'est pas une activité professionnelle à temps plein, on rappelle brièvement des cinq points suivants :

1/Il existe une possibilité de surcotisation salariale et patronale ouverte aux salariés à temps partiel sur la rémunération correspondant au temps plein, nécessitant donc l'accord de l'employeur.

2/Les contrats d'apprentissage et les contrats aidés (contrats de professionnalisation, CUI-CAE, emplois d'avenir) prennent la forme de CDI et de CDD donc conduisent à cotisation et à validation retraite. Les périodes de stage pour la partie de la gratification supérieure à la gratification minimale peuvent être validées (dans le régime de base). Le service civique est validé dans le régime de base.

3/Les études n'ouvrent pas droit à validation de retraite, mais il existe une possibilité d'acheter jusqu'à 12 trimestres correspondant aux années d'études supérieures dans le régime de base.

4/Les systèmes de retraite comportent des validations de périodes non travaillées donc non cotisées qui concernent les jeunes quand ils sont dans cette situation : maladie, maternité, invalidité, accident du travail, chômage indemnisé, chômage non indemnisé pour le seul régime de base (6 trimestres si pas d'activité préalable, 1 an en cours de carrière, 5 ans si 20 ans de cotisations et plus de 55 ans).

5/Comme on l'a vu dans le chapitre 7, le fait d'éduquer un jeune enfant ouvre droit à validation de tout ou partie de ces périodes dans le régime de base.

Ne bénéficient au final d'aucuns droits à retraite, les jeunes bénéficiaires du RSA, d'un CIVIS, de la Garantie Jeunes, et les jeunes inactifs ne bénéficiant pas de ces allocations.

3. Les problèmes de couverture rencontrés par les jeunes

Les études réalisées à partir de l'échantillon interrégimes de cotisants de la DREES montrent que la durée d'assurance validée par les actifs à 30 ans est plus faible pour les générations d'après les années 1960, tout du moins jusqu'à la génération 1974 et pour les hommes, en raison de l'allongement de la durée des études et des difficultés d'insertion de début de carrière⁷². À 30 ans le nombre de trimestres validé par la génération 1978 (dernière génération observée) est en moyenne de 31 trimestres, alors qu'il était de 40 trimestres pour la génération 1954 et de 42,6 trimestres pour la génération 1950. De fortes différences existent selon le « nombre des transitions » vécues par les jeunes et leurs trajectoires d'emploi plus ou moins heurtées, passant plus ou moins par le chômage et l'inactivité. Les différences avec les générations précédentes se sont surtout creusées pour les ouvriers de sexe masculin, tandis que les différences entre les hommes et les femmes se sont au contraire résorbées.

⁷² La mission n'a pu distinguer le poids relatif de ces deux causes.

3.1. Le recul de l'âge de début de carrière et la diminution des trimestres et des points validés par les jeunes avant 25 et 30 ans jusqu'à la génération née en 1974

L'échantillon interrégimes de cotisants (EIC) 2009 permet de dresser un panorama des droits à retraite acquis au 31 décembre 2009 par les affiliés nés entre 1942 et 1986, au travers des durées d'assurance validées auprès de l'ensemble des régimes de base du système de retraite français⁷³. Les durées d'assurance validées ne représentent qu'une partie de l'acquisition des droits pris en compte pour le calcul du montant de la pension de retraite, car elles ne tiennent pas compte de certains trimestres qui ne sont intégrés qu'au moment de la liquidation des droits. C'est le cas de la majoration de durée d'assurance (MDA) de deux ans par enfant au régime général, d'un an par enfant dans la Fonction publique pour les femmes, mais aussi de la plupart des périodes militaires ou de certaines périodes d'apprentissage ou de chômage non indemnisé.

3.1.1. Le recul de l'âge de début de carrière jusqu'à la génération née en 1974⁷⁴

L'âge théorique moyen de début de carrière des générations 1942 à 1950 baisse avant de connaître une hausse constante jusqu'à la génération 1974. Des générations 1950 à 1974, on passe de 19,8 à 22,9 ans.

L'âge moyen de première validation de quatre trimestres la même année progresse de 20,8 ans pour la génération 1954 à 23,4 ans pour la génération 1974.

L'explication essentielle est la prolongation de la scolarité et des études.

En effet, l'âge de la fin de scolarité obligatoire a été porté à 16 ans à partir de la génération née en 1953. Puis, le processus d'allongement des études après le baccalauréat pour les générations nées à partir de la fin des années 1960 a entraîné une hausse de l'âge de fin d'études d'environ un an entre 1986 et 1996 pour se stabiliser autour de 21 ans. Ainsi, 23,7 % des personnes nées en 1950 et 29,9 % de celles nées en 1954 ont validé entre 51 et 60 trimestres à 30 ans. Cela correspond à un début de carrière entre 15 et 17 ans. Cette proportion diminue ensuite, passant de 17,1 % pour les individus nés en 1962 à seulement 2,9 % pour ceux nés en 1974.

Une deuxième explication se réfère aux difficultés d'insertion sur le marché du travail. Les jeunes nés de la fin des années 1950 jusqu'au début des années 1960, encore peu concernés par la prolongation des études, ont été pénalisés par la montée du chômage à partir de la fin des années 1970. Leurs aînés ont au contraire bénéficié de conditions d'entrée sur le marché du travail plus favorables.

73 L. Salembier, « Les durées d'assurance validées par les actifs pour leur retraite », *Études et résultats* n° 842, juin 2013.

74 Éléments du n° 842 d'*Études et résultats* de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques et d'une analyse complémentaire des services de l'ARRCO.

L'âge de début de carrière semble se stabiliser à partir de la génération 1974, puisqu'il est légèrement inférieur pour la génération 1978 (22,8 au lieu de 22,9 ans).

3.1.2. La diminution des trimestres validés dans les régimes de base et des points validés dans les régimes complémentaires avant 30 ans, jusqu'à la génération née en 1974

3.1.2.1 Une diminution sensible jusqu'à la génération née en 1974

La durée d'assurance validée en début de carrière varie nettement selon les générations. Avant 30 ans, cette durée n'a cessé de croître jusqu'à la génération née en 1950, passant de 37,8 trimestres pour la génération née en 1942 à 42,6 trimestres pour celle née en 1950.

Pour les générations nées entre 1954 et 1974, elle passe de 40,5 trimestres à 30,6 trimestres.

Les points ARRCO acquis avant 30 ans diminuent également, passant pour les générations nées en 1954 et 1974, de 651 à 479 pour les hommes et de 486 à 375 pour les femmes. Outre le recul d'entrée dans la vie active, une diminution du rendement des régimes, pas totalement compensée par la hausse du taux de cotisation obligatoire et les rémunérations moindres des jeunes générations ont pu contribuer à cette diminution.

Les trimestres validés au titre du chômage indemnisé varient, à 30 ans, de zéro pour la génération 1942 à 2,2 trimestres pour celle née en 1966, avant de baisser à 1,5 trimestre pour celle née en 1978. Ces écarts entre générations s'expliquent par la montée du chômage dans les années 1980 qui, depuis, s'est maintenu à un niveau élevé. Les personnes nées en 1974 et 1978 bénéficient cependant de l'amélioration conjoncturelle de la fin des années 1990. Elles ont ainsi validé, à 30 ans, moins de trimestres au titre du chômage indemnisé que leurs aînés directs.

3.1.2.2. Une légère augmentation pour les générations suivantes

À la demande de l'IGAS, la DREES a approfondi l'analyse des durées validées à 25 ans et à 30 ans, pour les générations nées en 1974, 1978 et 1982.

À 25 ans, les hommes nés en 1974 et ayant été présents sur le marché du travail avant 25 ans ont validé en moyenne 15,3 trimestres. Les jeunes femmes ont validé en moyenne au même âge 14,5 trimestres. Cette durée validée à 25 ans est plus élevée pour les générations plus récentes et atteint 17 trimestres pour les hommes nés en 1982, et 15,9 pour les femmes nées cette même année.

Les trimestres validés par les hommes le sont majoritairement au titre de l'emploi : en moyenne, les trimestres cotisés représentent, selon la génération, 93 % à 94 % des trimestres validés par les hommes et 85 % à 86 % de ceux validés par les femmes. Le reste est composé de trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et de trimestres assimilés.

Les trimestres d'AVPF sont marginaux pour les hommes, mais ils représentent en moyenne 9 % à 10 % des trimestres validés par les femmes. Si on les

ajoute aux trimestres cotisés au titre de l'emploi, le cumul représente 94 % à 95 % des trimestres validés par les femmes. On se rapproche donc de la part que les trimestres validés au titre de l'emploi représentent pour les hommes.

Les trimestres de chômage représentent, selon la génération, 5 % à 6 % des trimestres validés par les hommes à 25 ans, et 4 % à 5 % de ceux validés par les femmes. Enfin, les trimestres validés au titre de la maladie sont assez marginaux.

À 30 ans, les hommes de la génération 1974 ont validé en moyenne 30,7 trimestres, et les femmes 30,4 trimestres. Ceux et celles de la génération 1978 ont validé respectivement 31,5 et 30,6 trimestres à 30 ns, ce qui confirme la légère augmentation observée à 25 ans.

Les trimestres cotisés au titre de l'emploi représentent, selon la génération, 93 % et 94 % des trimestres validés par les hommes et 81,3 % et 81,8 % de ceux validés par les femmes. Pour les femmes, les trimestres validés au titre de l'AVPF représentent en moyenne 13 % des trimestres validés à 30 ans, pour la génération 1974 comme pour la génération 1978.

Un phénomène équivalent est observé pour les points validés avant 30 ans par l'ARRCO, dont le nombre augmente légèrement entre les générations 1974 et 1978.

3.2. La réduction progressive de l'écart des trimestres, mais pas des points, validés entre les hommes et les femmes

Tableau 59 - Trimestres et points validés par les hommes et les femmes, en fonction des années de naissance

Génération	Nombre de trimestres (régimes de base) validés avant 30 ans			Nombre de points (régimes complémentaires) validés avant 30 ans		
	Hommes	Femmes	Écart (%)	Hommes	Femmes	Écart (%)
1954	40,35	36,78	9,7	651	486	34
1966	32,95	31,26	3,5	542	423	28,1
1974	28,49	28,11	1,2	479	375	27,7
1978	29,19	28,66	1,8	517	392	31,9

Source : IGAS, à partir des notes de la DREES et de l'AGIRC et de l'ARRCO.

Quelle que soit la génération considérée, la durée moyenne validée par les hommes est supérieure à celle des femmes. Cependant, cet écart tend à se réduire pour les jeunes générations en raison notamment de la plus large participation des femmes au marché du travail. Avant 30 ans, les hommes de la génération 1942 ont validé en moyenne 27,7 % de trimestres de plus que leurs homologues féminins. Cette différence en faveur des hommes n'est plus que de 8,2 % pour la génération née en 1958, et de 1,8 % pour celle née en 1978.

Près de 94 % des trimestres validés par les hommes nés entre 1942 et 1986 et 81 % de ceux validés par les femmes de ces mêmes générations sont des trimestres cotisés au titre de l'emploi. Le reste est composé de trimestres

validés au titre de l'AVPF et de trimestres dits « assimilés », validés sans salaire porté au compte de l'assuré.

La proportion moyenne de trimestres non cotisés diffère selon le genre : quels que soient la génération considérée et l'âge, elle n'excède jamais 10 % pour les hommes, tandis qu'elle varie, après 30 ans, de 4 % à 25 % des trimestres validés suivant les générations considérées pour les femmes. Pour les générations plus récentes, nées à partir de 1966, les durées non cotisées représentent en moyenne 7 % du total des trimestres validés pour les hommes et 19 % pour les femmes. La différence est essentiellement imputable à l'AVPF qui, chez les femmes, représente 13 % de la durée totale validée. La proportion de femmes bénéficiaires augmente au fil des générations : elle passe de 26,3 % pour la génération 1942 à 41,6 % pour la génération 1950 et à 46,8 % pour la génération 1966. La durée moyenne validée au titre de l'AVPF augmente également. Les femmes nées de 1950 à 1966, dont la carrière a débuté après l'instauration de l'AVPF (1972) valident en moyenne 10 à 12 trimestres utiles au titre de l'AVPF.

Pour toutes les générations, c'est essentiellement en première partie de carrière, aux âges habituels de la maternité, que les femmes valident ce type de trimestres. En termes de durée d'assurance, l'AVPF permet de compenser entre 60 % et 70 % de ces interruptions (source : CNAV).

La réduction de l'écart des trimestres validés entre les hommes et les femmes ne s'accompagne pas d'une réduction équivalente des points validés dans les régimes complémentaires. Les différences de rémunérations moyennes, d'une part, et la validation de trimestres dans les régimes de base, sans validation de points dans les régimes complémentaires dans plusieurs situations, d'autre part, expliquent cette divergence des évolutions.

3.3. L'augmentation du nombre des personnes potentiellement concernées par l'âge d'annulation de la décote

D'après une étude réalisée par la DREES pour le Conseil d'orientation des retraites, la part des individus pouvant espérer, à 30 ans, atteindre le nombre de trimestres d'assurance permettant un départ au taux plein, à l'âge minimal d'ouverture des droits à retraite, diminue fortement entre les générations 1954 et 1978 : elle passe de 69 % des individus de la génération 1954, à 30 % de ceux de la génération 1978.

La part des individus pouvant atteindre ce nombre de trimestres entre l'âge d'ouverture des droits et l'âge d'annulation de la décote augmente de 19 % de la génération 1954 à près de la moitié de la génération 1978. Enfin, la part des individus qui ne pourront atteindre la durée minimum avant l'âge d'annulation de la décote (« carrière incomplète ») augmente de 10 points entre les générations 1954 et 1978 pour atteindre 22 %.

La part des femmes ayant validé suffisamment de trimestres pour atteindre le taux plein augmente au fil des générations : elles représentent 45 % du groupe pour la génération 1942 et 70 % pour la génération 1978, alors que la

part de femmes parmi les affiliés avant 30 ans (tous groupes confondus) est stable au fil des générations, autour de 50 %.

Si l'on ne tenait pas compte des majorations de durée d'assurance pour enfant(s), la part des femmes au sein du groupe serait stable au fil des générations : elles représenteraient 37 % de ce groupe pour la génération 942, 41 % pour la génération 1978.

Les personnes concernées par l'âge d'annulation de la décote ont plus souvent, à l'âge d'observation, un faible niveau de salaire annuel. Elles appartiennent plus souvent au premier quartile de salaire de leur génération. Ces personnes ont des années de carrière incomplètes avant 30 ans, et donc potentiellement un salaire annuel plus faible à 30 ans.

Les individus n'ayant validé aucun trimestre de chômage indemnisé sont paradoxalement surreprésentés dans le groupe de personnes qui devront attendre l'âge d'annulation de la décote, et ce quelle que soit la génération considérée. En effet, ils débutent leur carrière plus tard que les autres (à partir de la génération 1954), peut-être en raison d'études plus longues.

À 30 ans, les femmes n'ayant pas validé de trimestres d'AVPF sont surreprésentées, pour toutes les générations, dans le sous-groupe de personnes ne pouvant partir à la retraite avant l'âge d'annulation de la décote.

3.4. L'incertitude sur l'inscription des jeunes à Pôle emploi au sortir de la formation initiale et la transmission des données aux régimes de retraite

Le chômage non indemnisé en début de carrière peut permettre de valider 6 trimestres au régime général, depuis la loi du 9 novembre 2010, à condition d'être inscrit comme demandeur d'emploi (4 trimestres auparavant). Il est cependant probable que la plupart des jeunes ignorent cette disposition.

Le décret n° 2011-934 du 1^{er} août 2011 a parallèlement supprimé, pour les périodes de chômage non indemnisé à compter du 1^{er} juillet 2012, la capacité pour l'assuré de produire, à l'appui de sa demande de validation une déclaration sur l'honneur signalant qu'il était dans cette situation. Les échanges dématérialisés entre Pôle emploi et la CNAV ne concernent actuellement que les périodes de chômage indemnisé. Des travaux sont menés pour étendre ces échanges aux périodes de chômage non indemnisé, mais avec à l'heure actuelle des incertitudes sur la prise en compte de ces périodes.

3.5. Les effets des périodes de précarité ou d'inactivité sur les salaires reportés au compte

L'essentiel des mesures prises par les pouvoirs publics porte sur les durées d'assurance. Il est probable que certains assurés subiront, au moment du départ en retraite, les conséquences sur leur montant de pension des années de transition avec de faibles revenus : salaires peu importants reportés au compte (si les débuts de carrière difficiles ne sont pas ensuite gommés par la

règle des 25 meilleures années), faiblesse des points acquis dans les régimes complémentaires.

Les dispositifs de périodes assimilées comportent ou non selon les cas un mécanisme de report au compte. Ainsi, les périodes de chômage, indemnisé ou non, ne sont pas prises en compte pour la détermination du salaire annuel moyen par le régime général et les régimes alignés. En revanche, un salaire forfaitaire est reporté au compte pour les périodes d'AVPF.

3.6. Le cas des polyactifs

Un autre problème, dont l'importance ne peut être appréciée que dans une perspective plus longue, concerne les salaires portés au compte, s'agissant des polypensionnés, sachant que la réforme récente n'a amélioré la coordination des règles de calcul des droits à pension que pour les polypensionnés des régimes alignés. Le problème concerne en particulier les polypensionnés qui débutent leur carrière dans le secteur privé avant d'accéder à un autre régime (du type fonction publique), et dont les événements de début de carrière entrent dans le calcul du salaire de référence établi à partir des 25 meilleures années. Ce problème engendre de la complexité et des inégalités de droits en cas de mobilités interprofessionnelles.

4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes

4.1. Des réformes substantielles

Parallèlement à l'allongement du nombre de trimestres requis pour obtenir une retraite à taux plein, les lois successives ont aménagé des possibilités de validation de trimestres n'ayant pas donné lieu à cotisation, en poursuivant plusieurs objectifs :

- tenir compte d'une entrée plus tardive sur le marché du travail, notamment des étudiants ;
- mieux prendre en considération les trajectoires heurtées, surtout en début de carrière ;
- améliorer la situation des femmes.

4.1.1. La prise en compte des périodes de chômage non indemnisé en début de carrière et des congés de maternité dans le salaire annuel moyen reporté au compte

La loi du 9 novembre 2010 a progressivement porté à 62 ans l'âge d'ouverture des droits à la retraite et augmenté la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le taux plein.

Elle a également modifié deux règles relatives au chômage indemnisé et aux congés de maternité :

- la première période de chômage non indemnisée ouvre droit à 6 trimestres de validation, au lieu de 4 antérieurement. Cette mesure vise les jeunes qui peinent à entrer dans la vie active après leurs études ;
- les indemnités journalières (IJ) de maternité versées pendant les congés de maternité sont prises en compte (à hauteur de 125 % de leur montant) dans le salaire moyen servant de base au calcul de la retraite du régime général (retraite de base). Auparavant, ce n'était pas le cas : un congé de maternité pouvait faire baisser la moyenne des salaires perçus cette année-là. Ce dispositif s'applique aux congés de maternité ayant débuté à compter du 1^{er} janvier 2012. Si l'employeur a complété les indemnités journalières maternité pour assurer un maintien du salaire pendant les congés de maternité, ce complément de salaire est retenu dans le calcul du salaire moyen.

4.1.2. L'amélioration de la prise en compte des périodes d'études et d'interruption de carrière

La loi du 20 janvier 2014, qui porte progressivement, en fonction de l'année de naissance, à 43 ans la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le taux plein (pour les personnes nées en 1973), introduit aussi des mesures favorables aux jeunes soit parce qu'elles leur sont spécifiquement destinées, soit parce que les jeunes sont particulièrement concernés par les situations visées.

Ces mesures comprennent notamment :

- la validation d'un trimestre avec 150 heures de SMIC au lieu de 200 (décret n° 2014-349 du 19 mars 2014 relatif à la validation des périodes d'assurance vieillesse au titre du versement des cotisations), à compter du 1^{er} janvier 2014. Désormais, il suffit de travailler un peu plus d'un mois, payé au SMIC, pour valider un trimestre ;
- le report de cotisations non utilisées pour valider un trimestre sur l'année suivante ;
- l'extension de la validation des périodes de formation professionnelle aux chômeurs qui ne relèvent plus du régime d'assurance chômage. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2015, l'ensemble des stagiaires de la formation professionnelle voient leurs trimestres de formation assimilés à des périodes d'assurance, dans les mêmes conditions que les périodes de chômage indemnisé ;
- la meilleure prise en compte des trimestres d'interruption au titre du congé de maternité. À compter du 1^{er} janvier 2014, autant de trimestres sont validés que de périodes de 90 jours de congé de maternité ;
- la validation de tous les trimestres d'apprentissage grâce à la révision de l'assiette de cotisation des apprentis et à une prise en charge complémentaire du Fonds de solidarité vieillesse, en cas d'insuffisance des cotisations ;

- la prise en compte possible des périodes de stage, pour les étudiants, dans la limite de deux trimestres et sous réserve du versement de cotisations et d'une demande formulée dans les deux ans qui suivent le stage ;
- l'abaissement du barème de rachat des années d'études si la demande est présentée dans les dix années qui suivent la fin des études.

4.2. Des limites structurelles

4.2.1. Des mesures limitées aux régimes de base

Plusieurs dispositifs permettent d'acquérir des droits uniquement dans les régimes de base : stages pendant la formation initiale lorsque la gratification est supérieure à la gratification minimale, stages de la formation professionnelle lorsque le jeune n'est pas un demandeur d'emploi indemnisé, service civique. Les jeunes n'acquiescent pas de points dans les régimes complémentaires.

Ils bénéficieront cependant d'un « effet rebond », puisque les régimes complémentaires tiennent compte de la date du taux plein dans le calcul de leurs pensions. Si l'assuré n'a pas obtenu le taux plein dans le régime de base, il peut obtenir sa retraite complémentaire, mais une minoration est appliquée.

4.2.2. Peu de succès pour les mesures de rachat de trimestres ou de points

La connaissance par les assurés des dispositifs qui leur permettent de racheter des trimestres n'est pas acquise si une communication n'est pas faite sur le sujet. Cela est d'autant plus vrai que le bénéfice de la mesure est encadré dans une période stricte de mise en œuvre.

Pour la plupart de ceux qui ont l'information, le rachat des années d'études ou des périodes de stages ne constitue pas une priorité, tant qu'ils ne s'approchent pas de leur départ en retraite. Cela explique sans doute le faible succès de ces mesures.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, le régime général a réceptionné moins de 100 000 demandes d'évaluation de versement pour la retraite et a notifié environ 38 000 versements⁷⁵. Un rachat a porté en moyenne sur 6 trimestres. Les acheteurs étaient majoritairement des hommes (à 83,1 %) disposant de revenus supérieurs au plafond de la sécurité sociale dans 75,3 % des cas. Depuis l'origine du dispositif, l'option « taux » a été choisie par 51,4 % des acheteurs et l'option « taux et durée », plus onéreuse, par 46,6 %. Une combinaison des deux options a été demandée par 2,1 % des acheteurs. Dans 55,5 % des cas, les trimestres rachetés portent sur des périodes d'études, dans 31,8 % sur des périodes incomplètes et dans 13,8 % sur un mélange de périodes. 9,8 % des versements notifiés ont été effectués en vue d'un départ en retraite anticipée.

Parmi les 38 000 versements notifiés depuis 2004, environ 3 % proviennent d'assurés qui avaient moins de 30 ans au moment de la demande.

⁷⁵ Source : note établie par la direction statistiques, prospective et recherche de la CNAV pour la mission IGAS.

Pour les régimes ARRCO et AGIRC, les rachats au titre des périodes d'études ont été quasi inexistants.

4.2.3. Des mesures limitées aux périodes postérieures à l'entrée en vigueur de la loi

Des mesures prises récemment par les pouvoirs publics en faveur des jeunes portent en règle générale sur les périodes postérieures à la loi les ayant créées. Ainsi, à titre d'exemple, à compter du 1^{er} janvier 2015, l'ensemble des stagiaires de la formation professionnelle verront leurs trimestres de formation assimilés à des périodes d'assurance, dans les mêmes conditions que les périodes de chômage indemnisé.

Toute une partie des personnes nées à compter de 1973, auxquelles s'appliquera l'exigence d'une durée validée de 43 ans (durée maximale exigée à ce jour) pour obtenir le bénéfice du taux plein, ne bénéficieront pas de ces mesures. Elles ne pourront ni racheter à tarif réduit une année d'étude, ni valider deux trimestres de stage, ni valider leurs éventuelles périodes de formation professionnelle et ne bénéficieront que partiellement des autres mesures.

Tableau 60 - Mesures de la loi du 20 janvier 2014 - périodes prises en compte

Mesure	Texte d'application	Périodes prises en compte
Validation d'un trimestre avec 150 heures SMIC	Décret n° 2014-349 du 19 mars 2014	Postérieures au 31 décembre 2013
Report de cotisations non utilisées pour valider un trimestre sur l'année suivante	Texte à paraître	À préciser
Extension de la validation des périodes de formation professionnelle aux chômeurs qui ne relèvent plus du régime d'assurance chômage	Texte à paraître	Postérieures au 31 décembre 2014
Meilleure prise en compte des trimestres d'interruption au titre du congé de maternité	Décret n° 2014-566 du 30 mai 2014	Postérieures au 31 décembre 2013
Validation de tous les trimestres d'apprentissage grâce à la révision de l'assiette de cotisation des apprentis et à une prise en charge complémentaire du Fonds de solidarité vieillesse, en cas d'insuffisance des cotisations.	Texte à paraître	Postérieures au 31 décembre 2013
Rachat à tarif dérogatoire d'années d'activité incomplète pour les apprentis	Texte à paraître	Comprises entre le 1 ^{er} juillet 1972 et le 31 décembre 2013
Prise en compte possible des périodes de stage, pour les étudiants, dans la limite de deux trimestres et sous réserve du versement de cotisations et d'une demande formulée dans les deux ans qui suivent le stage.	Texte à paraître	Postérieures au 31 décembre 2013
Abaissement du barème de rachat des périodes d'études si la demande est présentée dans les dix années qui suivent la fin des études, dans la limite de quatre trimestres.	Texte à paraître	À préciser

Source : IGAS, à partir des éléments communiqués par la Direction de la sécurité sociale.

4.2.4. L'impossibilité d'apprécier précisément aujourd'hui les effets futurs de ces mesures, à l'exception du passage de 200 à 150 heures pour valider un trimestre

L'efficacité des mesures introduites par la loi du 20 janvier 2014 pour mieux prendre en compte pour la retraite les périodes d'études, de stages ou

d'apprentissage est liée à la fois à la carrière ultérieure des bénéficiaires potentiels et aux évolutions possibles du droit.

Cependant, la DREES a estimé, pour l'IGAS, l'impact de l'assouplissement des conditions d'acquisition des trimestres, la condition d'heures exigées pour valider un trimestre diminuant de 200 heures rémunérées au SMIC à 150 heures rémunérées au SMIC.

Les effets de cette réforme ont été évalués en appliquant de manière rétrospective les règles introduites aux assurés de la génération 1978, sur l'ensemble de leur carrière, en mesurant l'augmentation de la durée validée à 30 ans. Cette estimation s'appuie sur l'échantillon interrégimes de cotisants 2009 (EIC), qui rassemble les éléments de carrière et les éléments relatifs aux droits de retraite d'un échantillon issu du Répertoire national d'identification des personnes physiques au 31 décembre 2009.

La réforme a un impact significatif sur l'acquisition de trimestres par les jeunes assurés relevant du régime général ou des régimes alignés, puisqu'elle porte le nombre moyen de trimestres validés jusqu'à 30 ans à 32,8, soit une augmentation de 1,7 trimestre.

Cette augmentation moyenne se décompose en :

- une diminution de 0,1 trimestre de la durée validée à 30 ans, consécutive à la mesure de plafonnement à 1,5 SMIC des rémunérations mensuelles prises en compte pour le calcul de la durée d'assurance ;
- puis en une augmentation moyenne de 1,3 trimestre résultant du passage de la condition d'acquisition de 200 heures de SMIC à 150 heures de SMIC ;
- et, enfin, en une augmentation moyenne de 0,5 trimestre faisant suite à l'instauration du mécanisme de report de cotisation.

L'augmentation ne profite pas de manière uniforme aux jeunes assurés. Les gains de durée validée se répartissent de la façon suivante : 28 % des jeunes assurés bénéficient d'une augmentation de la durée validée à 30 ans de 1 trimestre, 20 % d'une augmentation de 2 trimestres, 13 % d'une augmentation de 3 trimestres, et 14 % d'une augmentation de 4 trimestres ou plus. En revanche, la réforme est neutre pour 24 % des jeunes assurés et entraîne une diminution du nombre de trimestres validés à 30 ans pour 1 % d'entre eux, du fait du plafonnement à 1,5 SMIC des rémunérations prises en compte.

De plus, la durée validée à 30 ans par les hommes progresse en moyenne de 1,8 trimestre, la durée validée moyenne à 30 ans atteignant à 33,3 trimestres après réforme, soit un gain très légèrement supérieur à celui obtenu par les femmes (+ 1,7 trimestre en moyenne, pour une durée validée moyenne à 30 ans de 32,3 trimestres après réforme).

Enfin, les assurés s'insérant sur le marché du travail entre 23 et 27 ans sont ceux qui gagnent en moyenne le plus de trimestres validés (plus de 2 trimestres), ceux s'insérant avant ces âges ou après gagnant moins de trimestres (1,5 trimestre ou moins). Ce résultat peut s'expliquer par le fait que certaines personnes entrant sur le marché du travail entre 23 et 27 ans ont pu connaître des périodes d'emploi de courte durée pendant leurs études et bénéficient donc plus de la réforme.

Chapitre 12

Une approche par cas types de trajectoires de jeunes au regard de leurs droits à protection sociale

Ce chapitre analyse seize trajectoires types de jeunes sur une période de quinze années (entre 16 et 30 ans), recouvrant la situation de neuf jeunes et des variantes pour sept d'entre eux. Cette démarche, inédite à la connaissance de l'IGAS et des organismes ayant participé aux travaux, a deux objectifs.

Elle permet en premier lieu de proposer une vision concrète et sur la durée de la protection sociale des jeunes en complément des analyses statistiques globales et de l'examen des dispositions juridiques statiques applicables aux intéressés.

Elle permet en second lieu, en comparant les différents parcours, de mettre en avant nombre de particularités de notre système de protection sociale concernant les conditions d'ouverture de droits à prestations et l'impact des modalités de calcul retenues sur le niveau des prestations versées.

1. Le recours aux cas types : portée et méthode

La portée du recours aux cas types doit être circonscrite (1). L'approche retenue nécessite d'être présentée pour éviter au lecteur d'éventuelles erreurs d'analyse ou des incompréhensions (2). Enfin, le caractère hautement conventionnel de ce mode de recours aux cas types doit être particulièrement souligné (3).

1.1. Les modalités générales de recours aux cas types

Le recours aux cas types constitue une pratique fréquente pour analyser les effets des politiques publiques. S'agissant des jeunes et de leurs parcours d'autonomie, l'IGAS a pu apprécier l'opportunité d'approches de cette nature concernant l'adaptation des politiques aux besoins des usagers au travers notamment d'une étude de la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPPA) concernant les parcours d'information suivis par les jeunes ou d'une enquête conduite, sous l'égide de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), sur les jeunes suivis par la mission locale de Strasbourg⁷⁶.

Les études de référence produites par le CEREQ concernant les trajectoires de générations de jeunes sortants du système de formation initiale ont également

⁷⁶ Cf. Travaux conduits par la DJEPVA dans le cadre de la préparation du plan priorité jeunesse, 2012 (documents internes) et mission locale pour l'emploi de Strasbourg et COMPAS, « Le suivi d'une cohorte de primo-entrants à la MLPE de Strasbourg », décembre 2012

constitué un élément largement utilisé par l'IGAS (*cf.* chapitres 1 et 2). Ces études conduisent *in fine* à dresser, à partir de l'analyse des données statistiques, des « profils types » de jeunes établis en fonction de leur niveau ou de leur situation d'études et de leur insertion sur le marché de l'emploi⁷⁷.

L'approche par parcours types permet ainsi de souligner les contraintes rencontrées par certaines catégories de jeunes dans le cadre de leurs parcours et, le cas échéant, d'identifier les politiques publiques susceptibles de les accompagner dans leur trajectoire d'autonomie.

Il convient néanmoins de différencier, d'une part, les situations ou parcours types établis à partir de travaux statistiques (analyse de données et classification automatique) et, d'autre part, la construction plus qualitative de trajectoires types destinées à éclairer la décision publique.

La première approche est celle employée par le CEREQ. Elle consiste, à partir d'analyses statistiques s'appuyant sur des critères jugés pertinents (dits « variables actives de l'analyse ») à regrouper les individus d'un échantillon représentatif de la population, au sein de catégories les plus homogènes possible.

La seconde approche est plus pragmatique. Elle correspond aux travaux assurés par la DJEPVA et la mission locale de Strasbourg. Elle consiste à identifier différentes catégories de jeunes pour mieux répondre à leurs besoins d'accompagnement et d'information. Si cette démarche est basée sur des observations de terrain et des données statistiques, elle ne repose pas sur une analyse cherchant une représentativité de la population étudiée. Elle s'attache avant tout à modéliser des trajectoires correspondant aux besoins formulés aux guichets des services publics afin de mieux répondre aux attentes.

Une troisième modalité est également mobilisée dans le champ des politiques sociales : le Conseil d'orientation pour les retraites recourt ainsi fréquemment à des carrières types afin d'apprécier les droits à retraite de certains individus et d'analyser les impacts des réformes sur des situations particulières. Le comité de suivi des retraites – installé en 2014, et chargé d'apprécier les modalités de mise en œuvre des réformes pour les retraites au travers d'un avis annuel – doit ainsi, dans ses travaux, également apprécier les impacts des réformes sur certaines de ces carrières types.

La démarche retenue par l'IGAS se situe à la confluence de ces différentes approches dont elle s'est largement inspirée : fondamentalement, le choix des cas types ne repose pas sur une recherche de profils représentatifs de la situation des jeunes dans leur ensemble, mais plutôt de trajectoires singulières susceptibles de produire des enseignements s'agissant de la protection sociale offerte aux jeunes.

77 *Cf.* par exemple, CEREQ, « Quand l'école est finie, enquête 2010 », 2012.

1.2. La méthode retenue par l'IGAS

1.2.1. Une démarche construite en étroite association avec les organismes contributeurs

Un groupe *ad hoc* a été constitué afin de déterminer et de valider les trajectoires retenues puis de procéder aux calculs des droits. Ce groupe était constitué, outre des membres de l'IGAS, de représentants de l'INJEP, de la DJEPVA, de la DGEFP, de la CNAV, de la CNAF, de la CNAMTS, du GIE AGIRC-ARRCO, de l'UNEDIC, du HCF et du COR. Il s'est réuni à trois reprises afin de définir la méthode, de l'ajuster et de rapprocher les différents modes de calcul des droits eu égard aux étroites interdépendances de nombre d'entre eux (intégration des différentes ressources dans les calculs de différentes prestations ou droits notamment). Les membres du groupe ont revu ce chapitre.

1.2.2. Les modalités de détermination des trajectoires stylisées

Le groupe a retenu neuf trajectoires qui sont présentées de manière détaillée au point 2 de ce chapitre. Trois groupes ont été retenus : des jeunes ayant un parcours se caractérisant par une insertion rapide dans un emploi à temps plein à la suite de leur formation ; des jeunes ayant un parcours marqué par des difficultés d'insertion professionnelle au début de leur trajectoire avant de parvenir à une situation plus stable ; des jeunes au parcours caractérisé par des difficultés constantes d'insertion entre 16 et 30 ans.

Trois trajectoires ont été retenues pour chacun de ces groupes. Ont été pris en compte dans la construction de ces trajectoires :

- le sexe (quatre hommes et trois femmes) ;
- le niveau de diplôme initial ;
- les liens avec leur famille et les soutiens que leurs parents sont susceptibles de leur offrir ;
- le parcours professionnel (emploi à temps plein ou à temps partiel, CDD ou CDI, périodes de chômage ou d'interruption d'activité) ;
- la vie dans le foyer parental ou dans un logement autonome ;
- la vie seul(e) ou en couple ;
- la naissance d'enfants.

Pour déterminer ces trajectoires, les données statistiques disponibles (INSEE, CEREQ...) ont été mobilisées, notamment les niveaux de rémunération moyenne des jeunes entrants sur le marché du travail, puis les progressions salariales dont ils bénéficient, les prix des logements, les âges moyens d'obtention d'un CDI par les jeunes, de vie en couple, de la mère à la naissance du premier enfant ou, enfin, de départ du foyer parental pour occuper un logement autonome.

Tout en tenant compte de ces données, la construction des cas types s'écarte volontairement de ces valeurs moyennes afin de les rendre plus dynamiques et plus éclairants. Ainsi, les charges de logement retenues sont élevées et proches des valeurs observées en région Île-de-France. De même, la plupart des jeunes analysés bénéficient de rémunérations proches du SMIC. Enfin,

la décohabitation du foyer parental tout comme la naissance d'enfants interviennent, dans nombre de cas types, de façon précoce dans la trajectoire.

De même, les trajectoires retenues en matière d'insertion sur le marché du travail ne prétendent pas à la représentativité. Compte tenu du caractère déterminant de l'emploi pour l'accès des jeunes à une couverture sociale complète, les trajectoires ont été définies de manière à identifier des parcours caractéristiques, voire « idéal-typiques » :

- ceux de jeunes s'insérant rapidement dans l'emploi et y demeurant ;
- ceux caractérisés par une phase difficile d'insertion marquée par des périodes de chômage et des emplois de courte durée, à laquelle succède une phase de stabilisation dans un emploi à temps plein et en CDI ;
- enfin, des parcours se caractérisant par une forte et constante alternance entre des périodes d'activité et de chômage, voire une absence totale d'activité professionnelle (« décrocheur »).

Les différentes trajectoires prennent enfin en compte deux derniers paramètres :

- la naissance d'enfant, le cas échéant dans le cadre d'une variante, afin d'apprécier les effets d'une ou de plusieurs arrivées d'enfants dans un foyer⁷⁸ sur les droits à protection sociale ;
- la situation spécifique des femmes après la naissance d'un ou de plusieurs enfants et les effets d'une interruption totale ou partielle d'activité sur les droits sociaux des jeunes mères.

1.2.3. Les droits sociaux analysés

Les droits sociaux considérés sont strictement homogènes au champ retenu par les chapitres 3 à 11. Ont ainsi été appréciés les droits à :

- prestations en nature de l'assurance maladie de base et offertes par la couverture complémentaire ;
- prestations en nature et en espèces de l'assurance maternité ;
- prestations en nature et en espèces de l'assurance accidents du travail-maladies professionnelles ;
- prestations en espèces de l'assurance invalidité-décès ;
- revenu de solidarité active (socle et activité) ;
- prime pour l'emploi, compte tenu du lien fort entre ce crédit d'impôt et les autres dispositifs de garantie de ressources ;
- indemnisation au titre du chômage ;
- aides au logement au travers des prestations versées par la branche famille ;
- prestations de soutien aux familles (allocations familiales, prime à la naissance, complément familial, prestation unique d'accueil du jeune enfant...) ou de soutien aux mères interrompant leur activité suite à la naissance (complément de libre choix d'activité) ;
- retraite dans le régime de base et le régime complémentaire des salariés du secteur privé.

⁷⁸ Dans les trajectoires, des familles d'un ou de trois enfants ont été retenues afin d'apprécier « la prime au troisième enfant » caractérisant la politique familiale française. La constitution des familles de trois enfants repose ainsi, dans trois des foyers analysés, ce qui est pour le moins présomptueux, voire improbable, si la représentativité statistique était recherchée, sur la naissance de jumeaux.

1.2.4. Les modes de calcul des droits

Les droits ont été calculés à réglementation constante. Sont ainsi appliquées les législations en vigueur à la date de calcul, soit les dispositions applicables en 2014. Cette approche a permis de prendre en compte l'ensemble des réformes intervenues au cours des derniers mois et en particulier : les abaissements des montants minimaux de cotisation permettant d'ouvrir droit à prestations en espèces d'assurance maladie ou d'ouvrir droit à la validation d'un trimestre d'assurance vieillesse dans le régime de base⁷⁹, ainsi que la nouvelle convention d'assurance chômage, appliquée depuis octobre 2014.

1.2.4.1. Des hypothèses permettant de simplifier l'analyse et facilitant les comparaisons entre trajectoires

Dans les cas types ainsi construits, tous les jeunes envisagés sont, afin de faciliter l'analyse, nés le 1^{er} janvier 1998. De même, toutes les naissances d'enfant dans leurs foyers interviennent au 1^{er} janvier de l'année considérée. Les dernières années d'études prennent fin en décembre afin, là également, de faciliter les calculs. Tous ces paramètres sont d'ordre conventionnel et n'ont aucun effet, autre que de facilitation, sur les calculs de droits. Les périodes de maternité sont appréciées par rapport à la durée légale des congés prévus par la législation en cas de première naissance et de seconde naissance de jumeaux.

Les rémunérations retenues ont toutes été déterminées à partir des rémunérations minimales générales applicables en 2013 soit par rapport au SMIC (pas de prise en compte de *minima* spécifiques de branche dans des secteurs particuliers). Les rémunérations des contrats à durée déterminée comprennent les primes de précarité. Par souci de simplification, le temps de travail est standard (référence à un horaire de trente-cinq heures hebdomadaires) et annualisé, pour tous les cas envisagés, même s'agissant de contrats à durée déterminée. Les trajectoires d'apprentis sont construites sur la base des temps de travail maximaux et des rémunérations les plus importantes pouvant être offertes. Les conjoints ont, pour la plupart d'entre eux, des niveaux de rémunération équivalant à ceux des jeunes analysés.

Toutes les rémunérations figurant dans le présent chapitre constituent des salaires nets afin de refléter les montants dont disposent effectivement les jeunes ou foyers considérés. Le rapprochement avec certaines prestations calculées sur la base des rémunérations brutes (rentes AT-MP par exemple) peut donc faire apparaître des écarts importants qui doivent être appréciés au regard de l'approche conventionnelle retenue.

Tous les jeunes envisagés dans les cas types sont des salariés du secteur privé. Ils relèvent donc tous du régime général de sécurité sociale, de l'assurance chômage. Afin de faciliter les comparaisons, malgré des niveaux de rémunération parfois assez importants, tous sont considérés comme des non-cadres et ne relèvent donc, au titre de la retraite complémentaire, que de l'ARRCO.

79 S'agissant de l'assurance vieillesse, les rémunérations valeurs 2013 ont donc, le cas échéant, été revalorisées en valeur 2014 pour permettre l'application de ces nouveaux modes de validation des droits. Les dispositifs de validation de trimestres de chômage des jeunes en début de carrière, prévus par la réforme des retraites de 2013, n'ont pu être pris en compte faute de parution des textes d'application.

Enfin, les droits calculés sont des droits individuels. Ainsi, les droits auxquels le jeune accède au bénéfice de ses parents lors de sa vie dans le domicile familial n'ont pas été calculés ou pris en compte. Au contraire, les droits ont été calculés en partant du principe que tout changement de situation (activité professionnelle ou vie dans un logement autonome en particulier) conduisait le jeune à devenir autonome et donc, notamment, à assurer une déclaration individuelle au titre de l'impôt sur le revenu.

1.2.4.2. Des modalités spécifiques retenues pour les calculs des différents droits

Dans l'analyse sont distingués, d'une part, les revenus qui correspondent aux revenus d'activité (ces revenus sont déterminés pour le jeune et son éventuel conjoint) et, pour un cas, à un soutien financier des parents et, d'autre part, les ressources constituées de ces revenus et des prestations en espèces retenues dans le champ de l'étude. Cette approche permet de déterminer la part des prestations en espèces dans les ressources des jeunes et donc indirectement de mesurer l'impact, annuel ou sur l'ensemble des quinze années, des revenus issus de la protection sociale dont ils bénéficient.

Quatre types de droits sociaux sont en outre considérés, donnant lieu à des modes de prise en compte différents.

• Les droits appréciés tout au long de la trajectoire

Les droits à l'indemnisation chômage, au revenu de solidarité active, aux différentes prestations familiales, aux aides au logement et à la prime pour l'emploi sont calculés selon la situation de chaque jeune, au mois le mois, tout au long de la trajectoire. Pour simplifier, ils sont restitués ci-après en cumul annuel.

De même, les droits aux prestations en nature de l'assurance maladie ainsi que les droits à couverture complémentaire (couverture maladie universelle de base ou complémentaire ou bénéfice de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé) sont analysés tout au long de la trajectoire au regard de la situation de chaque jeune. Ils sont également présentés annuellement en mentionnant toutefois les éventuelles évolutions *infra*-annuelles de situation (changement de statut, conditions remplies pour bénéficier de la CMU ou de l'ACS...). Les développements consacrés à ces droits sont regroupés dans une section dénommée « Droits à assurance maladie », ce qui constitue un raccourci ou un abus de langage, ces dispositifs ne relevant pas *lato sensu* de l'assurance maladie.

Comme le soulignent les chapitres 3 et 4, la couverture maladie universelle de base constitue un dispositif permettant à toute personne résidant régulièrement en France de bénéficier d'une couverture socle au titre des prestations en nature ; la couverture maladie universelle complémentaire permet de bénéficier d'une protection complémentaire ; l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé consiste en une aide financière pour accéder à une couverture complémentaire. Ces deux derniers dispositifs ne sont pas des prestations d'assurance maladie mais sont financés par le Fonds CMU ; leur gestion est dévolue aux organismes d'assurance maladie. Les commentaires ci-après regroupent ces dispositifs afin

de permettre d'approcher globalement dans quelle mesure le jeune considéré bénéficie d'une couverture santé au titre des prestations en nature.

- **Les droits liés à la maternité ou à la naissance d'enfant**

Ces droits sont calculés, tout au long des trajectoires, selon la date de naissance de l'enfant. Les congés de maternité correspondent strictement au cadre prévu par la réglementation. Si les indemnités journalières sont calculées, toutes les mères envisagées dans les trajectoires ci-après bénéficient d'un maintien de salaire de leur employeur, afin de permettre la comparaison entre trajectoires de revenus. Dans la présentation retenue, le surcroît de prestations sociales perçu par le foyer est mis en valeur. Toutefois, cette présentation ne permet pas, par nature, d'apprécier les charges correspondant à la naissance d'un enfant. Une approche complémentaire englobant ces charges nécessiterait, par exemple, un raisonnement par unité de consommation. Elle n'a pas été conduite dans cet exercice, qui se limite à souligner un apport en prestations. Pour autant, cette approche ne doit pas donner à penser que la naissance d'un enfant correspond uniquement à « un enrichissement ».

- **Les droits calculés en cas de réalisation éventuelle d'un risque**

Les trajectoires ne comprennent aucun décès, aucun accident du travail ni survenance d'une maladie professionnelle. Elles ne comprennent pas davantage d'accident de la vie conduisant à l'incapacité professionnelle d'un jeune. Des calculs de droits ont néanmoins été opérés afin d'illustrer les effets de la réalisation d'un événement de cette nature (ci-après, « sinistre ») sur les droits à protection sociale.

La couverture accidents du travail-maladies professionnelles a ainsi été analysée, au titre tant des prestations en nature que des prestations en espèces⁸⁰, dans le cas d'un sinistre intervenant le 31 décembre de chaque année.

La même approche a été retenue en ce qui concerne les indemnités journalières maladie. Dans la présentation ont été retenus des arrêts d'une durée de six mois. Ces arrêts sont rapprochés des revenus d'activité du jeune considéré au cours de l'année écoulée qui sont divisés par deux afin d'obtenir un équivalent de rémunération sur six mois. Cette approche est conventionnelle : compte tenu des trajectoires discontinues des jeunes, la prise en compte de la moitié des revenus d'activité de l'année écoulée peut donner une image imparfaite de la situation réellement rencontrée et à partir de laquelle les droits ont été calculés (cas du jeune connaissant six mois de chômage et six mois d'activité notamment).

Les prestations en espèces au titre de l'invalidité, du décès et d'incapacités professionnelles liées à un accident du travail ou une maladie professionnelle ont, pour leur part, été calculées en cas de sinistre ou de constat de la situation au 31 décembre de la 31^e année de chaque jeune. Les droits ainsi calculés sont rapprochés de la dernière rémunération nette perçue par le jeune considéré.

⁸⁰ Comme précisé dans les différentes annexes relatives à chaque risque, le mode de calcul des indemnités en fonction des revenus d'activité précédent est classiquement assuré à partir des rémunérations brutes. La comparaison assurée dans le cadre de la présente annexe avec des rémunérations nettes doit être appréciée à cette aune. La précision est assurée dans les graphiques et tableaux correspondants.

L'approche par la rémunération nette, au-delà de ses éventuelles évolutions au cours de l'année, conduit à souligner un écart entre le niveau d'indemnisation et la rémunération précédemment perçue par le jeune considéré. En effet, les rentes et les pensions sont calculées à partir de la rémunération brute perçue par le salarié. Ce point est précisé dans la lecture des données au fil du chapitre. De plus, s'agissant du capital décès, lorsque le jeune considéré est en couple et avec des enfants, ce capital prend en compte cette configuration familiale.

• Les droits à retraite appréciés à l'issue de la trajectoire

Ces droits sont appréciés à 30 ans, donc au terme de la 31^e année.

S'agissant de l'appréciation des droits à retraite au régime général, dans l'exercice proposé, il n'est pas possible d'anticiper le montant de pension accordé à l'âge de départ en retraite pour chaque trajectoire. Compte tenu du rôle clé que joue en la matière le salaire annuel moyen des vingt-cinq meilleures années, une telle approche eût nécessité de poursuivre les trajectoires des jeunes au-delà de l'âge retenu, à savoir 30 ans. L'appréciation des droits à retraite se centre donc sur le nombre de trimestres validés dans le régime de base à cette date, compte tenu du fait que chaque assuré peut valider quatre trimestres par an et que ce paramètre influe directement sur les conditions de liquidation de sa future pension. Cette appréciation est assurée à 30 ans et déclinée de manière annuelle afin d'apprécier la chronique de constitution des droits au cours du parcours.

L'analyse consiste donc, dans un premier temps, à identifier le nombre de trimestres validés, approchés ici comme les trimestres validés à leur valeur minimale : depuis le 1^{er} janvier 2014, 150 heures rémunérées au SMIC permettent de valider un trimestre. Puis, dans un second temps, sont analysés et identifiés, d'une part, les périodes assimilées ayant permis de valider des trimestres (périodes de chômage, de maternité, validation au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer [AVPF]) et, d'autre part, le nombre de trimestres dits « cotisés ». Pour déterminer ce second aspect, les salaires cotisés au cours de l'année considérée sont rapprochés de la valeur minimale permettant de valider un trimestre, il en résulte un nombre équivalent de « trimestres cotisés ». Le rapprochement entre ces deux valeurs, proposé sous forme de graphes, a une dimension indicative : il permet d'apprécier dans quelle mesure la situation du jeune lui permettait, le cas échéant, de valider un certain nombre de trimestres « équivalent SMIC ». Au-delà, la différence entre les deux valeurs donne à voir, de manière indirecte, dans quelle mesure le salaire cotisé au cours de l'année considérée pèserait, le cas échéant, sur le salaire annuel moyen pris en compte au moment de la liquidation, soit le salaire se rapportant aux vingt-cinq meilleures années. Enfin, sur un autre plan, la liquidation des droits à retraite dans le régime de base à 30 ans ne prend en compte aucun des avantages familiaux prévus par la réglementation.

S'agissant des points validés à l'ARRCO, ceux-ci ont été calculés chaque année en prenant en compte les points validés au titre de périodes particulières (maternité et chômage). Ces points ont donné lieu, dans le cadre de la réglementation applicable, à un écrêtement. Enfin, les droits comprennent, le cas échéant, une simulation de l'impact à 30 ans de la majoration de points pour trois enfants. Celle-ci conduit à majorer de 10 % le nombre de points acquis à 30 ans.

1.3. Une démarche conventionnelle par nature ne devant pas conduire à oublier le caractère central de l'accès aux droits

Au-delà des éléments retenus dans les modes de calculs décrits ci-dessus, la démarche apparaît conventionnelle car elle consiste à projeter la réglementation actuelle sur les quinze années à venir. L'approche permet ainsi d'éclairer les évolutions pouvant être conduites afin d'éviter ou de limiter les effets non souhaités de la législation actuelle.

L'hypothèse conventionnelle la plus lourde est ponctuellement interrogée dans les développements ci-après. Toutes les trajectoires partent du principe d'un accès total et immédiat du bénéficiaire aux prestations auxquelles il a droit. Ainsi, la convention consiste à considérer que :

- tous les jeunes ont une pleine connaissance de leurs droits à protection sociale et sont en pleine capacité de les faire valoir en conduisant les formalités appropriées (parfois particulièrement complexes) dans les délais idoines (de nature à leur permettre notamment de bénéficier de prestations dès le premier jour de leurs droits) ;
- de même, tous les organismes de protection sociale apprécient correctement la situation du demandeur et sont en mesure de procéder à la liquidation des droits et au versement des prestations dès le premier jour où le jeune remplit les conditions.

Cette démarche conventionnelle est propre à la démarche retenue. Elle ne doit pas pour autant donner à penser que ces deux types de difficultés n'existent pas.

2. Les neuf cas types de trajectoires de protection sociale des jeunes : une approche stylisée des droits à protection sociale

L'approche retenue a été de retenir des trajectoires significatives et idéaltypiques. Les variables retenues à titre principal dans le cadre de la détermination des différentes trajectoires sont :

- le niveau de diplôme et le *cursus* scolaire, universitaire ou en apprentissage ; ces éléments ont, dans ces trajectoires stylisées, un effet en matière d'insertion professionnelle et de niveau de rémunération, et conditionnent pour partie la capacité du jeune envisagé à quitter le foyer parental ;
- des événements concrétisant la trajectoire d'autonomisation du jeune par rapport au foyer parental le conduisant à s'en émanciper (décohabitation, voire rupture) et, dans nombre de cas, à constituer un foyer autonome (vie en couple, naissance d'un enfant) ;
- la trajectoire d'insertion professionnelle (obtention plus ou moins rapide d'une situation stable concrétisée par un CDI ou, *a contrario*, alternance de périodes de chômage et d'activité en CDD) et les niveaux de revenus correspondants (rémunération stable au cours de la période ou évolution de la rémunération au cours de la période).

Le tableau 61 recense les principales caractéristiques de ces différents cas types et présente, le cas échéant, pour chaque trajectoire, celle à laquelle elle peut, à titre principal, être comparée⁸¹.

Tableau 61 - Les trajectoires retenues par la mission

Dénomination	Contenu	Trajectoire à rapprocher
Marie Jeune mère diplômée et insérée vivant en couple	Parcours « réussi » Logement autonome dès 18 ans. Études en enseignement supérieur jusqu'à 23 ans. Obtention rapide d'un CDI avec des évolutions de rémunération. Vie en couple dès 25 ans. Variante de naissance d'un enfant à 29 ans.	Jacques en tant que diplômé
Jacques Jeune diplômé rencontrant des difficultés d'insertion	Parcours « heurté » Le diplôme obtenu à 21 ans ne permet pas une insertion rapide en CDI (période de CDD et de chômage entre 22 et 23 ans). Obtention d'un CDI à 24 ans permettant d'occuper un logement autonome. Vie en couple à 26 ans. Variante de naissance d'un enfant puis de jumeaux à 27 et 28 ans.	Marie en tant que diplômée Achille au regard des charges de famille
Jean Jeune apprenti inséré rapidement dans l'emploi	Parcours « réussi » Obtention d'un CDI dès 19 ans à l'issue de l'apprentissage. Décohabitation à 24 ans. Vie en couple à 26 ans. Variante de naissance d'un enfant à 29 ans.	Achille en tant qu'apprenti
Achille Jeune apprenti rencontrant des difficultés d'insertion	Parcours « heurté » La scolarité en apprentissage est suivie d'une période d'insertion sur le marché du travail (période de CDD et de chômage entre 19 et 20 ans). Obtention d'un CDI à 21 ans permettant d'occuper un logement autonome. Vie en couple à partir de 23 ans. Variante de naissance d'un enfant puis de jumeaux à 24 et 25 ans.	Jean en tant qu'apprenti Jacques au regard des charges de famille
Jérôme Jeune décrocheur	Parcours « précaire » Période de chômage suite à la sortie du système scolaire sans aucun diplôme. Bénéficie d'un CIVIS à 19 ans. Rupture complète à partir de 20 ans : décohabitation du foyer parental sans disposer de logement autonome identifié, pas de vie en couple, pas d'activité professionnelle.	Toutes trajectoires Jérôme a le parcours le plus défavorable parmi toutes les trajectoires
Jason Jeune sans diplôme alternant les CDD et les périodes de chômage	Parcours « précaire » Suite à sa sortie de scolarité initiale sans diplôme, pendant toutes les années analysées, alternance de périodes d'activité (CDD, le cas échéant à temps partiel) et de chômage. Décohabitation à 25 ans pour vivre en couple dans un logement autonome. Variante naissance d'un enfant à 27 ans.	Youssef
Youssef Jeune sans diplôme connaissant une période difficile d'insertion professionnelle avant d'obtenir un CDI	Parcours « heurté » Suite à sa sortie de scolarité sans diplôme, entre 20 et 24 ans, alternance de périodes d'activité (CDD, le cas échéant à temps partiel) et de chômage. Obtention d'un CDI à 25 ans, décohabitation et vie en couple dans un logement autonome. Variante naissance d'un enfant à 27 ans.	Jason
Malika Jeune mère diplômée et insérée, en couple avec trois enfants	Parcours « réussi » Suite à des études supérieures, période d'insertion professionnelle rapide à 22 ans (3 mois de chômage puis obtention d'un CDI). Décohabitation à 24 ans pour vivre en couple dans un logement autonome. Naissance d'un enfant à 26 ans puis de jumeaux à 27 ans. Interruption d'activité à 27 ans pendant 2 ans. Variante interruption totale ou partielle d'activité (50 %)	À titre accessoire, Marie et Charline Comparaison principalement assurée selon les variantes propres à la trajectoire
Charline Jeune mère isolée, non diplômée, en difficulté d'insertion professionnelle et interrompant son activité suite à la naissance d'un enfant	Parcours « précaire » Suite à la scolarité initiale, alternance de périodes d'activité (CDD, le cas échéant à temps partiel) et de chômage, ce jusqu'à 30 ans. Décohabitation à 22 ans pour vivre dans un logement autonome. Naissance d'un enfant à 23 ans avec interruption totale d'activité pendant 2 ans.	Marie et Malika

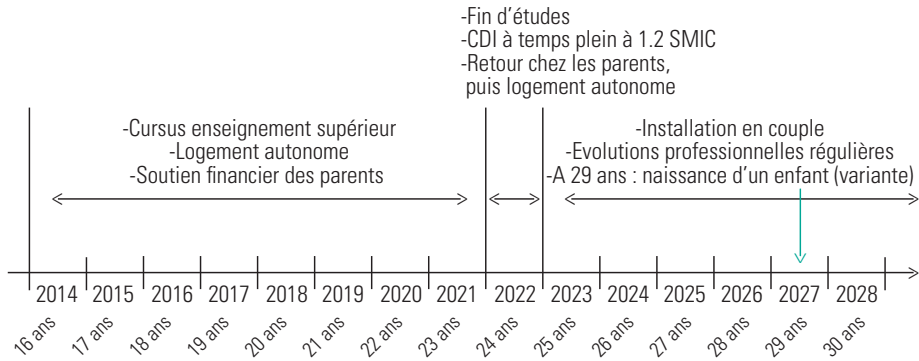
Source : Travaux de l'IGAS dans le cadre du groupe de travail.

81 Les trajectoires des conjoints ne sont pas proposées mais (cf. *supra*) elles sont largement homogènes avec celle du jeune considéré (niveaux de diplôme, statut professionnel et niveau de rémunération).

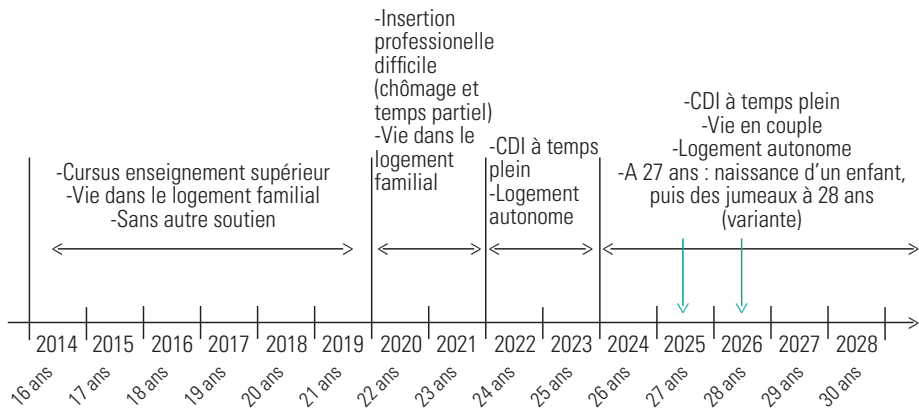
L'approche proposée *supra* est complétée par une présentation plus dynamique des trajectoires (graphique 26). Ces différentes présentations ont pour objet de permettre au lecteur de se référer ultérieurement à ces pages pour disposer d'un rappel des éléments structurant ces trajectoires.

Graphique 26 - Présentation des trajectoires

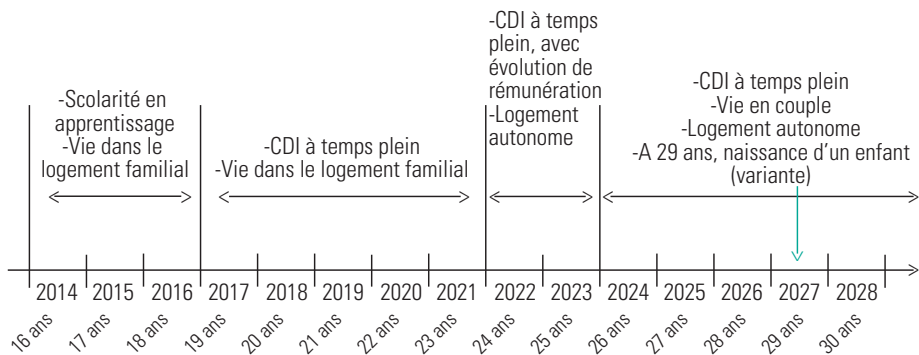
1. Marie : jeune mère diplômée et insérée, vivant en couple



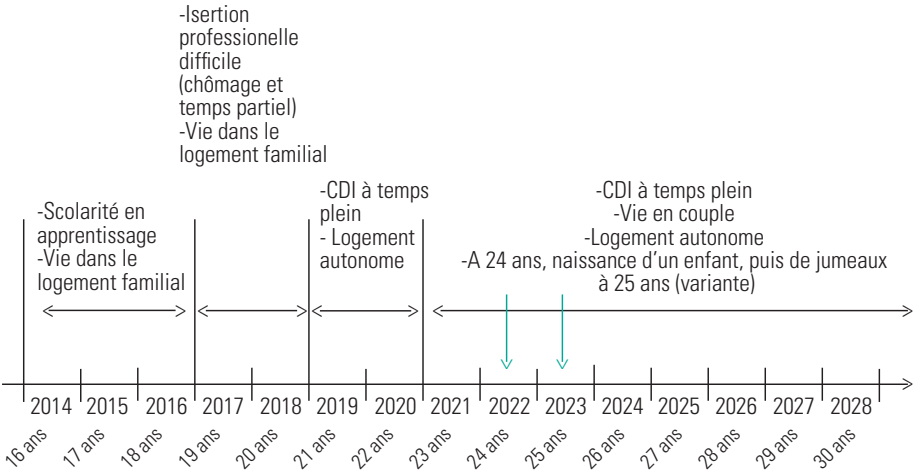
2. Jacques : jeune diplômé, rencontrant des difficultés d'insertion avant d'obtenir un CDI



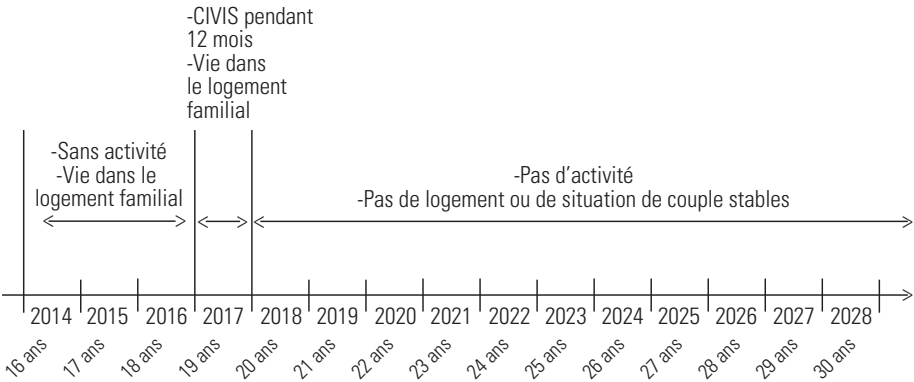
3. Jean : jeune apprenti inséré rapidement dans l'emploi



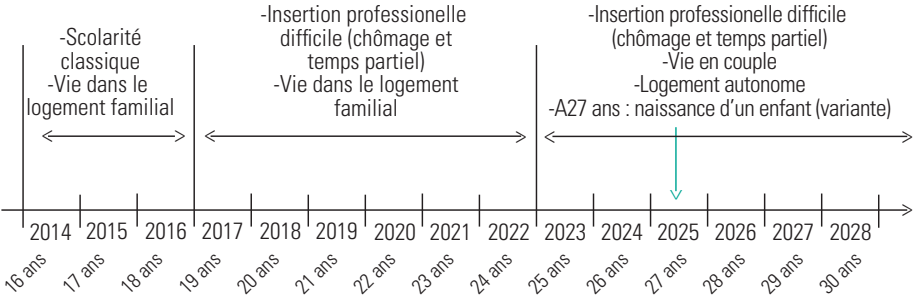
4. Achille : jeune apprenti rencontrant des difficultés d'insertion



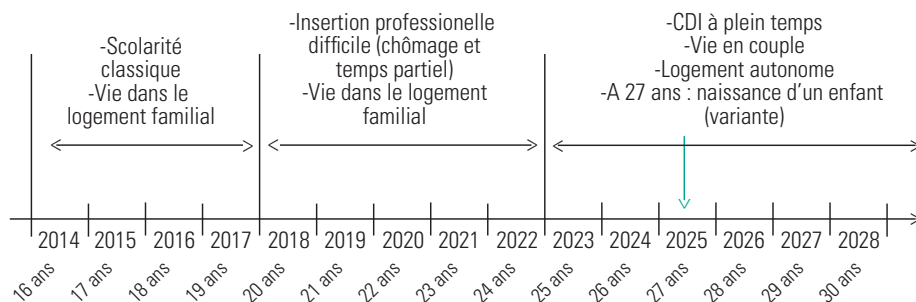
5. Jérôme : jeune décrocheur



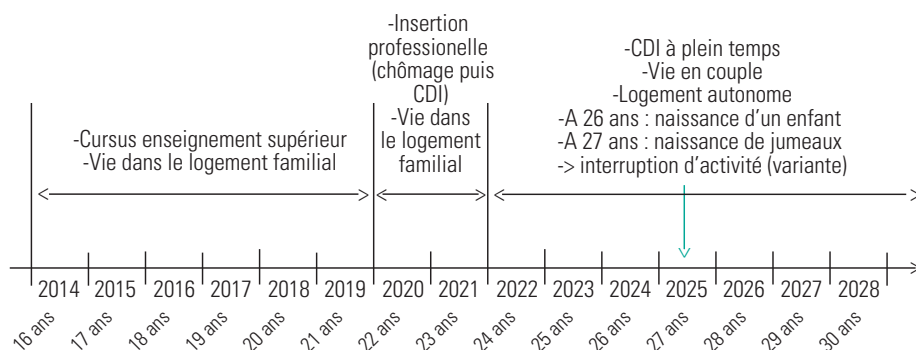
6. Jason : sans diplôme alternant les CDD et les périodes d'inactivité



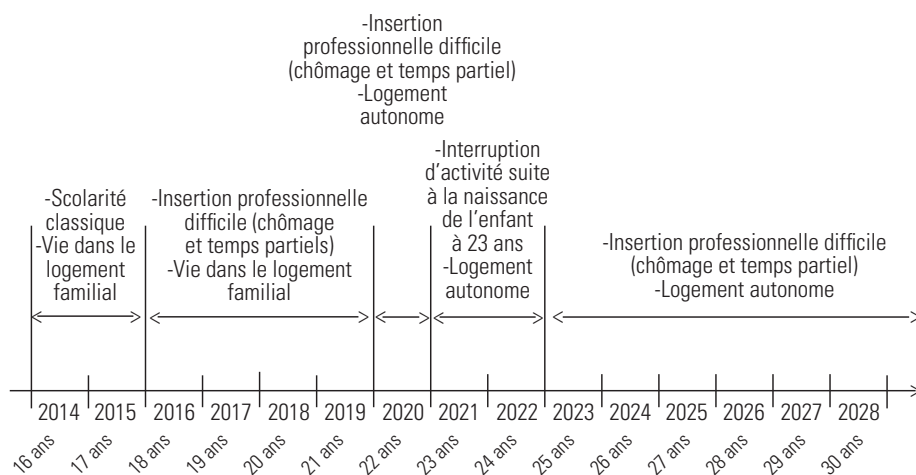
7. Youssef : jeune sans diplôme, période difficile d'insertion professionnelle avant d'obtenir u CDI



8. Malika : jeune mère diplômée et insérée, en couple avec trois enfants



9. Charline : jeune mère isolée, non diplômée, en difficulté d'insertion professionnelle, interrompant son activité suite à la naissance d'un enfant



2.1. Marie, jeune mère diplômée et insérée vivant en couple : une trajectoire permettant d'apprécier le niveau de soutien accordé aux étudiants autonomes et aux familles aux revenus moyens

Description de la trajectoire de Marie

Marie, étudiante avec un diplôme de master 2 (bac + 5) en droit, dispose, grâce au soutien financier de ses parents, de son propre logement dès ses études supérieures. Issue d'une famille aisée, elle ne bénéficie d'aucune bourse. Elle s'insère rapidement dans l'emploi (CDI à temps plein) et a un parcours professionnel ascendant (hausses régulières de son salaire). Elle vit en couple à une date proche de l'âge moyen. Elle se marie également à un âge proche de la moyenne. Elle a son premier enfant à un âge proche de la moyenne.

– De 18 à 23 ans, elle suit son *cursus* dans l'enseignement supérieur, elle dispose d'un logement propre et bénéficie du soutien financier de ses parents (étudiante non boursière).

– À l'âge de 24 ans, elle retourne chez ses parents pour une période de chômage de deux mois puis obtient un CDI à temps plein (100 %) rémunéré à 1,2 SMIC. Dès l'obtention de ce CDI, elle loue son propre logement.

– À partir de 25 ans, elle vit en couple et s'installe donc dans un nouveau logement avec un conjoint qui a les mêmes revenus qu'elle. Tous deux connaissent des évolutions régulières de leurs rémunérations dans leurs emplois respectifs jusqu'à l'âge de 30 ans et ne connaissent aucune période de chômage. Elle a un enfant à l'âge de 29 ans.

Ainsi, à titre de variante, lors des 30^e et 31^e années du parcours, sont donc analysés les droits selon la naissance ou non d'un enfant.

2.1.1. Une insertion dans l'emploi rapide et des revenus relativement élevés

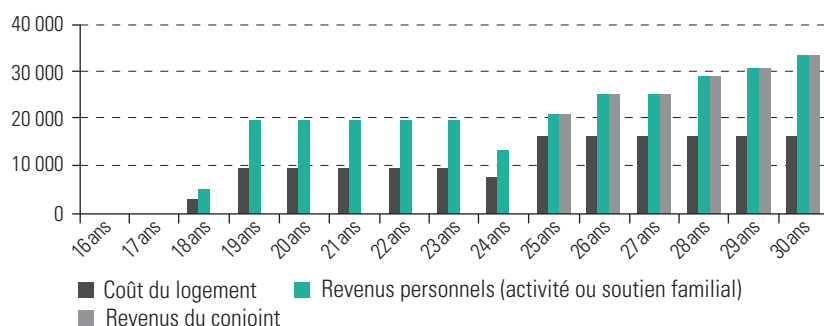
Marie est la seule, parmi les jeunes envisagés, à décohabiter très rapidement du foyer parental. Ainsi, pendant ses études supérieures, elle dispose d'un logement autonome. Elle peut, pendant cette période, assumer l'ensemble de ses charges grâce au soutien de ses parents. Elle retourne dans le foyer parental pour une très courte durée (deux mois) à l'issue de ses études afin de chercher un emploi. Elle obtient rapidement un emploi en CDI rémunéré à 1,2 SMIC. Elle emménage alors dans un logement autonome.

Elle demeure dans cet emploi entre 24 et 30 ans. Elle y occupe des postes successifs assortis d'augmentation régulière de rémunération : au terme de la trajectoire, elle est rémunérée à hauteur de 2,5 SMIC.

À partir de 25 ans, elle s'installe en couple dans un nouveau logement. Son conjoint occupe le même type d'emploi qu'elle et bénéficie du même niveau de rémunération tout au long de la période. À titre de variante, Marie a un enfant à l'âge de 29 ans.

La structure et l'évolution des revenus et des charges de logement de Marie reflète cette trajectoire (graphique 27).

Graphique 27 - Marie – évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans – en euros



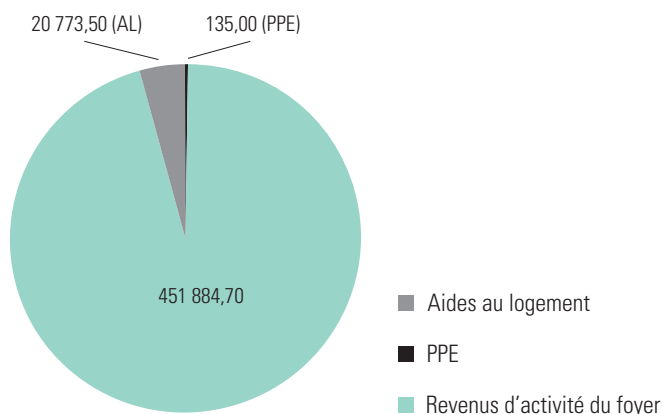
Source : Travaux de l'IGAS.

Lecture : L'axe des abscisses correspond aux âges, l'axe des ordonnées au niveau de revenus d'activité. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.1.2. Des prestations sociales apportées à des moments clés de la trajectoire

Ce parcours permet à Marie, puis au foyer de Marie de bénéficier, sans prendre en compte l'éventuelle naissance d'un enfant, à titre principal, d'aides au logement et, de manière résiduelle, de la prime pour l'emploi (PPE) (graphique 28).

Graphique 28 - Synthèse des ressources de Marie et de son foyer entre 16 et 30 ans, sans prise en compte de la naissance d'un enfant – en euros

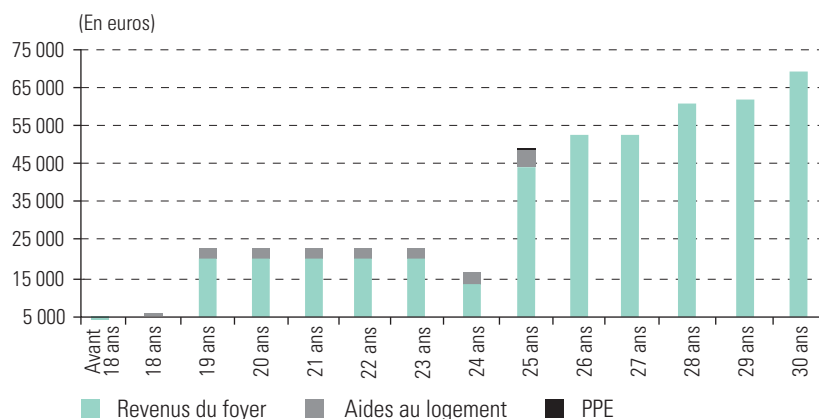


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.

Le versement de la PPE intervient uniquement lors de la 25^e année. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

L'impact des prestations versées est variable selon l'année considérée (graphique 29).

Graphique 29 - Composition annuelle des ressources de Marie et de son foyer entre 16 et 30 ans, sans prise en compte de la naissance d'un enfant



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.

Le versement de la PPE intervient uniquement lors de la 25^e année. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Les montants versés à Marie en complément de ses revenus professionnels ou du soutien de ses parents correspondent à 4,4 % des ressources au cours des 15 années envisagées. Elles représentent néanmoins, lors des années d'études, 12,6 % de ses ressources. Cet impact est presque exclusivement le fait des aides au logement et des modes de prise en compte des ressources appliqués pour en bénéficier (absence d'évaluation forfaitaire des ressources car Marie a moins de 25 ans à son installation, et prise en compte des ressources au titre de l'année $n - 2$).

2.1.3. Des droits continus à l'assurance maladie

2.1.3.1. Les différents statuts de Marie pour bénéficier des prestations de l'assurance maladie

La trajectoire régulière de Marie permet d'apprécier l'enchaînement entre les différents statuts prévus par la réglementation pour bénéficier des prestations maladie. Ainsi, avant de poursuivre ses études supérieures, elle est rattachée à ses parents en tant qu'ayant droit.

Elle devient nécessairement ayant droit autonome (ouverture d'un compte maladie en propre et versement sur un compte bancaire spécifique des remboursements) dès le début de son *cursus* en enseignement supérieur. Elle relève alors d'une gestion par les mutuelles étudiantes.

À 20 ans, elle devient assurée sociale et doit acquitter à ce titre une cotisation (dans le cadre du paiement des frais d'inscription). Elle continue à bénéficier d'une couverture maladie à l'issue de sa période d'études compte tenu des règles de maintien de droits. Elle devient ensuite, à partir de 24 ans, du fait de son activité professionnelle, assurée sociale du régime général (tableau 62).

Tout au long de cette trajectoire, Marie n'est éligible, compte tenu de ses revenus, ni à la couverture maladie universelle complémentaire ni à l'aide à l'acquisition

d'une couverture complémentaire santé (ACS). Elle n'est pas davantage bénéficiaire de la CMU de base car ses différents statuts lui confèrent une couverture maladie dans le régime de base.

Les seules difficultés que Marie est susceptible de rencontrer ne sont donc pas liées à sa trajectoire mais au changement de modes de gestion ou de régime dont elle fait l'objet (gestion par l'organisme de rattachement des parents, puis par une mutuelle étudiante, puis par l'organisme de rattachement de Marie) et sa capacité à conduire les démarches correspondantes.

Tableau 62 - Évolution du statut de Marie au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans

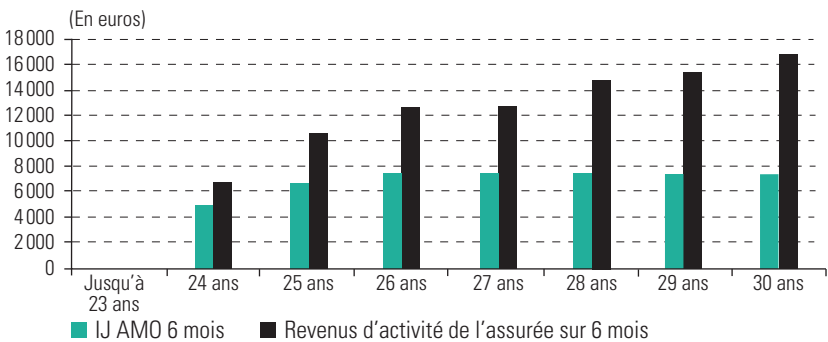
Âge	Catégorie pour l'assurance maladie
16 à 17 ans	Ayant droit rattaché aux parents
18 à 19 ans	Ayant droit, puis gestion par la sécurité sociale étudiante en tant qu'ayant droit majeur autonome
20 à 23 ans	Assurée sociale gérée par la sécurité sociale étudiante
24 ans	Bénéficie d'un maintien de droits pendant la période de recherche d'emploi
24 à 30 ans	Assurée sociale

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

2.1.3.2 Des indemnités journalières maladie importantes

Le bénéfice d'indemnités journalières maladie est conditionné à l'exercice d'une activité professionnelle. Le parcours de Marie lui permet, en cas de maladie, de bénéficier d'indemnités journalières à partir de 24 ans. Les niveaux de revenus de Marie lui permettent de prétendre au bénéfice des montants maximaux d'indemnité prévus par la législation. Ce dernier point explique la différence prononcée entre revenus d'activité et niveau des indemnités, aspect que l'on ne retrouve pas dans les autres cas types (graphique 30).

Graphique 30 - Droits aux indemnités journalières maladie de Marie entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

IJ AMO : indemnités journalières d'assurance maladie obligatoire. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Lecture : dans l'exemple retenu, on simule un arrêt maladie de 6 mois à l'issue de chaque année et on apprécie, compte tenu des montants cotisés, le montant de l'indemnisation accordée en cas d'arrêt maladie pendant ces 6 mois. Ce montant est rapproché des 6 derniers mois de revenus d'activité afin de disposer d'éléments de comparaison. Dans cette approche simplifiée, les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années peut être affectée par cette approche conventionnelle.

2.1.4. Une trajectoire non exposée au chômage

Marie ne connaît aucune période de chômage, hormis la période de deux mois consacrée à sa recherche d'emploi après ses études supérieures. Elle n'a pas, précédemment, occupé une activité salariée. Elle ne peut donc prétendre à indemnisation au cours de cette période. Elle est ensuite constamment en emploi jusqu'à 30 ans.

2.1.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : aides au logement pendant les études supérieures et un apport ponctuel de la prime pour l'emploi

Comme indiqué *supra* dans le cadre de l'approche générale des composantes du revenu, Marie bénéficie de prestations importantes pendant sa période d'études et à l'issue de celle-ci. Ainsi, le fait d'occuper un logement autonome pendant ses études lui ouvre droit aux aides au logement (allocation de logement à caractère social [ALS] ou aide personnalisée au logement [APL]⁸²). Les modes de prise en compte des ressources dans le cadre de ces aides lui permettent ainsi d'en bénéficier tant pendant ses études que lors du début de sa vie professionnelle (24^e et 25^e années).

Marie bénéficie en outre de la prime pour l'emploi pour un montant de 135 € à 25 ans compte tenu de la rémunération qu'elle perçoit à 24 ans (1,2 SMIC pendant dix mois sur douze).

2.1.6. Une couverture importante en cas d'accident

2.1.6.1. Les droits à indemnités journalières

L'analyse conduite par l'IGAS conduit à envisager l'impact éventuel d'un accident de la vie ou d'un accident du travail sur la situation de l'assurée. Cette approche est assurée tous les ans, en cas d'accident au 31 décembre, s'agissant du droit à indemnités journalières. Elle est également assurée à 30 ans dans le cas où l'accident constituerait une cause d'incapacité permanente. L'analyse des droits aux prestations en espèces est à rapprocher directement de l'activité professionnelle : ces prestations ont vocation, sous réserve de montants plancher et plafond, à compenser la perte de revenus professionnels après un accident.

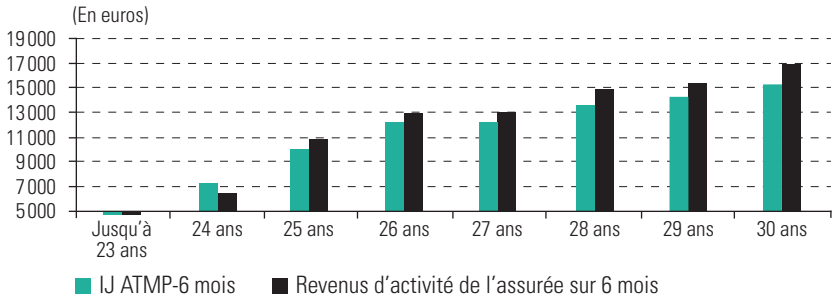
Le droit à indemnité journalière maladie a été analysé *supra*. Le droit à indemnité journalière AT-MP s'apprécie, par nature, exclusivement au titre des périodes d'activité professionnelle. Marie bénéficierait ainsi, dès son entrée dans la vie professionnelle, d'indemnités importantes en cas d'AT-MP.

Le graphique 31 souligne l'importance de la couverture accordée lors de la première année d'activité. Le propre de la couverture AT-MP est d'intervenir dès le début de l'activité professionnelle. Les modes de liquidation de l'indemnité reposent sur la prise en compte des rémunérations versées qui sont, le cas échéant, proratisées. Ce mode de calcul conduirait à indemniser Marie en cas d'accident au 31 décembre de l'année de ses 24 ans comme si elle avait travaillé tout au long de cette année : pour cette année, compte tenu du mode

⁸² Ces deux aides sont calculées selon le même barème, l'APL concerne les logements conventionnés par l'État et l'ALS les allocataires sans enfant dans des logements non conventionnés. L'ALS est la principale aide versée aux étudiants.

retenu pour apprécier les revenus d'activité de Marie, les IJ AT-MP seraient supérieures à la moitié de ses revenus d'activité au cours de cette même année.

Graphique 31 - Droits aux indemnités journalières AT-MP de Marie entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période

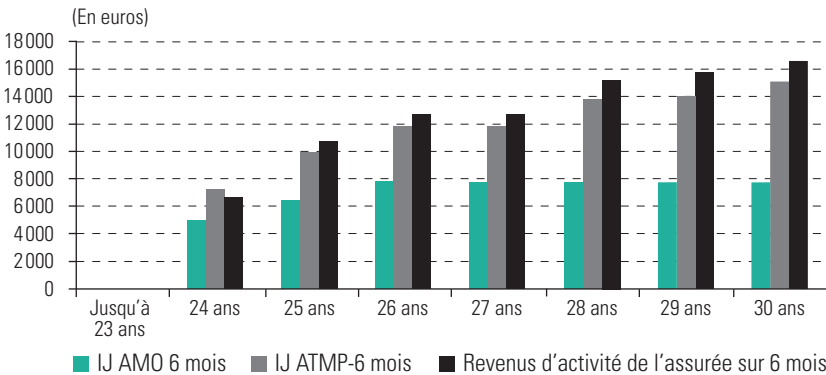


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années peut être affectée par cette approche conventionnelle. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Au final, Marie disposerait, en cas d'accident de la vie ou d'accident du travail entraînant une incapacité de travail de 6 mois, d'un niveau important d'indemnisation (graphique 32).

Graphique 32 - Droits aux indemnités journalières maladie et AT-MP de Marie entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années est donc affectée par cette approche conventionnelle. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.1.6.2. Les éventuelles pensions et rentes après un accident

Les rentes et les pensions sont variables selon le degré d'incapacité permanente. Elles sont en outre d'un montant plus important dans le cadre d'un accident du travail ou d'une maladie d'origine professionnelle. Elles sont présentées dans le tableau ci-après en proportion de la dernière rémunération perçue par l'assurée, soit au mois de décembre des 30 ans, en l'espèce plus de 2 800 €.

Là encore, le niveau important de couverture dont bénéficierait Marie reflète la linéarité de sa trajectoire d’insertion professionnelle et ses évolutions régulières de rémunération (tableau 63).

Tableau 63 - Droits à prestation en cas d’accident ou de décès de Marie
– au 31 décembre de la 31^e année

Type de prestation	Montant (en euros)	Part par rapport au dernier salaire net
Rente AT mensuelle – 50 %	893,89	32 %
Rente AT mensuelle – 100 %	3 575,55	128 %
Rente AT mensuelle – décès	1 430,22	51 %
Pension invalidité mensuelle catégorie 1	794,59	28 %
Pension invalidité mensuelle catégorie 2	1 324,31	47 %
Capital décès	7 723,40	276 %
Pension mensuelle invalidité conjoint survivant	715,13	26 %

Source : Travaux de l’IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

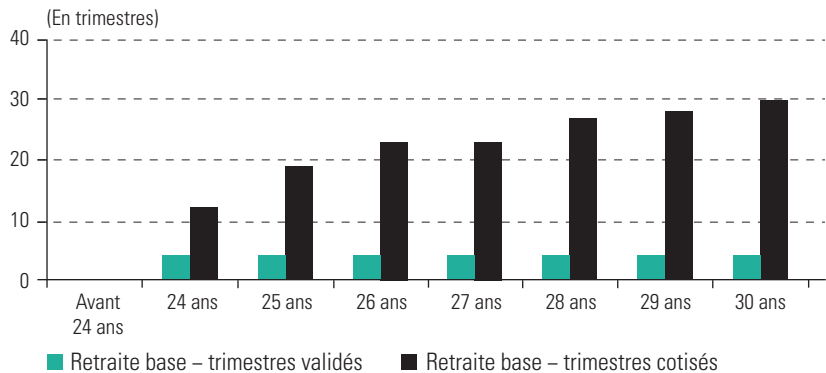
Les rentes ATMP sont calculées sur la base des salaires bruts des 12 derniers mois d’activité, ce qui explique que le montant perçu mensuellement peut représenter une part importante par rapport aux salaires nets (cas des 128 %).

2.1.7. Les droits à retraite de Marie à 30 ans

La trajectoire linéaire de Marie (stabilité dans l’emploi) ainsi que ses évolutions régulières de rémunération se traduisent directement dans les droits à retraite qu’elle s’est ouverts à 30 ans.

S’agissant du régime de base, elle valide ainsi 4 trimestres par an tout au long de sa carrière professionnelle. On constate également une nette différence entre les trimestres cotisés et les trimestres effectivement pris en compte, compte tenu de son niveau de rémunération (graphique 33).

Graphique 33 - Trimestres validés et cotisés par Marie chaque année au régime général d’assurance vieillesse



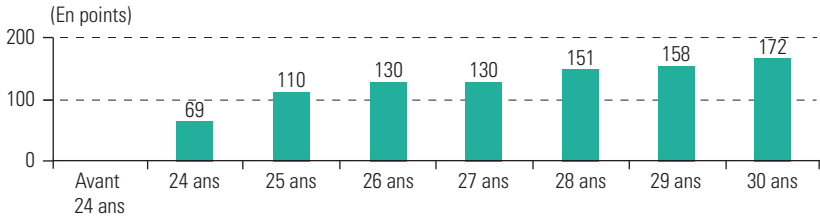
Source : Travaux de l’IGAS, à partir des analyses de la CNAV.

Les trimestres validés correspondent au nombre effectif de trimestres validés au titre de l’année (pas de possibilité de valider plus de quatre trimestres par an). La notion de « trimestres cotisés » est spécifique et destinée à donner des ordres de grandeur (voir approche méthodologique *supra*, parag. 1.2.4.2 de ce chapitre). Cette notion conduit à rapporter les salaires cotisés aux montants minimaux à cotiser pour obtenir la validation d’un trimestre. Cette approche simplifiée ne préjuge pas du montant de pension accordée lors de la fin d’activité professionnelle, qui dépend également des rémunérations perçues. Elle vise à permettre d’apprécier dans quelle mesure et dans quelle ampleur les cas types envisagés valident quatre trimestres par an, condition nécessaire pour prétendre au taux plein.

Cette approche concernant le régime de base demeure partielle : outre les trimestres validés, le salaire annuel moyen retenu revêt également une importance particulière pour déterminer le niveau de pension lors du départ à la retraite. De plus, Marie ayant été étudiante, elle dispose de la faculté de rachats de trimestres compte tenu de son arrivée tardive sur le marché du travail.

S’agissant du régime complémentaire, l’acquisition de points permet de mieux percevoir les effets des hausses régulières de rémunération de Marie (graphique 34).

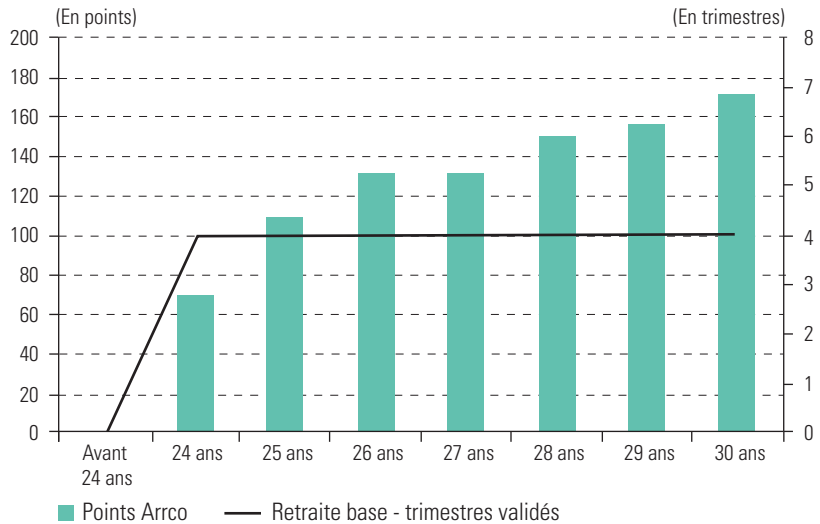
Graphique 34 - Points retraite validés par Marie chaque année à l’ARRCO



Source : Travaux de l’IGAS, à partir des analyses du GIE AGIRC-ARRCO.

Le rapprochement des droits acquis auprès du régime de base et du régime complémentaire reflète, là encore compte tenu de la linéarité de la trajectoire de Marie, les deux logiques différentes de contributivité régissant chaque régime (graphique 35).

Graphique 35 - Droits de Marie à l’assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire



Source : Travaux de l’IGAS, à partir des analyses de la CNAV et du GIE AGIRC-ARRCO.

Lecture : L’axe des ordonnées de gauche correspond au nombre de points ARRCO, celui de droite au nombre de trimestres validés au sein du régime général.

2.1.8. Les effets de la naissance d'un enfant au 1^{er} janvier des 29 ans de Marie⁸³

La trajectoire de Marie a été également examinée dans le cas de la naissance d'un enfant lors de la 30^e année.

Dans son cas, les effets de cette naissance sont très limités. Elle ne conduit pas à ouvrir de droits à l'allocation de base de la PAJE ou à la prime de naissance, compte tenu du niveau de ressources du foyer. Pour les mêmes raisons, cette naissance n'a pas pour effet de rouvrir des droits à l'aide au logement⁸⁴.

Seuls doivent donc être appréciés le niveau d'indemnité journalière au titre de la maternité dont Marie⁸⁵ bénéficie pendant son congé de maternité (tableau 64) ainsi que l'impact en matière de droits à assurance vieillesse (graphique 36).

Tableau 64 - Droits à indemnité journalière maternité de Marie en cas de naissance d'un enfant le 1^{er} janvier de ses 29 ans – en euros

Âge	Période	IJ mensuelles	Salaire net mensuel maintenu par l'employeur	Part des IJ par rapport au salaire net mensuel
28 ans	Novembre 2026	896,0	2 464,9	36,3 %
28 ans	Décembre 2026	1 791,9	2 464,9	72,7 %
29 ans	Janvier 2027	1 791,9	2 577,0	69,5 %
29 ans	Février 2027	1 791,9	2 577,0	69,5 %
29 ans	Mars 2027	896,0	2 577,0	34,8 %

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Marie bénéficie entre sa 28^e et sa 29^e année d'une revalorisation de sa rémunération.

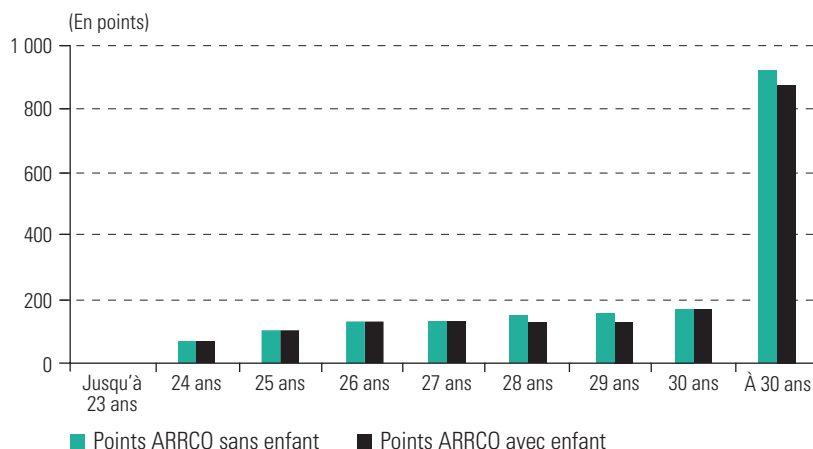
S'agissant des droits à assurance vieillesse, la situation de Marie est inchangée dans le cas où elle bénéficierait d'un maintien de salaire pendant toute la durée de son congé de maternité. Si tel n'est pas le cas et qu'elle ne bénéficie que du versement des indemnités journalières, l'effet de la maternité se traduit directement dans les points reportés au titre de la retraite complémentaire. Un tel effet pourrait pour partie être limité si Marie donnait ultérieurement naissance à deux autres enfants (majoration pour 3 enfants, voir *infra* les cas de Jacques et d'Achille). À situation inchangée, l'effet est néanmoins important puisqu'il se traduit par une baisse de 40 points. La naissance de l'enfant conduit donc à une baisse des points à 30 ans proche de 5 %.

83 Cette approche est conventionnelle. Elle se limite aux seules variations de prestations sociales et ne reflète pas les charges du ménage après la naissance d'enfant, cf. *supra*, point 1.2.4.2.

84 S'agissant de la PPE, la naissance de l'enfant est neutre pour ce ménage : en effet, tant Marie que son conjoint présentent des niveaux de salaire horaire qui les rendent inéligibles à ce crédit d'impôt. L'approche du bénéfice de la PPE au foyer n'est donc pas assurée car elle constitue la seconde modalité d'appréciation de l'éligibilité à la PPE..

85 Pour mémoire, toutes les jeunes mères analysées dans les cas types bénéficient, le cas échéant, du maintien de salaire par leur employeur. Leur employeur est ainsi subrogé de plein droit à l'assuré dans ses droits aux indemnités journalières.

Graphique 36 - Points retraite validés par Marie chaque année à l'ARRCO – avec ou sans naissance d'un enfant le 1^{er} janvier de la 30^e année



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses du GIE AGIRC-ARRCO.

Dans ces graphes, la mention « à 30 ans » correspond à l'approche cumulée des droits.

2.2. Jacques, jeune diplômé rencontrant des difficultés d'insertion : une trajectoire heurtée dont les effets sont aménagés par l'indemnisation au titre du chômage

Description de la trajectoire de Jacques

Jacques obtient, après son bac général, une licence en administration économique et sociale (bac + 3). Lors de ses études, il habite chez ses parents. À l'issue de ses études, il alterne des périodes de chômage et de contrats de courte durée et à temps partiel. Il stabilise ensuite sa situation professionnelle, ce qui lui permet de quitter le domicile familial et de louer son propre appartement. Il s'installe par la suite en couple dans un nouveau logement. Il a trois enfants avec sa compagne.

– De 18 à 21 ans, il suit des études supérieures, habite chez ses parents et ne bénéficie d'aucune aide de leur part. Il ne peut prétendre à une bourse.

– De 22 à 23 ans, il habite chez ses parents et connaît une période difficile d'insertion sur le marché du travail caractérisée successivement par une période de chômage d'un mois, un CDD à temps partiel (50 %) pendant trois mois, une période de chômage de deux mois, un CDD à temps partiel (75 %) pendant trois mois, une période de chômage d'un mois, un CDI à temps plein (100 %) pendant neuf mois, une période de chômage de deux mois, un CDD à temps plein (100 %) pendant trois mois.

– Tous les emplois qu'il occupe sont rémunérés à 1,2 SMIC.

– À 24 ans, il obtient un CDI à temps plein (100 %) rémunéré à 1,2 SMIC.

– Il quitte le domicile de ses parents et loue un appartement.

– À 26 ans, il emménage dans un nouveau logement pour vivre en couple avec sa compagne ; celle-ci est en CDI à temps plein (100 %) et a les mêmes revenus que lui.

- Dans le cadre de leurs CDI respectifs, ils ne bénéficient d’aucune évolution de rémunération au cours de l’ensemble de la période.
 - À 27 ans, il a un premier enfant.
 - À 28 ans, il a des jumeaux.
- À titre de variante, lors de ses 28^e à 31^e années, sont analysés les droits selon la naissance ou non des enfants.

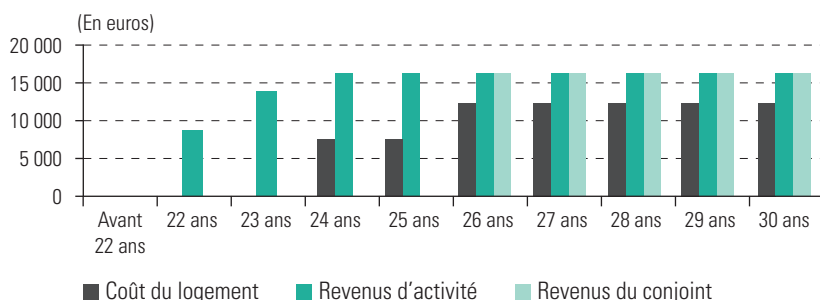
2.2.1. Une insertion dans l’emploi difficile pendant les deux premières années de vie professionnelle, des revenus stables tout au long de la période

Jacques constitue le contrepoint – relatif – de la trajectoire de Marie. Si Jacques suit des études supérieures et obtient son diplôme, il ne bénéficie pas, contrairement à Marie, d’un logement autonome pendant cette période (il ne peut donc prétendre aux aides au logement). Il achève ses études plus tôt que Marie (21 ans *versus* 23 ans).

Il connaît une première période heurtée et peine, entre 22 et 23 ans, à trouver un emploi stable. Il alterne ainsi les périodes de CDD à temps plein ou à temps partiel, le CDI de courte durée⁸⁶ et les périodes de chômage. Il accède à l’emploi stable (CDI à temps plein) à 24 ans ce qui lui permet de quitter le foyer parental pour habiter un logement autonome.

À 26 ans, il s’installe en couple dans un nouveau logement. Tant lui que sa compagne ne bénéficient d’aucune augmentation de salaire pendant toute la période considérée (graphique 37). À titre de variante, sont analysées les naissances d’un enfant et de jumeaux alors que Jacques a 27 et 28 ans.

Graphique 37 - Jacques – évolution des revenus d’activité et des charges de 16 à 30 ans



Source : Travaux de l’IGAS.

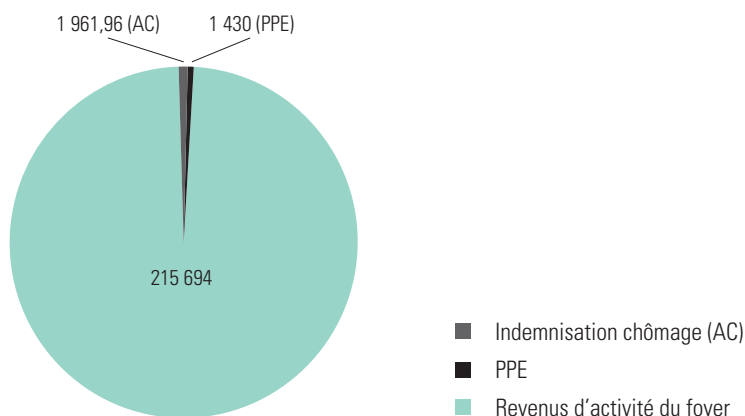
Lecture : L’axe des abscisses correspond aux âges, l’axe des ordonnées au niveau de revenus d’activité. Les revenus d’activité sont exprimés en valeur nette.

⁸⁶ L’intégration du cas de figure d’un CDI non pérenne a été intégrée au regard de l’analyse des trajectoires décrites dans les enquêtes générations du CEREQ. Elle a pour conséquence de diminuer la rémunération du salarié (absence de prime de précarité intégrée dans la rémunération en CDD).

2.2.2. L'apport de l'indemnisation du chômage dans les ressources de Jacques

Dans l'analyse de la situation de Jacques et de son foyer, deux éléments sont déterminants en l'absence d'enfants : d'une part, les périodes de chômage de Jacques sont tempérées par les prestations d'assurance chômage et, d'autre part, Jacques, puis son foyer, bénéficient également de la prime pour l'emploi (PPE) à compter du début de son activité professionnelle (graphique 38).

Graphique 38 - Synthèse des ressources de Jacques et de son foyer entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'un enfant – en euros

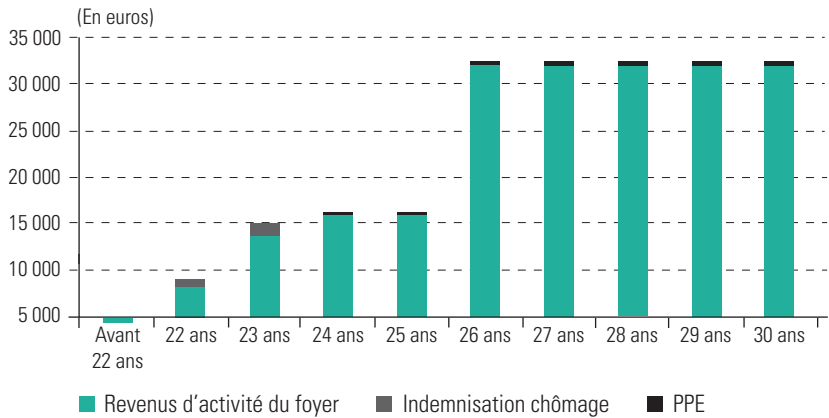


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.

Le versement de PPE débute quand Jacques a 24 ans et intervient chaque année. Jacques bénéficie de prestations d'assurance chômage lors de ses périodes de chômage à 22 et 23 ans. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Par nature, l'indemnisation du chômage a un effet prononcé lors des périodes de chômage intervenant lorsque Jacques a 22 et 23 ans. Jacques et son foyer bénéficient de manière constante de la prime pour l'emploi dès lors que Jacques occupe une activité régulière (à 23 ans) puis bénéficie d'un CDI (à compter de 24 ans). L'absence d'évolution de ses revenus professionnels et de ceux de sa compagne les conduit à bénéficier de la PPE pendant toute la période considérée (graphique 39). Au final, les prestations représentent, sur la période, 1,6 % des ressources du foyer.

Graphique 39 - Composition annuelle des ressources de Jacques et de son foyer entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d’un enfant



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.
Lecture : L'axe des abscisses correspond aux âges, l'axe des ordonnées au niveau de ressources. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.2.3. Des droits continus à l'assurance maladie au titre des prestations en nature

2.2.3.1. Les différents statuts de Jacques pour bénéficier des prestations de l'assurance maladie

Comme cela a été constaté pour Marie, Jacques bénéficie, tout au long de son parcours, de droits aux prestations en nature compte tenu, notamment, des dispositifs de maintien de droits qui accompagnent les moments de transition (sortie d'études, périodes de chômage, cf. tableau 65). La trajectoire heurtée de Jacques amène néanmoins à interroger sa capacité ainsi que celle des organismes à accompagner ces changements de statuts.

En outre, Jacques, ou son foyer, ne peut prétendre, dans cette configuration sans enfant, ni à la CMU-C ni à l'ACS. En effet, s'il connaît des périodes de chômage ou de ressources faibles, il continue à loger dans le foyer parental. Tant son âge que cette situation de vie chez les parents conduit à lui refuser le bénéfice individuel de ces prestations (cf. chapitres 3 et 4). Il n'est pas davantage bénéficiaire de la CMU de base car ses différents statuts lui confèrent une couverture maladie dans le régime de base.

Tableau 65 - Évolution du statut de Jacques au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans

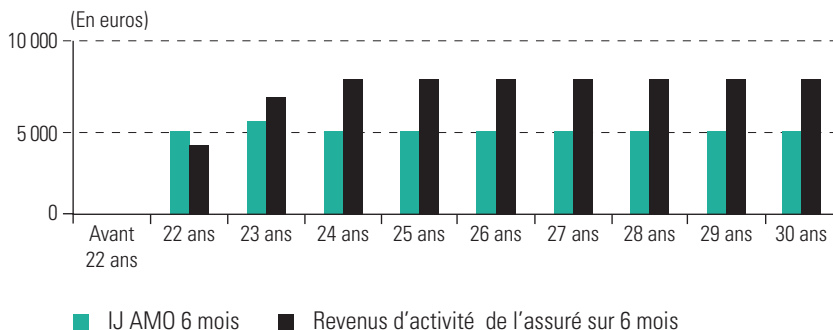
Âge	Catégorie pour l'assurance maladie
16 à 17 ans	Ayant droit rattaché aux parents
18 à 19 ans	Ayant droit puis gestion par la sécurité sociale étudiante ayant droit majeur autonome
20 à 21 ans	Assuré social géré par la sécurité sociale étudiante
22 à 23 ans	Assuré social lors des périodes d'activité et bénéficie du dispositif de maintien de droits pendant les périodes de chômage
24 à 30 ans	Assuré social

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

2.2.3.2. Des indemnités journalières maladie d'ampleur variable

Les droits à indemnités journalières ne sont ouverts que dès lors que Jacques a commencé son activité professionnelle (graphique 40). Les modes de calcul de ces indemnités lui sont favorables lors des deux premières années d'activité. Par la suite, Jacques bénéficierait, en cas d'arrêt maladie, d'indemnités plus limitées compte tenu de ses niveaux de rémunération (il n'atteint pas le montant plafond d'IJ contrairement à Marie).

Graphique 40 - Droits aux indemnités journalières maladie de Jacques entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

IJ AMO : indemnités journalières d'assurance maladie obligatoire. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Lecture : dans l'exemple retenu, on simule un arrêt maladie de 6 mois à l'issue de chaque année et on apprécie, compte tenu des montants cotisés, le montant de l'indemnisation accordée en cas d'arrêt maladie pendant ces 6 mois. Ce montant est rapproché des 6 derniers mois de revenus d'activité afin de disposer d'éléments de comparaison. Dans cette approche simplifiée, les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années peut être affectée par cette approche conventionnelle.

2.2.4. L'indemnisation du chômage au cours des périodes de chômage de Jacques entre 22 et 23 ans

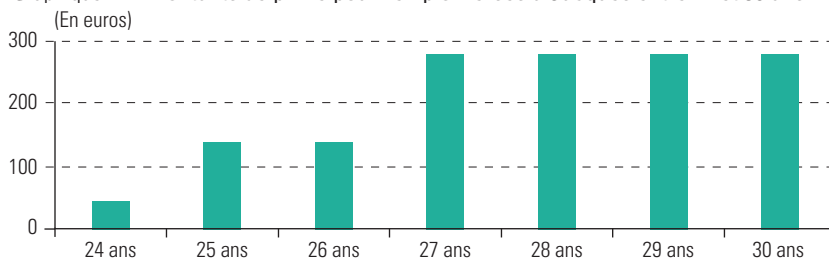
Jacques connaît plusieurs périodes de chômage à l'âge de 22 et de 23 ans. Les deux premières périodes de chômage d'un et de deux mois ne lui permettent pas de bénéficier d'indemnisation : il ne remplit pas les conditions nécessaires d'activité antérieure. Pendant cette période, compte tenu de son âge, il ne bénéficie donc d'aucune ressource compte tenu de l'absence de droit à RSA de droit commun en deçà de l'âge de 25 ans et du fait qu'il ne remplit pas les conditions exigeantes d'activité antérieure pour bénéficier du RSA jeunes (deux années d'activité professionnelle dans les trois dernières années, cf. chapitre 8 et 10). En revanche, dès lors qu'il a suffisamment cotisé, il bénéficie de deux périodes d'indemnisation pour des durées respectivement d'un et de deux mois.

Les changements récemment intervenus avec la mise en place du dispositif de « droits rechargeables » (convention du 14 mai 2014) ont un impact sur le niveau des droits de Jacques. La réforme récente n'a aucun effet s'agissant du nombre de périodes de chômage donnant lieu à indemnisation. Mais le dispositif de droits rechargeables conduit à lui verser 1 962 €. Or, dans le cadre des règles précédentes (convention du 6 mai 2011), il aurait bénéficié de 2 751 €.

2.2.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : le bénéfice de la PPE entre 24 et 30 ans

Compte tenu de son parcours et de son niveau de revenus, Jacques, qu'il soit seul ou en couple, ne peut prétendre au bénéfice d'aides au logement. Il ne peut davantage prétendre au versement du RSA pendant ses périodes de chômage intervenant avant 25 ans. Il bénéficie néanmoins de la prime pour l'emploi, qu'il soit seul ou en couple : le graphique 41 présente la chronique des versements de PPE reposant sur la prise en compte des revenus individuels des deux conjoints, et d'un plafond à l'échelle du foyer fiscal au cours de l'année précédente.

Graphique 41 - Montants de prime pour l'emploi versés à Jacques entre 24 et 30 ans



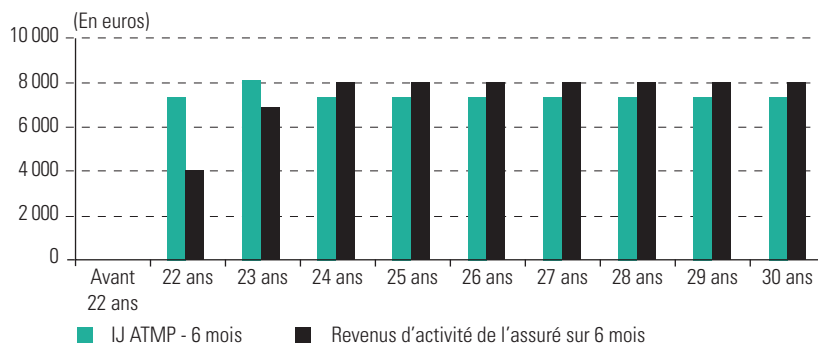
Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAF.

2.2.6. La couverture dont bénéficie Jacques en cas d'accident

2.2.6.1. Les droits à indemnités journalières

Au-delà de l'analyse du droit de Jacques à indemnisation journalière au titre de la maladie (voir *supra*), l'analyse des droits à indemnité en cas d'accident du travail conduit, là également, à souligner le caractère protecteur du mode de calcul de ces indemnités lors du début d'activité (graphique 42).

Graphique 42 - Droits aux indemnités journalières AT-MP de Jacques entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période

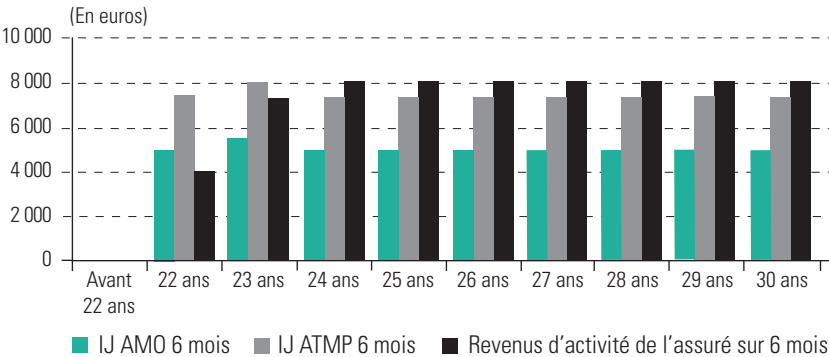


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années peut être affectée par cette approche conventionnelle. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Jacques bénéficie, lors de ses deux premières années d'activité correspondant à sa période d'insertion sur le marché du travail, d'indemnités AT-MP supérieures à ses revenus moyens. Ainsi, dans le cas de Jacques, la couverture au titre des AT-MP apparaît nettement plus protectrice que celle accordée au titre de la couverture maladie : l'écart entre les deux types d'indemnités journalières est plus prononcé que dans le cas de Marie (graphique 43).

Graphique 43 - Droits aux indemnités journalières maladie et AT-MP de Jacques entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années est donc affectée par cette approche conventionnelle. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.2.6.2. Les éventuelles pensions et rentes après un accident

S'agissant des montants de rentes et pensions (tableau 66), Jacques bénéficie du même niveau de prestations en rapport au dernier salaire que celui offert à Marie. En revanche, le niveau de remplacement du dernier salaire est plus faible en matière de prestations d'invalidité (à l'exception du capital versé en cas de décès). Ces montants illustrent le caractère protecteur et assurantiel de la couverture AT-MP et les modes spécifiques de calcul des prestations d'invalidité qui prennent plus fortement en compte les revenus sur une période plus longue.

Tableau 66 - Droits à prestation en cas d'accident ou de décès de Jacques – au 31 décembre de la 31^e année

Type de prestation	Montant (en euros)	Part par rapport au dernier salaire net
Rente AT mensuelle – 50 %	429,07	32 %
Rente AT mensuelle – 100 %	1 716,26	128 %
Rente AT mensuelle – décès	686,50	51 %
Pension invalidité mensuelle catégorie 1	279,98	21 %
Pension invalidité mensuelle catégorie 2	425,31	32 %
Capital décès	6 865,65	511 %
Pension mensuelle invalidité conjoint survivant	279,98	21 %

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

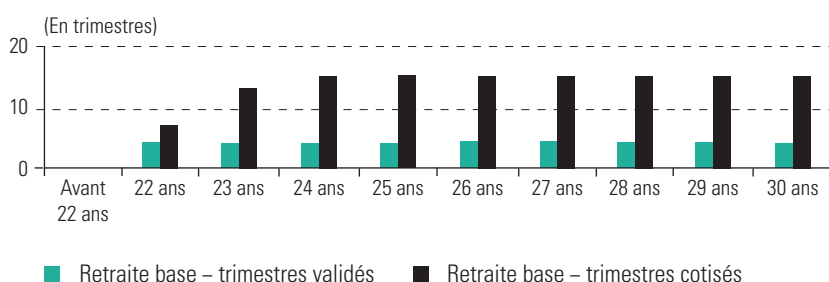
Les rentes ATMP sont calculées sur la base des salaires bruts des 12 derniers mois d'activité, ce qui explique que le montant perçu mensuellement peut représenter une part importante par rapport aux salaires nets (cas des 128 %).

2.2.7. Les droits à retraite de Jacques à 30 ans

Le parcours de Jacques et notamment les difficultés rencontrées en début de carrière se traduisent de manière différenciée selon que l'on considère le régime de base ou le régime complémentaire.

Pour le régime de base, ces périodes peuvent avoir un effet dans le salaire annuel moyen retenu *in fine* lors de la liquidation de la pension, aspect qui ne peut être analysé ici. Mais les effets des périodes de chômage peuvent être perçus *via* l'analyse des différences entre les trimestres cotisés et les trimestres pris en compte lors de la liquidation de pension (graphique 44). Jacques valide néanmoins, dès le début de sa carrière professionnelle, quatre trimestres par an.

Graphique 44 - Trimestres validés et cotisés par Jacques chaque année au régime général d'assurance vieillesse

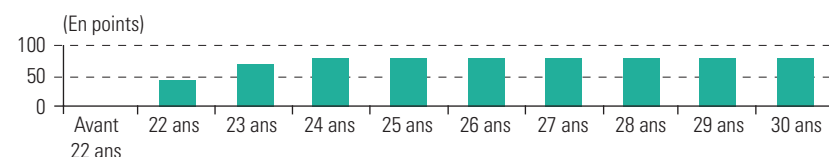


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAV.

Les trimestres validés correspondent au nombre effectif de trimestres validés au titre de l'année (pas de possibilité de valider plus de quatre trimestres par an). La notion de « trimestres cotisés » est spécifique et destinée à donner des ordres de grandeur (voir approche méthodologique *supra*, parag 1.2.4.2 de ce chapitre). Cette notion conduit à rapporter les salaires cotisés aux montants minimaux à cotiser pour obtenir la validation d'un trimestre. Cette approche simplifiée ne préjuge pas du montant de pension accordée lors de la fin d'activité professionnelle qui dépend également des rémunérations perçues. Elle vise à permettre d'apprécier dans quelle mesure et dans quelle ampleur les cas types envisagés valident quatre trimestres par an, condition nécessaire pour prétendre au taux plein.

Sur un autre plan, la chronique d'acquisition de points dans le régime complémentaire permet de percevoir les effets des périodes de chômage de Jacques (graphique 45).

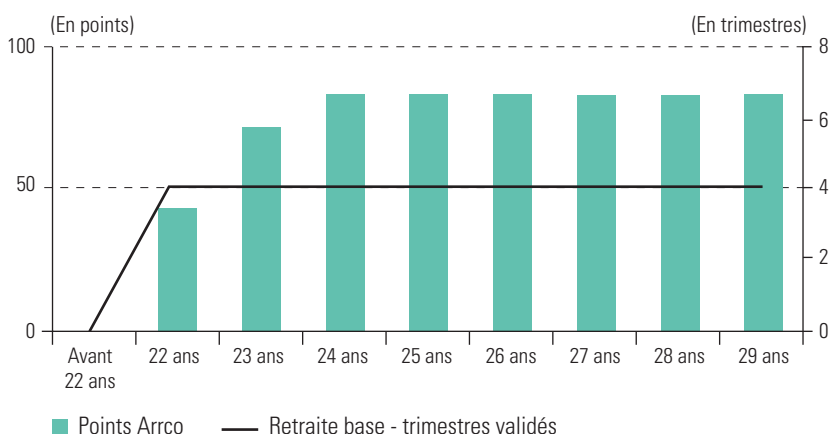
Graphique 45 - Points retraite validés par Jacques chaque année à l'ARRCO



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses du GIE AGIRC-ARRCO.

Le rapprochement des droits acquis auprès du régime de base et du régime complémentaire permet d'apprécier les effets différenciés de ces périodes de chômage (graphique 46).

Graphique 46 - Droits de Jacques à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAV et du GIE AGIRC-ARRCO.

Lecture : L'axe des ordonnées de gauche correspond au nombre de points ARRCO, celui de droite au nombre de trimestres validés au sein du régime général.

2.2.8. Les effets de la naissance d'un enfant puis de jumeaux au 1^{er} janvier des 27 et des 28 ans de Jacques⁸⁷

La naissance d'un enfant puis de jumeaux conduit à modifier profondément les droits de Jacques. Compte tenu de ces nouvelles charges et de son niveau de revenu, il bénéficie, du fait de la naissance de ces enfants :

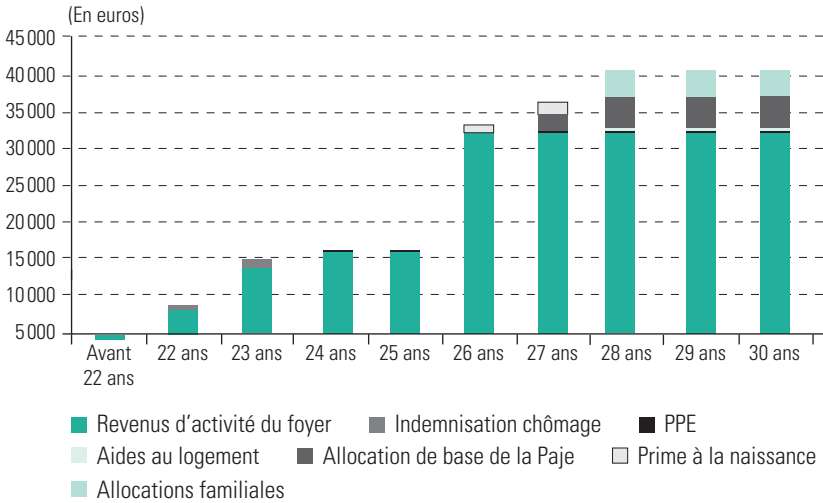
- dès la naissance de son premier enfant, d'une réévaluation du montant de prime pour l'emploi (majoration pour enfants à charge), de la prime de naissance (également versée avant la naissance des jumeaux) et de l'allocation de base de la PAJE à taux plein (cette allocation étant doublée suite à la naissance des jumeaux⁸⁸) ;
- après la naissance des jumeaux, d'aides au logement ;
- enfin, des allocations familiales à partir du deuxième enfant et, dès lors qu'il a trois enfants, de majorations de points retraite, d'indemnités journalières maladie majorées et d'une rente AT-MP en cas de décès également plus importante.

Les effets de ces naissances sont donc particulièrement significatifs s'agissant de la composition des revenus du foyer de Jacques (graphique 47).

⁸⁷ Cette approche est conventionnelle. Elle se limite aux seules variations de prestations sociales et ne reflète pas les charges du ménage après la naissance d'enfant, *cf. supra*, point 1.2.4.2.

⁸⁸ Le montant de l'allocation de base ne varie pas en fonction du nombre d'enfants de moins de trois ans à charge, sauf en cas de naissance multiple, auquel cas, le montant est versé autant de fois que d'enfants nés.

Graphique 47 - Composition annuelle des ressources de Jacques et de son foyer entre 16 et 30 ans – foyer comprenant trois enfants



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.
Lecture : L'axe des abscisses correspond aux âges, l'axe des ordonnées au niveau de ressources. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Les naissances des trois enfants ont également un effet sur les droits à retraite de Jacques (tableau 67). Dans le parcours envisagé, il n'interrompt pas son activité professionnelle du fait de la naissance de ces enfants. Toutefois, en tant que père de famille de trois enfants, il bénéficie, en matière de retraite complémentaire, d'une majoration⁸⁹. Ses effets sont tout à fait significatifs comme le souligne le tableau ci-après : elle conduit à majorer les points acquis de 10 %.

Tableau 67 - Points retraite validés par Jacques à 30 ans à l'ARRCO – avec ou sans enfants

	Points ARRCO, avec 3 enfants	Points ARRCO, sans enfant	Majoration
Total à 30 ans	758	689	69

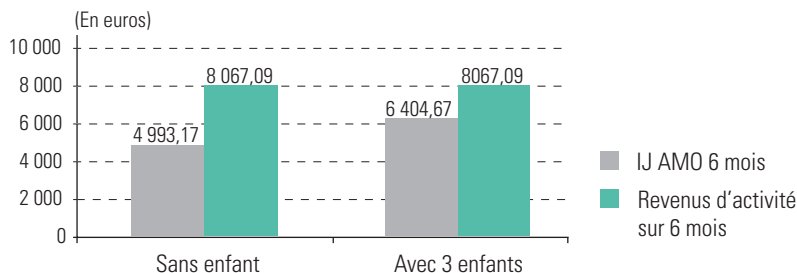
Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses du GIE AGIRC-ARRCO.

Ainsi, en rapprochant les cas de Marie et de Jacques, on constate l'importance des dispositifs de soutien aux familles nombreuses et les effets importants de ces droits familiaux sur les droits à retraite des pères en particulier.

La naissance de trois enfants conduit également à faire bénéficier Jacques, le cas échéant, d'indemnités journalières maladie majorées. Les indemnités journalières sont ainsi portées d'un montant quotidien de 28,2 € à 37,6 €. Le graphique 48 présente l'impact de cette revalorisation pour un arrêt de 6 mois.

⁸⁹ Des dispositifs de majoration de droits ou de pensions sont également applicables dans le régime général à la date de liquidation. Ils n'ont pas été intégrés dans l'analyse.

Graphique 48 - Droits aux indemnités journalières maladie de Jacques à 30 ans selon qu'il a ou non trois enfants – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Lecture : Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Enfin, la charge de trois enfants conduit à majorer, de 113 %, le montant de la rente mensuelle versée en cas de décès de Jacques suite à un accident de travail.

Ainsi, avoir trois enfants à charge modifie profondément la couverture sociale dont bénéficie Jacques. Elle n'a néanmoins aucun effet s'agissant de sa couverture au titre du risque invalidité-décès.

2.3. Jean, jeune apprenti inséré rapidement dans l'emploi : une couverture sociale importante compte tenu d'une activité précoce, un impact limité des dispositifs de soutien au revenu

Description de la trajectoire de Jean

Jean suit, à compter de l'âge de 16 ans, un parcours en apprentissage dans une filière industrielle. Il décroche son CAP à l'âge de 18 ans, et il accède immédiatement à un emploi durable (CDI à 100 % avec un parcours ascendant illustré par des hausses de rémunération sur la période). Il habite chez ses parents jusqu'à 24 ans, âge auquel il loue son propre appartement. Il s'installe par la suite en couple dans un nouveau logement. Il se marie et a son premier enfant à des âges proches des âges moyens constatés.

- De 16 à 18 ans, il suit sa scolarité en apprentissage et vit chez ses parents.
- Dès l'âge de 19 ans, il est embauché en CDI à temps plein (100 %) par son employeur lors de sa période d'apprentissage, il ne connaît aucune période de chômage ; son employeur est le même pendant tout le parcours et lui accorde régulièrement des augmentations de salaire.
- À 24 ans, il quitte le domicile des parents pour louer son propre logement.
- À 26 ans, il s'installe dans un autre logement en couple, sa conjointe a un emploi en CDI à temps plein et gagne autant que lui.
- À 29 ans, il a un enfant.

À titre de variante, lors des 30^e et 31^e années, sont analysés les droits selon la naissance ou non d'un enfant.

2.3.1. Une insertion dans l'emploi rapide et des revenus en hausse constante entre 16 et 30 ans

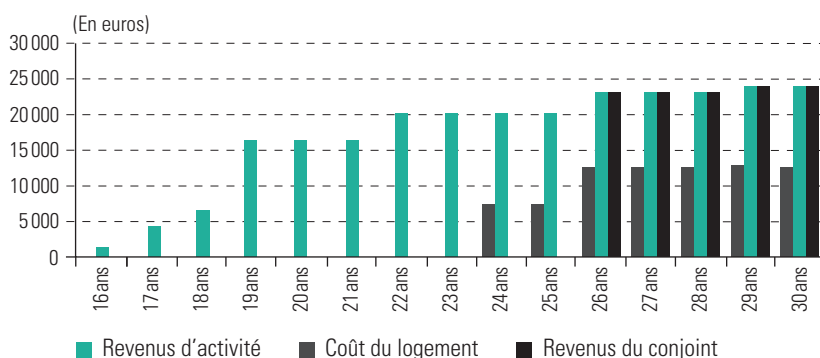
Jean a une trajectoire d'insertion rapide. Ainsi, il accède à un CDI dès la sortie de sa scolarité en apprentissage à 19 ans. Il demeure dans cet emploi tout au long de la période considérée. Son employeur lui accorde régulièrement des évolutions de rémunération (embauché à 1,2 SMIC, son salaire est de 1,8 SMIC à 30 ans).

Il quitte le foyer parental à 24 ans pour vivre dans un logement autonome. Il s'installe en couple dans un autre logement à 26 ans.

À titre de variante, Jean a un enfant à 29 ans.

Jean, en tant qu'apprenti, présente plusieurs spécificités parmi l'ensemble des trajectoires examinées : il dispose de revenus d'activité et d'une couverture sociale dès le début de la période considérée. Compte tenu de sa trajectoire linéaire d'insertion sur le marché du travail (emploi dès la sortie d'études), il ne connaît aucune période de transition assortie d'absence de revenus (graphique 49).

Graphique 49 - Jean – évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans



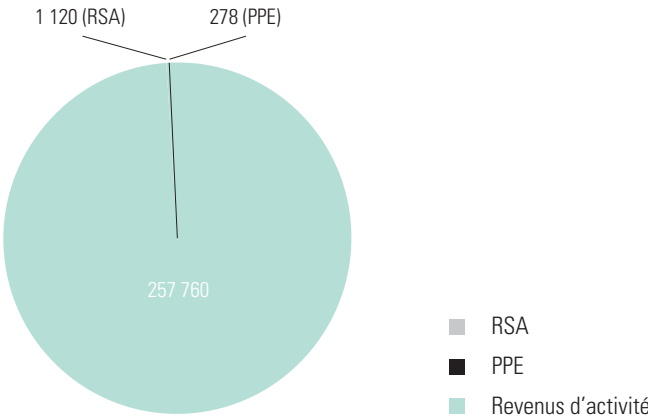
Source : Travaux de l'IGAS.

Lecture : L'axe des abscisses correspond aux âges, l'axe des ordonnées au niveau de revenus d'activité. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.3.2. Des prestations sociales limitées intervenant à des périodes particulières

L'apport des prestations est très limité pour Jean : il ne bénéficie que du RSA jeune activité seul et de la prime pour l'emploi. Ces deux types de prestations représentent 0,5 % des revenus individuels de Jean au cours de la période considérée.

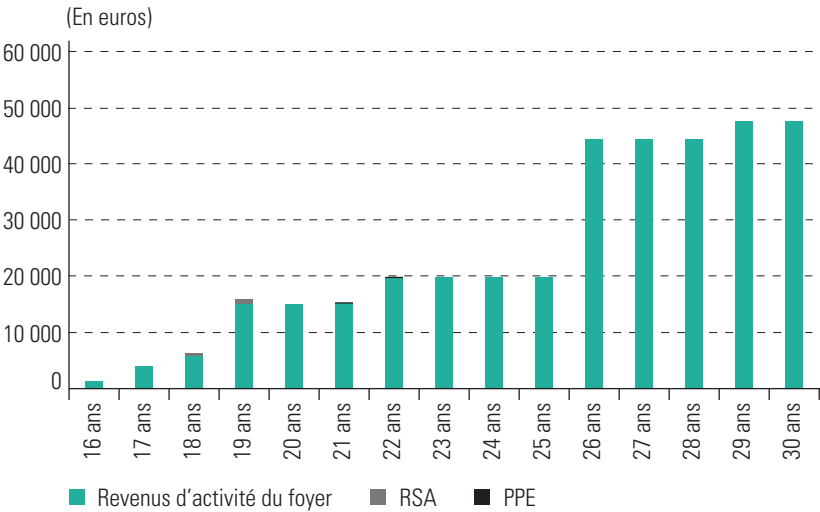
Graphique 50 - Synthèse des ressources de Jean entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d’un enfant – en euros



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.
 Le versement de PPE intervient uniquement lors de la 25^e année. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Les prestations dont Jean bénéficie interviennent à des moments clefs de son parcours. Celui-ci est particulièrement illustratif des modes limités de prise en compte de trajectoires de ce type par le système de protection sociale (graphique 51).

Graphique 51 - Composition annuelle des ressources de Jean et de son foyer entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d’un enfant



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.
 Le versement de RSA activité intervient à l'âge de 18 et de 19 ans. Le versement de PPE intervient à l'âge de 21 et 22 ans. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Ainsi, Jean bénéficie du RSA activité lors de ses premières années d'activité. En effet, compte tenu de ses périodes d'apprentissage, il devient éligible au « RSA jeunes » (voir chapitre 10) pendant quelques mois alors qu'il est âgé de 18 et de 19 ans. Il bénéficie ensuite, à 20 et 21 ans, de la prime pour l'emploi (au titre de ses revenus alors qu'il est âgé de 19 et 20 ans). Il ne peut bénéficier précédemment de la prime pour l'emploi compte tenu de l'exonération d'imposition des revenus d'apprentissage. Toutefois, au regard des montants limités dont il peut bénéficier à ce titre, se pose la question de la connaissance par Jean de l'existence de ces droits (RSA en particulier).

2.3.3. Des droits constants à l'assurance maladie, compte tenu d'une activité continue entre 16 et 30 ans

2.3.3.1. Jean devient rapidement assuré social grâce à son activité professionnelle

Lors de ses 16 ans, il a le statut particulier d'ayant droit apprenti. Il est alors rattaché à ses parents. Toutefois, en cas de maladie ou d'accident du travail, les conditions éventuelles de bénéfice de prestations en espèces seraient examinées⁹⁰. À compter de ses 18 ans, compte tenu de son activité, il devient assuré social à part entière. Tout au long de son parcours, son âge et l'absence de décohabitation puis son niveau de revenus et celui de sa conjointe conduisent à ne pas lui ouvrir de droits à la CMU- C ou à l'ACS. Il n'est pas davantage bénéficiaire de la CMU de base car ses différents statuts lui confèrent une couverture maladie.

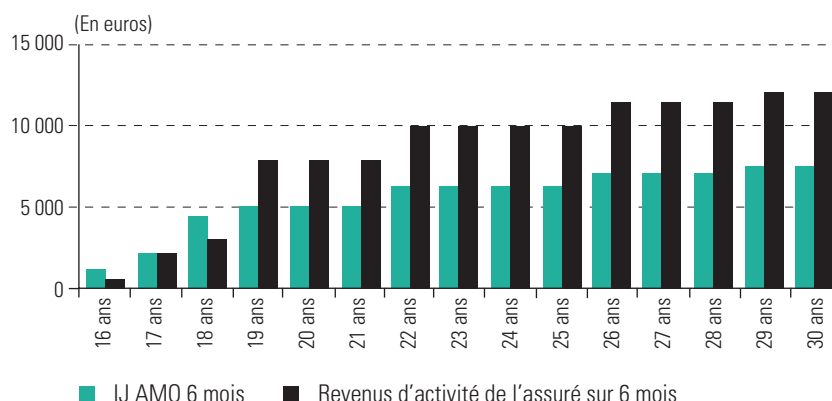
Jean apparaît peu susceptible, compte tenu de sa trajectoire, de connaître des ruptures de droit. Seule se pose la question, en gestion, de son changement de statut à 17 ans.

2.3.3.2. Des indemnités journalières maladie peu élevées en début de période, reflet du caractère contributif de ces prestations

Jean bénéficie, en début de période d'activité du dispositif de versement d'un montant peu élevé d'indemnités journalières. Ce dispositif permet aux personnes présentant les durées d'assurance requises de bénéficier d'indemnités minimales. Par la suite, comme apprécié précédemment, il ouvre des droits à hauteur des cotisations versées (graphique 52).

⁹⁰ La gestion des apprentis est, complexe comme l'ont indiqué les entretiens intervenus entre la CNAMTS et la mission. Un apprenti, sans préjudice de son activité professionnelle, demeure, en gestion, un ayant droit de ses parents. Toutefois, dans le cas où, alors même qu'il est actif, il se voit prescrire un arrêt de travail ou qu'il est victime d'un accident du travail, alors l'organisme d'assurance maladie sera conduit à lui ouvrir des droits aux prestations AFMP ou des droits aux prestations en espèces maladie en raison de son activité professionnelle. Cette ouverture passe nécessairement par le fait de considérer que l'apprenti devient assuré social. En l'absence d'arrêt de travail ou d'AFMP, un apprenti demeure ayant droit de ses parents jusqu'à 18 ans. Ces modalités sont formalisées dans l'article L. 313-3 du code de la sécurité sociale.

Graphique 52 - Droits aux indemnités journalières maladie de Jean entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

IJ AMO : indemnités journalières d'assurance maladie obligatoire. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Lecture : dans l'exemple retenu, on simule un arrêt maladie de 6 mois à l'issue de chaque année et on apprécie, compte tenu des montants cotisés, le montant de l'indemnisation accordée en cas d'arrêt maladie pendant ces 6 mois. Ce montant est rapproché des 6 derniers mois de revenus d'activité afin de disposer d'éléments de comparaison. Dans cette approche simplifiée, les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années peut être affectée par cette approche conventionnelle.

2.3.4. Une trajectoire non exposée au chômage

Jean ne connaît aucune période de chômage et ne peut donc prétendre à ce titre à une indemnisation : son premier emploi débute dès la fin de son apprentissage.

2.3.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : des effets limités et peu lisibles

Comme cela a été analysé lors de l'examen des composantes du revenu, Jean bénéficie uniquement du RSA activité à l'âge de 18 et 19 ans, soit pendant six mois, entre novembre 2016 et avril 2017. Ces prestations conduisent à majorer ses ressources de 1 120 € pendant ces six mois, soit un apport de 15 %. Il bénéficie de plus de la PPE à 21 et 22 ans pour des montants plus limités.

Ces deux apports contribuent ponctuellement à majorer ses revenus. La lisibilité pour Jean de ces soutiens peut néanmoins être questionnée. Dans l'approche retenue ici, il doit être au fait de l'existence de ces soutiens et, compte tenu de leur différence de nature et de la brièveté de son éligibilité, il n'est pas assuré qu'il puisse pleinement apprécier ses droits à revenus complémentaires.

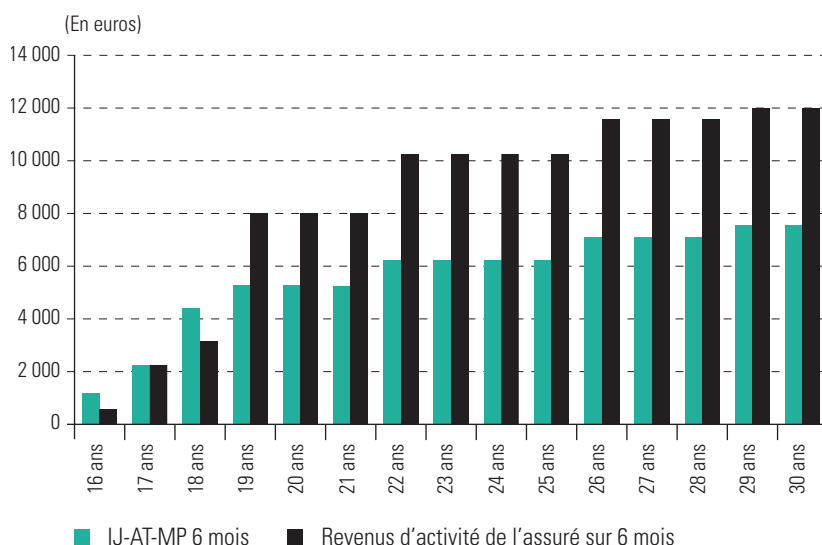
En outre, lors de sa vie dans le foyer parental entre 19 et 23 ans, Jean ne peut, par définition, prétendre à aucune aide au logement. Le niveau de ses revenus, seul puis en couple, ne lui permet pas, par la suite de pouvoir prétendre à ces aides.

2.3.6. Une couverture importante en cas d'accident

2.3.6.1. Les droits à indemnités journalières en cas d'AT-MP

Au-delà de l'examen des droits à indemnités journalières en cas de maladie examinée ci-dessus, la trajectoire de Jean confirme l'impact du mode de calcul des indemnités journalières AT-MP en début de carrière. Compte tenu du parcours de Jean et de son activité continue dès 16 ans, on constate néanmoins que, dès l'âge de 17 ans, les indemnités AT-MP sont inférieures aux revenus d'activité tels qu'envisagés ici (graphique 53).

Graphique 53 - Droits aux indemnités journalières AT-MP de Jean entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période

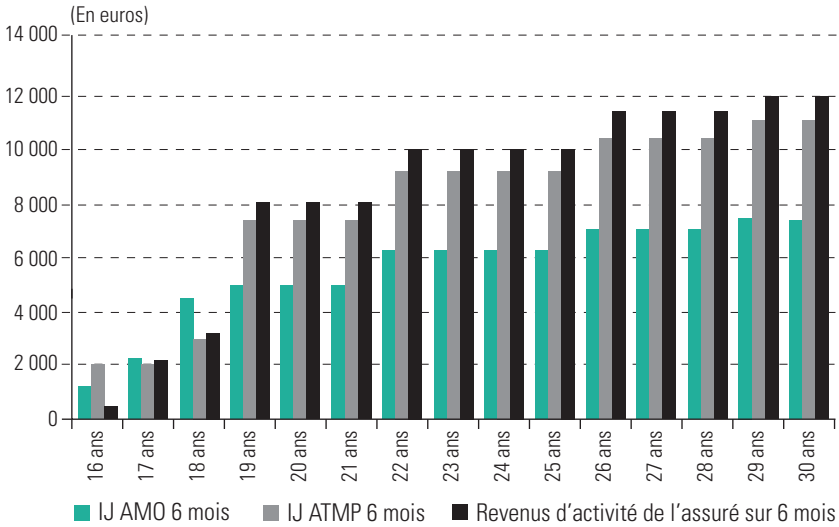


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années est donc affectée par cette approche conventionnelle. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Compte tenu de la continuité de son activité professionnelle entre 16 et 30 ans, Jean bénéficie d'un niveau important d'indemnisation en cas d'accident de la vie ou d'accident du travail entraînant une incapacité de travail de 6 mois (graphique 54).

Graphique 54 - Droits aux indemnités journalières maladie et AT-MP de Jean entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d’activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l’IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les revenus d’activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d’insertion variables, la lecture des premières années est donc affectée par cette approche conventionnelle. Les revenus d’activité sont exprimés en valeur nette.

2.3.6.2. Les éventuelles pensions et rentes après un accident

La encore, les indemnisations en cas d’AT-MP sont directement proportionnelles aux derniers salaires perçus. La situation est plus contrastée en matière d’invalidité où le niveau de remplacement par rapport au dernier salaire perçu est plus ou moins important selon le niveau de cotisations acquittées et la trajectoire professionnelle de l’assuré. La continuité de l’activité de Jean conduit à lui accorder un niveau important de couverture, cet aspect étant tempéré par le niveau de rémunération dont il bénéficie à 30 ans, qui ne permet pas un remplacement important en cas d’incapacité importante ou de décès lié à un accident de la vie (tableau 68).

Tableau 68 - Droits à prestation en cas d’accident ou de décès de Jean – au 31 décembre de la 31^e année

Type de prestation	Montant (en euros)	Part par rapport au dernier salaire net
Rente AT mensuelle – 50 %	643,60	32 %
Rente AT mensuelle – 100 %	2 574,40	128 %
Rente AT mensuelle – décès	1 029,76	51 %
Pension invalidité mensuelle catégorie 1	733,70	36 %
Pension invalidité mensuelle catégorie 2	1 222,84	61 %
Capital décès	7 723,40	383 %
Pension mensuelle invalidité conjoint survivant	660,33	33 %

Source : Travaux de l’IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les rentes AT-MP sont calculées sur la base des salaires bruts des 12 derniers mois d’activité, ce qui explique que le montant perçu mensuellement peut représenter une part importante par rapport aux salaires nets (cas des 128 %).

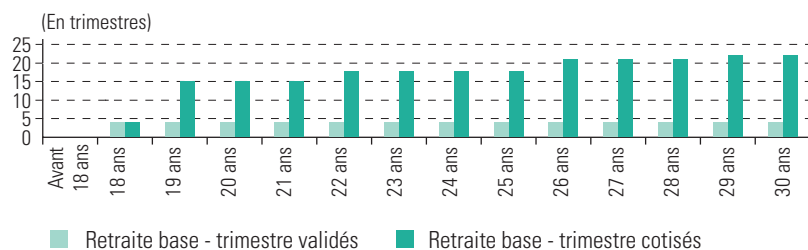
2.3.7. Les droits à retraite de Jean à 30 ans

La trajectoire linéaire de Jean ainsi que les évolutions régulières de rémunération dont il bénéficie se traduisent directement dans les droits à retraite appréciés à 30 ans.

S'agissant du régime de base, Jean valide ainsi quatre trimestres par an tout au long de sa carrière professionnelle. Il présente donc, à 30 ans, un nombre important de trimestres validés compte tenu de la précocité de son entrée dans la vie active. Dès l'âge de 18 ans, compte tenu de l'importance de la rémunération qu'il reçoit alors même qu'il est en apprentissage et des dispositifs de validation de droits mis en œuvre, il valide ainsi quatre trimestres au titre du régime de base.

La comparaison des trimestres cotisés et des trimestres validés constitue le reflet des évolutions de rémunération dont bénéficie Jean (graphique 55).

Graphique 55 - Trimestres validés et cotisés par Jean chaque année au régime général d'assurance vieillesse

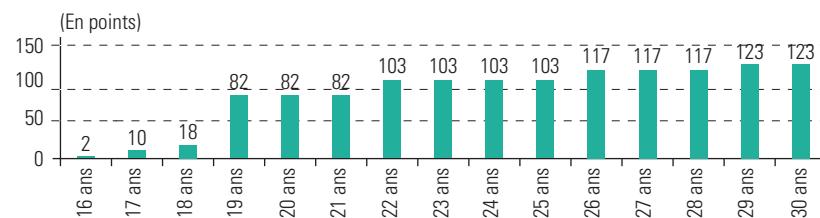


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAV.

Les trimestres validés correspondent au nombre effectif de trimestres validés au titre de l'année (pas de possibilité de valider plus de quatre trimestres par an). La notion de « trimestres cotisés » est spécifique et destinée à donner des ordres de grandeur (voir approche méthodologique *supra*, parag. 1.2.4.2 de ce chapitre). Cette notion conduit à rapporter les salaires cotisés aux montants minimaux à cotiser pour obtenir la validation d'un trimestre. Cette approche simplifiée ne préjuge pas du montant de pension accordée lors de la fin d'activité professionnelle qui dépend également des rémunérations perçues. Elle vise à permettre d'apprécier dans quelle mesure et dans quelle ampleur les cas types envisagés valident quatre trimestres par an, condition nécessaire pour prétendre au taux plein.

Au-delà, l'analyse des points ouverts dans le régime complémentaire, souligne que Jean s'ouvre des droits dès le début de son apprentissage, à 16 ans (graphique 56).

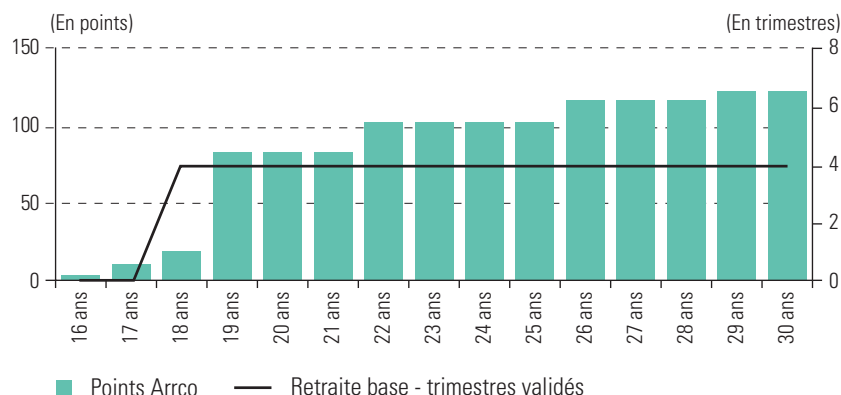
Graphique 56 - Points retraite validés par Jean chaque année à l'ARRCO



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses du GIE AGIRC-ARRCO.

Le rapprochement des droits acquis auprès du régime de base et du régime complémentaire reflète, là encore compte tenu de la linéarité de la trajectoire de Jean (constamment en emploi et bénéficiant de mesures régulières de revalorisation de sa rémunération), les deux logiques différentes de contributivité régissant chaque régime (graphique 57).

Graphique 57 - Droits de Jean à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAV et du GIE AGIRC-ARRCO.

Lecture : L'axe des ordonnées de gauche correspond au nombre de points ARRCO, celui de droite au nombre de trimestres validés au sein du régime général.

2.3.8. Les effets de la naissance d'un enfant au 1^{er} janvier des 29 ans de Jean⁹¹

La trajectoire de Jean a été enrichie par l'examen d'une variante, soit la naissance d'un enfant lors de la 30^e année de Jean.

Dans ce cas, les effets de cette naissance sont de deux ordres, compte tenu du niveau de revenus de son foyer :

- versement de la prime de naissance au septième mois de grossesse, pour un montant de 918 €⁹² ;
- bénéfice, pendant les trois années à compter la naissance de l'enfant, de l'allocation de base de la PAJE à taux partiel à hauteur de 92 € par mois⁹³.

Ces différentes prestations représentent, au cours des trois années considérées entre 2 % et 2,2 % des ressources du foyer.

En outre, la naissance de l'enfant ne conduit, en l'absence d'interruption d'activité de Jean et compte tenu de l'absence de droits familiaux au titre de la naissance d'un seul enfant, à aucune modification des droits à assurance vieillesse de Jean. Elle n'a pas davantage d'impact sur le montant de l'indemnisation en cas d'arrêt maladie, la majoration étant réservée aux parents d'au moins trois enfants à charge. Les autres couvertures sont également inchangées.

⁹¹ Cette approche est conventionnelle. Elle se limite aux seules variations de prestations sociales et ne reflète pas les charges du ménage suite à la naissance d'enfant, cf. *supra*.

⁹² Pour mémoire, cette prime est versée trois mois avant la date théorique de naissance de l'enfant.

⁹³ Si l'enfant était né avant la mise en place de cette allocation de base à taux partiel (avant le 1^{er} avril 2014), Jean aurait bénéficié du taux plein, soit un montant deux fois supérieur.

2.4. Achille, jeune apprenti rencontrant des difficultés d'insertion : des droits importants à protection sociale, en particulier lors de la période délicate de début de parcours

Description de la trajectoire d'Achille

Achille achève ses études en apprentissage dans une filière commerciale. Après ce *cursus*, il rencontre des difficultés importantes d'insertion professionnelle. Il finit par obtenir un CDI ce qui lui permet de quitter le domicile de ses parents. Il s'installe ensuite en couple dans un nouveau logement. Il a trois enfants avec sa compagne.

– De 16 à 18 ans, il suit sa scolarité en apprentissage et vit chez ses parents.

– De 19 à 20 ans, il habite chez ses parents et connaît une période difficile d'insertion sur le marché du travail caractérisée successivement par une période de chômage d'un mois, un CDD à temps partiel (50 %) pendant trois mois, une période de chômage de deux mois, un CDD à temps partiel (75 %) pendant trois mois, une période de chômage d'un mois, un CDI à temps plein (100 %) pendant neuf mois ; une période de chômage de deux mois ; un CDD à temps plein (100 %) pendant trois mois. Tous les emplois qu'il occupe sont rémunérés à 1 SMIC.

– À 21 ans, il obtient un CDI pérenne à temps plein (100 %) rémunéré au SMIC. Il quitte le domicile de ses parents et loue un appartement.

– À 23 ans, il emménage dans un nouveau logement pour vivre en couple avec sa compagne. Celle-ci est en CDI à temps plein (100 %) et a les mêmes revenus que lui. Dans le cadre de leurs emplois respectifs, ils ne bénéficient d'aucune évolution de rémunération au cours de l'ensemble de la période.

– À 24 ans, il a un premier enfant.

– À 25 ans, il a des jumeaux.

Ainsi, à titre de variante, lors des 25^e à 31^e années, sont analysés les droits selon la naissance ou non des enfants.

2.4.1. Une première période d'insertion longue et des revenus évoluant peu

Achille permet, par rapprochement avec la trajectoire de Jean, d'analyser les effets d'une trajectoire d'insertion plus difficile d'un jeune apprenti sur le marché du travail et, par comparaison avec la trajectoire de Jacques, d'apprécier l'impact de la naissance de trois enfants.

Achille peine, à l'issue de sa période d'apprentissage, à trouver un emploi stable. Il connaît des périodes successives d'activité (à temps plein ou à temps partiel, en CDD ou en « CDI court ») et de chômage entre 19 et 20 ans.

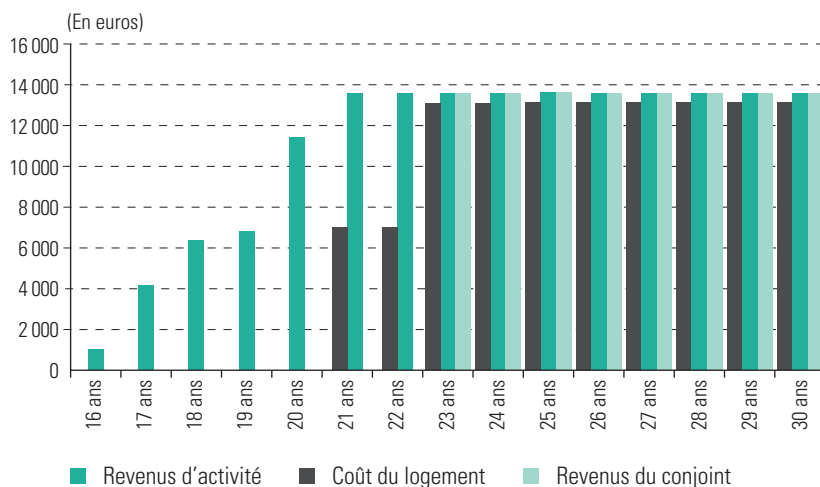
Achille obtient un CDI à temps plein à 21 ans, âge auquel il quitte le foyer parental pour vivre seul dans un logement. Entre 21 et 30 ans, sa rémunération n'évolue pas.

Il s'installe en couple dans un nouveau logement à 23 ans.

À titre de variante, Achille a un premier enfant à 24 ans, puis des jumeaux à 25 ans. Il constitue ainsi, dans les différentes trajectoires analysées, le plus jeune père de famille nombreuse.

En tant qu'apprenti, Achille bénéficie de revenus d'activité et d'une couverture sociale dès le début de la période considérée. Toutefois, sa période d'insertion conduit à affecter sa trajectoire de revenu. Ses revenus sont ensuite stables à partir de 21 ans (graphique 58).

Graphique 58 - Achille – Évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans



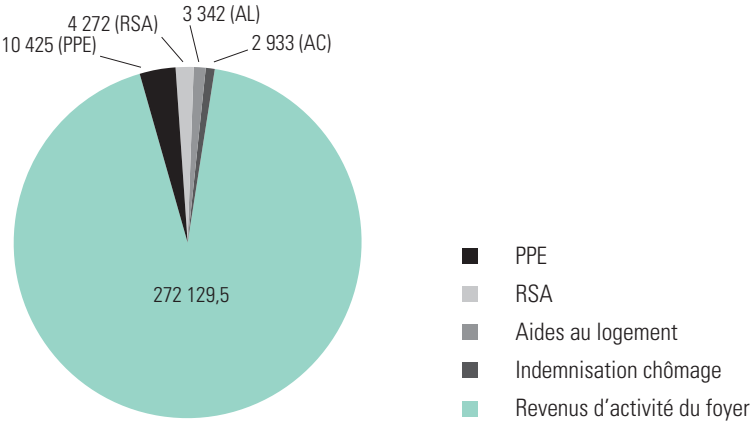
Source : Travaux de l'IGAS.

Lecture : L'axe des abscisses correspond aux âges, l'axe des ordonnées au niveau de revenus d'activité. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.4.2. Des prestations sociales importantes en début de parcours

L'apport des prestations est plus important pour Achille au cours de la période considérée que pour les autres trajectoires envisagées. Elles représentent ainsi près de 7 % des ressources du foyer au cours des quinze années considérées (graphique 59).

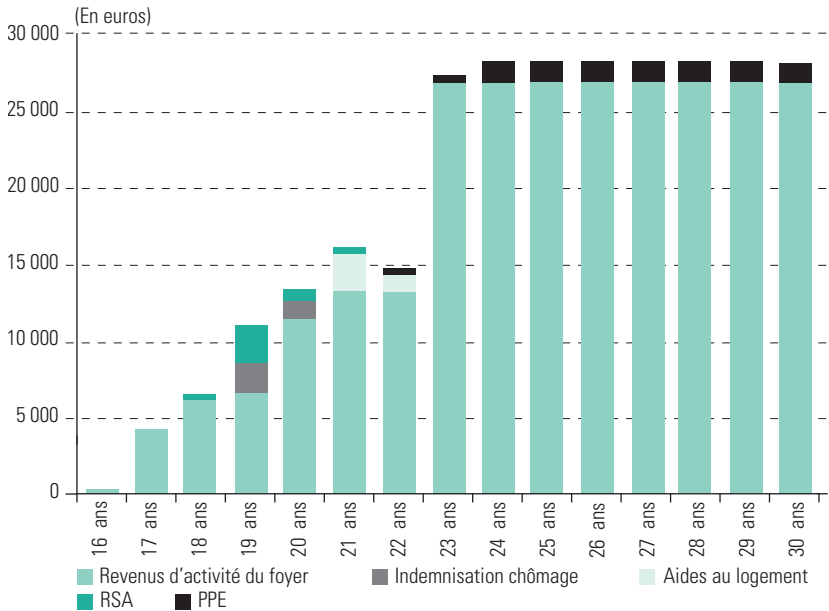
Graphique 59 - Synthèse des ressources du foyer d'Achille entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'enfants – en euros



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.
 Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Achille bénéficie majoritairement de ces différentes prestations au cours des premières années de son parcours. Les prestations au titre du chômage, du logement ainsi que le RSA jeune sont versés entre 18 et 22 ans. La prime pour l'emploi est versée entre 22 et 30 ans (graphique 60).

Graphique 60 - Composition annuelle des ressources d'Achille et de son foyer entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'enfants



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.
 Le RSA correspond ici au RSA jeunes. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.4.3. Des droits continus à l'assurance maladie eu égard à la précocité de l'activité professionnelle

2.4.3.1. *Achille devient rapidement assuré social au titre de l'apprentissage et bénéficie ensuite de maintien de droits*

Lors de ses 16 ans, il a le statut particulier d'ayant droit apprenti. Il est rattaché à ses parents. Toutefois, en cas de maladie ou d'accident, les conditions éventuelles de bénéfice de prestations en espèces sont examinées⁹⁴. À compter de ses 18 ans, compte tenu de son activité, il devient assuré social à part entière. Sa période d'activité entre 19 et 20 ans conduit à le faire bénéficier des dispositifs de maintien de droits. À partir de 21 ans, à la suite de l'obtention d'un emploi stable, il est à nouveau assuré social au sens plein, qualité qu'il conserve jusqu'à 30 ans (tableau 69).

Tableau 69 – Évolution du statut d'Achille au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans

Âge	Catégorie pour l'assurance maladie
16 à 18 ans	Ayant droit rattaché aux parents en tant qu'apprenti
19 à 20 ans	Assuré social et bénéficie du dispositif de maintien de droits pendant les périodes de chômage
À partir de 21 ans	Assuré social

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

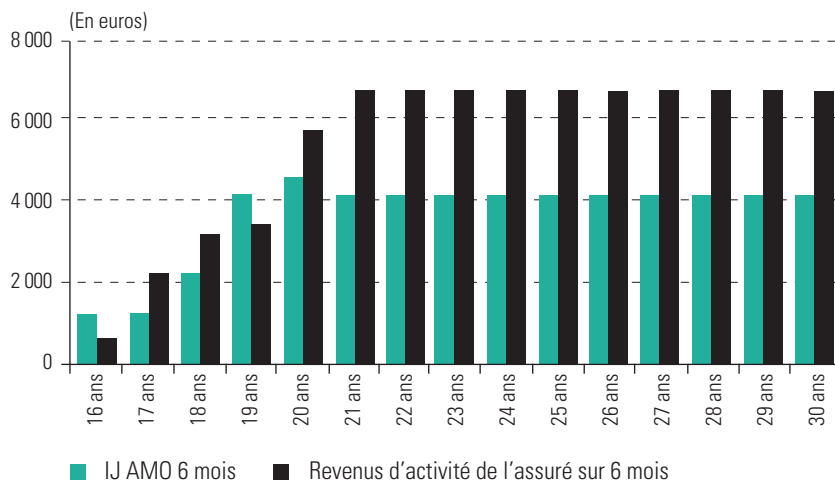
Compte tenu de sa vie dans le foyer parental jusqu'à 24 ans, il ne peut, lors de cette période, prétendre, à titre individuel, à la CMU-C ou à l'ACS. Par la suite, ses niveaux de revenus le rendent inéligible à ces dispositifs. Il n'est pas davantage bénéficiaire de la CMU de base car ses différents statuts lui confèrent une couverture maladie.

2.4.3.2. *Un droit aux indemnités journalières maladie malgré des périodes de chômage*

Achille bénéficie, notamment pendant toutes les premières années de son parcours, d'un droit à indemnités journalières maladie. Le niveau des indemnités journalières auxquelles il peut prétendre est le reflet de leur mode de calcul : celui-ci est particulièrement favorable lors de périodes de début d'activité (à 16 et 19 ans dans le cas d'espèce, graphique 61).

94 La gestion des apprentis est complexe, comme l'ont indiqué les échanges avec la CNAMTS. Un apprenti, sans préjudice de son activité professionnelle, demeure, en gestion, un ayant droit de ses parents. Toutefois, dans le cas où, alors même qu'il est actif, il se voit prescrire un arrêt de travail ou qu'il est victime d'un accident du travail, alors l'organisme d'assurance maladie sera conduit à lui ouvrir des droits aux prestations AT-MP ou des droits aux prestations en espèces maladie en raison de son activité professionnelle. Cette ouverture passe nécessairement par le fait de considérer que l'apprenti devient assuré social. En l'absence d'arrêt de travail ou d'AT-MP, un apprenti demeure ayant droit de ses parents jusqu'à 18 ans.

Graphique 61 - Droits aux indemnités journalières maladie d'Achille entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

IJ AMO : indemnités journalières d'assurance maladie obligatoire. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Lecture : dans l'exemple retenu, on simule un arrêt maladie de 6 mois à l'issue de chaque année et on apprécie, compte tenu des montants cotisés, le montant de l'indemnisation accordée en cas d'arrêt maladie pendant ces 6 mois. Ce montant est rapproché des 6 derniers mois de revenus d'activité afin de disposer d'éléments de comparaison. Dans cette approche simplifiée, les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années peut être affectée par cette approche conventionnelle.

2.4.4. Une indemnisation chômage importante à 19 et à 20 ans

Jean bénéficie d'allocations chômage lors de ses périodes de chômage à 19 et à 20 ans. Ainsi, ses deux années en apprentissage, combinées à ses périodes d'activité, lui permettent, au cours de ces deux années, de bénéficier d'une indemnisation pendant les six mois de chômage. Le passage aux « droits rechargeables » (convention du 14 mai 2014) a un effet neutre : il peut prétendre aux mêmes durées et montants d'indemnisation que sous l'empire de la précédente convention.

2.4.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : des effets importants tout au long du parcours

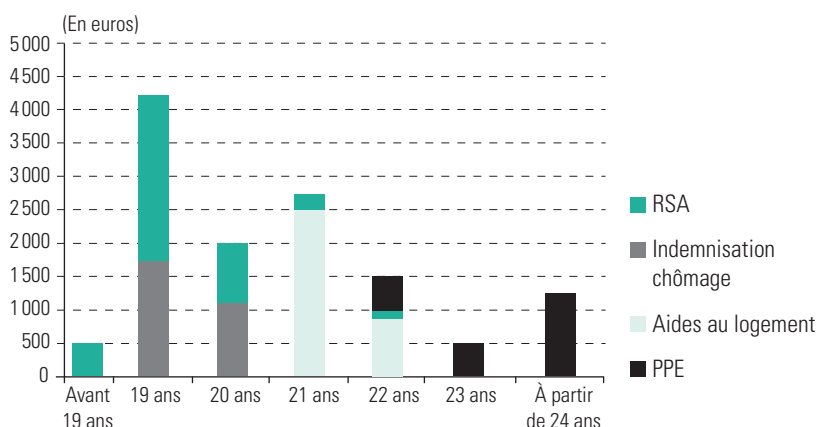
Outre l'indemnisation au titre du chômage, Achille bénéficie de prestations diverses tout au long de sa trajectoire :

- de 18 à 22 ans, il bénéficie du RSA jeunes socle et activité qui lui est ouvert au bénéfice de sa période d'apprentissage ; en effet cette période lui permet de remplir les conditions d'activité professionnelle antérieure exigées pour bénéficier du RSA jeune avant l'âge de 25 ans ;
- de 21 à 22 ans, il bénéficie, après son départ du foyer parental, d'aides au logement, en particulier en raison de la prise en compte de ses ressources au titre de l'exercice n - 2 et de l'absence de recours au dispositif d'évaluation forfaitaire ;

- à compter de ses 22 ans, il bénéficie constamment de la prime pour l'emploi.

Les montants correspondants à ces différentes prestations sont présentés ci-après (graphique 62). Achille bénéficie donc, en tenant compte de l'indemnisation au titre du chômage, des montants les plus importants entre 19 et 20 ans, soit lors de la période au cours de laquelle il alterne des situations d'activité et de chômage.

Graphique 62 - Prestations de soutien au revenu d'Achille entre 18 et 30 ans



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAF et de l'UNEDIC.

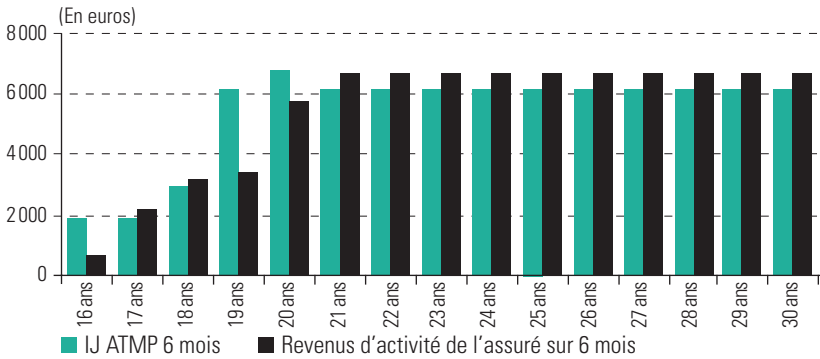
2.4.6. Une couverture significative en cas d'accident

2.4.6.1. Les droits à indemnités journalières en cas d'AT-MP

Alors même que sa première partie de parcours est heurtée, Achille bénéficie d'un droit à indemnités journalières maladie.

S'agissant de la couverture au titre des AT-MP, outre le fait qu'il est naturellement couvert dans chacun de ses emplois, l'impact des périodes de chômage est modéré sur le montant des indemnités journalières. Achille continue ainsi, en cas de sinistre, à bénéficier de niveaux d'indemnisation importants à 19 et 20 ans.

Graphique 63 - Droits aux indemnités journalières AT-MP d'Achille entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période

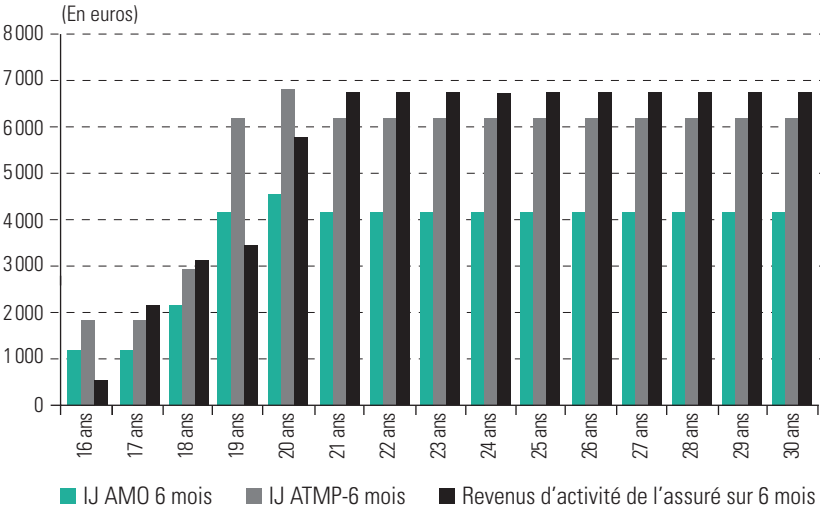


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années est donc affectée par cette approche conventionnelle. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

L'approche comparée des droits à indemnités journalières maladie et AT-MP conduit à souligner le niveau important de couverture dont il bénéficie au titre d'un accident, que celui-ci ait une origine professionnelle ou non. Les modes de calcul des indemnités journalières pour des assurés ayant le profil d'Achille (ayant connu une première activité professionnelle en début de parcours puis rencontrant des périodes au cours desquelles l'assuré alterne des périodes d'activité et de chômage) apparaissent donc favorables (graphique 64).

Graphique 64 - Droits aux indemnités journalières maladie et AT-MP d'Achille entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années est donc affectée par cette approche conventionnelle. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.4.6.2. Les éventuelles pensions et rentes après un accident

Ces pensions et rentes ont déjà été analysées pour les autres trajectoires envisagées. La trajectoire d'Achille le conduit à pouvoir prétendre à des niveaux d'indemnisation relativement importants en particulier, s'agissant de l'invalidité eu égard à son activité continue entre 21 et 30 ans (tableau 70).

Tableau 70 - Droits à prestation en cas d'accident ou de décès d'Achille
– au 31 décembre de la 31^e année

Type de prestation	Montant (en euros)	Part par rapport au dernier salaire net
Rente AT mensuelle – 50 %	357,6	32 %
Rente AT mensuelle – 100 %	1 430,2	128 %
Rente AT mensuelle – décès	572,1	51 %
Pension invalidité mensuelle catégorie 1	472,0	42 %
Pension invalidité mensuelle catégorie 2	787,0	70 %
Capital décès	5 721,4	511 %
Pension mensuelle invalidité conjoint survivant	424,8	38 %

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

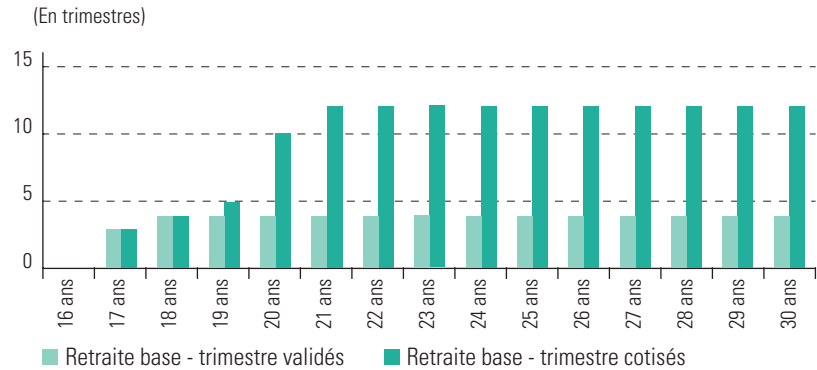
Les rentes AT-MP sont calculées sur la base des salaires bruts des 12 derniers mois d'activité, ce qui explique que le montant perçu mensuellement peut représenter une part importante par rapport aux salaires nets (cas des 128 %).

2.4.7. Les droits à retraite d'Achille à 30 ans

Le début de parcours heurté d'Achille se traduit peu ou modérément s'agissant des droits à retraite appréciés à 30 ans. Achille valide ainsi, tout au long de son parcours, des droits.

S'agissant du régime de base, Achille valide 3 trimestres dès 17 ans dans le cadre de son apprentissage. Il valide ensuite quatre trimestres chaque année entre 18 et 30 ans. La différence entre le nombre de trimestres validés et cotisés illustre le fait que, même lors de l'alternance entre activité et inactivité, à 19 et 20 ans, Achille continue à cotiser à une hauteur plus importante que le montant minimal permettant de valider quatre trimestres (graphique 65).

Graphique 65 - Trimestres validés et cotisés par Achille chaque année au régime général d'assurance vieillesse – de 16 à 30 ans

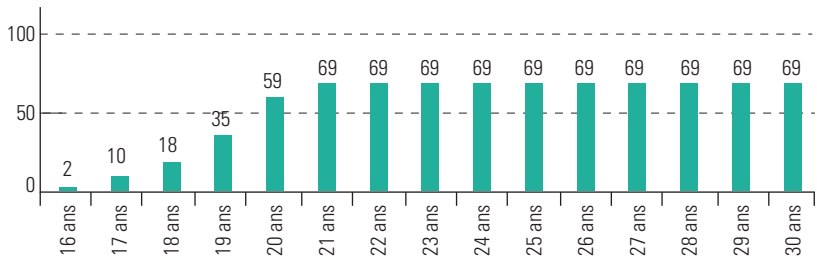


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAV.

Les trimestres validés correspondent au nombre effectif de trimestres validés au titre de l'année (pas de possibilité de valider plus de quatre trimestres par an). La notion de « trimestres cotisés » est spécifique et destinée à donner des ordres de grandeur (voir approche méthodologique *supra*, parag. 1.2.4.2 de ce chapitre). Cette notion conduit à rapporter les salaires cotisés aux montants minimaux à cotiser pour obtenir la validation d'un trimestre. Cette approche simplifiée ne préjuge pas du montant de pension accordée lors de la fin d'activité professionnelle qui dépend également des rémunérations perçues. Elle vise à permettre d'apprécier dans quelle mesure et dans quelle ampleur les cas types envisagés valident quatre trimestres par an, condition nécessaire pour prétendre au taux plein.

S'agissant du régime complémentaire, Achille valide des points tout au long de sa trajectoire. Toutefois, les premières années de carrière se singularisent par un faible nombre de points (graphique 66).

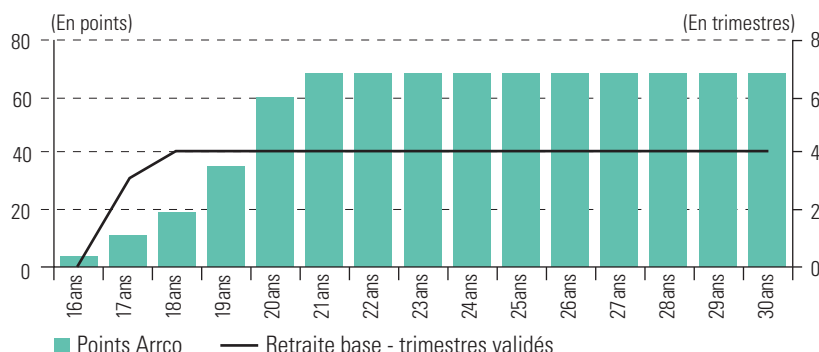
Graphique 66 - Points retraite validés par Achille chaque année à l'ARRCO – de 16 à 30 ans



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses du GIE AGIRC-ARRCO.

Le rapprochement des droits acquis auprès du régime de base et du régime complémentaire permet de confirmer l'approche d'une situation favorable d'Achille s'agissant des droits à retraite acquis à 30 ans (graphique 67).

Graphique 67 - Droits d'Achille à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAV et du GIE AGIRC-ARRCO.

Lecture : L'axe des ordonnées de gauche correspond au nombre de points ARRCO, celui de droite au nombre de trimestres validés au sein du régime général.

2.4.8. Les effets de la naissance d'un enfant puis de jumeaux au 1^{er} janvier des 24 et des 25 ans d'Achille⁹⁵

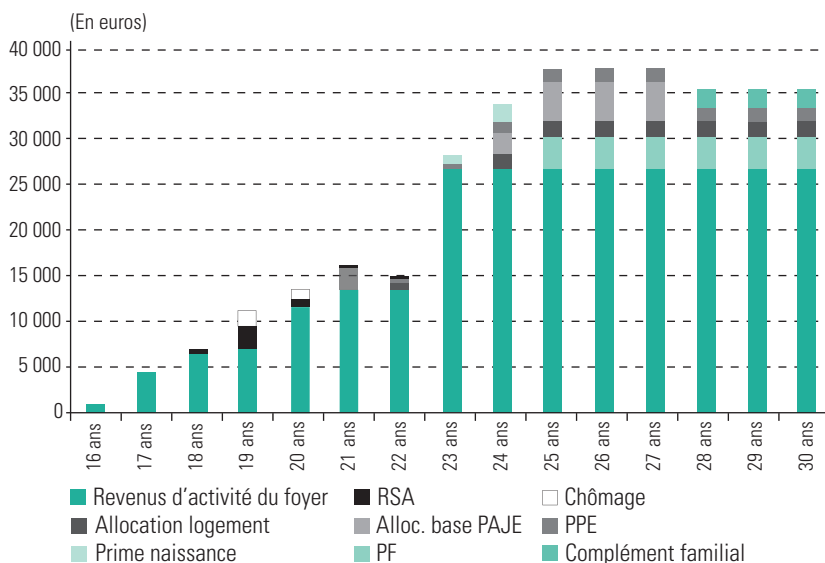
Comme constaté dans le cas de Jacques, la naissance de trois enfants conduit à modifier profondément la couverture sociale du foyer d'Achille. Le niveau de ressources du foyer et le fait de constituer une famille nombreuse conduisent à renforcer les droits ouverts. Ainsi, il bénéficie :

- dès la naissance du premier enfant, de la prime pour l'emploi (intégrant une majoration pour enfants à charge), de la prime de naissance (versée avant la naissance des jumeaux) et de l'allocation de base de la PAJE à taux plein, cette allocation étant doublée suite à la naissance des jumeaux ;
- après la naissance des jumeaux, d'aides au logement ;
- des allocations familiales à partir du deuxième enfant, et dès lors qu'il a trois enfants, de majorations de points retraite et d'indemnités journalières maladie majorées ;
- enfin, au troisième anniversaire des jumeaux, du complément familial.

Les effets de ces naissances sont donc particulièrement significatifs (graphique 68).

⁹⁵ Cette approche est conventionnelle. Elle se limite aux seules variations de prestations sociales et ne reflète pas les charges du ménage après la naissance d'enfant, cf. *supra*, point 1.2.4.2.

Graphique 68 - Composition annuelle des ressources d'Achille et de son foyer entre 16 et 30 ans – foyer comprenant trois enfants



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.

Lecture : L'axe des abscisses correspond aux âges, l'axe des ordonnées au niveau de ressources. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Au-delà, la naissance relativement précoce des enfants dans la trajectoire considérée (à 24 et 25 ans) permet d'apprécier la modulation de ces aides et prestations au fil du temps (5 à 6 ans) :

- la naissance du premier enfant permet de bénéficier de l'allocation de base de la PAJE, prestation qui n'est plus versée à compter des 3 ans des jumeaux ; elle conduit également à ouvrir droit aux aides au logement et à la majoration de PPE pour enfants à charge qui sont versées tout au long de la période analysée ;
- la naissance des jumeaux conduit au doublement du montant d'allocation de base de la PAJE et à ouvrir droit aux allocations familiales, ces dernières étant versées tout au long de la période analysée ;
- enfin, le versement de l'allocation de base de la PAJE prend fin au troisième anniversaire des jumeaux et, à cette date, le foyer bénéficie du complément familial⁹⁶ qui est versé entre les 29^e et 31^e années.

Comme cela a été constaté dans le cas de Jacques, la naissance des trois enfants a également un impact sensible en termes de droits à retraite et en termes de droits à indemnisation maladie ou AT-MP⁹⁷.

De plus, en tant que père de famille de trois enfants, Achilles bénéficie, en matière de retraite complémentaire, d'une majoration. Les effets de cette majoration sont importants : elle conduit à majorer les points acquis de 10 % (tableau 71).

⁹⁶ Toutefois, le niveau de revenus du foyer conduit à lui refuser le bénéfice de la majoration de complément familial.

⁹⁷ S'agissant des prestations en espèces AT-MP, seules sont concernées ici les rentes en cas de décès qui sont majorées en cas de charge d'enfant. En revanche, contrairement aux indemnités journalières maladie, les indemnités journalières AT-MP ne sont pas majorées compte tenu de charges d'enfant. Leur montant varie uniquement selon la durée de l'incapacité : à partir du 29^e jour d'arrêt, l'indemnisation est portée de 60 à 80 %.

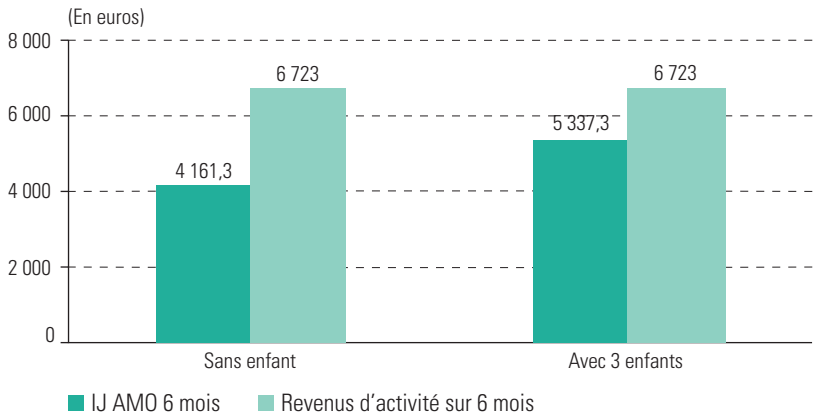
Tableau 71 - Points retraite validés par Achille à 30 ans à l'ARRCO – avec ou sans enfants

	Points ARRCO, avec 3 enfants	Points ARRCO, sans enfant	Majoration
Total à 30 ans	892	811	81

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses du GIE AGIRC-ARRCO.

La naissance de trois enfants conduit également à faire bénéficier Achille, le cas échéant, d'indemnités journalières maladie majorées. Les indemnités journalières sont ainsi portées d'un montant quotidien de 23,5 € à 31,4 €. Le graphique 69 présente l'impact de cette revalorisation pour un arrêt de 6 mois.

Graphique 69 - Droits aux indemnités journalières maladie de Jacques à 30 ans selon qu'il a ou non 3 enfants – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Ainsi, le fait d'avoir trois enfants à charge modifie profondément la couverture sociale dont bénéficie Jacques. Elle n'a néanmoins aucun effet s'agissant de sa couverture au titre du risque invalidité-décès.

2.5. Jérôme, jeune décrocheur : une couverture sociale faible et lacunaire

Description de la trajectoire de Jérôme

Jérôme, en situation de rupture, achève sa scolarité sans avoir aucun diplôme (ni BEPC ni baccalauréat). Il quitte l'école à l'âge de 16 ans. Il bénéficie, à 19 ans, après une prise en charge par la mission locale, d'un CIVIS pendant une année. Cette expérience n'est pas concluante. À l'issue de celle-ci, il rompt définitivement avec ses parents et quitte le domicile familial. Il n'exerce aucune activité professionnelle déclarée jusqu'à l'âge de 30 ans. Il n'a pas de logement déclaré et ne connaît pas de situation de couple stable. Il est amené à se débrouiller en vivant chez des amis ou dans des squats.

– De 16 à 18 ans, il est chez ses parents et sans activité.

Ses parents ne travaillent pas et bénéficient du RSA socle (famille nombreuse de 4 enfants).

– À 19 ans, il est pris en charge par la mission locale qui lui offre un CIVIS pendant douze mois assorti de son dispositif de ressources minimales. Cela lui apporte 150 € par mois tout au long de l’année, soit 1 800 € au cours de l’année.

– À 20 ans, après l’échec du parcours CIVIS, il quitte le domicile des parents.

Il n’a pas d’activité, ni de logement ni de situation de couple stables et déclarés pendant dix ans.

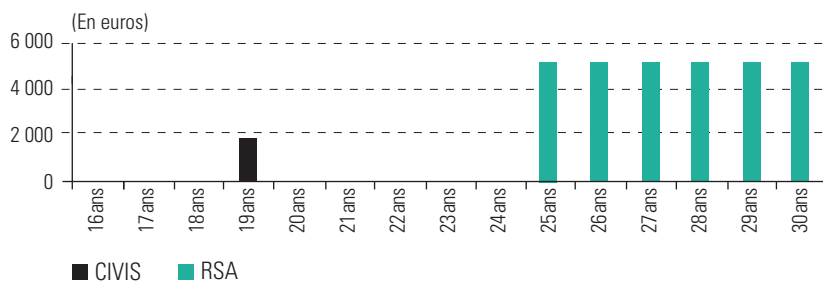
Cette trajectoire ne comporte aucune variante.

2.5.1. Un échec d’insertion sociale et professionnelle

Jérôme constitue une trajectoire emblématique de jeunes tombant sur une courte période dans une situation de précarité. Il est l’enfant d’une famille nombreuse bénéficiant du RSA socle.

Il achève son parcours scolaire à 16 ans sans aucun diplôme. Il n’a aucune activité professionnelle ou d’études jusqu’à l’âge de 19 ans où la mission locale le fait bénéficier d’un contrat d’insertion dans la vie sociale (CIVIS). Cette période ne conduit pas à l’insertion sociale et professionnelle souhaitée. Jérôme quitte alors le domicile parental. De 20 à 30 ans, il n’a ni activité professionnelle, ni logement ni relation de couple stables ou connus. Ses revenus sont donc intégralement issus des dispositifs publics de soutien (graphique 70).

Graphique 70 - Jérôme – évolution des ressources de 16 à 30 ans



Source : Travaux de l’IGAS.

Lecture : L’axe des abscisses correspond aux âges, l’axe des ordonnées au niveau de ressources. Des revenus constitués exclusivement de prestations minimales

2.5.2. Des revenus constitués exclusivement de prestations minimales

Jérôme ne dispose comme revenus connus que des montants versés dans le cadre du CIVIS puis, à son 25^e anniversaire, du RSA. Cela correspond à :

- 150 € par mois pendant un an dans le cadre du CIVIS ;
- 439,4 € par mois au titre du RSA.

2.5.3. Des droits réduits à l’assurance maladie aux seules prestations en nature et conditionnés à des démarches importantes

Jérôme devient assuré social à l’occasion de son CIVIS. Il ne bénéficie pour autant pas alors de la CMU complémentaire car il réside dans le foyer parental.

À l’issue du CIVIS, il bénéficie d’un maintien de droits à l’assurance maladie et, compte tenu du départ du domicile familial, peut démontrer son éligibilité à la CMU complémentaire.

À partir de 21 ans, il bénéficie des prestations en nature de l’assurance maladie dans le cadre de la CMU de base. Il est également éligible à la CMU complémentaire (tableau 72).

Tableau 72 - Évolution du statut de Jérôme au regard de l’assurance maladie entre 16 et 30 ans

Âge	Catégorie pour l’assurance maladie
16 à 18 ans	Ayant droit
19 ans	Assuré social dans le cadre du CIVIS
20 ans	Maintien de droits après le CIVIS. Bénéficiaire de la CMUC
À partir de 20 ans	Assuré dans le cadre de la CMU de base et bénéficie de la CMUC

Source : Travaux de l’IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

La situation de précarité de Jérôme combinée à son très jeune âge conduit à s’interroger sur sa capacité à pouvoir conduire les démarches nécessaires pour bénéficier des prestations en nature de l’assurance maladie.

Compte tenu de l’absence d’activité professionnelle au cours de la période, Jérôme ne peut en outre prétendre à aucune prestation en espèces au titre de l’assurance maladie, invalidité et décès.

2.5.4. Une absence de droits à indemnisation chômage

Jérôme ne peut, en l’absence d’activité professionnelle préalable, prétendre à cette indemnisation.

**2.5.5. Les dispositifs de soutien aux revenus :
l’illustration des limites dans l’accès au RSA**

Jérôme ne peut prétendre au RSA, en l’absence d’activité préalable, avant l’âge de 25 ans. Tant qu’il réside au domicile parental, il est pris en compte dans le calcul des droits au RSA du foyer parental et contribue à ce titre à en élever le montant.

Il présenterait donc *a priori* les caractéristiques souhaitées pour prétendre à la nouvelle Garantie Jeunes avant 25 ans, dispositif en cours de déploiement.

2.5.6. L'absence de couverture sociale en cas d'accident

En l'absence d'activité professionnelle, Jérôme ne peut prétendre à aucune prestation en espèces en cas d'accident de la vie⁹⁸.

2.5.7. Les droits à retraite de Jérôme à 30 ans

Seule la période de CIVIS conduit Jérôme à valider des droits à retraite. Ceux-ci s'élèvent à :

- 1 trimestre validé dans le régime de base ;
- 7 points validés dans le régime complémentaire.

2.6. Jason, jeune sans diplôme alternant les CDD et les périodes de chômage : un parcours largement soutenu par les prestations sociales

Description de la trajectoire de Jason

Jason achève sa scolarité à 18 ans sans avoir obtenu de diplôme (ni baccalauréat, ni BEPC, ni CAP).

Son parcours d'insertion professionnelle est particulièrement heurté puisque, de 18 à 30 ans, il alterne des périodes de contrats à durée déterminée à temps partiel rémunérés au SMIC et des périodes de chômage.

Il quitte le domicile parental à l'âge de 25 ans pour s'installer en couple dans un appartement. Il a un enfant à 27 ans.

- De 16 à 18 ans, il réside chez ses parents et est en scolarité qu'il achève sans diplôme.
- De 19 à 24 ans, il réside chez ses parents et alterne un CDD à temps partiel (75 %) pendant six mois, une période de chômage de trois mois, un CDD à temps partiel (25 %) pendant un mois, une période de chômage de deux mois. Cette séquence de douze mois se répète pendant ces six années. Tous les emplois sont rémunérés au SMIC.
- De 25 à 30 ans, il s'installe dans un logement autonome et vit en couple. Sa compagne travaille (CDI à temps partiel [50 %] rémunéré au SMIC). Il connaît le même cycle de périodes d'activité et de chômage que lors de la séquence précédente pendant ces six années.
- Il a un enfant à l'âge de 27 ans.

Ainsi, à titre de variante, lors des 28^e à 31^e années, sont analysés les droits selon la naissance ou non de l'enfant.

2.6.1. Une trajectoire caractérisée par une alternance de périodes d'activité et de chômage

Jason constitue un exemple de jeune sans diplôme souhaitant avoir une activité professionnelle mais ne parvenant pas, de 16 à 30 ans, à obtenir un emploi stable.

⁹⁸ Il est néanmoins susceptible de bénéficier de l'allocation adulte handicapé, aspect non intégré dans le champ de la mission et qui n'a pas été envisagé dans ces cas types.

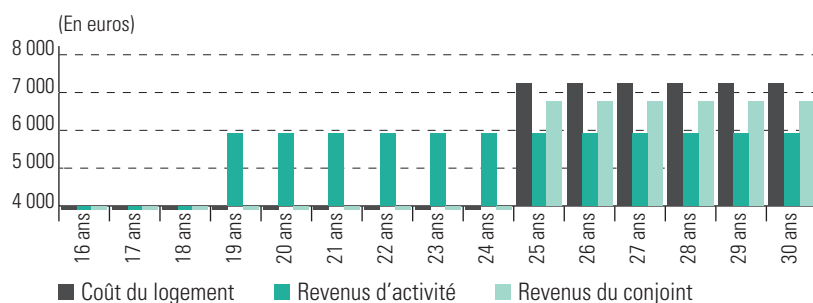
Après sa sortie du système éducatif sans diplôme à l'âge de 18 ans, il demeure chez ses parents et alterne des périodes d'activité partielle (CDD à 75 % pendant six mois, CDD à 25 % pendant un mois) et de chômage (périodes de trois et deux mois). Il est rémunéré au SMIC.

À 25 ans, il quitte le foyer parental pour s'installer en couple dans un logement autonome. Il alterne les mêmes périodes d'activité et de chômage. Sa compagne a un CDI à 50 % rémunéré au SMIC.

À titre de variante, le couple a un enfant lorsque Jason a 27 ans.

L'analyse des revenus d'activité annuels de Jason puis de son foyer ne permet pas d'apprécier directement les variations *infra*-annuelles de ses revenus d'activité. Or ces fluctuations sont importantes. Par ailleurs, l'analyse des charges permet de mesurer l'importance de la décision de vie en couple dans un logement autonome : une seule des rémunérations du couple ne permet pas de couvrir les charges de loyer (graphique 71). La trajectoire de revenus commence à 19 ans, année au cours de laquelle Jason commence son insertion professionnelle après être sorti du système scolaire sans diplôme à 18 ans.

Graphique 71 - Jason – évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans



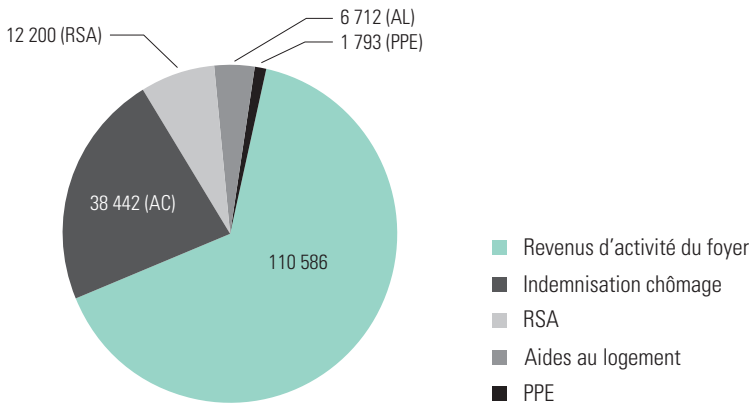
Source : Travaux de l'IGAS.

Lecture : L'axe des abscisses correspond aux âges, l'axe des ordonnées au niveau de revenus d'activité. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.6.2. Des prestations sociales importantes mais différenciées avant et après 25 ans et l'installation en couple

L'apport des prestations est déterminant pour Jason tout au long de son parcours. Prises en compte sur l'ensemble de la période considérée, elles représentent près de 35 % des ressources du foyer à 30 ans (graphique 72).

Graphique 72 - Synthèse des ressources du foyer de Jason entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'enfants – en euros

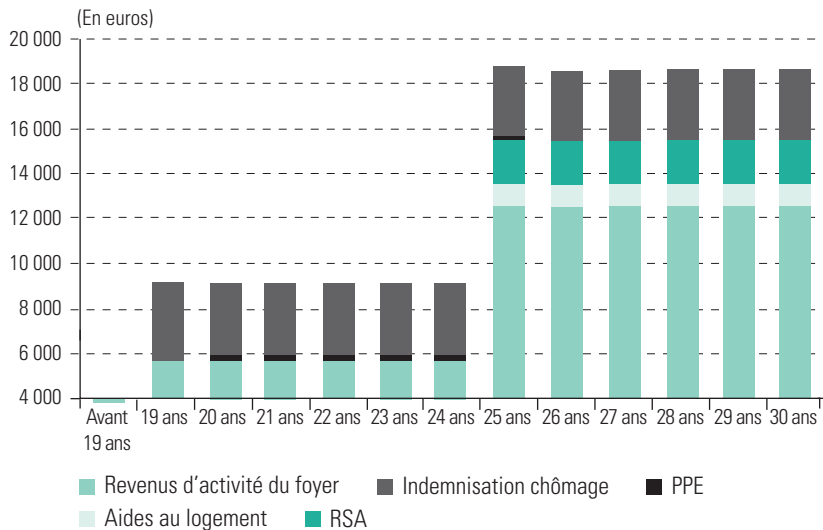


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.

Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Cette approche sur seize années doit néanmoins être tempérée selon le type de prestations envisagées. L'indemnisation du chômage intervient tout au long de la trajectoire de Jason. De 20 à 25 ans, il bénéficie de la prime pour l'emploi. Enfin, à 25 ans, compte tenu de son âge et de son installation en couple, il bénéficie des aides au logement et du RSA (graphique 73).

Graphique 73 - Composition annuelle des ressources de Jason et de son foyer entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'enfants



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.

Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.6.3. Des droits continus à l'assurance maladie malgré une activité discontinuée

2.6.3.1 Jason devient assuré social du fait de son activité professionnelle puis bénéficie, lors de ses périodes de chômage, des dispositifs de maintien de droits

Avant sa première période d'activité professionnelle, Jason est ayant droit de ses parents. Dès sa première activité professionnelle, à 19 ans, il devient assuré social. Jason bénéficie, pendant chacune de ses périodes de chômage, du dispositif de maintien de droits (*cf.* chapitre 3). Le cas type de Jason permet ainsi de mesurer le caractère extrêmement protecteur de ce dispositif pour des trajectoires heurtées. Il n'est pas nécessaire, au cas d'espèce, de mobiliser la couverture sociale offerte aux chômeurs indemnisés : les périodes de chômage de Jason sont assez courtes pour que le seul jeu du maintien de droits classique suffise pour garantir une couverture maladie.

L'âge de 25 ans est, pour Jason, celui de l'autonomie, puisqu'il s'installe en couple dans un logement autonome. Cette situation, combinée à son faible niveau de ressources, conduit à le rendre éligible à l'ACS de 25 à 30 ans (tableau 73). En revanche, il ne bénéficie pas de la CMU de base. Les ressources du foyer le rendent inéligible à la CMU complémentaire (*cf.* chapitre 4).

Tableau 73 - Évolution du statut de Jason au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans

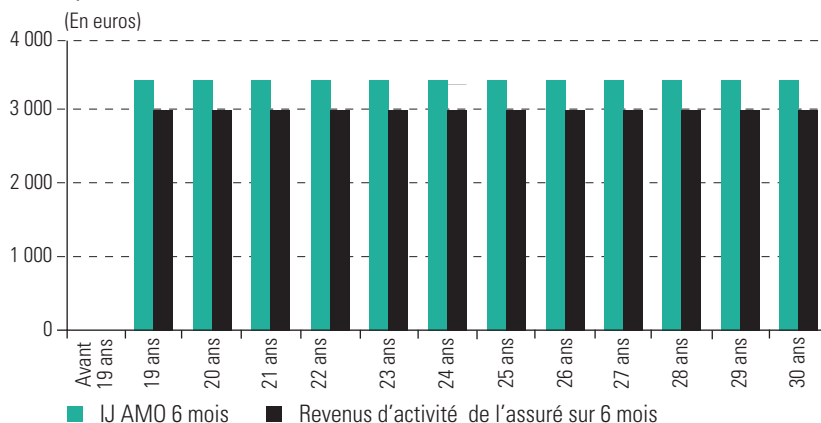
Âge	Catégorie pour l'assurance maladie
16 à 18 ans	Ayant droit
19 à 24 ans	Assuré social et bénéficie du dispositif de maintien de droits pendant les périodes de chômage
À partir de 25 ans	Assuré social et bénéficie du dispositif de maintien de droits pendant les périodes de chômage, bénéficie de l'ACS

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

2.6.3.2. Un droit important aux indemnités journalières maladie pendant toute la période de 19 à 30 ans malgré des périodes récurrentes de chômage

La situation de Jason permet d'illustrer, de manière encore plus frappante, l'impact du mode de calcul des indemnités journalières. La comparaison retenue pour les autres cas types (revenus d'activité d'une année divisés par deux rapprochés aux IJ pour un arrêt de six mois) est peu adaptée ici compte tenu de l'existence de périodes constantes de chômage. De ce fait, les revenus d'activité de l'assuré ainsi appréciés sont relativement faibles par rapport aux revenus appréciés dans les autres trajectoires. Elle permet toutefois d'apprécier l'importance des niveaux de remplacement constitués par les IJ compte tenu de leur mode de calcul (graphique 74).

Graphique 74 - Droits aux indemnités journalières maladie de Jason entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

IJ AMO : indemnités journalières d'assurance maladie obligatoire. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

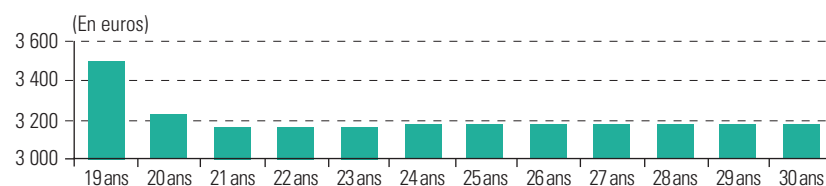
Lecture : dans l'exemple retenu, on simule un arrêt maladie de 6 mois à l'issue de chaque année et on apprécie, compte tenu des montants cotisés, le montant de l'indemnisation accordée en cas d'arrêt maladie pendant ces 6 mois. Ce montant est rapproché des 6 derniers mois de revenus d'activité afin de disposer d'éléments de comparaison. Dans cette approche simplifiée, les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années peut être affectée par cette approche conventionnelle.

2.6.4. Une indemnisation chômage déterminante pour le niveau de ressources de Jason

Jason bénéficie d'une indemnisation chômage tout au long de son parcours. En effet, sa première séquence d'activité est de six mois à 75 % d'un emploi équivalent temps plein. Cette activité initiale lui permet de remplir les conditions d'ouverture à indemnisation au titre du risque de chômage. L'ouverture des droits conduit à lui accorder, dans un premier temps, un niveau d'indemnisation relativement élevé par rapport aux montants qu'il perçoit ultérieurement. Par la suite, les modes de calcul des indemnités conduisent à des montants de même niveau entre 21 et 30 ans (graphique 75).

Le changement récent de la réglementation en matière d'indemnisation du chômage (convention du 14 mai 2014) n'a qu'un effet limité pour le cas de Jason : il aurait, sous l'empire de la précédente convention, bénéficié des mêmes durées d'indemnisation et d'un montant d'indemnisation très légèrement inférieur (gain de 65 € sur l'ensemble de la trajectoire).

Graphique 75 - Montant annuel des indemnités chômage versées à Jason – de 19 à 30 ans



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de l'UNEDIC.

Au final, l'apport des prestations d'assurance chômage est déterminant dans les ressources du ménage : sur l'ensemble du parcours, elles représentent près de 23 %. Ces montants contribuent à près de deux tiers des ressources de prestations du ménage de Jason.

2.6.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : des effets majeurs

Au-delà de l'indemnisation au titre du chômage, le foyer de Jason bénéficie d'un apport de près de 12 % de ressources sur l'ensemble du parcours par d'autres prestations. Cela correspond, à 30 ans à :

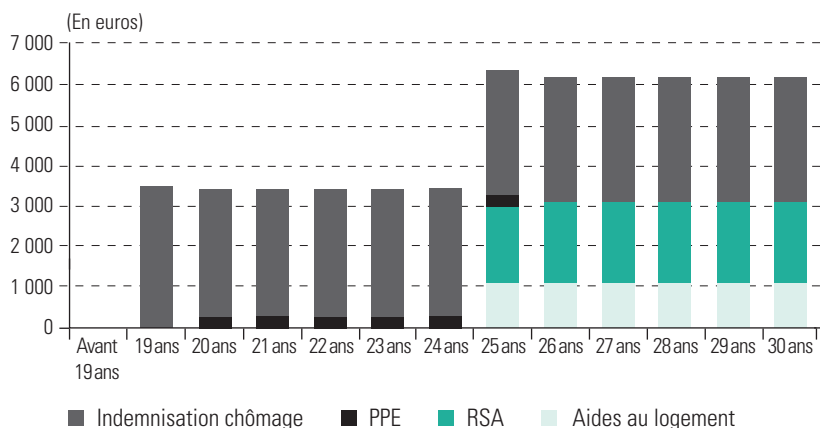
- 12 200 € au titre du RSA ;
- 6 712 € d'aides au logement⁹⁹ ;
- et, enfin, 1 793 € de prime pour l'emploi.

Jason bénéficie de ces différentes prestations à différents moments. Ainsi, compte tenu de sa situation :

- dès 20 ans et jusqu'à 25 ans inclus, il bénéficie chaque année de la PPE ;
- à compter de ses 25 ans, compte tenu de son âge et de son installation en couple dans un logement, il bénéficie à la fois des aides au logement et du RSA activité. Jason, compte tenu de la discontinuité de son activité professionnelle avant 25 ans, ne remplit pas les conditions d'activité préalable nécessaires pour bénéficier du « RSA jeunes ».

La chronique de ces différents versements est proposée dans le graphique 76.

Graphique 76 - Prestations de soutien au revenu de Jason entre 18 et 30 ans



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAF et de l'UNEDIC.

⁹⁹ La chronique mensuelle de versement des aides au logement permet en outre d'appréhender les effets des périodes de chômage indemnisé. À chaque fois que Jason bénéficie de deux mois d'indemnisation chômage, le montant d'aides au logement est majoré (bénéfice d'un abattement sur les ressources prises en compte).

2.6.6. La couverture de Jason en cas d'accident

La couverture de Jason au titre des AT-MP n'a pu, compte tenu des spécificités que présente ce cas, être calculée dans des délais compatibles avec la date de remise du rapport.

Seuls ont pu être calculés les montants de pensions en cas d'invalidité. Ils se situent, par rapport au salaire mensuel moyen de l'année des 30 ans, à un niveau homogène à ceux constatés précédemment. Ils sont néanmoins à un niveau faible, eu égard aux modestes revenus d'activité de Jason (tableau 74).

Tableau 74 - Droits à prestation en cas d'accident ou de décès de Jason
– au 31 décembre de la 31^e année

Type de prestation	Montant (en euros)	Part par rapport au dernier salaire net
Rente AT mensuelle – 50 %	nd	nd
Rente AT mensuelle -100 %	nd	nd
Rente AT mensuelle – décès	nd	nd
Pension invalidité mensuelle catégorie 1	279,98	57 %
Pension invalidité mensuelle catégorie 2	378,56	78 %
Capital décès	3 540,50	726 %
Pension mensuelle invalidité conjoint survivant	279,98	57 %

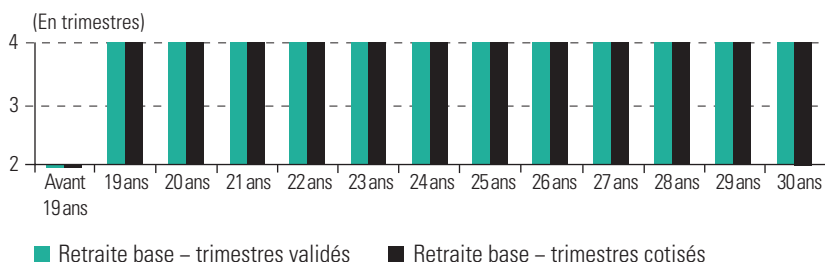
Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les rentes ATMP sont calculées sur la base des salaires bruts des 12 derniers mois d'activité, ce qui explique que le montant perçu mensuellement peut représenter une part importante par rapport aux salaires nets; « nd » : correspond à « non disponible ».

2.6.7. Les droits à retraite de Jason à 30 ans

Le parcours heurté de Jason trouve une traduction directe en matière de droits à retraite. Ainsi, contrairement aux cas envisagés jusqu'ici, si Jason valide 4 trimestres par an à compter du début de sa vie professionnelle, ces trimestres validés sont strictement équivalents au nombre de trimestres cotisés (graphique 77). On se doit en outre de souligner que Jason étant rémunéré au SMIC, cette période d'activité discontinue et faiblement rémunérée entre 19 et 30 ans est susceptible de jouer sur son futur niveau de pension.

Graphique 77 - Trimestres validés et cotisés par Jason chaque année au régime général d'assurance vieillesse – de 16 à 30 ans

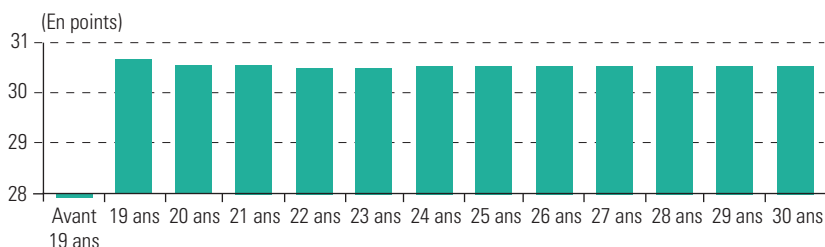


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAV.

Les trimestres validés correspondent au nombre effectif de trimestres validés au titre de l'année (pas de possibilité de valider plus de quatre trimestres par an). La notion de « trimestres cotisés » est spécifique et destinée à donner des ordres de grandeur (voir approche méthodologique *supra*, parag. 1.2.4.2 de ce chapitre). Cette notion conduit à rapporter les salaires cotisés aux montants minimaux à cotiser pour obtenir la validation d'un trimestre. Cette approche simplifiée ne préjuge pas du montant de pension accordée lors de la fin d'activité professionnelle qui dépend également des rémunérations perçues. Elle vise à permettre d'apprécier dans quelle mesure et dans quelle ampleur les cas types envisagés valident quatre trimestres par an, condition nécessaire pour prétendre au taux plein.

S'agissant du régime complémentaire, Jason valide, tout au long de son parcours et compte tenu de la récurrence de ses périodes d'activité et de chômage, un nombre identique de points (graphique 78). Ce nombre est néanmoins un des plus bas observé parmi les différentes trajectoires analysées.

Graphique 78 - Points retraite validés par Jason chaque année à l'ARRCO – de 16 à 30 ans



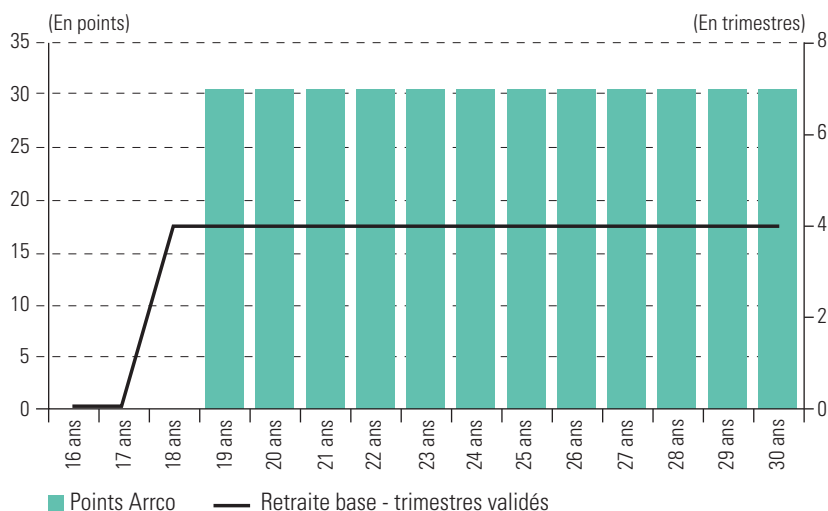
Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses du GIE AGIRC-ARRCO.

Tant pour le régime de base que pour le régime complémentaire, Jason bénéficie de validations de trimestres au titre du chômage. Cela correspond :

- pour le régime de base, à 24 trimestres mais, compte tenu des périodes cotisées chaque année, cet avantage ne conduit pas à majorer le nombre de trimestres pris en compte pour parvenir aux 4 trimestres annuels nécessaires (trimestres validés) ;
- pour le régime complémentaire, à une validation de points au titre des périodes de chômage assez réduite (7,28 points sur les 365,7 points validés à 30 ans).

Le rapprochement des droits acquis auprès du régime de base et du régime complémentaire permet de confirmer ces différentes analyses (graphique 79).

Graphique 79 - Droits de Jason à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAV et du GIE AGIRC-ARRCO.

Lecture : L'axe des ordonnées de gauche correspond au nombre de points ARRCO, celui de droite au nombre de trimestres validés au sein du régime général.

2.6.8. Les effets de la naissance d'un enfant au 1^{er} janvier des 27 ans de Jason¹⁰⁰

Comme constaté dans le cas de Marie et de Jean, les effets de la naissance d'un seul enfant sont modérés. Toutefois, la naissance dans le foyer de Jason est singulière en ce que, contrairement aux deux trajectoires analysées précédemment, elle intervient dans un ménage à faibles ressources.

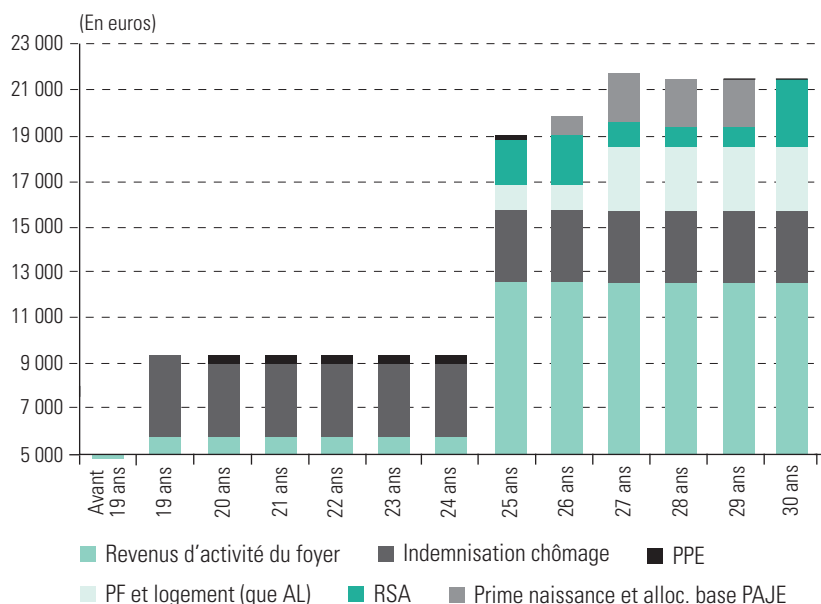
La naissance de l'enfant a ainsi les effets suivants :

- avant la naissance, le couple perçoit la prime à la naissance (918 €) ;
- à la naissance de l'enfant, le foyer de Jason perçoit l'allocation de base de la PAJE à taux plein (2 204 € par an pendant 3 ans) ;
- lorsque l'enfant atteint 3 ans, le versement de l'allocation de base cesse mais le montant de RSA activité augmente (car la base ressources du RSA est diminuée de l'allocation de base de la PAJE) ; le RSA activité passe ainsi d'un montant annuel de 913 € à 29 ans à 3 138 € à 30 ans ;
- enfin, à 29 et 30 ans, compte tenu des évolutions de la structure des ressources, le foyer de Jason perçoit de nouveau la PPE (38 € chaque année).

La naissance transforme ainsi de manière importante tant le niveau que la structure des ressources du foyer (graphique 80).

¹⁰⁰ Cette approche est conventionnelle. Elle se limite aux seules variations de prestations sociales et ne reflète pas les charges du ménage après la naissance d'enfants, cf. *supra*, point 1.2.4.2.

Graphique 80 - Composition annuelle des ressources de Jason et de son foyer entre 16 et 30 ans – foyer comprenant trois enfants



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.

Lecture : L'axe des abscisses correspond aux âges, l'axe des ordonnées au niveau de ressources. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Comme indiqué précédemment à l'occasion de l'analyse de la trajectoire de Jean, la naissance d'un seul enfant n'a aucun effet sur les droits à retraite de Jason. Elle n'entraîne pas davantage de majoration des indemnités journalières. Elle n'a aucun impact sur les droits à invalidité. Enfin, la naissance de l'enfant n'a aucun impact sur les droits à couverture complémentaire santé de Jason qui demeure bénéficiaire de l'ACS.

Au final, l'impact de la naissance est important pour le foyer de Jason compte tenu du faible niveau de ressources dont il dispose. Cet impact est néanmoins moindre car la famille n'est composée que d'un enfant. Comme cela a été analysé précédemment, la naissance du 2^e et du 3^e enfant ont des effets encore plus importants (cf. les cas de Jacques et d'Achille).

2.7. Youssef, jeune sans diplôme, avec une période difficile d'insertion professionnelle avant d'obtenir un CDI : une couverture sociale indispensable lors de la période d'insertion

Description de la trajectoire de Youssef

Youssef achève sa scolarité à 19 ans sans avoir obtenu de diplôme (ni baccalauréat, ni BEPC, ni CAP).

Son insertion professionnelle est longue : jusqu'à 25 ans, il alterne les périodes de contrats à durée déterminée et à temps partiel et les périodes de chômage.

Il obtient un contrat à durée indéterminée à temps plein à 25 ans.

Cette stabilisation dans l'emploi lui permet, au même âge, de quitter le domicile parental et de s'installer en couple dans un appartement. Sa compagne exerce une activité à temps partiel. Il a un enfant à l'âge de 27 ans. Toutes les rémunérations dont il bénéficie sont au niveau du SMIC.

- De 16 à 19 ans, il réside chez ses parents et est en scolarité qu'il achève sans diplôme.
- De 20 à 24 ans, il réside chez ses parents et alterne un CDD à temps partiel (75 %) pendant 6 mois et une période de chômage de 3 mois ; cette séquence de 9 mois se répète pendant ces 5 années.
- De 25 à 30 ans, il obtient un CDI à temps plein (100 %) ; il s'installe dans un logement autonome et vit en couple, sa compagne travaille (CDI à temps partiel [50 %] rémunéré au SMIC).
- Il a un enfant à l'âge de 27 ans.

Ainsi, à titre de variante, lors des 28^e à 31^e années, sont analysés les droits selon la naissance ou non de l'enfant.

2.7.1. Une longue période instable d'insertion avant une stabilisation dans un emploi faiblement rémunéré

La trajectoire de Youssef doit être perçue comme le contrepoint de celle de Jason. En effet, après une période d'insertion difficile avec une alternance de périodes d'activité et de chômage (respectivement de 6 et 3 mois), Youssef obtient un emploi en CDI à temps complet. Comme Jason, une variante de naissance d'un enfant à 27 ans est analysée.

Youssef constitue donc un exemple alternatif de jeune sans diplôme peinant à obtenir un emploi stable.

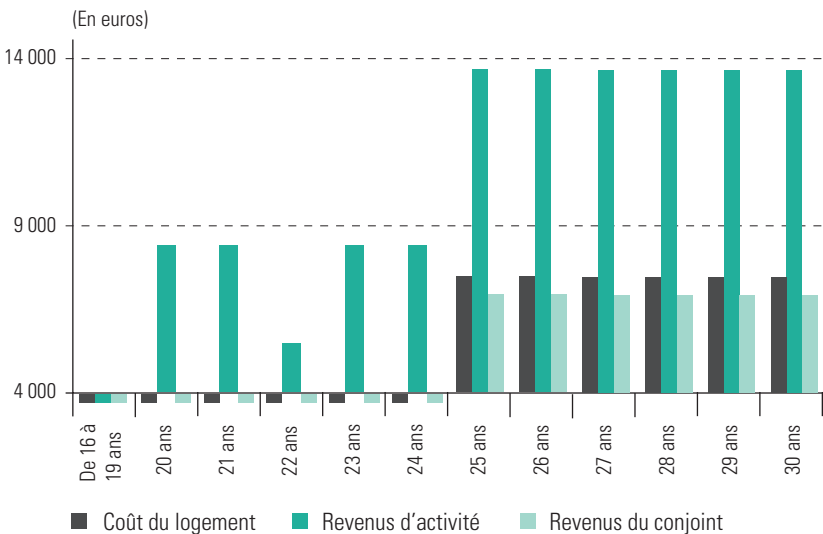
Après sa sortie du système éducatif sans diplôme à l'âge de 19 ans, il demeure chez ses parents et alterne, à partir de 20 ans, des périodes d'activité partielle (CDD à 75 % pendant 6 mois) et de chômage (périodes de 3 mois). Il est rémunéré au SMIC. Toutefois, par rapport à Jason, son cycle d'activité et de chômage n'est pas annuel mais *infra*-annuel (périodes globales de 9 mois). Cela conduit à affecter l'approche annuelle des ressources retenue jusqu'ici.

À 25 ans, il obtient un CDI à temps plein rémunéré au SMIC. Il peut dès lors quitter le domicile parental et s'installer en couple dans un logement autonome.

Sa compagne présente un profil d'emploi et de rémunération identique à celui de Jason (CDI à temps partiel [50 %] rémunéré au SMIC).

Ainsi, comme pour Jason, voire de manière encore plus forte, l'analyse des ressources annuelles de Jason puis de son foyer ne permet pas d'apprécier directement les variations *infra*-annuelles de revenus d'activité qui sont importantes. L'analyse des charges permet de mesurer que la décision de vie en couple dans un logement autonome est largement déterminée par l'obtention d'un emploi stable compte tenu de l'importance du loyer par rapport aux revenus du ménage (graphique 81). De plus, la trajectoire de revenus commence à 20 ans, année au cours de laquelle Youssef commence son insertion professionnelle après être sorti du système scolaire sans diplôme à 19 ans, soit un an après Jason.

Graphique 81 - Youssef – évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans



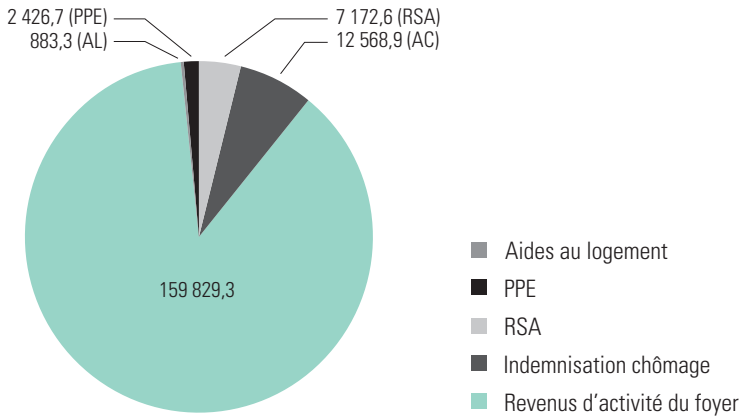
Source : Travaux de l'IGAS.

Lecture : L'axe des abscisses correspond aux âges, l'axe des ordonnées au niveau de revenus d'activité. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.7.2. Des prestations sociales importantes mais différenciées avant et après 25 ans et l'installation en couple

L'apport des prestations est important pour Youssef tout au long de son parcours. Pris en compte sur l'ensemble de la période considérée, il représente près de 13 % des ressources du foyer à 30 ans (graphique 82).

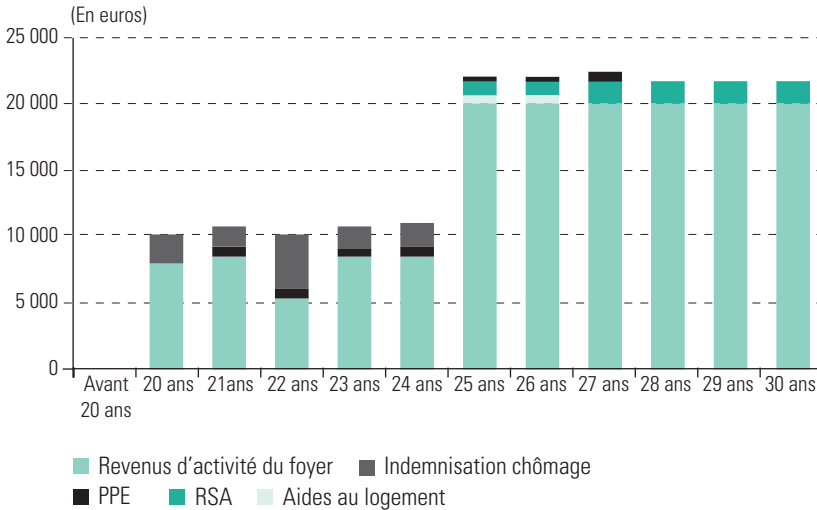
Graphique 82 - Synthèse des ressources du foyer de Youssef entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'enfants – en euros



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.
 Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Cette approche sur 16 années doit néanmoins être tempérée selon le type de prestations envisagées. L'indemnisation du chômage intervient dans des proportions importantes au début de la trajectoire de Youssef, soit de 20 à 24 ans. De 21 à 27 ans, il bénéficie de la prime pour l'emploi. Enfin, à 25 ans, compte tenu de son âge et de son installation en couple, il bénéficie des aides au logement et du RSA (graphique 83).

Graphique 83 - Composition annuelle des ressources de Youssef et de son foyer entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'enfants



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.
 Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.7.3. Des droits continus à l'assurance maladie malgré une période d'insertion difficile

2.7.3.1. Youssef devient assuré social du fait de son activité professionnelle puis bénéficie, lors de ses périodes de chômage, des dispositifs de maintien de droits

Avant sa première période d'activité professionnelle, Youssef est ayant droit de ses parents. Dès sa première activité professionnelle, à 20 ans, Youssef devient, comme Jason, assuré social. Il bénéficie, là encore comme Jason, pendant chacune de ses périodes de chômage, du dispositif de maintien de droits (cf. chapitre 3).

L'âge de 25 ans est, pour Youssef, celui de l'acquisition de l'autonomie : son installation en couple dans un logement autonome combinée à la prise en compte de ses ressources de l'année précédente lui ouvre le droit à l'ACS uniquement pour cette année (cf. chapitre 4). À compter de 26 ans, son foyer ne remplit plus les conditions de ressources pour prétendre au bénéfice de l'ACS (tableau 75).

Tableau 75 - Évolution du statut de Youssef au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans

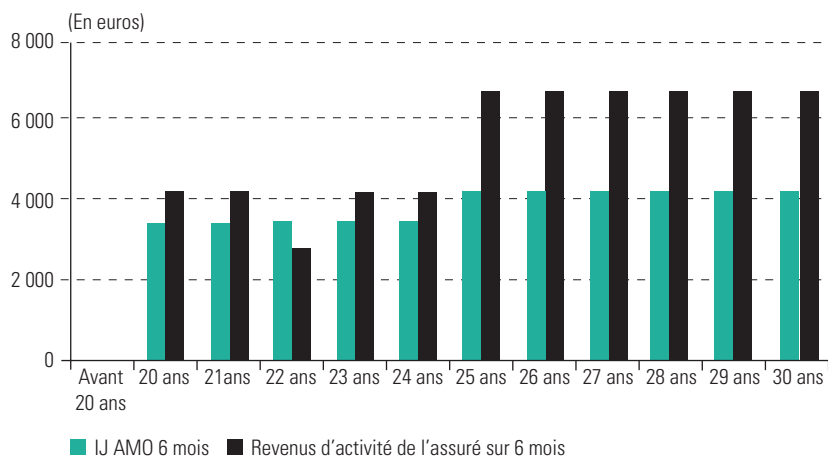
Âge	Catégorie pour l'assurance maladie
16 à 19 ans	Ayant droit
19 à 24 ans	Assuré social et bénéfice du dispositif de maintien de droits pendant les périodes de chômage
25 ans	Assuré social et bénéfice de l'ACS sur une année eu égard à son installation en couple et à la prise en compte de ses ressources de l'année précédente
À partir de 25 ans	Assuré social

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

2.7.3.2. Un droit aux indemnités journalières maladie pendant toute la période de 20 à 30 ans

La situation de Youssef permet d'illustrer l'impact du mode de calcul des indemnités journalières, en particulier à 22 ans. La comparaison retenue pour les autres cas types (revenus d'activité d'une année divisés par deux rapportés aux IJ pour un arrêt de 6 mois) est peu adaptée ici compte tenu de l'existence de périodes constantes de chômage et du choix d'une approche annuelle. Youssef peut prétendre à des indemnités, d'un montant certes modéré, mais tout au long de son parcours (graphique 84). L'année des 22 ans est spécifique en ce que, au cours de cette année-là, Youssef connaît 6 mois de chômage indemnisé.

Graphique 84 - Droits aux indemnités journalières maladie de Youssef entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

IJ AMO : indemnités journalières d'assurance maladie obligatoire. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Lecture : dans l'exemple retenu, on simule un arrêt maladie de 6 mois à l'issue de chaque année et on apprécie, compte tenu des montants cotisés, le montant de l'indemnisation accordée en cas d'arrêt maladie pendant ces 6 mois. Ce montant est rapproché des 6 derniers mois de revenus d'activité afin de disposer d'éléments de comparaison. Dans cette approche simplifiée, les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années peut être affectée par cette approche conventionnelle.

2.7.4. Une indemnisation chômage déterminante et constante jusqu'à 25 ans

Youssef connaît, entre 20 et 24 ans, des phases importantes de chômage par périodes de trois mois. Il commence son parcours par une période d'activité à 75 % pendant six mois qui lui permet d'ouvrir de premiers droits à assurance chômage. Par la suite, à chaque période de chômage, Youssef bénéficie du même montant d'indemnisation (2 094,82 € pour trois mois de chômage indemnisé).

Le changement récent de la réglementation en matière d'indemnisation du chômage (convention du 14 mai 2014) n'a aucun effet pour le cas de Youssef, tant en termes de durée qu'en termes de niveau d'indemnisation.

L'apport de l'indemnisation chômage est déterminant pour Youssef entre 20 et 24 ans : selon les années considérées, elle représente entre 20 % et 40 % de ses ressources (cf. graphique 83 *supra*).

2.7.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : des effets importants

Au-delà de l'indemnisation au titre du chômage, Youssef bénéficie, dès l'âge de 21 ans, de la prime pour l'emploi par la prise en compte de ses ressources à 20 ans. Le montant de PPE versé varie entre 21 et 27 ans, compte tenu du

lien entre ce crédit d'impôt et le niveau de RSA activité (perception de la PPE ou d'un complément de PPE ¹⁰¹ chaque année entre 21 et 27 ans).

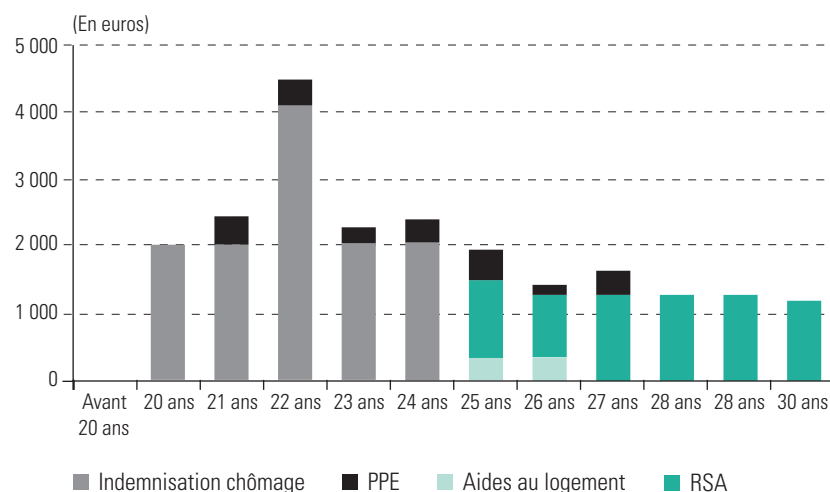
Youssef ne perçoit du RSA activité qu'à compter de l'âge de 25 ans : son activité professionnelle discontinuée avant ne lui permet pas d'ouvrir de droits au RSA jeunes. Il bénéficie constamment du RSA entre 25 et 30 ans.

Enfin, lorsqu'il s'installe en couple dans un logement, en raison du mode de prise en compte des ressources au titre de l'année $n - 2$, Youssef reçoit des aides au logement pendant deux années.

Youssef bénéficie ainsi, par ces prestations, d'un apport de près de 6 % de ressources sur l'ensemble du parcours (hors indemnisation chômage).

La chronique des différents versements est proposée dans le graphique 85.

Graphique 85 - Prestations de soutien au revenu de Youssef entre 16 et 30 ans



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAF et de l'UNEDIC.

2.7.6. Une couverture importante en cas d'accident

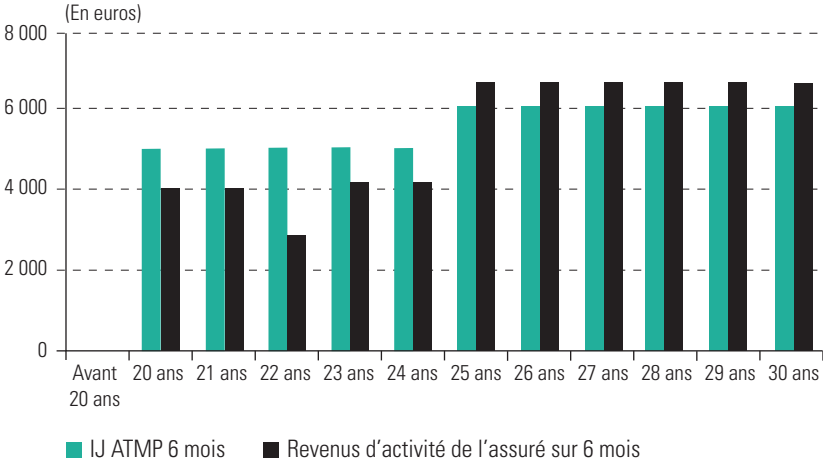
2.7.6.1. Les droits à indemnités journalières en cas d'AT-MP

Alors même que sa première partie de parcours est heurtée, Youssef bénéficie d'un droit à indemnités journalières maladie.

S'agissant de la couverture au titre des AT-MP, outre qu'il est naturellement couvert dans chacun de ses emplois, l'impact des périodes de chômage est neutre sur le droit à indemnités, comme le souligne l'importance des indemnités par rapport au revenu à 22 ans (graphique 86).

¹⁰¹ Soit le montant théorique de la PPE auquel on soustrait le montant de RSA activité perçu pendant l'année de référence des revenus fiscaux.

Graphique 86 - Droits aux indemnités journalières AT-MP de Youssef entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d’activité perçus au cours de la même période

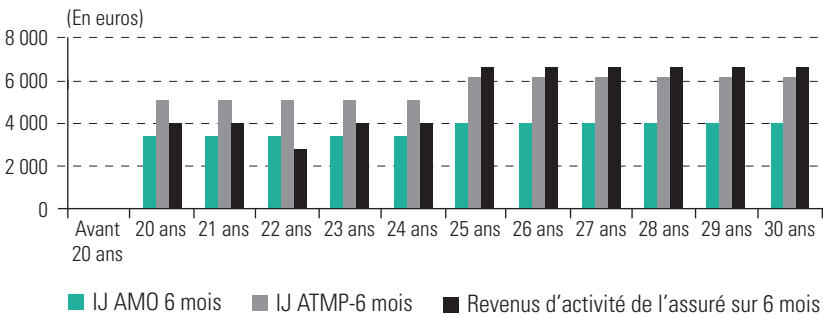


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années est donc affectée par cette approche conventionnelle. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

L'approche comparée des droits à indemnités journalières maladie et AT-MP conduit à souligner le niveau important de couverture dont il bénéficie au titre d'un accident, que celui-ci ait une origine professionnelle ou non. Les modes de calcul des indemnités journalières pour des assurés ayant le profil de Youssef apparaissent donc favorables (graphique 87).

Graphique 87 - Droits aux indemnités journalières maladie et AT-MP de Youssef entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années est donc affectée par cette approche conventionnelle. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.7.6.2. Les éventuelles pensions et rentes après un accident

La trajectoire de Youssef le conduit à pouvoir prétendre à des niveaux d'indemnisation relativement importants en particulier, s'agissant de l'invalidité, eu égard à son activité continue entre 20 et 30 ans (tableau 76). Les montants d'indemnisation sont néanmoins mesurés, compte tenu du faible niveau de rémunération de Youssef.

Tableau 76 - Droits à prestation en cas d'accident ou de décès de Youssef
– au 31 décembre de la 31^e année

Type de prestation	Montant (en euros)	Part par rapport au dernier salaire net
Rente AT mensuelle – 50 %	357,6	32 %
Rente AT mensuelle – 100 %	1 430,2	128 %
Rente AT mensuelle – décès	572,1	51 %
Pension invalidité mensuelle catégorie 1	283,2	25 %
Pension invalidité mensuelle catégorie 2	472,0	42 %
Capital décès	4 290,6	383 %
Pension mensuelle invalidité conjoint survivant	280,0	25 %

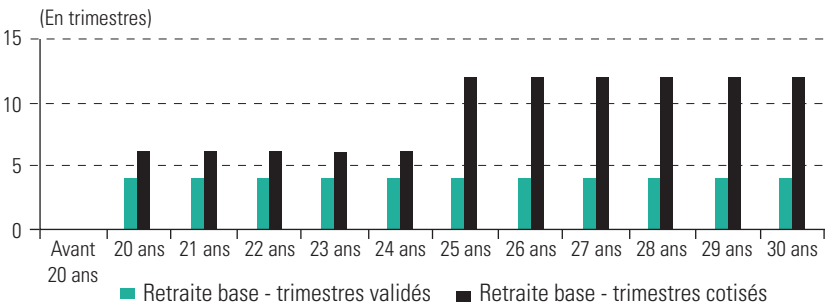
Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les rentes AT-MP sont calculées sur la base des salaires bruts des 12 derniers mois d'activité, ce qui explique que le montant perçu mensuellement peut représenter une part importante par rapport aux salaires nets (cas des 128 %).

2.7.7. Les droits à retraite de Youssef à 30 ans

La trajectoire heurtée de Youssef en début de parcours ne se traduit pas directement s'agissant de la retraite de base : les trimestres cotisés demeurent supérieurs aux trimestres validés tout au long de la carrière (graphique 88). On rappelle néanmoins que Youssef étant rémunéré au SMIC, son futur niveau de pension est susceptible d'être affecté par cette période d'activité de 20 à 30 ans.

Graphique 88 - Trimestres validés et cotisés par Youssef chaque année au régime général d'assurance vieillesse – de 16 à 30 ans

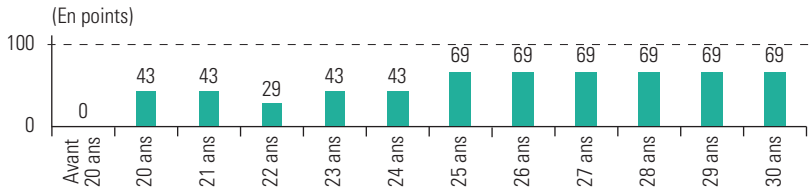


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAV.

Les trimestres validés correspondent au nombre effectif de trimestres validés au titre de l'année (pas de possibilité de valider plus de quatre trimestres par an). La notion de « trimestres cotisés » est spécifique et destinée à donner des ordres de grandeur (voir approche méthodologique *supra*, parag. 1.2.4.2 de ce chapitre). Cette notion conduit à rapporter les salaires cotisés aux montants minimaux à cotiser pour obtenir la validation d'un trimestre. Cette approche simplifiée ne préjuge pas du montant de pension accordée lors de la fin d'activité professionnelle qui dépend également des rémunérations perçues. Elle vise à permettre d'apprécier dans quelle mesure et dans quelle ampleur les cas types envisagés valident quatre trimestres par an, condition nécessaire pour prétendre au taux plein.

S'agissant du régime complémentaire, la chronique d'acquisition de points reflète directement le parcours de Youssef (graphique 89), et en particulier les périodes difficiles rencontrées avant l'âge de 25 ans.

Graphique 89 - Points retraite validés par Youssef chaque année à l'ARRCO
– de 16 à 30 ans



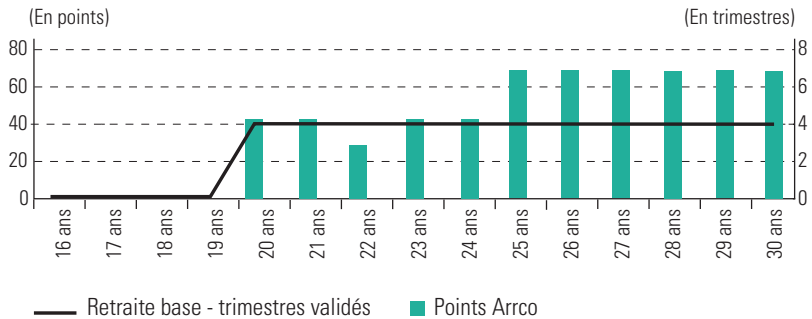
Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses du GIE AGIRC-ARRCO.

Tant pour le régime de base que pour le régime complémentaire, Youssef bénéficie de validation de trimestres au titre du chômage. Cela correspond :

- pour le régime de base, à cinq trimestres mais, compte tenu des périodes cotisées chaque année, cet avantage ne conduit pas à majorer le nombre de trimestres validés ;
- pour le régime complémentaire, d'une validation de points au titre des périodes de chômage assez réduite (2,5 points sur les 612,3 points validés à 30 ans).

Le rapprochement des droits acquis auprès du régime de base et du régime complémentaire permet de confirmer ces différentes analyses (graphique 90).

Graphique 90 - Droits de Youssef à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAV et du GIE AGIRC-ARRCO.

Lecture : L'axe des ordonnées de gauche correspond au nombre de points ARRCO, celui de droite au nombre de trimestres validés au sein du régime général.

2.7.8. Les effets de la naissance d'un enfant au 1^{er} janvier des 27 ans de Youssef¹⁰²

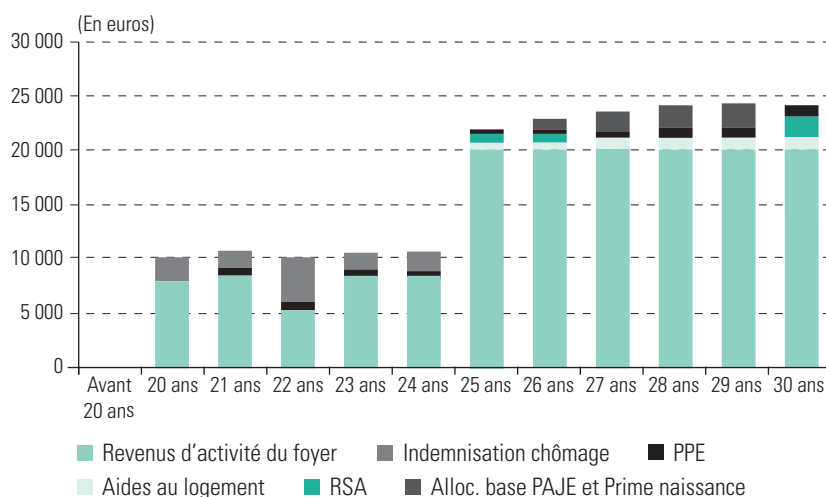
Comme constaté dans le cas de Marie, de Jean et de Jason, les effets de la naissance d'un seul enfant sont globalement faibles. Toutefois, la naissance dans le foyer de Youssef doit être appréciée au regard de ce que, d'une part, le foyer dispose de ressources modestes et, d'autre part, qu'il est en phase de stabilisation compte tenu du fait que Youssef dispose d'un CDI à temps plein, ce qui le distingue de Jason.

La naissance de l'enfant a ainsi les effets suivants :

- avant la naissance, le couple perçoit la prime à la naissance (918 €) ;
- à la naissance de l'enfant, le foyer de Youssef perçoit l'allocation de base de la PAJE à taux plein (2 204 € par an pendant 3 ans) ;
- compte tenu de l'intégration de l'allocation de base de la PAJE dans la base ressources du RSA, le foyer perd alors son droit au RSA activité, dont le versement reprend aux 3 ans de l'enfant, soit lorsque Youssef a 30 ans ;
- la naissance de l'enfant conduit en outre à la majoration des aides au logement, de 441,6 € à 969,8 € par an) ;
- la naissance conduit enfin à une hausse significative de la PPE compte tenu de la perte du bénéfice du RSA activité l'année précédente et, plus marginalement, de la majoration pour enfant à charge¹⁰³. La prime versée est de 421,2 € à 27 ans et de 1 339,4 € à 30 ans).

La naissance transforme ainsi de manière importante tant le niveau que la structure des ressources du foyer (graphique 91).

Graphique 91 - Composition annuelle des ressources de Youssef et de son foyer entre 16 et 30 ans – foyer comprenant un enfant



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.

Lecture : L'axe des abscisses correspond aux âges, l'axe des ordonnées au niveau de ressources. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

¹⁰² Cette approche est conventionnelle. Elle se limite aux seules variations de prestations sociales et ne reflète pas les charges du ménage après la naissance d'enfant.

¹⁰³ Elle représente 36 € par an.

Comme cela a été indiqué précédemment, la naissance d'un seul enfant n'a aucun effet sur les droits à retraite. Elle n'entraîne pas davantage de majoration des indemnités journalières. Elle n'a aucun impact sur les droits à invalidité.

Au final, l'impact de la naissance est, relativement, peu important pour le foyer de Youssef. La structure de ressources varie néanmoins fortement d'une année à l'autre, ce qui amène à interroger la lisibilité de ces évolutions pour les bénéficiaires.

2.8. Malika, jeune mère diplômée et insérée, en couple avec trois enfants : les effets différenciés du congé parental selon le niveau d'interruption d'activité

Description de la trajectoire de Malika

Malika obtient, à l'issue de son *cursus* dans l'enseignement supérieur une licence en administration économique et sociale (bac + 3). Elle connaît une courte période de chômage après ses études, puis obtient un CDI à temps plein rémunéré à 1,2 SMIC. Elle conserve cet emploi jusqu'à 30 ans et ne connaît pas d'évolution de sa rémunération. Elle quitte le domicile parental pour s'installer en couple à 24 ans. Elle a un enfant à 26 ans, puis des jumeaux à 27 ans. Elle interrompt partiellement son activité (50 %) pendant deux ans à la suite de la naissance des jumeaux.

- De 16 à 21 ans, elle achève ses études et vit chez ses parents.
- De 22 à 23 ans, après l'obtention de sa licence, elle connaît une période de chômage de trois mois, puis obtient un CDI à temps plein (100 %), rémunéré à 1,2 SMIC.
- De 24 à 30 ans, elle poursuit son activité en CDI.
- À 24 ans, elle quitte le domicile parental pour s'installer en couple dans un appartement ; son conjoint occupe également un CDI à temps plein (100 %) rémunéré à 1,2 SMIC.
- Elle a un premier enfant à 26 ans.
- De 27 à 28 ans, elle a des jumeaux et interrompt partiellement son activité (50 %) pendant deux ans.
- À 29 ans, elle reprend son activité à temps plein.

Pour ce cas type, la variante en matière d'analyse et de calcul des droits ne concerne pas l'analyse de l'impact de la naissance des enfants sur les droits, mais le niveau d'interruption d'activité pendant la 28^e et la 29^e année (interruption totale ou à 50 %).

2.8.1. Une insertion rapide dans un emploi stable

Le cas type de Malika est justifié par la préoccupation d'apprécier deux modes d'interruption (totale ou partielle) d'activité sur le niveau de revenus d'un foyer et en matière de droits à prestations sociales.

Malika demeure chez ses parents et obtient une licence à 21 ans. Elle commence son activité professionnelle à 22 ans, à l'issue d'une courte période de chômage (trois mois). Elle occupe ensuite, pendant toute la trajectoire analysée, le même emploi à temps plein rémunéré à 1,2 SMIC.

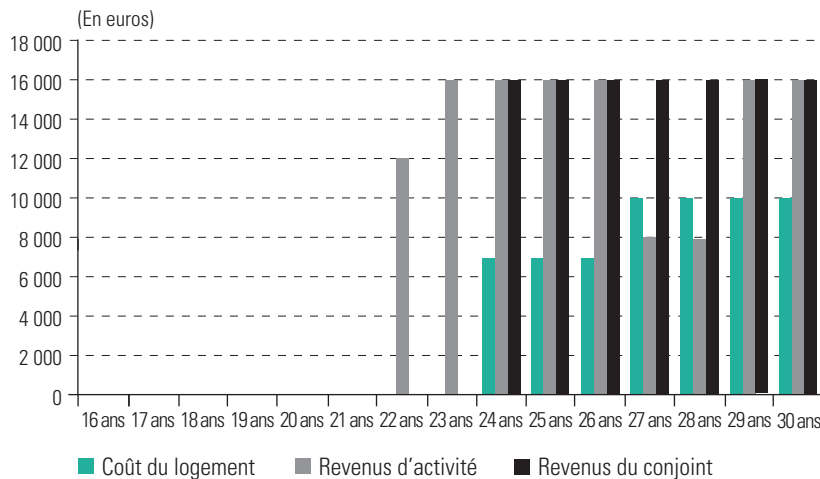
Elle quitte le foyer parental à 24 ans pour s'installer avec son conjoint qui occupe le même type d'emploi qu'elle (temps plein rémunéré à 1,2 SMIC). Le couple a un enfant puis des jumeaux, Malika a alors respectivement 26 et 27 ans.

De 27 à 28 ans, elle interrompt son activité à 50 % pour s'occuper de ses enfants.

À titre de variante, seront analysées les conséquences d'une interruption totale d'activité.

L'analyse des revenus d'activité et des charges du foyer de Malika correspond à son cycle d'activité : des revenus plus faibles, d'une part, à 22 ans, compte tenu de la période de chômage et, d'autre part, à 27 et 28 ans en raison de l'interruption partielle d'activité après la naissance des jumeaux (graphique 92).

Graphique 92 - Malika – évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans



Source : Travaux de l'IGAS.

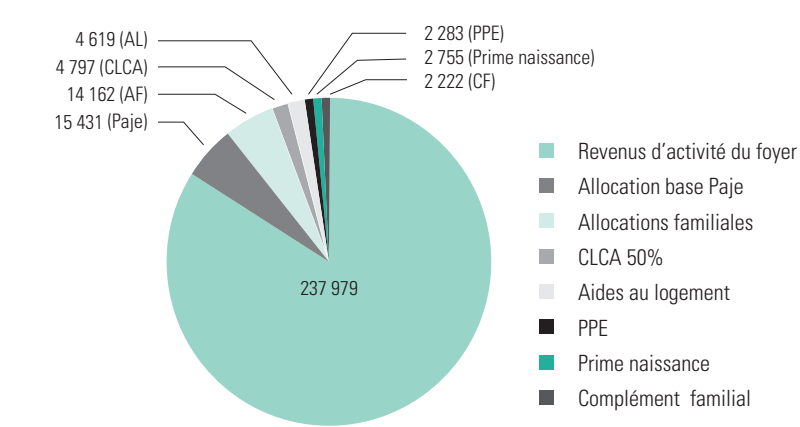
Lecture : L'axe des abscisses correspond aux âges, l'axe des ordonnées au niveau de revenus d'activité. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.8.2. Des prestations sociales importantes à compter de la naissance du premier enfant¹⁰⁴

L'apport des prestations est important pour Malika. Pris en compte sur l'ensemble de la période considérée, cet apport représente plus de 16 % des ressources du foyer à 30 ans (graphique 93). La situation du foyer l'amène néanmoins, sur la période, à cumuler de très nombreuses prestations.

¹⁰⁴ Cette approche est conventionnelle. Elle se limite aux seules variations de prestations sociales et ne reflète pas les charges du ménage après la naissance d'enfant, cf. *supra*, point 1.2.4.2.

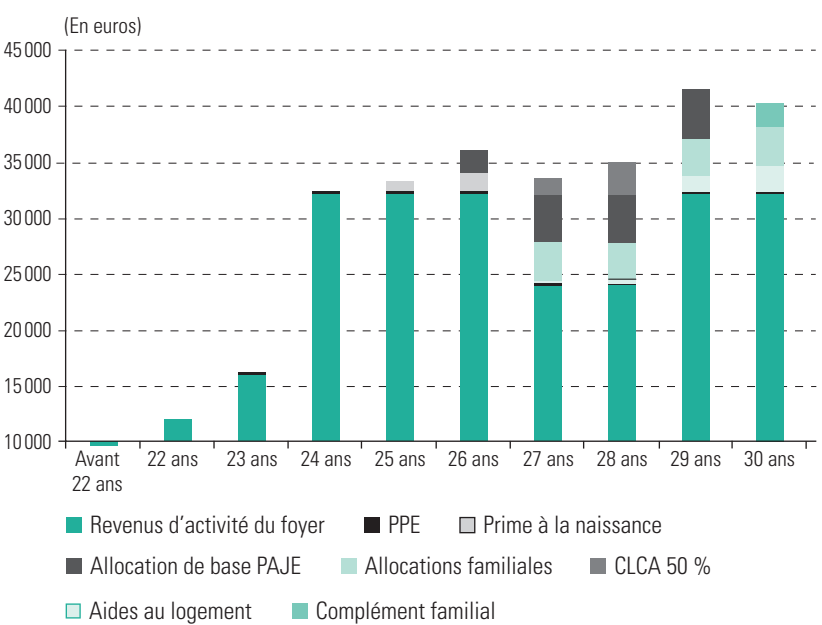
Graphique 93 -Synthèse des ressources du foyer de Malika entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'enfants – en euros



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.
 Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

L'analyse de la structure annuelle des ressources conduit à identifier que Malika bénéficie uniquement de la PPE de 22 à 24 ans. L'installation en couple et, surtout, la naissance des enfants modifient profondément la structure de res- sources du couple (graphique 94).

Graphique 94 - Composition annuelle des ressources de Malika et de son foyer entre 16 et 30 ans – foyer avec 3 enfants – interruption d'activité à 50 % à 27 et 28 ans



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.
 Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.8.3. Des droits continus à l'assurance maladie

2.8.3.1. Malika bénéficie de prestations en nature sous des statuts divers

Malika suit, au regard de l'assurance maladie, le parcours classique d'une jeune diplômée trouvant rapidement un emploi. Elle est successivement ayant droit, ayant droit majeur autonome géré par une mutuelle étudiante, assurée sociale gérée par une mutuelle étudiante. À l'issue de ses études, elle bénéficie du maintien de droits pendant sa courte période de chômage. Elle devient ensuite assurée sociale en raison de son activité professionnelle. Enfin, son interruption d'activité à 50 % entre 27 et 28 ans lui permet, compte tenu du niveau de ressources du foyer, de bénéficier de l'ACS (tableau 77).

Tableau 77 - Évolution du statut de Malika au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans

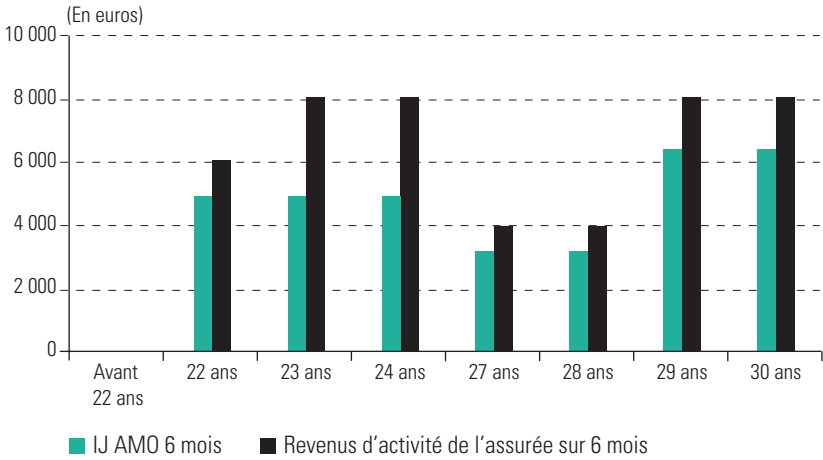
Âge	Catégorie pour l'assurance maladie
16 à 17 ans	Ayant droit rattaché aux parents
18 à 19 ans	Ayant droit puis gestion par la sécurité sociale étudiante ayant droit majeur autonome
20 à 21 ans	Assurée sociale gérée par la sécurité sociale étudiante
22 ans	Maintien de droit puis assurée sociale à compter du début de son activité professionnelle
23 à 27 ans	Assurée sociale
27 à 28 ans	Assurée sociale et bénéficie de l'ACS après son interruption d'activité à 50 %
29 à 30 ans	Assurée sociale

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

2.8.3.2. Un droit constant aux indemnités journalières maladie pendant toute la période d'activité professionnelle

Malika bénéficie d'un droit à indemnités dès la première année de son activité professionnelle. Le montant des indemnités décroît nettement à 27 et 28 ans à cause de son interruption partielle d'activité (graphique 95).

Graphique 95 - Droits aux indemnités journalières maladie de Malika entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d’activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

IJ AMO : indemnités journalières d'assurance maladie obligatoire. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Lecture : dans l'exemple retenu, on simule un arrêt maladie de 6 mois à l'issue de chaque année et on apprécie, compte tenu des montants cotisés, le montant de l'indemnisation accordée en cas d'arrêt maladie pendant ces 6 mois. Ce montant est rapproché des 6 derniers mois de revenus d'activité afin de disposer d'éléments de comparaison. Dans cette approche simplifiée, les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années peut être affectée par cette approche conventionnelle

2.8.3.3. Des indemnités journalières maternité variant selon le nombre et le rang de l'enfant

Les droits à indemnités journalières maternité sont le reflet de la situation prévue par la réglementation : Malika a son premier enfant à 26 ans, alors qu'elle travaille à temps plein depuis près de quatre années. Elle remplit donc les conditions d'ancienneté pour bénéficier des indemnités les plus importantes auxquelles elle peut prétendre (*cf.* chapitre 7). Les tableaux 78 et 79 présentent les durées différentes prises en charge pour chacune des maternités de Malika et les niveaux de remplacement du dernier salaire perçu que représentent ces indemnités.

Tableau 78 - Indemnités journalières de maternité de Malika – naissance du premier enfant

Âge	Période	IJ maternité (en euros)	Par rapport au dernier salaire net
25 ans	Novembre 2023	488,7	36,3 %
25 ans	Décembre 2023	977,4	72,7 %
26 ans	Janvier 2024	977,4	72,7 %
26 ans	Février 2024	977,4	72,7 %
26 ans	Mars 2024	488,7	36,3 %

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Tableau 79 - Indemnités journalières de maternité de Malika – naissance de jumeaux

Âge	Période	IJ maternité (en euros)	Par rapport au dernier salaire net
26 ans	Octobre 2024	749,34	55,7 %
26 ans	Novembre 2024	977,40	72,7 %
26 ans	Décembre 2024	977,40	72,7 %
27 ans	Janvier 2025	977,40	72,7 %
27 ans	Février 2025	977,40	72,7 %
27 ans	Mars 2025	977,40	72,7 %
27 ans	Avril 2025	977,40	72,7 %
27 ans	Mai 2025	977,40	72,7 %
27 ans	Juin 2025	97,74	7,3 %

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

2.8.4. La couverture au titre du risque chômage

Malika ne peut prétendre à une indemnisation lors de sa période de recherche d'emploi à l'issue de ses études, en l'absence d'activité professionnelle préalable. Elle ne connaît, par la suite, aucune période de chômage. Elle commence à s'ouvrir des droits à indemnisation dès sa première année d'activité professionnelle, compte tenu des dispositions en matière d'ancienneté propres à l'assurance chômage.

2.8.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : des effets importants après la naissance des enfants et au titre de soutien à l'interruption d'activité

Bien que Malika ne bénéficie pas d'indemnisation au titre du chômage au cours de la période analysée, son foyer perçoit des montants importants correspondant à des prestations diverses aux différents âges et liés, en partie, à la naissance des enfants.

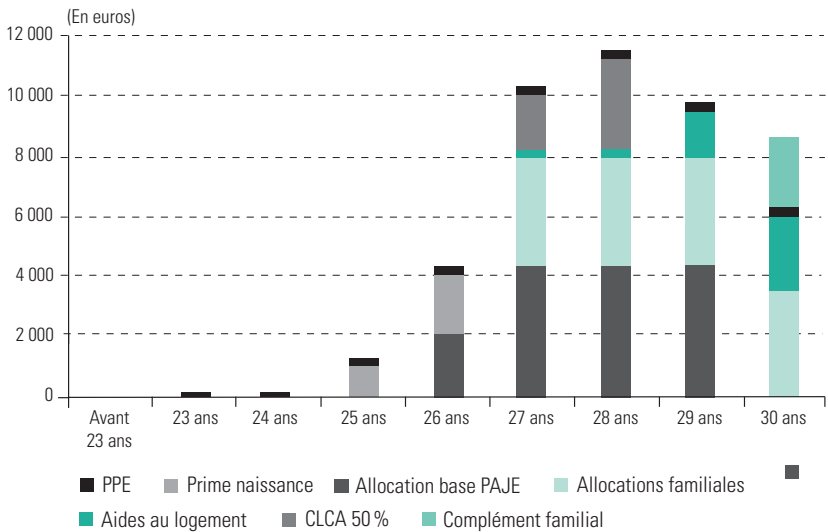
La chronique de versement de ces différentes prestations (graphique 96) souligne la grande diversité des prestations perçues par le foyer au fur et à mesure de son évolution. Ainsi :

- à 23 ans et à 24 ans, Malika bénéficie de la PPE sur la base de ses revenus de célibataire de début d'activité ;
- à 25 ans, le foyer de Malika perçoit un montant majoré de PPE ainsi que la prime de naissance versée préalablement à la naissance du premier enfant ;
- à 26 ans sont versées au foyer de Malika, compte tenu du niveau des revenus d'activité, toujours la PPE ainsi que l'allocation de base de la PAJE à taux plein ; le foyer n'est éligible ni au RSA ni aux aides au logement ; en revanche, le foyer bénéficie du versement de la prime de naissance correspondant à la naissance à venir de jumeaux ;
- à 27 ans, le foyer perçoit toujours la PPE, l'allocation de base de la PAJE à taux plein au titre des trois enfants, mais également le CLCA à taux partiel du fait de l'interruption partielle d'activité de Malika ; le foyer

devient, dans cette configuration, bénéficiaire des allocations familiales ainsi que des aides au logement ;

- à 28 ans, le foyer de Malika bénéficie des mêmes prestations : toutefois, elle perçoit plus longuement le CLCA à taux partiel pendant l'année (Malika était prise en charge sur une partie de l'année de ses 27 ans par l'assurance maternité) ; le montant de PPE est en outre majoré en raison la naissance des jumeaux ;
- à 29 ans, le foyer ne perçoit plus le CLCA compte tenu de la reprise d'activité de Malika, il demeure bénéficiaire de la PPE, des allocations familiales et de l'allocation de base de la PAJE ; par ailleurs, le montant des aides au logement est majoré par la prise en compte des ressources au titre de n - 2 diminuées par la réduction de l'activité ;
- à 30 ans, le foyer ne perçoit plus l'allocation de base de la PAJE, les jumeaux ayant atteint l'âge de trois ans ; le foyer continue à bénéficier de la PPE ; le montant des aides au logement est majoré ; enfin, le foyer devient bénéficiaire du complément familial et du complément familial majoré, compte tenu de son niveau de ressources et des trois enfants à charge.

Graphique 96 - Prestations de soutien au revenu de Malika entre 16 et 30 ans



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAF et de l'UNEDIC.

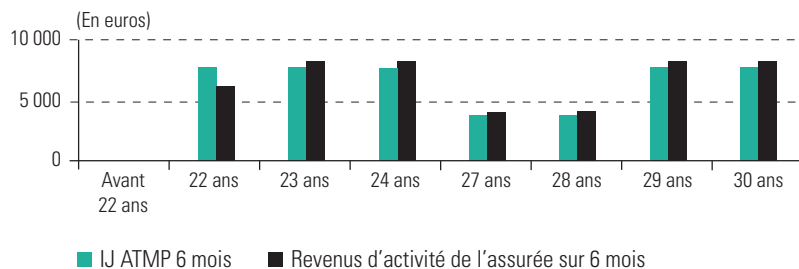
Le cartouche « complément familial » comprend le complément familial majoré.

2.8.6. Une couverture importante en cas d'accident

2.8.6.1. Les droits à indemnités journalières en cas d'AT-MP

Malika bénéficie de l'ensemble des indemnités journalières au titre de la maladie ou de la maternité. S'agissant de la couverture au titre des AT-MP, ses droits varient uniquement lors de son interruption d'activité à 27 et 28 ans (graphique 97).

Graphique 97 - Droits aux indemnités journalières AT-MP de Malika entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période

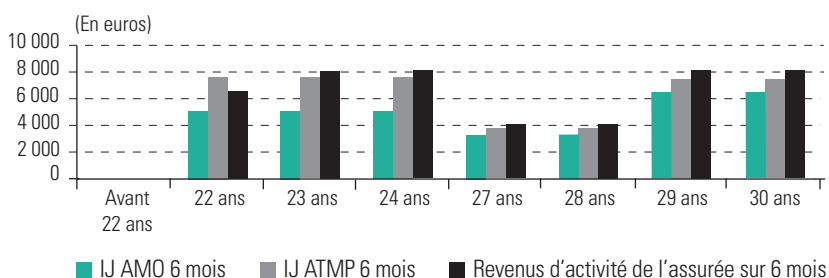


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années est donc affectée par cette approche conventionnelle. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Comme constaté dans les autres cas types, l'analyse comparée des indemnités maladie et AT-MP conduit à souligner le niveau important de couverture dont dispose Malika en cas de sinistre (graphique 98).

Graphique 98 - Droits aux indemnités journalières maladie et AT-MP de Malika entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années est donc affectée par cette approche conventionnelle. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.8.6.2. Les éventuelles pensions et rentes après un accident

La trajectoire de Malika apparaît des plus classiques. Le calcul de ses droits à 30 ans prend en compte la naissance des enfants. Les montants sont néanmoins affectés par la période d'interruption d'activité à 27 et à 28 ans : les moindres revenus lors de cette période conduisent à minorer les droits à pension et à rente (tableau 80).

Tableau 80 - Droits à prestation en cas d'accident ou de décès de Malika – au 31 décembre de la 31^e année

Type de prestation	Montant (en euros)	Part par rapport au dernier salaire
Rente AT mensuelle – 50 %	429,07	32 %
Rente AT mensuelle – 100 %	1 716,26	128 %
Rente AT mensuelle – décès	1 458,82	109 %
Pension invalidité mensuelle catégorie 1	461,25	34 %
Pension invalidité mensuelle catégorie 2	768,74	57 %
Capital décès invalidité	6 865,65	511 %
Pension mensuelle invalidité conjoint survivant	415,12	31 %

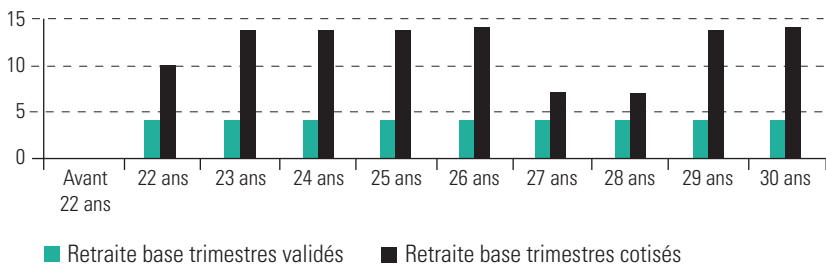
Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Les rentes AT-MP sont calculées sur la base des salaires bruts des 12 derniers mois d'activité, ce qui explique que le montant perçu mensuellement peut représenter une part importante par rapport aux salaires nets (cas des 128 %).

2.8.7. Les droits à retraite de Malika à 30 ans

Là encore, les droits à retraite de Malika sont le reflet de sa trajectoire. Son interruption d'activité n'a aucun effet sur le nombre de trimestres validés. Ainsi, si elle bénéficie de dix trimestres validés au titre de l'AVPF (le montant versé au titre de l'AVPF est de 127 € par mois lors de son interruption partielle d'activité), ces trimestres ne contribuent pas à la validation des quatre trimestres au cours des années considérées, compte tenu du nombre de trimestres cotisés au cours de cette même année (graphique 99). Toutefois, cette période d'inactivité est susceptible de minorer le niveau de sa future pension de retraite.

Graphique 99 - Trimestres validés et cotisés par Malika chaque année au régime général d'assurance vieillesse – de 16 à 30 ans

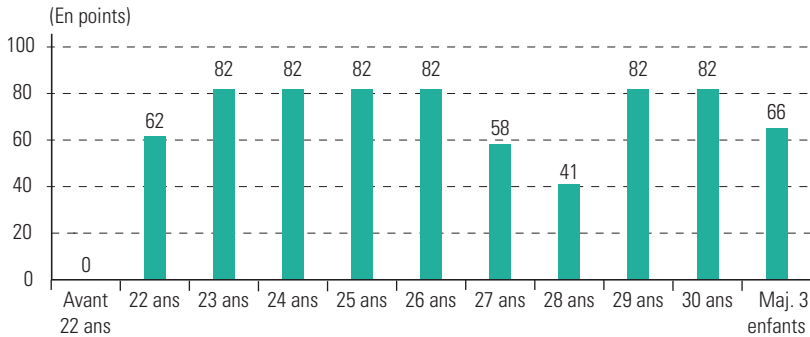


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAV.

Les trimestres validés correspondent au nombre effectif de trimestres validés au titre de l'année (pas de possibilité de valider plus de quatre trimestres par an). La notion de « trimestres cotisés » est spécifique et destinée à donner des ordres de grandeur (voir approche méthodologique *supra*, parag. 1.2.4.2 de ce chapitre). Cette notion conduit à rapporter les salaires cotisés aux montants minimaux à cotiser pour obtenir la validation d'un trimestre. Cette approche simplifiée ne préjuge pas du montant de pension accordée lors de la fin d'activité professionnelle qui dépend également des rémunérations perçues. Elle vise à permettre d'apprécier dans quelle mesure et dans quelle ampleur les cas types envisagés valident quatre trimestres par an, condition nécessaire pour prétendre au taux plein.

S'agissant du régime complémentaire, Malika valide entre 25 et 28 ans, du fait de sa maternité et de son interruption d'activité, plus de 118 points en plus de ceux qu'elle s'ouvre par son activité professionnelle. Ainsi, si le nombre de points acquis au cours de ces années est moindre, il l'eût été encore plus en l'absence de ces dispositifs. En outre, compte tenu de la composition du foyer, Malika, comme son conjoint, bénéficiera lors de la liquidation de sa pension d'une majoration au titre de ses trois enfants à charge (graphique 100).

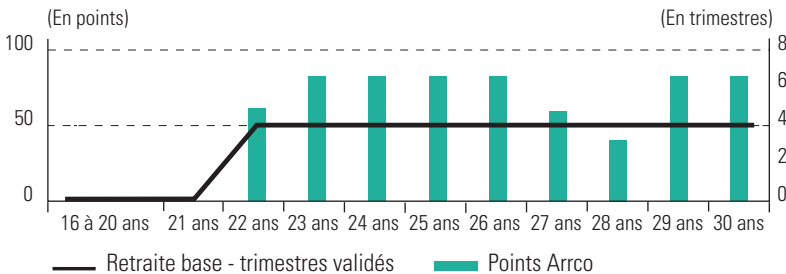
Graphique 100 - Points de retraite validés par Malika chaque année à l'ARRCO – de 16 à 30 ans



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses du GIE AGIRC-ARRCO.

Ainsi, si l'interruption d'activité a des effets importants en matière de droits à retraite, celle-ci est tempérée par l'existence de dispositifs spécifiques (AVPF et droits familiaux de retraite). Le graphique 101 permet d'appréhender la situation de Malika au regard du régime de base et du régime complémentaire à 30 ans.

Graphique 101 - Droits de Malika à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAV et du GIE AGIRC-ARRCO.

Lecture : L'axe des ordonnées de gauche correspond au nombre de points ARRCO, celui de droite au nombre de trimestres validés au sein du régime général.

2.8.8. Les effets d'une interruption totale d'activité à 27 et 28 ans

Dans le cas de figure où Malika cesse son activité complètement après la naissance des jumeaux, les prestations dont elle bénéficie évoluent de manière importante. Sont concernées par ces évolutions, d'une part, à la hausse, la prestation CLCA et les aides au logement (en raison de la neutralisation des revenus n - 2 dans la base ressources) et, d'autre part, à la baisse, la prime pour l'emploi. Naturellement, dans le cas d'une interruption totale d'activité,

les revenus du couple diminuent également. Le tableau 81 présente les variations de revenus et de prestations selon le niveau d'interruption d'activité.

Tableau 81 - Effets d'une interruption totale ou partielle d'activité de Malika à 27 et 28 ans sur les revenus et les prestations – en euros

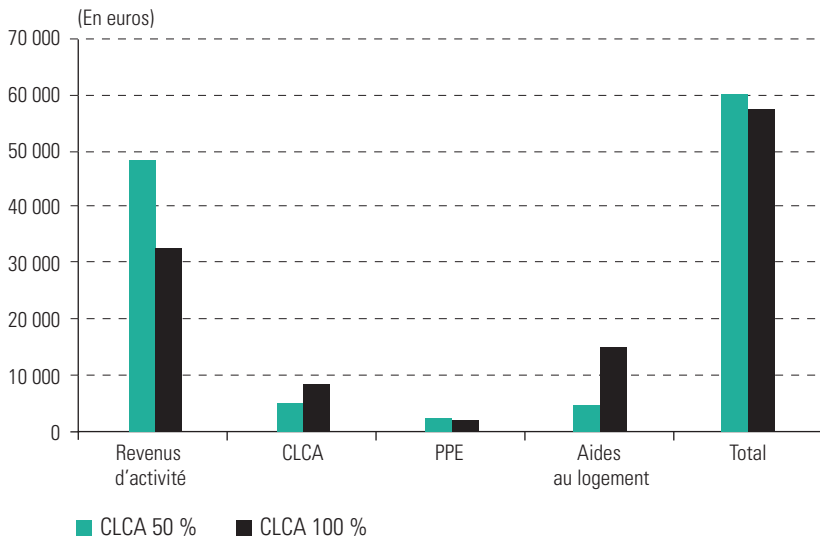
	Interruption partielle d'activité (50 %)	Interruption totale d'activité	Variation
Revenus d'activité	48 402,6	32 268,4	– 16 134,2
CLCA	4 796,6	8 200,9	+ 3 404,3
PPE	2 282,5	1 996,3	– 286,3
Aides au logement	4 618,7	14 936,9	+ 10 318,2
Total	60 100,4	57 402,5	– 2 697,9

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAF.

Les effets sont appréciés ici entre 27 et 30 ans compte tenu des modes de calculs de certaines prestations (PPE notamment). Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Les autres prestations perçues par le foyer ne sont pas affectées par le niveau d'interruption d'activité. Le graphique 102 reprend les données figurant dans le tableau 81 pour souligner l'importance des variations pour chaque prestation envisagée.

Graphique 102 - Effets d'une interruption totale ou partielle d'activité de Malika à 27 et 28 ans sur les revenus et les prestations – en euros



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAF.

Les effets sont appréciés ici entre 27 et 30 ans compte tenu des modes de calculs de certaines prestations (PPE notamment). Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Toutefois, les effets d'une interruption totale d'activité ne s'apprécient pas uniquement au travers des seules évolutions des revenus ou des prestations de soutien au revenu. Ainsi, dans le cas d'une interruption totale d'activité, compte tenu des modes de prise en compte des ressources, le foyer de Malika devient bénéficiaire de l'ACS de 27 à 30 ans alors qu'il n'était éligible à l'ACS qu'à 28 et 29 ans dans le cas d'une interruption partielle d'activité.

De plus, les droits à prestations en espèces au titre de la maladie, de la maternité, des AT-MP et de l'invalidité sont amoindris dans le cas d'une interruption totale d'activité au-delà du dispositif de maintien de droits pendant un an.

Enfin, s'agissant des droits à retraite dans le régime de base, dans le cas de Malika, le nombre de trimestres pris en compte au titre de l'AVPF passe de 10 à 20 (droit mensuel à l'AVPF de 275 € pendant la période d'interruption totale d'activité). Toutefois, l'apport de l'AVPF est nul s'agissant du nombre de trimestres validés, ces droits à AVPF faisant partie des droits écrêtés pour ne prendre en compte que quatre trimestres au titre d'une année. Concernant le régime complémentaire, l'interruption totale d'activité a deux effets importants, retracés dans le tableau 82, d'une part, le nombre de points validés à 27 et 28 ans est moindre et, d'autre part, la majoration pour enfants à charge calculée à 30 ans est amoindrie.

Tableau 82 - Effets d'une interruption partielle ou totale d'activité de Malika en matière de droits à retraite complémentaire – en points

Période	Âge	Retraite complémentaire CLCA 50 %	Retraite complémentaire CLCA 100 %	Variation
2025	27	58,4	35,0	– 23,4
2026	28	41,2	0,0	– 41,2
Majoration 3 enfants		65,5	59,1	– 6,5
2014-2028	Total	720,8	649,7	– 71,1

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données de la CNAF.

Ainsi, malgré les nombreux dispositifs d'accompagnement prévus par la réglementation, l'interruption totale d'activité apparaît pénalisante par rapport à l'interruption partielle en termes de droits sociaux.

2.9. Charline, jeune mère isolée, non diplômée, en difficulté d'insertion professionnelle et interrompant son activité après la naissance d'un enfant : un parcours fortement dépendant des soutiens offerts par la protection sociale

Description du cas de Charline

Charline achève sa scolarité à 17 ans sans avoir obtenu de diplôme (ni baccalauréat, ni BEPC, ni CAP). Sa trajectoire d'insertion professionnelle est chaotique : elle alterne les périodes de contrats à durée déterminée à temps partiel et les périodes de chômage. Pendant toutes ses périodes d'activité professionnelle, elle est rémunérée au niveau du SMIC.

Elle quitte le domicile parental à 22 ans pour occuper seule un appartement.

Elle a un enfant à 23 ans et l'élève seule en cessant toute activité professionnelle.

Elle cherche de nouveau à s'insérer professionnellement à partir de l'âge de 25 ans et alterne encore périodes d'activité à temps partiel et à durée déterminée et périodes de chômage.

– De 16 à 17 ans, elle réside chez ses parents et est en scolarité qu'elle achève sans diplôme.

– De 18 à 21 ans, elle vit chez ses parents.

– À 22 ans, elle quitte le domicile parental et s'installe seule dans un appartement.

- De 18 à 22 ans, elle alterne un CDD à temps partiel (75 %) de deux mois, une période de chômage de quatre mois, un CDD à temps partiel (50 %) de quatre mois, une période de chômage de six mois, un CDD à temps partiel (50 %) de quatre mois et une période de chômage de quatre mois. Cette séquence de vingt-quatre mois se répète au cours de ces quarante-huit mois, puis lors des 23^e et 24^e années et de la 26^e à la 31^e année évoquées *infra*.
- À 23 ans, elle a un enfant qu'elle élève seule.
- De 23 à 24 ans, elle interrompt intégralement son activité pour élever son enfant.
- De 25 à 30 ans, elle vit et élève son enfant seule et alterne à nouveau des périodes d'activité et d'inactivité (la séquence de 24 mois, présentée *supra*, se répète pendant ces 6 années). Cette trajectoire ne comporte aucune variante.

2.9.1. Un exemple de parcours discontinu

Le choix du cas type de Charline est motivé par deux raisons : d'une part, l'analyse d'une trajectoire de mère isolée aux faibles ressources alternant des périodes de chômage et d'activité et, d'autre part, l'examen des effets en matière de droits sociaux d'une interruption totale d'activité pour un profil de ce type.

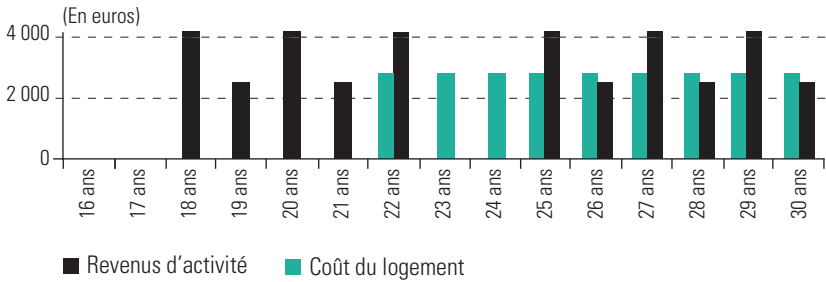
Charline achève sa scolarité sans diplôme. Elle commence son parcours professionnel à l'âge de 18 ans. Son insertion dans l'emploi se révèle des plus chaotique. Elle alterne, sur un cycle de vingt-quatre mois, et ce tout au long de la trajectoire, des phases d'activité en CDD à temps partiel (50 % ou 75 %), pendant des périodes de deux mois, quatre mois et quatre mois. Ces phases sont entrecoupées de périodes de chômage de quatre mois, six mois et quatre mois.

Charline quitte le domicile parental à 22 ans pour s'installer seule dans un logement autonome. Elle a un enfant à 23 ans. Elle cesse toute activité à 23 et 24 ans pour s'occuper de son enfant. Le cycle de périodes d'activité et de chômage reprend à compter de ses 25 ans et ce jusqu'à 30 ans.

Charline ne vit pas en couple pendant toute cette période. Elle élève son enfant seule.

L'analyse des revenus d'activité et des charges de Charline reflète cette trajectoire : on identifie ainsi les années de faibles revenus marquées par de longues périodes de chômage (à 19, 21, 26, 28 et 30 ans) et les années avec des périodes d'activité plus soutenues. Compte tenu des cycles retenus, toutes les années, hormis celles des 23 et 24 ans, comportent une période de chômage. Lorsqu'elle a 23 et 24 ans, avant la prise en compte des prestations sociales, Charline n'a aucun revenu en raison de son interruption d'activité. Enfin, les charges liées au logement s'imposent comme un poste principal de dépenses à compter de 22 ans : elles représentent, les années où elle reçoit des rémunérations significatives, près de 70 % de ses revenus d'activité.

Graphique 103 - Charline – évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans



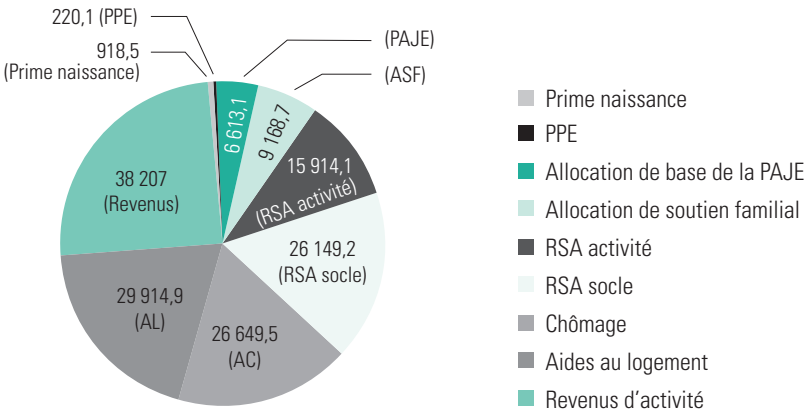
Source : Travaux de l'IGAS.

Lecture : L'axe des abscisses correspond aux âges, l'axe des ordonnées au niveau de revenus d'activité. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.9.2. Des prestations sociales indispensables pour couvrir les charges de Charline

L'apport des prestations est majeur pour Charline. Ainsi, sur l'ensemble de la période analysée, elles représentent plus de 75 % de ses ressources (graphique 104). Charline bénéficie de prestations extrêmement diverses entre 16 et 30 ans. Les graphiques ci-dessous présentent donc, pour ce cas, un niveau de détail plus fin afin de permettre d'apprécier le poids de chacune d'entre elles.

Graphique 104 - Synthèse des ressources du foyer de Charline entre 16 et 30 ans – en euros



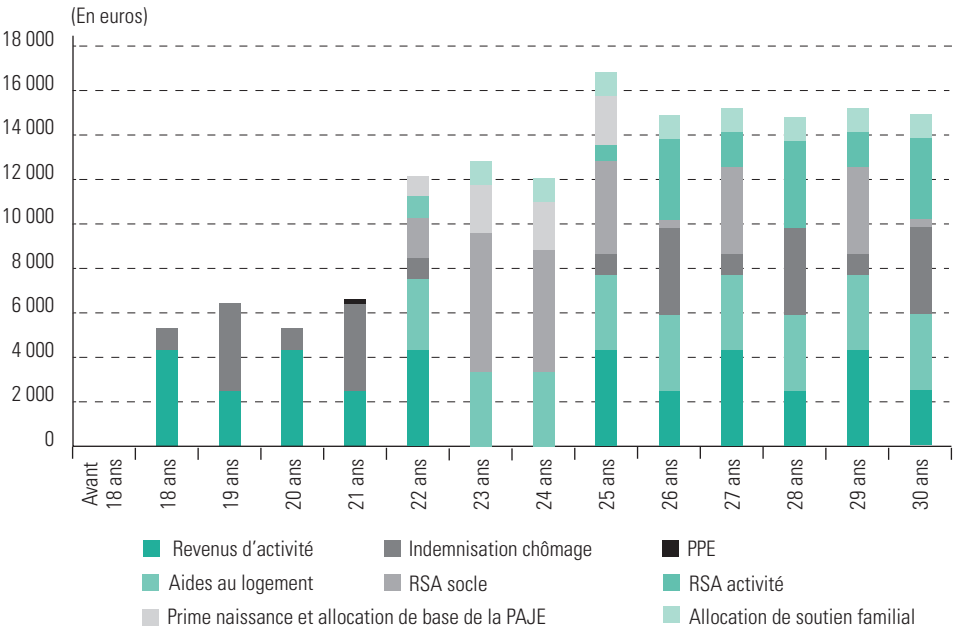
Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.

Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

L'analyse de la structure annuelle des ressources de Charline illustre l'apport des prestations sociales à ses revenus ainsi que la diversité des prestations dont elle bénéficie tout au long de son parcours (graphique 105). Le niveau des prestations varie en outre très fortement en fonction de l'année considérée, selon qu'elle correspond à une période de plus forte

activité ou de chômage pour Charline. Une année présente un profil particulier : celle de ses 25 ans, qui correspond à l'année de retour sur le marché de travail après la période d'interruption due à la naissance de l'enfant. Cette année est celle où les revenus de Charline sont les plus élevés sous l'effet conjugué des revenus d'activité et des modes de calcul des prestations. Le choix d'habiter un logement autonome (22 ans) et la naissance de l'enfant (23 ans) ont un impact significatif sur la nature et le niveau des prestations perçues.

Graphique 105 - Composition annuelle des ressources de Charline entre 16 et 30 ans



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données fournies par les organismes.

Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

2.9.3. Des droits continus à l'assurance maladie grâce à la mobilisation de dispositifs de solidarité

2.9.3.1. Charline bénéficie des prestations en nature sous les effets conjugués des dispositifs de maintien de droits et de la couverture maladie universelle

La couverture de Charline au titre des prestations en nature est assurée tout au long de son parcours ce malgré les fluctuations d'activité et les périodes d'interruption d'activité. Ainsi, après avoir été ayant droit, Charline

devient assurée sociale après son entrée dans le monde du travail. Elle bénéficie, pendant ses périodes de chômage, du maintien de ses droits. Elle est constamment bénéficiaire de la CMU-C à compter de son départ du foyer parental. Enfin, elle bénéficie de la CMU de base à 24 ans, lors de la seconde année de son interruption totale d'activité due à la naissance de son enfant, moment où le dispositif de maintien de droits ne produit plus ses effets (tableau 83).

Tableau 83 - Évolution du statut de Charline au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans

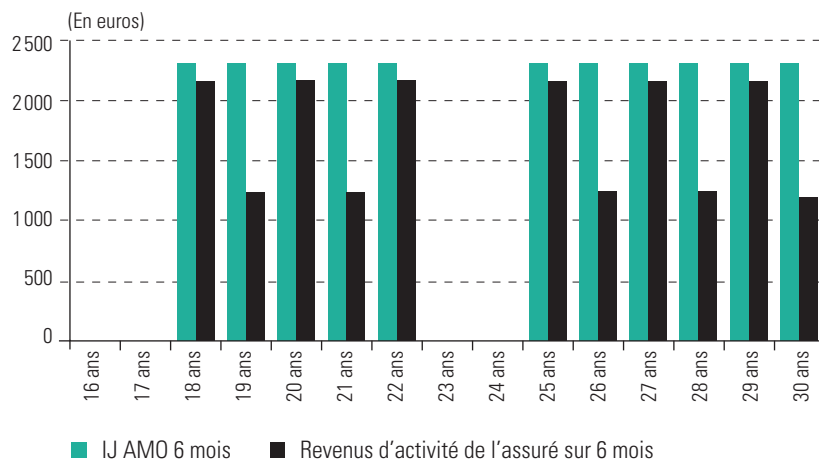
Âge	Catégorie pour l'assurance maladie
16 à 17 ans	Ayant droit rattaché aux parents
18 à 21 ans	Assurée sociale et bénéficie du dispositif de maintien de droits pendant les périodes de chômage
22 ans	Assurée sociale et bénéficie du dispositif de maintien de droits pendant la période de chômage. Bénéfice de la CMU-C sur cette année compte tenu de son installation dans un logement autonome et de la prise en compte de ses ressources de l'année précédente.
23 ans	Bénéfice du maintien de droits pendant cette première année d'interruption d'activité. Bénéfice de la CMU-C.
24 ans	Bénéfice de la CMU de base et de la CMU-C pendant cette seconde année d'interruption d'activité.
25 à 30 ans	Assurée sociale et bénéficie du dispositif de maintien de droits pendant les périodes de chômage. Bénéfice de la CMU-C.

Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

2.9.3.2. Un droit constant à des indemnités journalières maladie pendant toutes les années d'activité professionnelle malgré une trajectoire chahutée

Charline bénéficie d'un droit à indemnisation dès la première année de son activité professionnelle. Ce droit s'interrompt uniquement pendant la période où elle cesse toute activité pour s'occuper de son enfant, à 23 et 24 ans. Le cas de Charline illustre largement l'impact du mode de calcul des indemnités journalières maladie : au 31 décembre de chaque année, on constate non seulement qu'elle s'ouvre un droit à indemnisation mais aussi que les montants d'indemnisation perçus représentent toujours des montants plus importants que ses revenus d'activité. La différence entre ces deux montants varie selon le niveau d'activité professionnelle de Charline au cours de l'année considérée (graphique 106).

Graphique 106 - Droits aux indemnités journalières maladie de Charline entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d’activité perçus au cours de la même période



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

IJ AMO : indemnités journalières d'assurance maladie obligatoire. Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

Lecture : dans l'exemple retenu, on simule un arrêt maladie de 6 mois à l'issue de chaque année et on apprécie, compte tenu des montants cotisés, le montant de l'indemnisation accordée en cas d'arrêt maladie pendant ces 6 mois. Ce montant est rapproché des 6 derniers mois de revenus d'activité afin de disposer d'éléments de comparaison. Dans cette approche simplifiée, les revenus d'activité correspondent aux revenus annuels divisés par deux. Compte tenu de trajectoires d'insertion variables, la lecture des premières années peut être affectée par cette approche conventionnelle.

2.9.3.3. Une problématique spécifique au regard des indemnités journalières maternité

Le cas de Charline a posé de réelles difficultés d'appréciation en matière d'analyse du droit aux indemnités journalières. Le droit aux indemnités journalières s'apprécie au regard du statut de l'assuré à la date d'évaluation de sa situation. Les droits à indemnités journalières maternité sont appréciés au début du 9^e mois avant la date présumée de l'accouchement ou à la date de début du repos prénatal (art. R. 313-1-3° du code de la sécurité sociale). Il a été considéré, pour ce cas type, que Charline est salariée à la date à laquelle ses droits sont appréciés. Elle doit, dès lors, remplir une condition d'ancienneté d'immatriculation de dix mois. La CNAMTS a indiqué que cette condition s'entend comme la date à laquelle le numéro d'inscription au répertoire (NIR) de l'INSEE est attribué. Charline remplit cette première condition.

Néanmoins, pour bénéficier de ces prestations en espèces, Charline doit également remplir une condition d'activité. Il est ainsi nécessaire :

- d'avoir effectué au moins 200 heures de travail salarié ou assimilé au cours des 3 mois civils ou des 90 jours précédant l'arrêt de travail, à la date du début de la grossesse ou du congé prénatal, ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 1 015 fois la valeur du SMIC horaire au cours des six mois civils précédant la date du début de la grossesse ou du congé prénatal ;

– ou, à défaut, en cas d’activité saisonnière ou discontinuée, d’avoir travaillé au moins 800 heures au cours de l’année précédant la date du début de la grossesse ou du congé prénatal ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 2 030 fois le montant du SMIC horaire au cours de l’année précédant la date du début de la grossesse ou du congé prénatal¹⁰⁵.

Dans le cas de Charline, l’appréhension de la première condition montre qu’elle devrait remplir cette condition. Néanmoins, une première approche par la CNAMTS de son temps de travail (approche non annualisée) aurait conduit au refus du droit à indemnités journalières pour un manque de quatre heures de travail. Le redressement opéré dans un second temps est conventionnel et lié directement aux paramètres retenus dans le cas type. Dans le cas où elle n’aurait pas respecté ce premier critère, Charline ne remplissait pas la seconde condition d’activité prévue par les textes.

Sans préjudice du caractère protecteur de ces dispositions pour nombre de salariés, dans une situation de ce type, se pose la question de la nature des revenus de remplacement dont elle pourrait bénéficier pendant sa période de maternité. Charline peut prétendre, avant sa maternité, à une indemnisation au titre du chômage. Elle est toutefois indisponible pour accepter un emploi en raison de sa future maternité. Pour ces raisons, son droit à indemnisation doit être interrompu. Une jeune mère dans cette situation serait alors contrainte de constituer une demande de RSA pour bénéficier, pendant la période correspondant au congé de maternité, de revenus de remplacement. La mission n’a pu apprécier le nombre de personnes dans cette situation. Elle fait néanmoins apparaître un risque de sous-couverture de certaines jeunes mères qui sont contraintes de vérifier leurs droits auprès de trois organismes et de conduire des démarches complexes pour bénéficier de revenus de remplacement réduits pendant la période de maternité. Cette situation doit également être rapprochée des situations diverses des assurées selon leur régime de rattachement.

S’agissant du cas de Charline, au regard des montants accordés au titre des seules indemnités journalières, se pose la question de la date effective de suspension du versement des droits à indemnisation et d’un éventuel cumul de celles-ci avec d’autres revenus de remplacement (RSA en particulier, tableau 84).

Tableau 84 - Indemnités journalières de maternité de Charline – naissance du premier enfant

Âge	Période	IJ maternité (en euros)	Par rapport au dernier salaire net perçu
22 ans	Novembre 2020	223,95	36,3 %
22 ans	Décembre 2020	447,90	72,7 %
23 ans	Janvier 2021	447,90	72,7 %
23 ans	Février 2021	447,90	72,7 %
23 ans	Mars 2021	223,95	36,3 %

Source : Travaux de l’IGAS, à partir des analyses de la CNAMTS.

Le dernier salaire perçu par Charline l’a été en octobre 2020 et correspond à 616,24 € nets.

105 D’après la présentation didactique du droit applicable disponible sur www.ameli.fr.

2.9.4. La couverture au titre du risque chômage

Charline bénéficie d'une indemnisation relativement importante, puisque les prestations chômage représentent plus de 17 % de ses ressources sur l'ensemble du parcours. Ce droit à indemnisation intervient néanmoins de manière variable dans le temps. Par exemple, sur la période entre 18 et 22 ans, Charline ne peut prétendre, pendant deux périodes de quatre mois, à aucune prestation car elle n'a pas suffisamment cotisé, compte tenu de ses faibles revenus et de ses activités à temps partiel. Elle bénéficie néanmoins d'une indemnisation pendant deux périodes de six mois, deux périodes de quatre mois et une période de deux mois. Sa situation conduit donc à souligner la fragilité d'un parcours de cette nature au regard de l'indemnisation du chômage, directement liée à l'activité. On notera que les dispositions de la nouvelle convention du 14 mai 2014 n'ont aucun effet sur sa situation : les périodes indemnisées et les montants d'indemnisation sont identiques à ceux sous l'empire de la précédente convention.

2.9.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : des effets majeurs tout au long du parcours

Les montants versés au titre du RSA (socle ou activité), des aides au logement, de l'allocation de soutien familial, de l'allocation de base de la PAJE, de la prime à la naissance et, de manière ponctuelle, de la PPE représentent près de 58 % des ressources de Charline entre 16 et 30 ans.

Le bénéfice de ces prestations est néanmoins très variable dans le temps.

S'agissant du RSA jeunes actifs, elle n'en perçoit pas entre 18 et 21 ans car elle ne remplit pas les conditions d'activité professionnelle antérieure (deux ans dans les trois dernières années précédant la demande). Elle devient prestataire à ce titre à compter de l'âge de 22 ans. Par la suite elle perçoit, chaque année, des montants au titre du RSA (socle ou activité) S'agissant des aides au logement, Charline en bénéficie dès son installation dans un logement autonome.

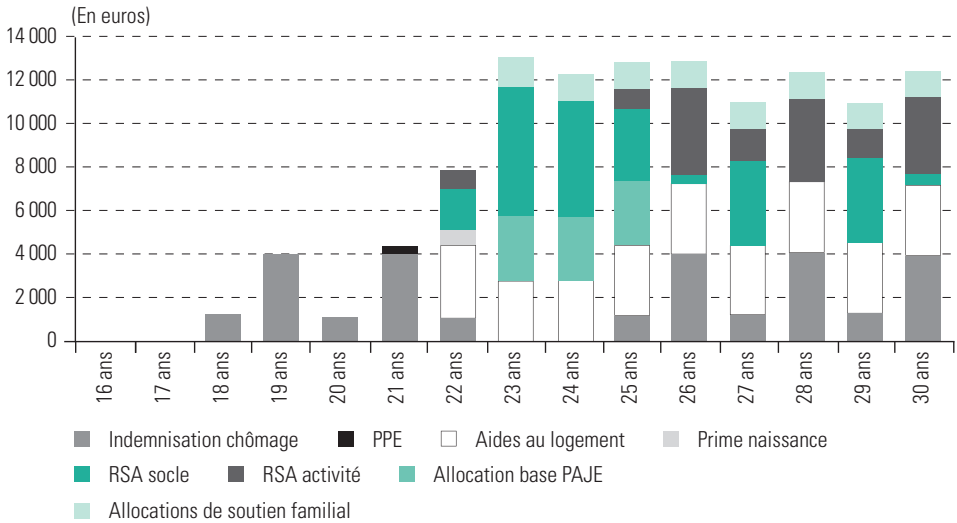
Charline reçoit de la PPE (220,1 €) uniquement l'année de ses 21 ans, compte tenu de l'activité qu'elle a exercée à 20 ans.

Les autres prestations sont le reflet direct de la naissance de son enfant :

- malgré une interruption totale d'activité après la naissance, Charline ne perçoit pas le CLCA car elle ne remplit pas les conditions d'activité antérieure ; au cas d'espèce, le bénéfice du CLCA n'aurait de toute façon eu aucun effet sur son niveau de ressources car ce montant aurait été déduit des montants perçus au titre du RSA socle majoré ;
- avant la naissance de l'enfant, la prime à la naissance lui est versée (918,5 €) ;
- après cette naissance, elle perçoit, jusqu'aux trois ans de l'enfant, l'allocation de base de la PAJE à taux plein (2 204 € par an) ; elle bénéficie aussi, en tant que mère isolée aux faibles ressources, tout au long du parcours, de l'allocation de soutien familial (1 146,1 € par an).

Le graphique 107 présente la chronique de versement de ces prestations.

Graphique 107 - Prestations de soutien au revenu de Charline entre 16 et 30 ans



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAF et de l'UNEDIC.

Les revenus d'activité sont exprimés en valeur nette.

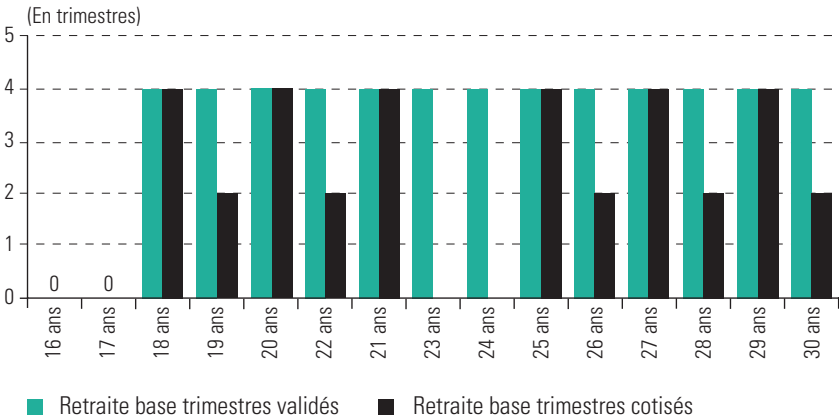
2.9.6. La couverture en cas d'accident ou d'invalidité

La couverture de Charline au titre des prestations en espèces en cas d'AT-MP et d'invalidité n'a pu, au vu des spécificités que présente ce cas, être calculée dans les délais disponibles.

2.9.7. Les droits à retraite de Charline à 30 ans

S'agissant de ses droits dans le régime de base, elle valide, chaque année, dès son début d'activité, quatre trimestres. Toutefois, compte tenu des fortes discontinuités de son parcours d'insertion professionnelle, on constate un écart prononcé entre les trimestres cotisés et les trimestres validés (graphique 108). En effet, la trajectoire de Charline lui ouvre droit à des validations de périodes au titre du chômage (26 trimestres) et de l'AVPF (39 trimestres). Ces droits lui permettent notamment, au titre de l'AVPF, pendant son interruption totale d'activité, de valider 4 trimestres. Ils conduisent également à compléter ses droits lors des périodes où l'activité de Charline ne lui permet pas de cotiser à hauteur de 4 trimestres.

Graphique 108 - Trimestres validés et cotisés par Charline chaque année au régime général d'assurance vieillesse – de 16 à 3 ans

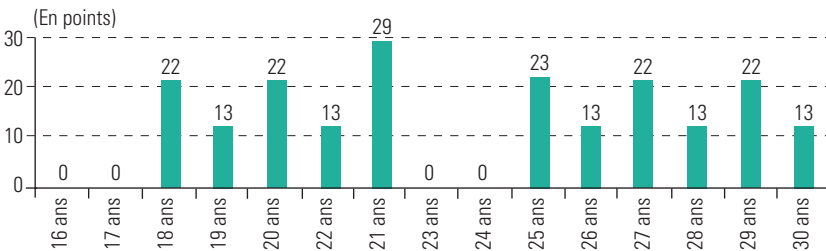


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAV.

Les trimestres validés correspondent au nombre effectif de trimestres validés au titre de l'année (pas de possibilité de valider plus de quatre trimestres par an). La notion de « trimestres cotisés » est spécifique et destinée à donner des ordres de grandeur (voir approche méthodologique *supra*, parag. 1.2.4.2 de ce chapitre). Cette notion conduit à rapporter les salaires cotisés aux montants minimaux à cotiser pour obtenir la validation d'un trimestre. Cette approche simplifiée ne préjuge pas du montant de pension accordée lors de la fin d'activité professionnelle qui dépend également des rémunérations perçues. Elle vise à permettre d'apprécier dans quelle mesure et dans quelle ampleur les cas types envisagés valident quatre trimestres par an, condition nécessaire pour prétendre au taux plein.

Les points acquis au titre du régime complémentaire reflètent encore davantage la discontinuité de l'activité de Charline et son interruption d'activité à 23 et 24 ans (graphique 109). Charline a ainsi un nombre très faible de points validés à 30 ans (207,9 points). Elle n'a bénéficié, en dehors de ses périodes d'activité, que de points au titre de ses périodes de chômage (5,8 points).

Graphique 109 - Points retraite validés par Charline chaque année à l'ARRCO – de 16 à 30 ans

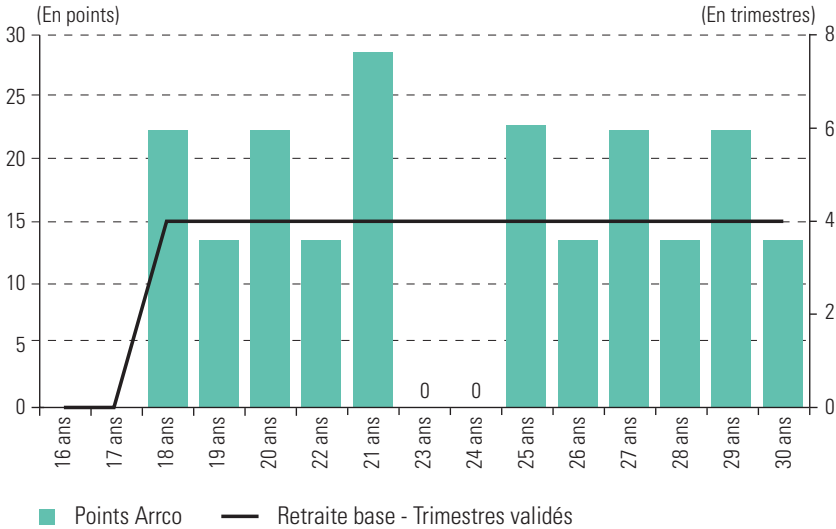


Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses du GIE AGIRC-ARRCO.

Au final, les effets de la trajectoire discontinue de Charline sont limités au niveau du régime de base, s'agissant uniquement du nombre de trimestres validés chaque année, et plus prononcés au niveau du régime de retraite complémentaire. Le faible nombre de points acquis par Charline préfigure néanmoins le risque que, lors de la liquidation de sa pension de retraite du régime de base, ces périodes influent sur le salaire annuel moyen servant de base au calcul de sa pension. Si tel était le cas, son niveau de pension serait des plus

faible. Le graphique 110 rapprochant les droits validés dans le régime de base et dans le régime de retraite complémentaire apparaît atypique par rapport à ceux présentés pour les autres cas types.

Graphique 110 - Droits de Charline à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des analyses de la CNAV et du GIE AGIRC-ARRCO.

Lecture : L'axe des ordonnées de gauche correspond au nombre de points ARRCO, celui de droite au nombre de trimestres validés au sein du régime général.

2.9.8. Les effets de l'interruption totale d'activité de Charline

Comme indiqué ci-dessus, les effets de l'interruption totale d'activité se révèlent contrastés pour Charline :

- s'agissant de l'assurance chômage, à compter de son arrêt au titre de la maternité, Charline ne peut plus prétendre à indemnisation, ses droits sont de nouveau pris en compte à compter de sa reprise d'activité, à 25 ans ;
- concernant les prestations de soutien au revenu, la maternité puis la naissance transforment le niveau et la nature des prestations dont elle bénéficie (indemnités journalières maternité, puis RSA socle majoré, prime à la naissance à 22 ans, allocation de base de la PAJE de 23 à 25 ans, allocation de soutien familial à compter de 23 ans) ;
- s'agissant de l'assurance vieillesse, l'impact est particulièrement prononcé puisque l'interruption d'activité ne donne lieu à aucune validation de points, Charline demeurant bénéficiaire du RSA.

La naissance de l'enfant combinée à l'interruption totale d'activité de Charline conduit à des revenus annuels en légère augmentation entre les 22 et les 23 ans (de 12 220 € à 12 946 €). La situation de Charline est néanmoins fortement dégradée au regard des droits contributifs à l'assurance vieillesse et à l'assurance chômage, du fait de l'interruption d'activité.

3. L'analyse comparée des cas types : des effets fortement différenciés de la protection sociale selon les trajectoires et selon les risques

3.1. Des effets fortement différenciés des prestations selon les trajectoires

Cette première approche se focalise sur les prestations en espèces analysées dans le cadre du présent chapitre afin d'apprécier, selon les trajectoires, leur impact.

3.1.1. L'impact de la protection sociale en fonction des revenus d'activité

L'analyse du poids de la protection sociale dans les ressources des différents foyers nécessite de rappeler les très fortes variations de revenus d'activité que les trajectoires des jeunes modélisées dans les cas types les conduisent à percevoir de 16 à 30 ans.

Trois éléments sont déterminants :

- l'accès rapide à l'emploi stable (CDI) : par exemple, l'insertion rapide de Marie, de Jean et de Malika se révèle favorable à la consolidation précoce de leurs droits à la protection sociale ; dans une autre approche, les difficultés d'insertion d'Achille au début de son parcours entraînent des effets limités à 30 ans car il a commencé tôt sa vie professionnelle, comme apprenti ;
- le niveau de rémunération et ses éventuelles évolutions au cours des quinze années envisagées : ainsi, à titre d'illustration, Malika a le plus haut niveau de rémunération et connaît des augmentations régulières de salaire ; Jean présente également un parcours favorable à cet égard ;
- enfin, la vie en couple ou isolée (et accessoirement, la date à laquelle intervient cette vie en couple) : Charline et Jérôme présentent ainsi des niveaux de revenus d'autant plus faibles qu'ils vivent seuls pendant les quinze années considérées.

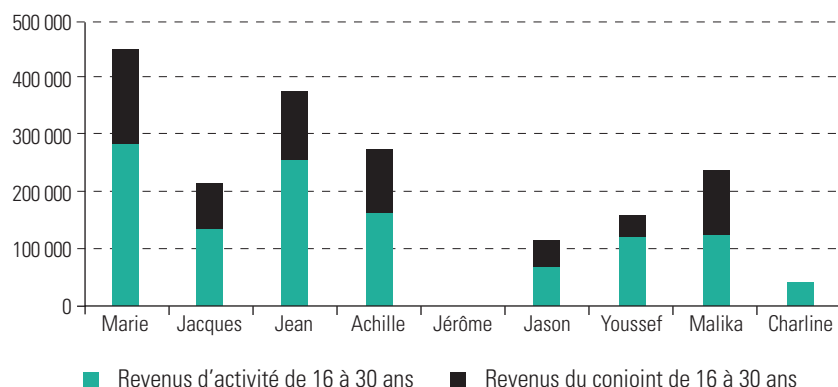
Le graphique 111 présente ces niveaux différenciés de revenus d'activité entre les différentes trajectoires examinées. Il fait ainsi apparaître l'intérêt de prendre en compte, dans l'approche par cas types, des profils extrêmement diversifiés pour appréhender le poids des interventions de la protection sociale. La présentation est ici simplifiée car le recours à des variantes ne produit aucun effet sur les niveaux de revenus d'activité¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Hormis la variante entre interruption totale ou partielle d'activité pour Malika après la naissance des enfants, le cas général présenté est celui d'une interruption à 50 % (identifié « cas 1 », l'interruption totale étant identifiée « cas 2 »), qui se traduit par des revenus d'activité plus élevés.

Sur les quinze années envisagées, on distingue ainsi des cas types aux revenus relativement :

- élevés : Marie et Jean ;
- assez élevés : Achille, Jacques et Malika ;
- moyens : Jason et Youssef ;
- faibles : Charline et Jérôme.

Graphique 111 - Revenus d'activité du foyer – par cas types – approche cumulée entre 16 et 30 ans – en euros



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données transmises par les organismes.

Lecture : Le cas type Malika correspond à la variante interruption partielle d'activité. Les soutiens financiers de ses parents à Marie pendant ses études sont intégrés dans l'analyse.

Il n'y a pas de relation univoque entre un niveau plus élevé de revenu et des droits plus importants à la protection sociale. Disposer d'une activité précoce et de revenus réguliers représente néanmoins, pour les jeunes considérés, une condition importante pour bénéficier d'une couverture sociale susceptible d'être mobilisée pour de nombreux risques (indemnités journalières, indemnisation chômage et droits à retraite). *A contrario*, certaines des prestations analysées sont attribuées sous conditions de ressources et, par conséquent, sont versées sous réserve de l'absence de franchissement de seuils de revenus (RSA, PPE, prestations familiales...).

3.1.2. L'impact de la protection sociale en fonction des ressources

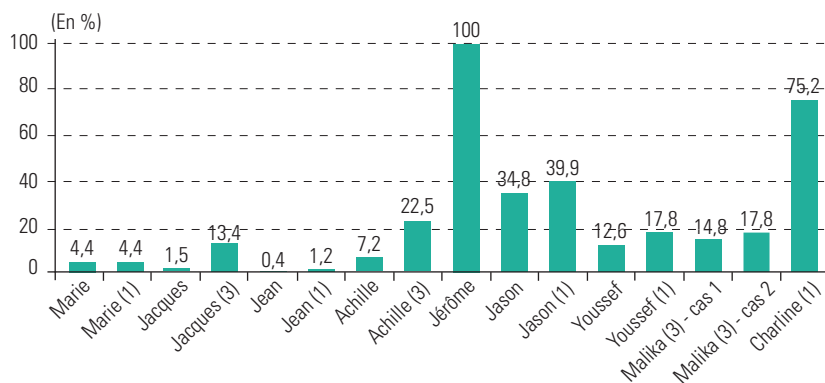
Les soutiens aux revenus apportés par la protection sociale correspondent, pour une grande part, à des prestations en espèces ayant trait à la couverture chômage, au RSA, à la PPE, aux prestations familiales (de tous ordres, hormis la prise en charge des modes de garde de l'enfant) et aux aides au logement.

L'ajout de ces prestations aux revenus d'activité permet de définir un niveau de ressources par foyer. Il permet en outre d'apprécier la part de ces prestations dans les ressources.

Le graphique 112 souligne la grande diversité des apports en ressources fournis par les prestations en espèces de protection sociale sur quinze ans. On note ainsi :

- un apport déterminant pour quatre parcours : pour Jason (avec ou sans enfants), Charline et Jérôme, l'apport des prestations sociales est déterminant puisqu'il représente, sur les quinze ans, respectivement plus du tiers, plus des deux tiers ou l'intégralité des ressources ;
- un apport complémentaire pour sept parcours, soit une part non déterminante dans les ressources sur quinze ans : pour Achille (sans ou avec trois enfants), Jacques (variante avec trois enfants), Youssef (sans ou avec enfant) et Malika (avec interruption totale ou partielle d'activité à la naissance), l'apport des prestations en espèces est compris entre 7,2 % et 22,5 % sur quinze ans ;
- un apport plus accessoire pour cinq autres parcours : pour Jean (avec ou sans enfants), Jacques (dans la variante sans les trois enfants) et Marie (tant dans l'approche avec que sans enfants), la part des ressources apportée par ces prestations est globalement faible, entre 0,4 % et 4,4 % selon les cas et les configurations analysées.

Graphique 112 - Part des prestations sociales dans les ressources du foyer des cas types – de 16 à 30 ans



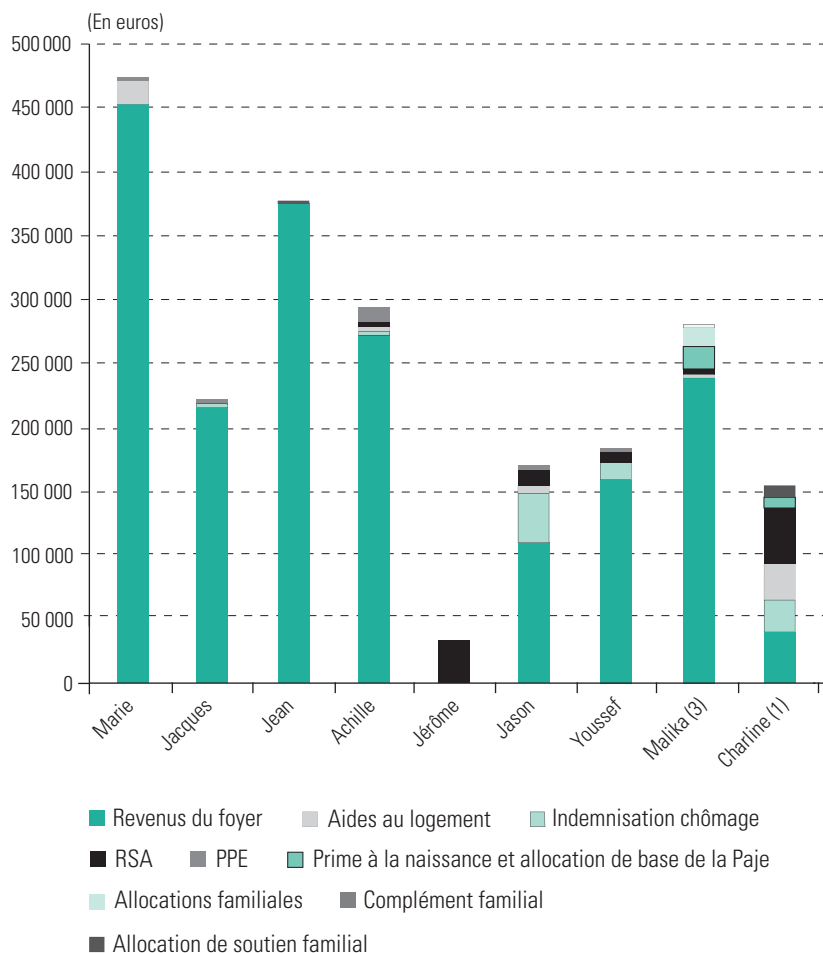
Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données transmises par les organismes.

Lecture : Toutes les variantes sont ici présentées. La valeur entre parenthèses correspond au nombre d'enfants pris en compte dans la variante. Pour Malika, le cas 1 est celui d'une interruption d'activité à 50 % après la naissance, le cas 2 d'une interruption de 100 %. Cette analyse de la part globale des prestations en espèces de la protection sociale dans les ressources demeure néanmoins partielle et doit être complétée par une analyse de la structure de ces prestations (graphique 113).

Sans prendre en compte les impacts éventuels de la naissance d'enfants (hormis pour Charline et Malika où il n'y a pas ce type de variante), on constate que les trajectoires aux plus bas revenus sont non seulement celles pour lesquelles l'intervention de la protection sociale est la plus déterminante mais également celles qui mobilisent des prestations extrêmement diverses. On note ainsi les impacts majeurs pour ces parcours :

- de l'indemnisation au titre du chômage ;
- du RSA ;
- des aides au logement.

Graphique 113 - Structure des revenus des foyers
des cas types – de 16 à 30 ans – sans les variantes avec enfants



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données transmises par les organismes.

Lecture : La valeur entre parenthèses correspond au nombre d'enfants pris en compte dans le cas type. Le cas type Malika correspond à la variante interruption partielle d'activité (CLCA à 50 %).

3.1.3. L'impact de la protection sociale en fonction des événements de vie

Les prestations qui représentent les apports les plus importants dans les trajectoires sont directement le reflet des parcours des jeunes considérés. Ces prestations sont en effet versées à des moments clefs dans les trajectoires d'autonomie et d'insertion de ces jeunes. Loin d'intervenir uniquement lors de la réalisation d'un risque, les prestations viennent souvent accompagner un « événement de vie » dans leurs parcours.

Ces moments clefs sont ainsi ceux :

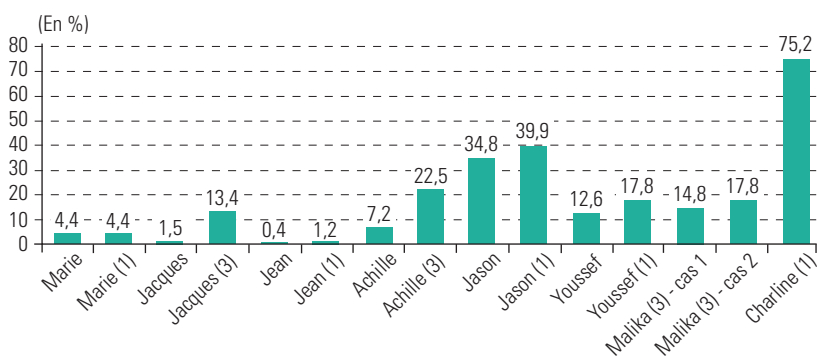
- de l'insertion dans l'emploi qui a un rôle majeur : ainsi, par exemple, la couverture de l'indemnisation du chômage intervient dès lors que les conditions d'ouverture des droits sont réunies, donc après une première activité professionnelle en début de parcours ;
- de l'âge auquel interviennent d'éventuelles difficultés, le bénéfice du RSA n'étant ouvert qu'à compter de 25 ans, sauf conditions exigeantes d'activité professionnelle antérieure ;
- du départ du foyer parental pour occuper un logement autonome qui permet d'obtenir, seul ou en couple, le bénéfice des aides au logement ;
- enfin, de la vie en couple ainsi que de la naissance d'enfants qui sont, dans les trajectoires, systématiquement combinées avec une vie dans un logement autonome.

3.1.4. L'impact de la protection sociale en fonction de la naissance d'un enfant

Dans l'analyse ont été intégrés deux types de variantes ayant trait à la naissance d'enfants : prise en compte de la naissance d'un ou de trois enfants dans un foyer ou, pour les foyers (Malika et Charline) ayant, dans toutes les trajectoires, des enfants, prise en compte des effets d'une interruption d'activité après la naissance du ou des enfants.

Le graphique 114 présente, pour les foyers ayant des enfants, l'impact de la naissance d'un ou de plusieurs enfants sur la part des prestations sociales en espèces dans leurs ressources.

Graphique 114 - Impact de la naissance d'enfant – part des prestations en espèces dans les ressources de 16 à 30 ans – selon la situation du foyer



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données transmises par les organismes.

Lecture : Toutes les variantes avec enfant sont présentées (seul Jérôme ne figure pas dans l'analyse). La valeur entre parenthèses correspond au nombre d'enfants pris en compte dans la variante.

Les impacts de la naissance d'un ou de plusieurs enfants sont variables selon les trajectoires envisagées :

- la naissance d'un enfant dans les foyers de Marie et de Jean a ainsi un effet neutre ou des plus limités en termes de prestations en espèces (respectivement 0 et + 0,8 point) ;
- la naissance d'un enfant dans les foyers de Youssef et de Jason a des effets modérés (la part des prestations dans les ressources progresse de plus 5 points) ;
- la naissance d'enfants a des effets extrêmement importants sur le niveau des prestations sociales perçues par les foyers de Jacques et d'Achille, grâce à la naissance de trois enfants (plus de 10 points) ;
- au-delà, la naissance d'enfants dans les foyers de Malika et de Charline a également des effets très importants, l'interruption d'activité conduisant à encore renforcer cet impact compte tenu des mécanismes prenant en compte les revenus d'activité pour les prestations dont elles bénéficient (CLCA et RSA). À cet égard, l'interruption totale d'activité de Malika conduit à porter sur quinze ans la part des prestations dans ses ressources à 17,8 % (+ 3 points en raison notamment du basculement du CLCA à taux partiel au CLCA à taux plein et de ses effets sur les autres prestations).

3.2. Des effets fortement différenciés des prestations selon la nature du risque

Au-delà de la seule approche des prestations en espèces versées aux jeunes au cours de leurs parcours, l'analyse comparée permet d'appréhender le contenu de la couverture sociale prise dans son intégralité.

3.2.1. Les prestations santé en nature : une couverture globalement assurée sous réserve d'un accès effectif aux droits

L'analyse de chaque trajectoire confirme que le bénéfice des prestations en nature offertes par l'assurance maladie est garanti en droit : aucun des individus envisagés dans le cadre de la présente étude ne se trouve dans une situation de non-couverture.

Elle met néanmoins en lumière deux préoccupations :

- l'analyse des droits repose sur l'hypothèse forte d'un accès aux droits sans aucune difficulté (connaissance et maîtrise des droits par les assurés, traitement des dossiers par les organismes gestionnaires sans délai ou sans besoin d'éléments complémentaires ou probants). Or, l'approche par cas types permet de mettre en lumière la grande variété de statuts des jeunes au regard de l'assurance maladie de base. Du fait de leur âge, de leur statut (professionnel, en études ou en insertion), de leur rattachement ou non au foyer parental, les jeunes changent de statut et doivent donc conduire les démarches correspondantes. L'analyse par cas types révèle cette fragilité, tant en matière d'accès aux droits pour les jeunes qu'en termes de volume d'actes de gestion à conduire par les organismes, en raison de changements multiples de situation au cours de quelques années ;

- s'agissant de l'accès à la couverture de base minimale et à la couverture complémentaire, l'analyse par cas types n'intègre que les volets relatifs au bénéfice de la CMU de base, de la CMU complémentaire ou de l'ACS. Elle met en lumière la difficulté pour les jeunes de bénéficier de prestations de ce type lors des premières années de leur parcours, au regard de la préférence pour une approche familialisée pour accéder à ces dispositifs de soutien (accessibles uniquement aux jeunes ayant quitté le foyer parental) et des niveaux de ressources applicables (dans les cas types, seuls des parcours discontinus après la naissance d'un enfant peuvent y avoir accès). Là encore, l'accès à ces dispositifs doit également être apprécié à l'aune de la capacité effective des jeunes à faire valoir leurs droits et à formuler de manière appropriée les demandes de prise en charge.

3.2.2. Les prestations en espèces au titre de la maladie, des AT-MP, de l'invalidité et de la maternité : des droits globalement continus et des difficultés propres à la jeunesse des individus et aux parcours discontinus

L'analyse par cas types souligne les effets des assouplissements intervenus successivement s'agissant des conditions d'activité professionnelle préalable pour prétendre au versement de ces prestations. Ainsi, les jeunes recensés dans les cas types disposent d'une couverture constante dès lors qu'ils ont commencé leur activité professionnelle. Seules des interruptions totales d'activité affectent, logiquement, ces droits (par exemple, cas des mères interrompant leur activité à la suite de la naissance d'un enfant [Charline et Malika]).

Toutefois, l'analyse permet de souligner plusieurs difficultés :

- pris dans leur ensemble, le niveau de ces prestations apparaît particulièrement bas pour certains des cas types et/ou à certains moments des trajectoires ;
- l'indemnisation au titre de la maternité est potentiellement problématique pour certaines futures mères demandeuses d'emploi, à cause d'une activité professionnelle antérieure insuffisante ;
- les niveaux d'indemnisation des incapacités permanentes de jeunes en raison d'accidents ou de maladies intervenant dans un cadre professionnel ou non sont des plus limités. Ils doivent être appréciés en ce que ces montants sont susceptibles de compenser, pendant toute la vie du jeune concerné, cette incapacité. Le caractère forfaitaire de la réparation ne prend pas en compte la « perte de chance » de chaque jeune.

3.2.3. L'indemnisation du chômage, le RSA et la PPE : des effets importants des conditions d'ancienneté sur la compensation de la faiblesse ou de l'absence de revenus

L'analyse par cas types souligne, pour les parcours discontinus, les effets lourds des conditions applicables pour prétendre au versement du RSA, de l'indemnisation chômage ou de la PPE.

Ainsi, dans le cadre des trajectoires analysées, plusieurs jeunes ne peuvent prétendre, malgré de premières expériences professionnelles, à une indemnisation au titre du chômage, faute d'avoir suffisamment cotisé au cours des précédentes périodes. Cette approche ne doit pas conduire à minorer les effets très importants de cette couverture dans la sécurisation des parcours des jeunes envisagés. L'analyse met en lumière que les évolutions de la convention d'assurance chômage en 2014 et la mise en place des « droits rechargeables » n'ont aucun impact sur les durées et les niveaux d'indemnisation pour tous les cas envisagés. Cette approche mériterait d'être confirmée dans le cadre des évaluations en cours.

Par ailleurs, les limites très fortes mises à l'accès des jeunes au RSA sont particulièrement illustrées par les cas types envisagés :

- seul un des jeunes (Achille), ayant suivi un *cursus* en apprentissage perçoit, dès 18 ans, le RSA ; sa période d'études en alternance lui permet de remplir les rigoureuses conditions d'activité professionnelle préalable exigées par la réglementation actuelle (avoir travaillé deux ans dans les trois ans précédant la demande) ;
- une autre des jeunes (Charline) bénéficie du RSA à 22 ans, compte tenu de sa future maternité ;
- pour tous les autres parcours discontinus (Youssef, Jérôme et Jason), l'atteinte de l'âge de 25 ans constitue la seule voie pour prétendre au bénéfice du RSA socle ou activité.

Sur un autre plan, l'analyse de la PPE, pour les jeunes concernés au bénéfice de leur activité professionnelle, souligne l'apport mesuré de ce type de « prestation » dans les ressources des foyers. Toutefois, s'agissant de foyers à faibles ressources, cet apport ne peut être considéré comme négligeable : les jeunes concernés peuvent souvent ne pas accéder au RSA et seule la PPE peut leur être versée dès lors qu'ils ont des revenus d'activité. La PPE constitue un dispositif directement appliqué par l'administration fiscale à son initiative, contrairement au RSA ou à l'indemnisation du chômage, qui nécessitent la conduite de démarches parfois lourdes pour des jeunes faisant leur entrée dans le système de protection sociale.

3.2.4. Les aides au logement : des effets différenciés selon les parcours

Les aides au logement sont directement liées à la trajectoire d'autonomie des jeunes. Ainsi, elles sont versées individuellement dès lors que le jeune acquiert son autonomie en quittant le foyer familial. L'analyse par cas types permet de souligner qu'elles constituent un soutien tout à fait important pour :

- les jeunes étudiants quittant le foyer parental : l'essentiel des prestations sociales versées à Marie provient de ces aides puisqu'elles lui permettent, combinées au soutien financier de ses parents, d'occuper un logement pendant ses études puis, dès son premier emploi, d'accéder définitivement à un habitat autonome ;
- les jeunes aux trajectoires discontinues qui décident de quitter le domicile familial : à cet égard, les exemples de Jason et de Charline sont des

plus parlants, car ces deux foyers ne pourraient potentiellement pas louer un logement avec leurs niveaux de revenus. Seules les aides au logement leur permettent donc de concrétiser leur souhait de vie autonome.

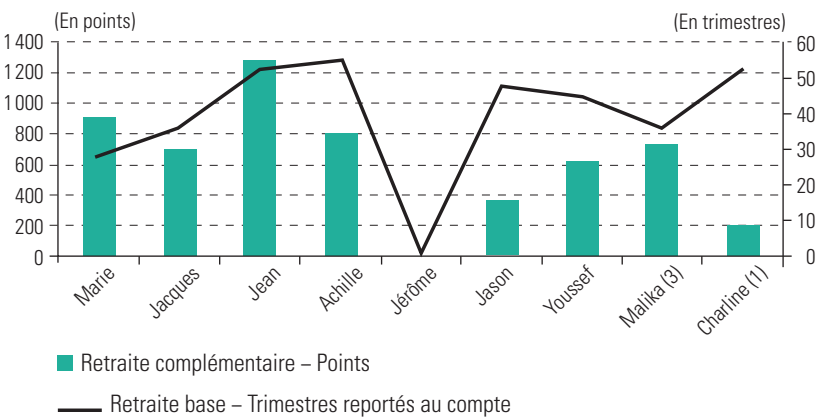
3.2.5. Les droits à retraite à 30 ans : un reflet fidèle des parcours suivis

L'analyse des droits à retraite acquis par les jeunes au cours de ces parcours types permet aussi de disposer d'une image de leurs modalités d'insertion professionnelle. L'analyse doit néanmoins être distinguée selon que l'on prend en compte ou non la naissance d'enfants.

3.2.5.1. Les droits à retraite

L'analyse souligne les effets des évolutions de la réglementation concernant les montants minimaux permettant de valider des trimestres au titre des régimes de base. Ainsi, seuls les jeunes aux parcours particulièrement précaires ne connaissent pas, à compter du début de l'activité professionnelle – même discontinuée –, d'années au cours desquelles ils ne valident pas quatre trimestres dans le régime de base (graphique 115). Aussi, le nombre de trimestres validés à 30 ans reflète-t-il, à titre principal, la date de début de l'activité professionnelle. Il est impossible d'apprécier si leurs trajectoires d'entrée dans la vie active auront par ailleurs un impact sur les vingt-cinq meilleures années prises en compte pour le calcul de leur pension lors de leur départ à la retraite. Le nombre de points acquis par les jeunes considérés au titre de l'ARRCO varie fortement selon le niveau de leurs rémunérations respectives.

Graphique 115 - Droits à retraite des cas types à 30 ans – sans variantes avec enfants – en nombre de trimestres validés par le régime général et en points ARRCO



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données transmises par les organismes.
La valeur entre parenthèses correspond au nombre d'enfants pris en compte dans le cas type. Le cas type Malika correspond à la variante interruption partielle d'activité.

Par ailleurs, pour les cas types envisagés, l'analyse conduit à constater des effets peu significatifs des dispositifs de validation de trimestres ou de points au titre de la maternité (AVPF) ou des périodes de chômage pour les cas types envisagés. En effet, pour les trajectoires considérées, ces dispositifs ne permettent que rarement de conduire à des validations de trimestres, les points acquis au titre des périodes de chômage étant également des plus réduits. Cette analyse n'est néanmoins pas représentative : elle ne reflète que les parcours modélisés. Elle ne peut donc conduire à sous-estimer les effets très importants de ces dispositifs sur l'ensemble de la population qui ont été décrits par ailleurs (cf. chapitre 11).

3.2.5.2. Les droits à retraite pour les foyers avec enfants : un effet significatif pour les parents de trois enfants sans pour autant compenser les moindres droits des mères

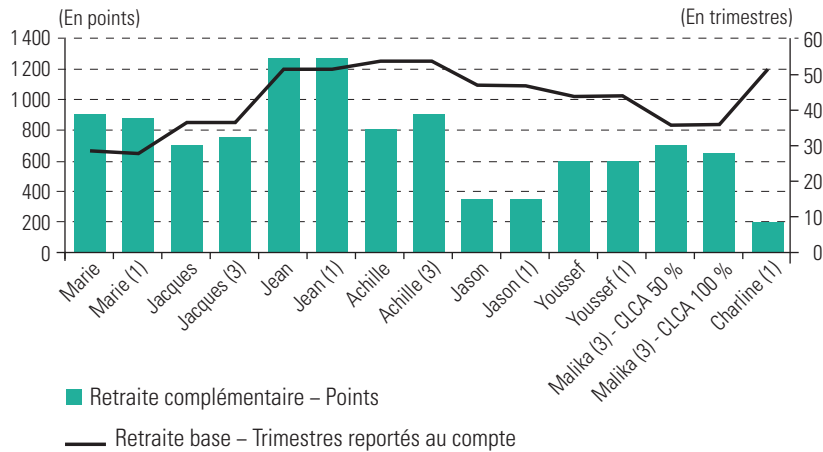
La prise en compte de la naissance d'enfants à titre de variante permet de mettre en lumière les effets particulièrement puissants de plusieurs dispositifs d'avantages familiaux. Alors que l'impact de ces avantages ne peut, à 30 ans, être évalué pour le régime de base, concernant les points ARRCO, l'analyse prend en compte, dans la valorisation des droits à 30 ans, les effets de la majoration pour les pères et les mères de familles nombreuses. Le graphique 116 permet d'apprécier les effets de ces majorations.

Ce même graphique met en lumière plusieurs éléments :

- si ce mécanisme de majoration joue très favorablement pour les pères (Jacques et Achille, 3 enfants), ses effets sur les mères ne permettent pas de compenser les effets de choix d'interruption d'activité (cas de Malika, 3 enfants) ¹⁰⁷ ;
- les mères connaissent une baisse de leurs droits à retraite du fait de la naissance d'enfants, tant en nombre de trimestres validés qu'en nombre de points acquis (cas de Marie, 1 enfant) ;
- enfin, les mères interrompant leur activité (cas de Charline, 1 enfant, et de Malika, 3 enfants) présentent, de ce fait, des droits à retraite moins importants, et ce malgré l'intervention de dispositifs de validation spécifiques de droits.

¹⁰⁷ On rappelle toutefois que les calculs assurés n'intègrent une majoration que pour l'AGIRC-ARRCO. Les autres droits familiaux bénéficiant aux mères (majoration de durée d'assurance notamment) n'ont pu être pris en compte dans le cadre de la présente étude (cf. *supra*, point 1.2.4.2).

Graphique 116 - Droits à retraite des cas types à 30 ans – inclus variantes avec enfants – en nombre de trimestres validés par le régime général et en points ARRCO



Source : Travaux de l'IGAS, à partir des données transmises par les organismes.

Toutes les variantes avec enfants sont présentées (seul Jérôme ne figure pas dans l'analyse). La valeur entre parenthèses correspond au nombre d'enfants pris en compte dans la variante. Pour Malika, le cas 1 est celui d'une interruption d'activité à 50 % après la naissance, le cas 2 d'une interruption de 100 %.

Au final, le recours aux cas et aux trajectoires types qui permet de mesurer, par des exemples concrets, les effets du système de protection sociale entre 16 et 30 ans conforte les analyses précédemment produites dans le cadre des travaux statistiques (chapitres 1 et 2), de l'examen des statuts offerts aux jeunes et des couvertures par risque.

Cette approche confirme notamment les deux grandes caractéristiques de fond de notre système de protection sociale « opposables » aux jeunes :

- son caractère professionnel qui donne aux conditions d'activité préalable un rôle majeur dans l'ouverture et le calcul des droits, et donc en creux à la non-couverture des droits et/ou à la faiblesse de leur montant ;
- son caractère familialisé (droits à l'assurance maladie par exemple), où l'individualisation des droits n'intervient pas à un âge fixe mais au gré d'événements successifs variant selon la trajectoire propre à chaque jeune.

Ces travaux sont riches d'enseignements et ils pourraient utilement être reconduits dans le cadre de l'analyse *ex ante* ou *ex post* de réformes. À cet égard, les organismes sociaux adoptent rarement, de leur propre aveu, une telle approche globale de la protection sociale et, très souvent, chaque organisme est amené à se limiter à son seul périmètre d'action dans l'évaluation des dispositifs et réformes. Si les travaux de l'IGAS ont ponctuellement permis de créer des échanges conduisant à une telle consolidation, un cadre pérenne demeure à construire pour que les pouvoirs publics disposent de ce type d'approche consolidée de la couverture sociale, et ce à l'échelle de l'ensemble de la population, pas seulement des jeunes.

PARTIE 3

DEUX CONTRIBUTIONS À LA PROBLÉMATIQUE DE LA PROTECTION SOCIALE DES JEUNES

Cette troisième partie comprend deux réflexions générales sur la protection sociale des jeunes :

Le chapitre 13 analyse les opinions des jeunes sur la protection sociale.

Le chapitre 14 est consacrée à l'analyse des propositions de « réformes systémiques » en matière d'emploi et de protection sociale qui, dès lors qu'elles feraient l'objet d'études poussées et de mise en œuvre opérationnelles, pourraient avoir des conséquences sur les jeunes.

Chapitre 13

Les opinions des jeunes sur la protection sociale

En complément des travaux conduits par l'IGAS sur la protection sociale des jeunes de 16 à 30 ans, il a été jugé utile de disposer d'une analyse des principaux résultats des enquêtes ou des baromètres disponibles portant sur les préoccupations, les opinions ou les attitudes des jeunes vis-à-vis de la protection sociale.

Cet objectif a donné lieu à une démarche d'exploitation coordonnée associant trois organismes, la DREES, la Caisse des dépôts et consignations et le CREDOC, avec, pour ce dernier organisme, le relais de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP).

Les résultats de ces travaux sont ici présentés en abordant successivement :

- leur contexte méthodologique ;
- les attitudes et les préoccupations générales exprimées par les jeunes sur les problèmes sociaux ;
- leurs opinions transversales sur les politiques sociales ;
- leurs opinions portant sur la couverture des différents risques.

Ces résultats mettent en évidence un certain nombre de lignes de force mais aussi de paradoxes

D'une part, parce que les opinions effectivement recueillies auprès des jeunes sont souvent très différentes de celles qui sont « vulgarisées » dans le débat public, et que, pour beaucoup d'aspects, ils ne se distinguent guère de la classe d'âge intermédiaire (30-49 ans), les inflexions apparaissant souvent après 45 ou 50 ans.

D'autre part, parce que les moins de 30 ans conjuguent une adhésion plus forte que leurs aînés aux idées de responsabilité individuelle et de solidarité privée, et une demande prononcée d'intervention publique ; celle-ci se combine à un soutien marqué à la protection sociale actuelle (y compris au système de retraites), en dépit d'importants problèmes d'information et de non-recours.

Les clivages que mettent en évidence ces enquêtes au sein de la jeunesse sont frappants, avec comme « point critique » les opinions émises par les jeunes salariés non qualifiés, que la déception, patente, vis-à-vis de la prise en compte de leurs préoccupations, rend à la fois plus revendicatifs, plus soucieux de préserver les acquis sociaux, ainsi que moins tolérants et moins solidaires vis-à-vis des allocataires de *minima* sociaux et des chômeurs.

1. La méthode suivie

Une démarche d'exploitation coordonnée a été initiée, à la demande de l'IGAS, concernant trois importantes enquêtes d'opinion relatives au domaine social,

en recherchant, dans la mesure du possible, l'utilisation de nomenclatures communes, notamment en termes de tranches d'âge, de qualification et de situation professionnelle.

1.1. Les enquêtes mobilisées

Les trois enquêtes mobilisées sont : le Baromètre d'opinion annuel de la DREES ; l'enquête permanente « Conditions de vie et aspirations » du CREDOC ; l'enquête de la Caisse des dépôts et consignations « Attentes et perception des Français à l'égard de la retraite », réalisée en septembre-octobre 2012 par TNS-SOFRES.

- **Le Baromètre d'opinion de la DREES** suit chaque année, depuis 2000, l'évolution de l'opinion des Français sur leur santé, sur la protection sociale dans l'ensemble de ses dimensions (assurance maladie, retraite, famille, handicap, dépendance, solidarité, lutte contre la pauvreté et l'exclusion) ainsi que sur les inégalités sociales, en interrogeant 4 000 personnes de France métropolitaine. Il donne lieu à une enquête en face à face auprès d'un échantillon représentatif de la population française métropolitaine âgée de 18 ans et plus. Cet échantillon est construit selon la méthode des quotas, par sexe, âge, profession du chef de famille, après stratification par région et catégorie d'agglomération. Le questionnaire comporte sept modules thématiques, dont certains posés en alternance une année sur deux : inégalités et justice sociale ; chômage/pauvreté ; financement et ciblage de la protection sociale ; retraite ; santé ; famille ; handicap/dépendance. Pour chaque thème, le questionnement vise à connaître les attentes et les préoccupations des Français. Il porte sur le fonctionnement du système actuel et sur de potentielles réformes ¹⁰⁸.

- **L'enquête « Conditions de vie et aspirations » du CREDOC** est réalisée en face à face, deux fois par an depuis 1978, auprès d'un échantillon représentatif de 2 000 personnes, âgées de 18 ans et plus, sélectionnées selon la méthode des quotas. Les quotas sont établis par ZEAT, en fonction de la taille d'agglomération, de l'âge, du sexe et de la profession-catégorie sociale. Le terrain a lieu en décembre-janvier, une autre vague a lieu en juin. L'enquête comprend des questions propres à chaque financeur du dispositif, et d'autres mutualisées constituant un tronc commun de questions généralistes et sociétales : celui-ci intègre à la fois des critères socio-démographiques, un ensemble d'attitudes et d'opinions dans les domaines de la famille, des loisirs, des pratiques culturelles, de la vie politique et citoyenne, de la pauvreté et des politiques sociales. Ces questions portent notamment sur les préoccupations générales des enquêtés, sur leur regard sur la pauvreté et l'indemnisation du chômage, sur leurs préférences en matière de protection sociale et sur leur recours aux prestations.

¹⁰⁸ Une étude à partir de ce Baromètre sur l'opinion des jeunes sur la protection sociale est à paraître prochainement dans un *Dossier Solidarité et santé*.

• **L'enquête de la Caisse des dépôts et consignations «Attentes et perception des Français à l'égard de la retraite»** a été réalisée par voie postale par TNS-SOFRES en septembre-octobre 2012 auprès d'un échantillon représentatif de la population française composé de 2 776 personnes de 18 ans et plus ne vivant pas en institution. Le questionnaire est composé de presque 150 questions. La réalisation du questionnaire et l'exploitation des questions ont fait l'objet d'un partenariat entre la Caisse des dépôts et consignations, l'Institut CDC pour la recherche, Luc ARRONDEL, chercheur CNRS à PSE et à la Banque de France, et André MASSON, chercheur CNRS à PSE et à l'EHESS.

Les résultats exploitant les réponses à l'enquête reposent sur la construction d'indicateurs synthétiques portant sur quatre aspects ¹⁰⁹ :

- en matière de connaissance : connaissance du système de retraite, de la réforme de 2010 et des droits ;
- en matière d'inquiétude : inquiétude sur l'avenir du système de retraite en général et sur le montant futur de sa pension ;
- en matière d'attachement au système de retraite actuel ;
- en matière d'anticipation de réformes.

Il faut cependant noter que, à l'exception de cette dernière enquête, ciblée sur les retraites, relativement peu de questions concernent l'information concrète des personnes sur le contenu effectif des droits sociaux et des prestations auxquelles elles sont ou non susceptibles d'accéder, avec par conséquent des difficultés à mettre en regard les opinions qu'elles expriment de ce degré d'information.

À cet égard, la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC) a effectué en 2013-2014, avec le concours de l'INJEP, une enquête auprès de 5 600 jeunes âgés de 15 à 30 ans sur la connaissance qu'ils ont de leurs droits, mais elle n'a pas le même caractère de représentativité et, ne permettant pas de comparer leurs réponses à celles des personnes plus âgées, elle n'a pas été directement utilisée ici.

L'enquête réalisée par la JOC en 2013-2014

Effectuée par les bénévoles de la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC) dans des lieux fréquentés par les jeunes (lieux d'enseignement, lieux de travail, missions locales, maisons de quartier...), l'enquête fournit des éclairages intéressants sur les problèmes que rencontrent les jeunes en matière d'information et d'accès aux droits. Les jeunes enquêtés étaient un peu moins d'un quart à avoir intégré le marché du travail, les autres poursuivant leurs études, principalement au lycée (pour 63 % d'entre eux).

Comme le note l'analyse qu'en a réalisée l'INJEP, l'enquête met l'accent sur les droits socio-économiques et, plus précisément, sur les droits liés au travail et non sur l'accès à des dispositifs particuliers ou à des prestations.

109 L. Arrondel, A. Masson et L. Soulat, « Les Français et leur retraite : connaissance, inquiétude et attachement », *Questions Retraite & Solidarité- Les Etudes*, n° 2, janvier 2013.

Elle montre notamment l'importance de l'établissement scolaire et de l'entreprise comme lieux d'information des jeunes sur leurs droits, ainsi que le rôle majeur que jouent les « pairs » dans cette transmission d'information.

Les jeunes interrogés ont globalement une connaissance limitée des droits liés au travail, même lorsqu'ils ont effectué des stages ou travaillé pendant l'été. Ils font cependant preuve d'une certaine confiance sur l'effectivité de ces droits, avec davantage de doutes en ce qui concerne la retraite, tout en ayant une forte conscience de la précarité à l'œuvre sur le marché du travail.

Ils expriment des attentes vis-à-vis d'une éducation au droit et à la citoyenneté, et désigneraient en la matière un partenariat plus construit entre le système éducatif et les entreprises. La majorité des jeunes interrogés se déclarent prêts, par ailleurs, à s'engager pour la défense de leurs droits.

1.2. La grille d'analyse retenue

Les trois enquêtes considérées, qui portent sur la France métropolitaine, n'interrogent pas les moins de 18 ans : seules les opinions des jeunes majeurs peuvent donc être prises en compte.

En outre, les échantillons, de petite taille, ont conduit à restreindre les croisements possibles entre tranches d'âge, situations professionnelles et positions dans le ménage.

Dans ce contexte, les exploitations réalisées ont pris pour parti de se limiter, sauf exception, à deux tranches d'âge pour les jeunes de moins de 30 ans (à savoir les 18-24 et les 25-29 ans), comparés à la population âgée de 30 à 49 ans, et le cas échéant à l'ensemble des plus de 30 ans.

Pour conserver des tailles d'échantillons suffisantes, la Caisse des dépôts et consignations a circonscrit les résultats présentés dans son étude à une distinction par sexe pour chacune des tranches d'âge. Elle précise néanmoins que les enquêtés âgés de 18 à 24 ans sont majoritairement des étudiants célibataires sans enfant, tandis que les 25-29 ans sont plutôt des individus en emploi, en couple et n'ayant pas ou juste un seul enfant (pour 25 % d'entre eux). La population de référence âgée de 30 à 49 ans est, quant à elle, majoritairement en emploi, mariée et avec des enfants (20 % avec un enfant, 34 % avec 2 enfants, et 17 % avec 3 enfants et plus).

Le regroupement, lorsque c'était possible, de plusieurs vagues d'enquêtes a néanmoins permis la réalisation de certains croisements ; c'est notamment le cas pour le Baromètre de la DREES, où les vagues 2010 à 2013 ont été le plus souvent conjointement utilisées.

En ce qui concerne le niveau de qualification et les situations sur le marché du travail, les exploitations réalisées par le CREDOC et la DREES ont ainsi tenté de distinguer les élèves ou étudiants, les jeunes en emploi selon leur niveau de diplôme (inférieur ou non au bac), et le cas échéant, de façon moins robuste, les jeunes en situation de chômage ou d'inactivité.

En ce qui concerne leur situation résidentielle, elles distinguent en outre les jeunes qui vivent chez leurs parents, ceux qui habitent seuls et ceux qui vivent en couple.

L'enquête du CREDOC permet enfin d'isoler, parmi les jeunes en emploi, ceux qui sont en CDD ou en CDI, et, s'agissant de leur situation de famille, ceux qui ont ou non des enfants.

Les développements qui suivent ne comportent néanmoins pas d'analyse spécifique des non-réponses, qui peuvent dans certains cas refléter une méconnaissance des problématiques traitées, non plus que d'étude de l'évolution des opinions des jeunes sur plusieurs années, alors même que celles de l'ensemble de la population se sont notablement infléchies depuis la crise (*cf. infra*).

2. Les préoccupations générales des jeunes et leurs attitudes vis-à-vis des inégalités et de la pauvreté

2.1. Des jeunes qui restent optimistes sur leur situation et sur leur avenir

Interrogés par le Baromètre de la DREES sur leur situation actuelle, les jeunes de 18 à 30 ans sont en premier lieu plus nombreux que les 30-49 ans à trouver cette situation très bonne ou assez bonne (78 % contre 74 %). C'est surtout le sentiment des plus jeunes d'entre eux, mais moins fréquemment des non-diplômés et des chômeurs (tableau 85).

Et s'ils sont partagés sur l'idée que la situation de leurs parents était ou non, au même âge, meilleure que la leur (52 % des 25-29 ans l'estiment, mais seulement 44 % des 18-24 ans), ils ne sont en tout état de cause pas plus nombreux à le penser que les personnes d'âge intermédiaire (53 %).

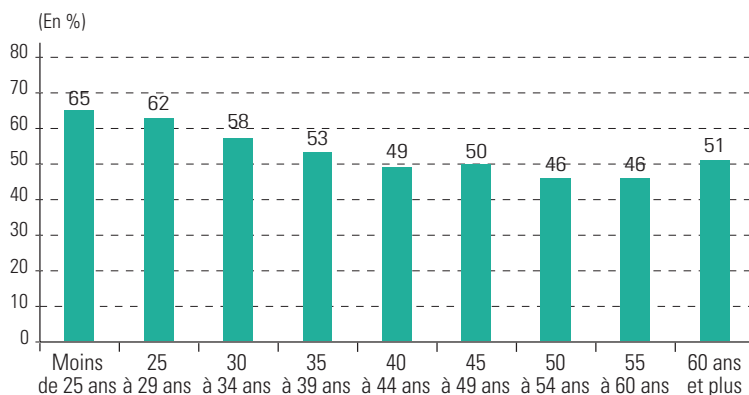
Tableau 85 - Opinion sur la situation actuelle – en %

Tranche d'âge	Très bonne	Assez bonne	Assez mauvaise	Très mauvaise	NSP
18-20 ans	23	60	14	3	0
21-24 ans	10	66	19	5	1
25-29 ans	9	69	19	3	0
30-49 ans	8	66	21	5	0
18-24 ans	16	63	17	4	1
25-29 ans	9	69	19	3	0
30-49 ans	8	66	21	5	0
Champ jeunes adultes 18-29 ans					
Situation d'emploi et dernier diplôme					
Élèves ou étudiants	23	66	11	1	0
Emploi < baccalauréat	8	66	23	5	0
Emploi avec bac et plus	13	71	14	2	0
Au chômage	5	48	33	12	1
Autres formes d'inactivité	8	54	30	8	0

Source : Baromètre DREES 2010-2013.

Les jeunes de moins de 30 ans se déclarent, par ailleurs, plus optimistes sur leur avenir que leurs aînés (graphique 117). Si, là encore, l'optimisme est moins marqué chez les jeunes salariés non qualifiés (54 % contre 64 % de l'ensemble des 18-30 ans), les opinions pessimistes ne deviennent majoritaires que chez ceux qui sont au chômage.

Graphique 117 - Proportion de personnes se déclarant très ou plutôt optimistes pour leur avenir



Source : Baromètre DREES 2010-2013, *Dossier Solidarité et santé* (à paraître).

En revanche, les jeunes ne se montrent majoritairement pas optimistes « pour leurs enfants ou pour les générations futures », mais ils le restent davantage que la classe d'âge intermédiaire : si 60 % des 18-24 ans et 62 % des 25-29 ans se déclarent plutôt ou très pessimistes, c'est le cas de 67 % des 30-49 ans.

2.2. Des préoccupations proches de celles de leurs aînés, mais moins centrées sur la pauvreté et sur les problèmes de santé

Selon l'enquête « Conditions de vie et aspirations » du CREDOC, les préoccupations des moins de 30 ans diffèrent globalement peu de celles de leurs aînés. Ils sont aussi inquiets, voire un peu plus vis-à-vis du chômage (55 % le considèrent comme l'une de leurs deux préoccupations principales, contre 54 % des 30-49 ans et 52 % de l'ensemble des 30 ans et plus), de la pauvreté dans le monde et de la dégradation de l'environnement. En revanche, les maladies graves ainsi que la pauvreté en France suscitent moins d'inquiétudes parmi eux (22 %, contre 27 % chez les 30-49 ans). Peu de différences existent, par ailleurs, quant à la perception des questions sécuritaires ou liées à l'immigration.

Préoccupation principale de la population française comme des jeunes, le chômage inquiète particulièrement, selon le CREDOC, les jeunes dont l'insertion est la moins favorable : les jeunes en emploi peu qualifié (58 %) ou en CDD (58 %), les jeunes chômeurs ou inactifs (60 %) ou encore ceux vivant seuls et sans enfants (59 %). Dans le même registre, ce sont également les jeunes

en emploi peu qualifié et les jeunes au chômage ou inactifs qui expriment plus souvent des craintes à l'égard de la pauvreté en France : respectivement 25 % et 26 % en font l'une de leurs deux préoccupations principales, contre 22 % de l'ensemble des moins de 30 ans.

Les données issues du Baromètre de la DREES, qui distinguent les préoccupations des enquêtés selon qu'elles les concernent « personnellement » ou plus généralement « pour la France » rejoignent globalement ces constats. Les préoccupations déclarées par les jeunes de 18 à 30 ans paraissent ainsi, par rapport à celles que formulent les 30-49 ans :

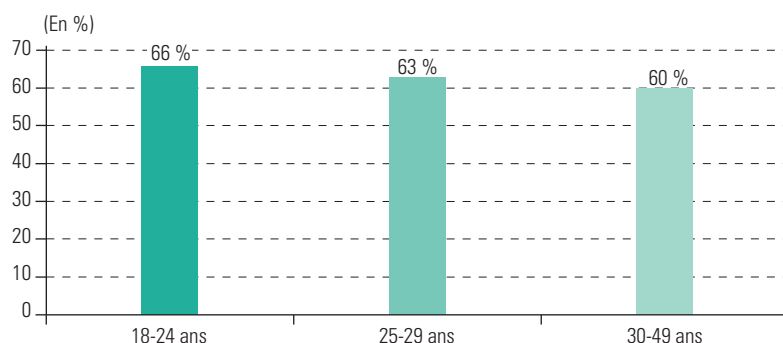
- aussi fortement centrées sur le chômage (61 % déclarent qu'il les préoccupe personnellement « beaucoup », comme 63 % des 30-49 ans) ;
- moins fortement liées aux questions ayant trait à la santé, qu'il s'agisse des risques alimentaires, des épidémies, du cancer ou du vieillissement des populations, à l'exception notable des accidents de la route et surtout du sida, qui préoccupe personnellement « beaucoup » 44 % des 18-24 ans et 41 % de 25-29 ans (surtout les non-bacheliers), contre 35 % des 30-49 ans ;
- moins focalisées également sur la pauvreté, que ce soit à titre personnel ou pour la France en général : ce sujet préoccupe « beaucoup », pour la France, 54 % des 18-24 ans et 57 % des 25-29 ans (surtout les jeunes qui n'habitent plus chez leurs parents) mais 64 % des 30-49 ans.

2.3. Une adhésion plus prononcée aux idées de responsabilité individuelle des personnes touchées par le chômage ou la pauvreté

Le CREDOC souligne d'abord dans son analyse que si, habituellement, en période de crise, les Français se montrent plutôt compatissants, leurs opinions se sont nettement « durcies » depuis 2009. Par exemple, malgré une préoccupation croissante pour le chômage et son extension depuis le début de la crise, l'idée selon laquelle « s'ils le voulaient vraiment, les chômeurs pourraient retrouver un emploi » a progressé de façon générale, et est maintenant nettement majoritaire (+ 4 points par rapport à 2013).

Cette mise en exergue de la responsabilité de l'individu est particulièrement sensible chez les jeunes, qui sont 66 % chez les 18-24 ans et 63 % chez les 25-29 ans à partager ce point de vue, contre 60 % de 30-49 ans et 61 % de l'ensemble des 30 ans et plus (graphique 118). On peut en outre remarquer que les jeunes en emploi à durée déterminée ou avec une qualification inférieure au baccalauréat pensent encore plus souvent que les chômeurs pourraient retrouver un emploi s'ils le souhaitent vraiment (78 % et 72 % respectivement, contre 65 % pour l'ensemble des moins de 30 ans). Peut-être ont-ils l'impression d'avoir accompli des efforts en matière de conditions d'emploi et de travail que l'ensemble des demandeurs d'emploi n'aurait pas fait dans la même mesure.

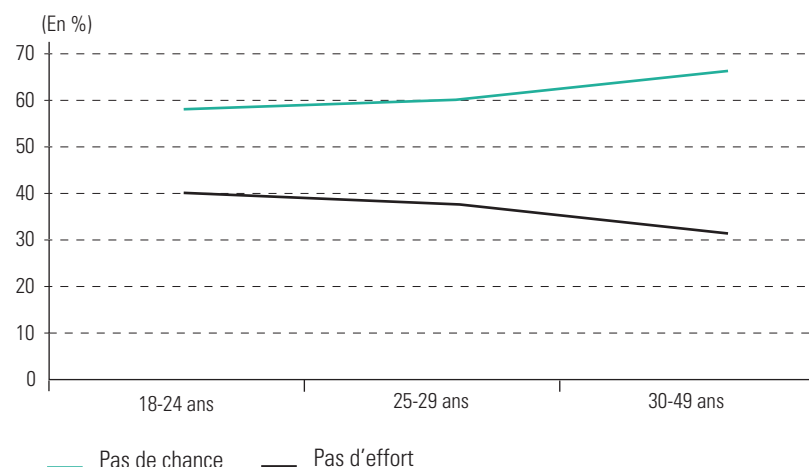
Graphique 118 - Proportion de personnes estimant que les chômeurs pourraient retrouver un emploi s'ils le voulaient vraiment – réponses « plutôt d'accord »



Source : CREDOC, enquêtes « Conditions de vie et aspirations », vagues hiver 2013-2014.

De même, si, pour expliquer les situations de pauvreté, les jeunes de moins de 30 ans continuent à invoquer majoritairement (à 59 %) les problèmes de malchance, plus les personnes interrogées sont jeunes, plus elles attribuent comme cause à la pauvreté un manque d'efforts personnels, plutôt que l'absence de chance (graphique 119).

Graphique 119 - Proportion de personnes estimant que certaines personnes vivent dans la pauvreté parce qu'elles n'ont pas eu de chance ou qu'elles n'ont pas fait d'effort pour s'en sortir



Source : CREDOC, enquêtes « Conditions de vie et aspirations », vagues hiver 2013-2014.

Le Baromètre de la DREES confirme ces résultats, avec des nuances qui méritent d'être soulignées. Les jeunes de moins de 30 ans sont effectivement moins nombreux que les 30-49 ans à expliquer les situations d'exclusion ou de pauvreté par le manque de chance, et légèrement plus nombreux par l'idée que « les personnes ne veulent pas travailler », mais cette opinion reste chez eux minoritaire (elle est exprimée par 44 % des moins de 30 ans

et 41 % des 30-49 ans). Elle est davantage mise en avant par les jeunes peu qualifiés qui occupent un emploi (à 53 %), alors que ceux qui poursuivent leurs études sont environ un tiers à y adhérer. Et les plus jeunes citent *a contrario* plus souvent « le fait qu’il n’y a pas de travail pour tout le monde » (71 % des 18-24 ans sont plutôt ou tout à fait d’accord, contre 66 % de 25-29 ans et 67 % des 30-49 ans) ; ils invoquent aussi plus fréquemment le manque de qualification ou de diplômes, sujet auxquels ils sont particulièrement sensibles, surtout lorsqu’ils sont eux-mêmes en cours d’études.

Les jeunes insistent enfin davantage sur les risques de pauvreté qui concernent spécifiquement leur classe d’âge, ou plus largement les moins de 35 ans, alors que les 30-49 ans se montrent moins attentifs à la pauvreté des jeunes adultes : seuls 35 % considèrent que ce risque concerne surtout les personnes de moins de 35 ans, contre 51 % des 18-24 ans et 45 % des 25-29 ans (tableau 86).

Tableau 86 - Opinions sur l’âge des personnes surtout concernées par les risques d’exclusion ou de pauvreté – en %

Tranche d’âge	Entre 18 et 24 ans	Entre 25 et 34 ans	Entre 35 et 49 ans	Entre 50 et 64 ans	65 ans et plus	Personne en particulier	NSP
18-20 ans	28	23	14	11	9	13	1
21-24 ans	25	24	12	12	12	14	1
25-29 ans	19	26	12	13	13	16	1
30-49 ans	18	17	17	16	10	22	1
18-24 ans	27	24	13	12	11	14	1
25-29 ans	19	26	12	13	13	16	1
30-49 ans	18	17	17	16	10	22	1
Champ jeunes adultes 18-29 ans							
Situation d’emploi et dernier diplôme							
Élèves ou étudiants	25	23	14	12	13	12	1
Emploi < baccalauréat	22	27	13	12	9	17	1
Emploi avec bac et plus	21	24	11	14	14	15	1

Source : Baromètre DREES 2010-2013.

L’importance qu’ils donnent à la responsabilité individuelle se retrouve dans le fait que les jeunes de moins de 30 ans sont plus nombreux que les 30-50 ans (respectivement 78 % et 75 %) à déclarer faire confiance aux individus plutôt qu’à l’État, surtout lorsqu’ils occupent un emploi avec une faible qualification (82 %). Et ils mettent aussi en avant la responsabilité des individus et des familles en matière d’exercice de la solidarité : 44 % des 18-24 ans et 43 % des 25-29 ans considèrent que « c’est l’affaire avant tout des individus et des familles », contre 39 % des 30-49 ans, qui invoquent plus souvent le rôle de l’État et les collectivités locales (tableau 87).

Tableau 87 - Opinion sur la responsabilité principale en matière de solidarité – en %

Tranche d'âge	De l'État et des collectivités locales	Des individus et des familles	Des associations	De la sécurité sociale	NSP
18-20 ans	33	42	19	6	1
21-24 ans	36	45	14	5	1
25-29 ans	41	43	12	4	1
30-49 ans	46	39	11	4	1
18-24 ans	34	44	16	5	1
25-29 ans	41	43	12	4	1
30-49 ans	46	39	11	4	1
<i>Champ jeunes adultes 18-29 ans</i>					
Situation d'emploi et dernier diplôme					
Élèves ou étudiants	36	41	16	6	0
Emploi < baccalauréat	39	42	14	5	0
Emploi avec bac et plus	37	47	13	3	1

Source : Baromètre DREES 2010-2013.

2.4. Une sensibilité différente en matière de justice et d'inégalités

D'après le Baromètre de la DREES, les jeunes montrent de plus une sensibilité un peu différente de celle de leurs aînés en matière de justice sociale et d'inégalités.

Premier fait qui peut paraître surprenant : ils estiment globalement un peu moins souvent que la société française est injuste, même si cette opinion reste largement prédominante en leur sein : 69 % des 18-24 ans et 73 % des 25-29 ans partagent ce point de vue, contre 75 % des 30-49 ans. Un clivage frappant oppose cependant d'une part les étudiants, d'autre part les jeunes chômeurs et salariés non qualifiés, ces derniers étant plus de 80 % à ressentir l'injustice de la société (tableau 88).

Tableau 88 - Opinions sur la société française aujourd'hui – en %

Tranche d'âge	Plutôt juste	Plutôt injuste	NSP
18-20 ans	32	67	2
21-24 ans	29	70	1
25-29 ans	26	73	1
30-49 ans	24	75	1
18-24 ans	30	69	0
25-29 ans	26	73	1
30-49 ans	24	75	1
<i>Champ jeunes adultes 18-29 ans</i>			
Situation d'emploi et dernier diplôme			
Élèves ou étudiants	37	60	2
Emploi < baccalauréat	18	81	1
Emploi avec bac et plus	32	68	0
Au chômage	22	77	1

Source : Baromètre DREES 2010-2013.

Deuxième fait qui peut sembler paradoxal : les jeunes ne disent pas plus souvent que les personnes d'âge intermédiaire qu'« il faut radicalement changer la société française » (25 % des 18-30 ans contre 28 % des 30-49 ans) et pensent tout autant qu'« il faut la réformer tout en conservant l'essentiel » (respectivement 72 % et 69 %). Mais là encore, l'opinion des jeunes apparaît fortement clivée, et les partisans d'un changement radical atteignent un tiers parmi les salariés non qualifiés, alors qu'ils sont seulement 18 % parmi les étudiants.

S'agissant, par ailleurs, des inégalités qu'ils ressentent comme « les plus répandues » ou « les moins acceptables », les jeunes se montrent un peu moins sensibles que leurs aînés aux inégalités de revenus et d'accès aux soins, mais davantage aux inégalités de parcours scolaires, et surtout à celles « liées à l'origine ethnique » : 24 % des 18-24 ans et 21 % des 25-29 ans les mettent en tête des inégalités qu'ils considèrent comme « les moins acceptables », contre 18 % des 30-49 ans, qui, eux, mettent au premier plan les problèmes d'accès aux soins. Mais les jeunes salariés non qualifiés se démarquent une nouvelle fois en plaçant au premier rang des inégalités qui leur semblent inacceptables celles qui ont trait aux revenus (24 %) et au logement (21 %).

2.5. Néanmoins une forte demande d'intervention publique, notamment en faveur des plus démunis

En dépit d'une adhésion plus prononcée aux idées de responsabilité individuelle et d'une sensibilité un peu différente en matière d'inégalités, les jeunes de moins de 30 ans pensent majoritairement, et même plus souvent que leurs aînés (à 59 % contre 56 % pour les 30-49 ans) qu'il n'y a « pas assez d'interventions de l'État en matière économique et sociale ». Et ce point de vue est soutenu par 63 % des jeunes qui occupent un emploi avec un niveau d'études inférieur au baccalauréat (tableau 89) : la défiance, évoquée plus haut, qu'ils formulent vis-à-vis de l'État semble donc avant tout refléter leur déception sur le niveau et le contenu des interventions publiques, plutôt qu'un souhait de retrait.

Tableau 89 - Opinions sur les interventions de l'État en matière économique et sociale – en %

Tranche d'âge	Trop	Pas assez	Ce qu'il faut	NSP
18-20 ans	15	59	24	2
21-24 ans	18	59	22	2
25-29 ans	17	58	23	2
30-49 ans	20	56	23	1
18-24 ans	17	59	23	2
25-29 ans	17	58	23	2
30-49 ans	20	56	23	1
Champ jeunes adultes 18-29 ans				
Situation d'emploi et dernier diplôme				
Élèves ou étudiants	14	56	28	2
Emploi < baccalauréat	17	63	18	2
Emploi avec bac et plus	19	57	23	2
Au chômage	16	60	23	1

Source : Baromètre DREES 2010-2013.

De même, selon l'enquête « Conditions de vie et aspirations », 56 % des moins de 30 ans considèrent que les pouvoirs publics « n'en font pas assez pour les plus démunis », contre 52 % des 30-49 ans et 49 % de l'ensemble des 30 ans et plus. Et ce sont notamment les 18-24 ans (à 58 %), mais surtout les jeunes en emploi non titulaires du baccalauréat, à 63 %, et les jeunes inactifs ou chômeurs, à 71 %, qui expriment là encore davantage que les autres le souhait d'un renforcement de l'action publique envers les personnes en difficulté.

Ces divergences de points de vue parmi les jeunes peuvent, selon le CREDOC, être mises en lien avec les caractéristiques et les lacunes de notre système de protection sociale, avec, d'un côté, les jeunes qui bénéficient des protections associées à l'emploi stable ou à la famille et, de l'autre, ceux qui n'y ont pas ou pas encore accès.

3. Les attitudes générales des jeunes vis-à-vis de la protection sociale

3.1. L'acceptation d'un haut niveau de dépenses et de financement

Le Baromètre de la DREES demande aux Français, après avoir précisé qu'elle représente environ un quart du revenu national, de porter un jugement sur la part de ce revenu consacrée au financement de la protection sociale. Les jeunes de 18 à 30 ans sont à cet égard moins nombreux que leurs aînés à trouver ce niveau « excessif » et plus nombreux à le trouver « normal ». Cette attitude est particulièrement affirmée chez les étudiants et les titulaires d'un diplôme égal ou supérieur au baccalauréat (aux environs de 70 %), mais est beaucoup moins partagée (à seulement 57 %) par les salariés non qualifiés (tableau 90). Ceux-ci trouvent un peu plus souvent ce niveau de financement excessif, mais sont surtout près d'un quart à le trouver insuffisant, contre 14 % des jeunes salariés plus diplômés.

Tableau 90 - Opinion sur le niveau de financement de la protection sociale à hauteur d'environ le quart du revenu national – en %

Tranche d'âge	Excessif	Normal	Insuffisant	NSP
18-20 ans	12	67	19	3
21-24 ans	14	67	17	2
25-29 ans	16	63	18	2
30-49 ans	17	61	20	2
18-24 ans	13	67	18	2
25-29 ans	16	63	18	2
30-49 ans	17	61	20	2
Champ jeunes adultes 18-29 ans				
Situation d'emploi et dernier diplôme				
Élèves ou étudiants	13	70	15	2
Emploi < baccalauréat	17	57	24	3
Emploi avec bac et plus	15	69	14	2

Source : Baromètre DREES 2010-2013.

Concernant les cotisations des entreprises, les jeunes sont de la même façon plus enclins à penser que ces dernières doivent cotiser davantage pour la protection sociale (45 % des moins de 30 ans contre 38 % des 30-49 ans), surtout, là encore, quand ils sont encore étudiants (tableau 91).

Tableau 91 - Opinion sur les cotisations des entreprises – en %

Tranche d'âge	Il est souhaitable que les entreprises cotisent davantage pour la protection sociale	Il est souhaitable que les entreprises cotisent moins pour la protection sociale	Les entreprises ne doivent ni plus ni moins cotiser qu'actuellement	NSP
18-20 ans	45	8	46	2
21-24 ans	46	6	47	1
25-29 ans	45	6	48	2
30-49 ans	38	8	52	2
18-24 ans	45	7	47	1
25-29 ans	45	6	48	2
30-49 ans	38	8	52	2
Champ jeunes adultes 18-29 ans				
Situation d'emploi et dernier diplôme				
Élèves ou étudiants	49	8	42	2
Emploi < baccalauréat	44	7	48	1
Emploi avec bac et plus	43	5	51	1

Source : Baromètre DREES 2010-2013.

S'agissant enfin de leurs propres cotisations, les jeunes se déclarent systématiquement plus souvent prêts que leurs aînés à accepter de cotiser davantage pour maintenir le niveau des prestations, qu'il s'agisse de l'assurance maladie, des retraites, des allocations de chômage ou des allocations familiales, avec un écart à chaque fois de l'ordre de 10 points entre les réponses des 18-24 ans et celles des 30-49 ans. Cette acceptation est toutefois sensiblement plus forte pour les retraites que pour les prestations familiales (*cf. infra*), et toujours plus répandue chez les étudiants et les salariés titulaires du baccalauréat que chez les non-qualifiés, sans doute davantage confrontés à des problèmes immédiats de pouvoir d'achat.

Symétriquement, les jeunes de moins de 30 ans sont, comme les 30 à 49 ans, toujours moins de 35 % à déclarer accepter des baisses de prestations pour diminuer leur niveau de cotisations et d'impôts; ils expriment cette opinion quelle que soit la prestation considérée, même si leur soutien aux prestations familiales et aux allocations de chômage est un peu plus faible que celui de leurs aînés.

3.2. Des problèmes d'information et de recours aux droits

L'enquête « Conditions de vie et aspirations » comporte en outre un ensemble de questions permettant de cerner les obstacles ressentis en matière d'« accès aux droits ».

Les moins de 30 ans indiquent à cet égard un peu plus souvent que les personnes âgées de 30 à 49 ans avoir renoncé à des prestations auxquelles ils

auraient pu prétendre (27 % contre 24 %) : c'est notamment le cas, pour plus d'un tiers d'entre eux, des jeunes qui occupent un emploi peu qualifié ou à durée déterminée, ainsi que des jeunes qui ne vivent plus chez leurs parents.

La principale raison mise en avant est le manque d'information (chez 60 % des moins de 30 ans comme des 30-59 ans), surtout chez les étudiants mais aussi chez les 25-29 ans.

Le nombre d'allocations ou de prestations réellement connues est effectivement moins élevé parmi les jeunes que parmi les 30-49 ans (3,2 aides versées par les CAF sont connues par les 18-24 ans ; 3,6 par les 25-29 ans ; 4,3 par les 30-49 ans). Et là encore, ce sont les étudiants qui connaissent le moins bien ces aides, en lien avec le fait qu'une partie importante d'entre eux continuent de résider chez leurs parents.

Le CREDOC souligne que cette méconnaissance se traduit aussi dans les représentations : 45 % des moins de 30 ans, contre 40 % des 30-49 ans, ont le sentiment que beaucoup de Français renoncent, essentiellement faute d'information, à des droits auxquels ils pourraient prétendre, cette opinion étant particulièrement répandue chez les moins de 25 ans et les étudiants, qui sont 51 % à la partager.

Ces obstacles ressentis au recours aux droits n'empêchent pas, ou peut-être expliquent, que les jeunes soient aussi nombreux que leurs aînés (environ 85 %) à penser au contraire que « certains abusent du système ».

4. Les opinions sur la couverture des différents risques

4.1. Les opinions des jeunes en matière d'aides à la famille et au logement

4.1.1. Des différences peu marquées sur le bénéfice des allocations familiales

Le Baromètre de la DREES, assez fourni sur les différentes approches du « libéralisme moral », ne comportait jusqu'à 2014 que quelques questions sur la politique familiale proprement dite.

Interrogés sur l'ouverture du bénéfice des allocations familiales, les jeunes de moins de 30 ans ne se distinguent guère : 51 % des 18-25 ans et 53 % de 25-30 ans estiment qu'elles devraient bénéficier « à tous sans distinction de catégories sociales ni de statut professionnel », contre 54 % des 30-49 ans ; ils ne sont qu'en proportion légèrement plus forte et en tout état de cause minoritaire (30 % à 32 %) à penser qu'elles devraient être recentrées « sur ceux qui ne peuvent ou n'ont pas les moyens de s'en sortir seuls ». Et si les jeunes sont un peu plus nombreux que les tranches d'âge intermédiaire à accepter d'envisager de baisser ces prestations pour réduire les impôts, cette opinion reste également minoritaire (32-33 % des jeunes la partagent contre 30 % de 30-49 ans).

4.1.2. Des critiques plus limitées sur les politiques familiales

Le CREDOC insiste cependant sur le fait que les aides aux familles sont de façon générale devenues depuis 2008-2009 beaucoup moins populaires, y compris lorsqu'elles sont destinées aux ménages modestes (63 % des Français estiment désormais que ces aides sont suffisantes, contre 31 % cinq ans plus tôt).

Dans ce contexte toutefois, les moins de 30 ans se montrent un peu moins critiques que leurs aînés à l'égard des politiques familiales : 60 % des moins de 30 ans estiment que « faire prendre en charge des familles aux ressources insuffisantes par la collectivité leur permet de vivre », contre 58 % des 30-49 ans et 53 % de l'ensemble des 30 ans et plus. Le soutien de cette politique est particulièrement fort chez les étudiants (71 %). Dans le même registre, les jeunes considèrent un peu moins souvent que les allocations familiales sont suffisantes : c'est le cas de 55 % des moins de 30 ans, de 56 % des 30-49 ans mais de 60 % de l'ensemble des 30 ans et plus. L'aide aux familles paraît particulièrement importante aux jeunes inactifs ou au chômage, qui sont seulement 42 % à qualifier les aides existantes de suffisantes.

22 % des moins de 30 ans disent par ailleurs accorder une priorité à l'augmentation des allocations destinées aux familles. Ils partagent sur ce point le sentiment de la tranche d'âge intermédiaire (24 % chez les 30-49 ans), alors que cette demande est formulée par seulement 16 % de l'ensemble des 30 ans et plus. Les jeunes inactifs, mais aussi les jeunes ayant au moins un enfant à charge se montrent particulièrement en attente d'aides de ce type (31 % et 34 % respectivement).

4.1.3. Des attentes plus prononcées en matière de bourses et d'aides au logement

Cette attente doit, selon le CREDOC, être mise en relation avec le souhait général de la population de voir augmenter les aides aux familles ayant des enfants étudiants. En l'occurrence, le développement des bourses d'études pour les étudiants est particulièrement prôné par ces derniers (43 %) et, d'une façon générale, par les plus jeunes (33 % des moins de 30 ans).

Les aides au logement constituent le deuxième terrain sur lequel les jeunes semblent attendre un investissement de la part des pouvoirs publics. 52 % d'entre eux considèrent que les dépenses de logement sont une charge lourde ou très lourde, particulièrement lorsqu'ils ont entre 25 et 29 ans ; mais c'est aussi le cas de la majorité de la tranche d'âge intermédiaire des 30 à 49 ans, alors que cette opinion est minoritaire parmi l'ensemble des 30 ans et plus. Ce sentiment est particulièrement répandu chez les jeunes qui vivent seuls, ainsi que chez ceux qui sont chômeurs ou inactifs (65 %).

19 % des moins de 30 ans préconisent à cet égard une hausse prioritaire des aides au logement, contre seulement 14 % des 30 à 49 ans et 10 % de l'ensemble des 30 ans et plus. Les jeunes n'ayant pas encore quitté le foyer parental, les étudiants, mais aussi ceux qui occupent un emploi désirent en particulier davantage une revalorisation des allocations logement.

Il faut d'ailleurs noter que presque tous les jeunes (97 %) connaissent, comme les plus âgés, les aides au logement des CAF. En revanche, leurs connaissances

sont plus lacunaires lorsqu'il s'agit d'autres dispositifs d'aide, par exemple les prêts liés au logement, que seuls 29 % d'entre eux déclarent connaître.

4.2. Les opinions des jeunes en matière d'indemnisation du chômage et de revenu minimum

4.2.1. Une vision assez proche de l'assurance chômage aux âges jeunes et intermédiaires

Selon le Baromètre de la DREES, la vision qu'ont les jeunes de moins de 30 ans de l'assurance chômage diffère assez peu de celle des plus âgés :

- 92 % des 18-24 ans, des 25-29 ans comme des 30-49 ans pensent que les allocations chômage devraient être un droit soumis à des contreparties de recherche d'emploi ou de formation ;
- 60 % des 18-24 ans, 64 % des 25-29 ans et 61 % des 30-49 ans pensent que ce droit devrait être limité dans le temps, « que l'on trouve ou non un emploi » ; les étudiants et les chômeurs ne sont toutefois que 55 % à partager cette opinion et plaident plus souvent pour des allocations non limitées dans le temps.

Les jeunes ont cependant une vision un peu plus restrictive des conditions d'accès aux allocations chômage. Ils estiment en effet :

- moins souvent que les 30-49 ans, mais néanmoins pour près de la moitié d'entre eux, que ces allocations devraient être ouvertes à tous ;
- plus souvent qu'elles devraient être ciblées sur les personnes en difficulté, cette tendance restant cependant très minoritaire.

Les jeunes salariés, qualifiés ou non, se démarquent en souhaitant davantage réserver les allocations aux personnes qui cotisent, contrairement aux jeunes en cours d'études ou eux-mêmes au chômage (tableau 92).

Tableau 92 - Opinions sur l'ouverture du bénéfice des allocations de chômage – en %

Tranche d'âge	Uniquement pour ceux qui cotisent	Uniquement à ceux qui ne peuvent pas ou n'ont pas les moyens de s'en sortir seuls	À tous sans distinction de catégorie sociale et de statut professionnel	NSP
18-20 ans	28	23	49	1
21-24 ans	37	17	47	0
25-29 ans	37	15	48	0
30-49 ans	37	11	52	0
18-24 ans	33	19	48	0
25-29 ans	37	15	48	0
30-49 ans	37	11	52	0
Champ jeunes adultes 18-29 ans				
Situation d'emploi et dernier diplôme				
Élèves ou étudiants	30	21	49	1
Emploi < baccalauréat	38	17	44	1
Emploi avec bac et plus	37	14	49	0
Au chômage	34	18	49	0
Autres formes d'inactivité	27	21	52	0

Source : Baromètre DREES 2010-2013

D'un autre côté, le CREDOC souligne dans sa contribution que, bien que les jeunes se montrent plus fréquemment adeptes du paradigme de la « responsabilité individuelle » (cf. *supra*), ils souscrivent plutôt moins que leurs aînés à l'idée de pénaliser les demandeurs d'emploi qui refusent un travail moins qualifié ou moins rémunéré : 67 % des moins de 30 ans et des 30-49 ans partagent cet avis, contre 72 % de l'ensemble des 30 ans et plus. Ce sont surtout les plus jeunes d'entre eux qui acceptent cette idée (72 % des 18-24 ans mais seulement 60 % des 25-29 ans). Et elle attire paradoxalement à la fois les suffrages des étudiants (74 %), des jeunes en emploi stable (73 %) et des salariés non qualifiés (76 %), alors que les jeunes en emploi temporaire et surtout les chômeurs se montrent nettement plus réservés (seuls 50 % y seraient favorables).

4.2.2. Une vision ambivalente du RSA et des *minima* sociaux

Les réponses recueillies par la DREES et le CREDOC montrent enfin que les jeunes de 18 à 30 ans, partagés entre des positions plutôt favorables à la responsabilité individuelle et une demande prononcée d'intervention dans le domaine social, ont des sentiments ambivalents concernant le RSA et les *minima* sociaux.

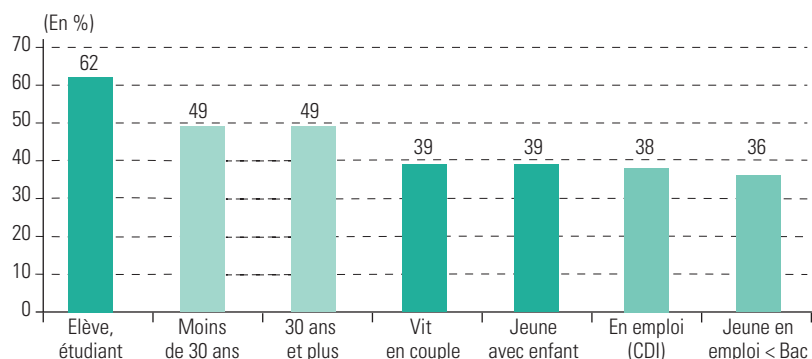
D'un côté, selon le CREDOC, les trois quarts d'entre eux pensent à partir de 25 ans comme leurs aînés que les *minima* sociaux peuvent avoir un impact dissuasif vis-à-vis de l'activité. Ce sont surtout les jeunes en situation stable qui se disent plus souvent en accord avec l'idée qu'« il serait plus avantageux de percevoir des *minima* sociaux que de travailler ». Plus de trois quarts des jeunes en emploi avec un niveau de qualification inférieur au baccalauréat (76 %), en emploi à durée indéterminée (77 %) ou vivant en couple (75 %) expriment ce sentiment à propos des *minima* sociaux, contre 64 % des étudiants, 68 % des moins de 25 ans, et 65 % des titulaires de CDD et des chômeurs.

D'un autre côté, le RSA est globalement apprécié par les jeunes de 18 à 30 ans, sans qu'ils se démarquent pour autant nettement des plus âgés :

- ils sont, dans le Baromètre de la DREES, aussi nombreux (53-54 %) à souhaiter que le RSA reste versé sans limitation dans le temps ;
- 49 % des jeunes interrogés par le CREDOC estiment que « le RSA donne le coup de pouce nécessaire aux personnes démunies pour s'en sortir », contre 51 % des 30-49 ans et 49 % de l'ensemble des plus de 30 ans.

Mais alors que 62 % des élèves et des étudiants se disent convaincus de l'efficacité du RSA, les jeunes actifs en CDI, en couple, devenus parents et, à l'opposé, les jeunes en emploi avec une qualification inférieure au bac se montrent sur ce point plus réservés (graphique 120).

Graphique 120 - Proportion de personnes qui pensent que le RSA donne le coup de pouce nécessaire pour s'en sortir – contre « cela risque d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher du travail »



Source : CREDOC, enquêtes « Conditions de vie et aspirations », vagues hiver 2013-2014.

Il faut toutefois avoir à l'esprit que, selon le Baromètre de la DREES, les jeunes considèrent comme leurs aînés que « le revenu minimum pour vivre » est sensiblement supérieur à celui des *minima* actuels : les 18-24 ans l'estiment en moyenne à 1 414 €, les 25-29 ans à 1 474 €, contre plus de 1 500 € pour la tranche d'âge intermédiaire.

4.3. Les opinions des jeunes en matière de santé et d'assurance maladie

4.3.1. Une moindre sensibilité aux problèmes de santé et de moindres attentes vis-à-vis du système de soins

Les enquêtes de la DREES et du CREDOC montrent d'abord, comme les autres enquêtes (par exemple celles de l'INSEE ou de l'IRDES), que les moins de 30 ans ont une vision favorable de leur santé, qui influe sur les attitudes qu'ils expriment vis-à-vis du système de soins.

En 2014, 42 % des 18-24 ans interrogés par le CREDOC estimaient ainsi que leur état de santé était « très satisfaisant », contre seulement 21 % des 30 ans et plus. Ils sont également moins préoccupés que leurs aînés par le cancer, les maladies graves en général, à l'exception, particulière, du sida (*cf. supra*).

Les moins de 30 ans expriment en outre d'après l'enquête « Conditions de vie et aspirations » une vision moins inégalitaire du système de soins : ils ont moins l'impression que les 30-49 ans que « l'on est mieux soigné quand on a de l'argent », et ils sont en proportion identique (16 %) à déclarer devoir s'imposer des restrictions budgétaires sur la santé.

4.3.2. Une attitude globale aussi favorable aux dépenses de santé, mais l'acceptation un peu plus fréquente d'une solidarité resserrée

En dépit de cette moindre sensibilité, les jeunes de moins de 30 ans sont 64 % à considérer (contre 61 % des 30-49 ans) qu'il n'y a pas de raison de limiter les dépenses de santé « car la santé n'a pas de prix », et ils trouvent aussi fréquemment que leurs aînés (à 58 %) qu'« il est normal que dans un pays développé on dépense de plus en plus pour la santé ». Plus de huit jeunes sur dix pensent cependant que les dépenses actuelles sont trop élevées « car le système n'est pas bien géré », mais ils sont plutôt un peu moins nombreux à affirmer ce sentiment que la catégorie d'âge intermédiaire.

Ils pensent en outre aussi souvent que le système d'assurance maladie doit rester public, leur seule différence d'attitude étant l'acceptation un peu plus fréquente, surtout pour ceux qui habitent encore chez leurs parents, d'une solidarité resserrée sur les personnes atteintes de maladies graves (tableau 93).

Tableau 93 - Attitudes vis-à-vis de la solidarité en matière d'assurance maladie – en %

Tranche d'âge	Il faut que les personnes qui risquent de coûter plus cher à l'assurance maladie paient des cotisations plus élevées	Il faut maintenir une solidarité forte seulement avec les personnes qui sont atteintes de maladie graves	Il faut maintenir le système de solidarité actuel	NSP
18-20 ans	8	31	61	1
21-24 ans	7	27	66	1
25-29 ans	5	25	69	1
30-49 ans	5	23	72	1
18-24 ans	7	29	64	1
25-29 ans	5	25	69	1
30-49 ans	5	23	72	1

Source : Baromètre DREES 2010-2013.

4.3.3 Une opposition plus marquée à la limitation des remboursements maladie, sauf pour la prise en charge des longues maladies

Interrogés sur les mesures qui viseraient à réduire le déficit de l'assurance maladie, les moins de 30 ans sont les deux tiers à être plutôt opposés à une augmentation de cotisations, mais un tiers des 18-24 ans et un quart des 25-29 ans y sont plutôt favorables, contre seulement 20 % des 30-49 ans. On peut toutefois noter les attitudes différentes exprimées, dans toutes les classes d'âge, selon que l'augmentation envisagée des cotisations a pour objet de maintenir les prestations (*cf. supra*) ou de réduire le déficit.

Les jeunes sont en outre plus souvent opposés que leurs aînés à une limitation de certains remboursements maladie, surtout lorsqu'il s'agit de salariés non qualifiés ou lorsqu'ils n'habitent plus chez leurs parents (tableau 94).

Tableau 94 - Opinions relatives à la limitation du remboursement pour certaines prestations afin de réduire le déficit de la branche maladie de la sécurité sociale – en %

Tranche d'âge	Plutôt favorable	Plutôt opposé	NSP
18-20 ans	44	55	2
21-24 ans	43	56	1
25-29 ans	46	53	1
30-49 ans	49	50	1
18-24 ans	44	55	1
25-29 ans	46	53	1
30-49 ans	49	50	1
<i>Champ jeunes adultes 18-29 ans</i>			
Situation d'emploi et dernier diplôme			
Élèves ou étudiants	46	53	1
Emploi < baccalauréat	41	58	1
Emploi avec bac et plus	47	53	1

Source : Baromètre DREES 2010-2013.

Tout en étant défavorables à plus des trois quarts à une réduction de la prise en charge des longues maladies, ils sont cependant un peu plus ouverts sur ce point que les personnes d'âge intermédiaire, tout du moins en ce qui concerne les moins qualifiés (tableau 95).

Tableau 95 - Opinions relatives à la réduction de la prise en charge des longues maladies afin de réduire le déficit de la branche maladie de la sécurité sociale – en %

Tranche d'âge	Plutôt favorable	Plutôt opposé	NSP
18-20 ans	22	77	1
21-24 ans	21	77	1
25-29 ans	19	80	1
30-49 ans	18	82	1
18-24 ans	22	77	1
25-29 ans	19	80	1
30-49 ans	18	82	1
<i>Champ jeunes adultes 18-29 ans</i>			
Situation d'emploi et dernier diplôme			
Élèves ou étudiants	18	81	1
Emploi < baccalauréat	25	74	1
Emploi avec bac et plus	17	82	1

Source : Baromètre DREES 2010-2013.

4.4. Les opinions des jeunes en matière de retraite

C’est en ce qui concerne les retraites que les opinions et les attitudes des jeunes peuvent être le mieux appréciées, à la fois à partir de l’enquête détaillée réalisée en septembre-octobre 2012 par la Caisse des dépôts et consignations, qui les interrogeait en outre sur leur degré de connaissance du système, et des tableaux fournis par la DREES.

4.4.1. L'enquête de la Caisse des dépôts et consignations : des jeunes qui connaissent moins bien leurs droits, mais qui n'ont pas d'attitudes très différentes de celles de leurs aînés

Au regard des réponses formulées dans l'enquête « Attentes et perceptions des Français à l'égard de la retraite », les jeunes de moins de 30 ans ne témoignent pas, selon la Caisse des dépôts et consignations, de niveaux d'inquiétude et d'adhésion au système réellement différents des générations qui les précèdent. Leurs attentes en matière de réforme sont également proches.

4.4.1.1. En matière de connaissance

Trois indicateurs sont distingués : le niveau de connaissance du système (jugé satisfaisant avec 3 bonnes réponses sur 5), celui de la réforme de 2010 (3 bonnes réponses sur 6) et celui de ses propres droits à pension (2 bonnes réponses sur 3).

En considérant ces indicateurs, les jeunes montrent une connaissance générale du système de retraites un peu moins bonne que les 30 à 49 ans, mais qui devient relativement satisfaisante à partir de 25 ans, et très bonne en ce qui concerne la réforme de 2010. Ils n'ont par contre, assez logiquement, qu'un niveau de connaissance très limité de leurs droits à pension, celui-ci ne devenant élevé que dans les années précédant la retraite (tableau 96).

Tableau 96 - Proportion de personnes montrant de bonnes connaissances en matière de retraite, selon les indicateurs établis par la Caisse des dépôts et consignations

	18-24 ans	25 - 29 ans	30 - 49 ans
Connaissance du système	46%	52%	61%
Connaissance de la réforme de 2010	79%	88%	89%
Connaissance des droits	12%	14%	25%

Source : Enquête Caisse des dépôts et consignations, « Attentes et perceptions des Français à l'égard de la retraite », 2012 – Indicateurs synthétiques de connaissance du système, de la réforme et de ses droits.

4.4.1.2. En matière d'inquiétude

Les deux indicateurs d'inquiétude considérés portent d'une part sur l'avenir du système de retraites et d'autre part sur les droits personnels anticipés.

Ces indicateurs montrent des niveaux d'inquiétude généralement élevés, surtout en ce qui concerne l'avenir du système (74 % de personnes considérées comme inquiètes ou très inquiètes).

Cette proportion de personnes inquiètes est particulièrement forte entre 30 et 49 ans, surtout parmi les femmes, et décline ensuite, en deuxième partie de carrière, avec la diminution des incertitudes.

L'inquiétude manifestée par les moins de 30 ans n'est toutefois pas plus élevée, et même un peu moins prononcée que celle de la tranche d'âge intermédiaire (tableau 97).

Tableau 97 - Proportion de personnes inquiètes,
selon les indicateurs établis par la Caisse des dépôts et consignations

	18-24 ans	25 - 29 ans	30 - 49 ans
	Ensemble		
À l'égard du système	67%	75%	83%
À l'égard des droits	64%	71%	64%
	Femmes		
À l'égard du système	69%	79%	85%
À l'égard des droits	67%	72%	69%
	Hommes		
À l'égard du système	65%	70%	80%
À l'égard des droits	35%	30%	20%

Source : Enquête Caisse des dépôts et consignations, « Attentes et perceptions des Français à l'égard de la retraite, 2012 – Indicateurs synthétiques d'inquiétude sur l'évolution du système de retraites et de ses droits.

4.4.1.3. En matière d’attachement au système de retraites

L'indicateur établi par la Caisse des dépôts et consignations à partir de cinq questions de l'enquête montre un attachement au système de retraite de la part d'environ six personnes sur dix.

Les plus jeunes ne manifestent à cet égard que peu de différences par rapport à leurs aînés, même si la proportion des personnes se déclarant attachées au système augmente un peu avec l'âge (56 % chez les 18-24 ans, 57 % chez les 25-29 ans, 58 % chez les 30-49 ans, plus de 60 % au-delà de 50 ans).

4.4.1.4. En matière d’anticipation des réformes

L'enquête de la Caisse des dépôts et consignations a été réalisée en 2012, et donc avant la réforme de janvier 2014. Elle montrait à cette époque qu'une très forte proportion des personnes interrogées (environ huit Français sur dix) s'attendait à des réformes. Cette proportion était la plus élevée chez les personnes d'âge intermédiaire (86 % chez les 30-49 ans), et très proche de la moyenne chez les moins de 30 ans.

4.4.1.5. En matière de réformes attendues ou souhaitées

L'allongement de la durée de cotisation est la solution privilégiée quel que soit l'âge, et de façon assez proche selon les tranches d'âge.

Viennent ensuite le recul de l'âge légal, puis l'augmentation des cotisations, qui recueillent tous deux davantage de suffrages chez les 25-29 ans que chez les plus jeunes d'une part, chez les personnes d'âge intermédiaire d'autre part. À l'inverse, la diminution ou l'érosion des pensions ne sont, dans toutes les générations, pas vues de façon favorable (tableau 98).

Tableau 98 - Mesures privilégiées en proportion des personnes interrogées

	18-24 ans	25 - 29 ans	30 - 49 ans
Allongement de la durée de cotisation	55%	52%	58%
Recul de l'âge légal	37%	42%	38%
Augmentation des cotisations	22%	33%	27%
Augmentation de la CSG/TVA	20%	17%	21%
Non revalorisation des pensions	17%	16%	14%
Diminution des pensions des nouveaux retraités	7%	8%	10%

Source : Enquête Caisse des dépôts et consignations, « Attentes et perceptions des Français à l'égard de la retraite », 2012.

Les réponses des jeunes générations à l'enquête de la Caisse des dépôts et consignations ne se distinguent donc pas fortement de celles des générations intermédiaires, à l'exception, logique, de la connaissance de leurs droits, et y compris en ce qui concerne leurs inquiétudes et leurs attentes.

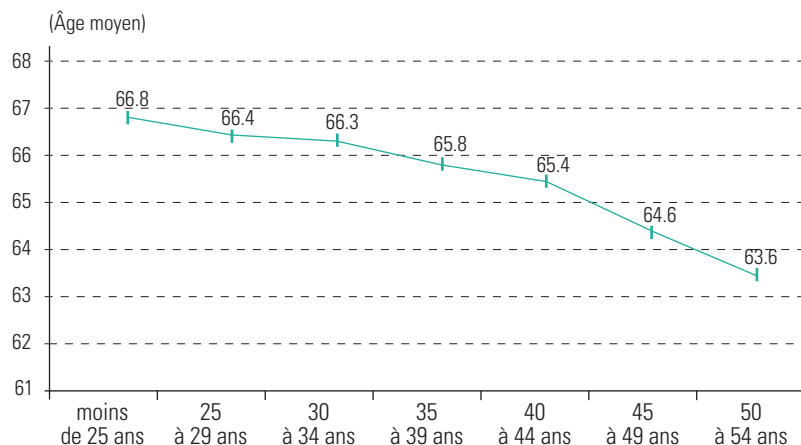
4.4.2. Le Baromètre de la DREES : des confirmations et des nuances

Les données transmises par la DREES permettent à la fois de confirmer et de nuancer ce constat. Les jeunes de moins de 30 ans se différencient surtout par le fait qu'ils anticipent un âge de départ plus tardif que les générations antérieures, et par le fait qu'ils semblent davantage intéressés par l'introduction d'une composante privée au sein du système. Ils restent toutefois très proches de leurs aînés concernant leurs souhaits sur les règles actuelles, et sont plus que les générations intermédiaires prêts à cotiser davantage pour maintenir le niveau des pensions.

4.4.2.1. Des âges de départ anticipés nettement supérieurs pour les plus jeunes

Les jeunes de moins de 25 ans, s'attendent à partir en retraite à un âge voisin de 67 ans, soit un an plus tard que les 35-39 ans, et plus de deux ans plus tard que les 45-49 ans (graphique 121). La différence s'affirme à cet égard surtout après 35 ans. Les jeunes de 18 à 30 ans étudiants ou diplômés pensent pouvoir partir environ huit mois plus tard que ceux qui n'ont pas le baccalauréat (66,9 ans contre 66,2 ans).

Graphique 121 - Âge moyen de départ en retraite anticipé



Source : Baromètre DREES 2010-2013, *Dossier Solidarité et santé*.

4.4.2.2. Peu de différences d'opinions sur le contenu souhaité des droits

Les quelques questions du Baromètre de la DREES portant sur les droits à la retraite ne reflètent guère de différences d'opinion entre les jeunes et leurs aînés. Ainsi :

- 65 % des 18-24 ans, 66 % des 25-29 ans et 67 % des 30-49 ans pensent que les retraites devraient bénéficier à tous, sans distinction de catégories sociales et de statut professionnel, et pas seulement à ceux qui ont directement cotisé ;
- 59 % des moins de 30 ans, comme des générations intermédiaires, estiment justifiés que le fait d'avoir élevé des enfants procure des avantages aux deux parents au moment de la retraite, les jeunes étant moins nombreux que leurs aînés à soutenir des avantages exclusivement destinés aux mères ;
- 53 % de 18-25 ans, 55 % des 25-29 ans et 55 % des 30-49 ans pensent enfin que les cadres devraient cotiser plus longtemps que les ouvriers. Les opinions, partagées sur ce sujet (avec 43 % à 45 % d'opinions contraires), se différencient principalement selon le niveau d'études : les jeunes non qualifiés sont plus souvent de cet avis (60 % des jeunes non bacheliers), à la différence des étudiants (49 %).

4.4.2.3. Des jeunes plus souvent prêts à cotiser davantage pour maintenir le niveau des pensions...

Comme en matière d'assurance maladie et de prestations familiales, les jeunes de 18 à 30 ans se déclarent plus souvent prêts à cotiser davantage que la génération intermédiaire pour maintenir le niveau des retraites. Cette position est un peu moins souvent partagée par les moins diplômés, mais est particulièrement affirmée chez les étudiants et les 18-24 ans (tableau 99).

Tableau 99 - Acceptation éventuelle de cotiser davantage pour maintenir le niveau des retraites – en %

Tranche d'âge	Oui, tout à fait	Oui, plutôt	Non, plutôt pas	Non, pas du tout	NSP
18-20 ans	15	42	19	18	5
21-24 ans	11	42	24	22	2
25-29 ans	14	39	23	23	1
30-49 ans	12	34	24	29	1
18-24 ans	13	42	22	20	3
25-29 ans	14	39	23	23	1
30-49 ans	12	34	24	29	1
Champ jeunes adultes 18-29 ans					
Situation d'emploi et dernier diplôme					
Élèves ou étudiants	15	43	22	14	7
Emploi < baccalauréat	11	37	20	31	0
Emploi avec bac et plus	15	42	24	19	1

Source : Baromètre DREES 2010-2013.

4.4.2.4. ... mais également un peu plus prêts à l'introduction d'une composante privée dans le système de retraites

Tout en pensant (« tout à fait » ou « plutôt ») pour neuf sur dix d'entre eux que le système de retraites devrait rester essentiellement public, les jeunes, tout du moins les plus diplômés, affirment cette opinion de façon un peu moins ferme que leurs aînés.

Le fait qu'ils soient prêts à payer davantage pour financer le système de retraites ne les empêche en outre pas d'être plus favorables que la génération intermédiaire à l'introduction d'une composante d'épargne ou d'assurance individuelle, sans se limiter à adapter le système actuel : seuls 41 % des 25-29 ans souhaitaient en 2013 s'en tenir là, contre 54 % des personnes de 30 à 49 ans.

Chapitre 14

Les propositions de « réformes systémiques »

La réflexion sur la situation des jeunes au regard de la couverture actuelle des risques sociaux et sur les améliorations susceptibles de lui être apportées ne peut pas ignorer d'autres propositions visant à des transformations plus radicales, qui ont été portées dans le débat social, principalement par des chercheurs, depuis la fin des années 1990.

Ces propositions sont issues d'un double constat :

- le droit du travail et la protection sociale peinent à assurer la « sécurité des trajectoires » des personnes confrontées à des difficultés d'insertion ou à des ruptures professionnelles ;
- les mobilités d'emploi et/ou de statut sont appelées à s'étendre.

Elles prônent un réexamen des liens entre travail, situation familiale et protection sociale, tels qu'ils résultent des inspirations à la fois « bismarckienne » et « familialiste » qui ont fondé la structuration du système français de protection sociale, même si des infléchissements notables y ont depuis été apportés.

Les réformes qualifiées de « systémiques » qui ont été soumises à discussion publique au cours des quinze ou vingt dernières années présentent néanmoins des objets et des contours différents : refonte des règles relatives au contrat de travail et aux statuts d'activité, relâchement des liens entre ces statuts et les droits sociaux des personnes, unification de la couverture de certains risques (retraites, maladie, chômage...), individualisation des dispositifs de soutien au revenu à travers la mise en place de dotations ou d'allocations d'« autonomie ». Certaines de ces réformes ont fait l'objet de définitions de principe, d'autres d'études plus poussées. Dans tous les cas, leur mise en œuvre impliquerait, au-delà des objectifs et des principes annoncés, le choix d'options susceptibles d'avoir des implications très différentes sur la couverture sociale des jeunes, notamment en phase d'insertion, et dont on peut tenter ici de donner un aperçu.

1. Des réformes relatives aux statuts d'activité et à l'objectif de « sécurisation » des trajectoires

1.1. La réglementation du contrat de travail : un débat focalisé sur la fusion entre CDI et CDD

Le dualisme qui caractérise le marché du travail français entre la sphère des emplois stables, qui restent majoritaires en nombre, et celle des contrats courts à statut particulier, qui concentrent une large part du *turn-over* de la main-d'œuvre et polarisent la « flexibilité » de l'emploi sur les jeunes et les moins qualifiés, a conduit le débat à se focaliser en premier lieu sur la réglementation du contrat de travail et du licenciement.

Les thèses en débat ont principalement consisté à prôner l'unification des contrats de travail à durée déterminée et indéterminée. Les droits et obligations contractuelles progresseraient sans effet de seuil, en fonction de l'ancienneté des salariés (et le cas échéant de leur expérience professionnelle). En contrepartie, les règles relatives au licenciement seraient simplifiées et allégées : réduction des obligations de l'employeur, allègement des procédures administratives afférentes à la rupture, réduction du rôle des procédures judiciaires. La responsabilisation des entreprises deviendrait alors principalement financière, et se traduirait par le paiement d'indemnités plus importantes à la fois aux salariés licenciés et aux assurances sociales, sur le modèle des systèmes d'*experience rating* en vigueur dans les États américains¹¹⁰. D'autres auteurs ont préconisé d'accroître la flexibilité de l'emploi en donnant davantage d'autonomie à la négociation collective, principalement au niveau de l'entreprise¹¹¹.

Ces propositions ont peu d'impact potentiel direct sur la couverture sociale des jeunes : celle-ci est en effet harmonisée pour les contrats de travail à durée indéterminée ou déterminée (avec certaines exceptions s'agissant des emplois saisonniers ou de l'intérim).

La question porte plutôt sur les répercussions indirectes que pourrait le cas échéant avoir une telle réforme sur le volume des créations d'emploi ainsi que sur :

- les conditions et seuils d'ancienneté prévus pour bénéficier des droits dans les différents régimes de protection sociale ;
- le recours parallèle aux autres statuts d'insertion (apprentissage, stages) ou à certaines formes de travail indépendant ;
- les modalités de fonctionnement du marché du travail (rotations et intermittence), susceptibles de modifier les droits acquis par les jeunes en matière d'indemnisation du chômage.

110 O. Blanchard, J. Tirole, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 2003, et P. Cahuc, F. Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, 2004.

111 J. Barthélemy, G. Cette, « Relativiser l'autonomie du contrat de travail à l'égard du tissu conventionnel », *Revue française d'économie*, vol. XXV, n° 2, 2010.

1.2. Le passage du droit du contrat de travail à un droit de l'activité professionnelle incluant le travail indépendant

Cette deuxième voie, plus large et susceptible d'avoir davantage de conséquences directes en termes de protection sociale, a été explorée relativement en détail par le rapport d'avril 2014 du Conseil d'orientation pour l'emploi ¹¹².

Elle part du constat que « *si la distinction entre l'emploi salarié et les situations hors contrat de travail a été préservée en droit, elle s'avère de plus en plus difficile à cerner sur le marché du travail* » ¹¹³, compte tenu non seulement du développement du travail « immatériel » mais aussi de nouveaux modes d'organisation du travail (sous-traitance, prêt de main-d'œuvre, portage salarial...), qui aboutissent au développement de formes de travail « para-subordonnées ».

Plusieurs propositions ont été avancées pour prendre en compte ce phénomène, allant de :

- la préservation de la distinction entre emploi salarié et travail indépendant, au besoin en élargissant le champ d'application du droit du travail à l'ensemble des situations de dépendance économique ;
- l'institution, en s'inspirant des expériences espagnole ou italienne, d'un statut intermédiaire entre travail salarié et indépendant. Ce statut recouvrirait les situations dans lesquelles le travailleur n'est pas juridiquement subordonné, mais est soumis, tout en étant indépendant dans l'exercice de son activité, à la contrainte économique résultant de la prééminence d'un donneur d'ordre et de l'organisation productive mise en place par ce dernier ¹¹⁴ ;
- la création plus large d'un « droit de l'activité professionnelle », comprenant des garanties modulaires et variables organisées à partir d'un tronc commun, dépendant, d'une part, du degré d'autonomie des travailleurs dans l'organisation de leur activité et, d'autre part, du niveau du risque relatif à leur activité ^{115 116}.

Ces pistes de réformes, qui ont un impact combiné sur le droit du travail et le droit de la protection sociale, sont susceptibles d'avoir des incidences directes sur la protection sociale des jeunes engagés dans des formes de travail non salarié sujettes à une dépendance économique de fait. Ces incidences porteraient notamment sur leur accès à certaines prestations en espèces (maladie, ATMP, invalidité), à la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles et à l'indemnisation du chômage.

112 Conseil d'orientation pour l'emploi, *Rapport sur l'évolution des formes d'emploi*, avril 2014.

113 Conseil d'orientation pour l'emploi, *ibid.*

114 P.-H. Antonmattei, J.-C. Sciberras, *Le Travailleur économiquement dépendant : quelle protection ?*, rapport au ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2008.

115 A. Supiot, « Les nouveaux visages de la subordination », *Droit social*, n° 2, 2000.

116 J. Barthélemy, « Du droit du travail au droit de l'activité professionnelle », *Cahiers du DRH*, n° 144, juin 2008.

Cependant, elles dépendraient étroitement de :

- la définition des situations prises en compte au titre de ces différents statuts ou sous-statuts, de leur rattachement prioritaire (régime général ou RSI), et du contenu précis des différents niveaux de droits qui leur seraient attachés ;
- des risques de déport et de contournement liés à la création de statuts intermédiaires, et qui peuvent, comme cela a été le cas en Italie, fragiliser le statut de salarié et conduire à la multiplication de nouveaux sous-statuts.

Il faut enfin noter que, pour importants qu'ils soient eu égard au développement des nouvelles formes d'organisation du travail, ces problèmes ne concernent pas de façon prioritaire les jeunes en insertion qui, malgré le développement récent de l'auto-entrepreneuriat, restent très peu nombreux à être employés sous des statuts de non-salariés (cf. chapitre 1).

1.3. La « sécurisation des trajectoires professionnelles » : des concepts et des contenus multiples

Élargissant l'approche aux situations de non-emploi, de formation ou d'insertion, et prenant acte du fait que la « balkanisation » et l'instabilité des statuts professionnels constituent un élément majeur d'insécurité des droits sociaux, une série de réflexions ont été entreprises autour de la notion de « sécurisation des trajectoires »¹¹⁷.

Elles sont guidées par l'idée commune d'associer les droits sociaux à la personne plus qu'aux emplois occupés, afin de faciliter et « sécuriser » les mobilités à la fois entre les emplois et entre les positions d'activité (insertion, chômage, formation, reconversion, transitions vers la retraite...).

Plusieurs concepts ou orientations ont été mobilisés sous cette appellation générique, avec des projets différents quant à leurs principes et à leur portée, sans que leur mise en œuvre concrète ait toujours été précisément envisagée¹¹⁸. S'y sont de plus greffées les discussions autour du concept de « flexisécurité », débattu au niveau européen en tant que « compromis » visant à promouvoir un équilibre entre les besoins d'adaptation des entreprises et la sécurité des travailleurs¹¹⁹.

Parmi les principales propositions soumises à débat au cours des vingt dernières années, figurent notamment :

- l'idée d'asseoir les sécurités professionnelles sur des relations d'emploi multipartites, associant plusieurs employeurs et/ou le service public de l'emploi, et prenant la forme de « contrats d'activité »¹²⁰ ;

117 D. Méda, B. Minault, « La sécurisation des trajectoires professionnelles », *Document d'études de la DARES*, n° 107, 2005.

118 D. Méda, B. Minault, *ibid.*, et J.-L. Dayan, « Contours et enjeux de la sécurité sociale professionnelle », *Note Lasaire*, n° 10, novembre 2006.

119 D. Méda, « Flexisécurité : quel équilibre entre flexibilité et sécurité ? », *Droit social*, n° 7/8, 2009, et L. Duclos « La flexisécurité et la question des sécurités adéquates », *Revue de l'IRES*, n° 63, 2009/4.

120 Commissariat général du Plan (1995), *Le Travail dans vingt ans*, rapport de la commission présidée par J. Boissonnat, Paris, Odile Jacob.

- l'idée d'instituer des « marchés transitionnels », organisant collectivement les transitions entre les différentes situations d'emploi ou d'activité, en y associant la négociation de droits garantis et cofinancés par des mécanismes de solidarité ¹²¹ ;
- l'idée de mettre en place des droits de tirage sociaux, accumulés par les travailleurs lors des différents épisodes de leur vie professionnelle, et le cas échéant abondés par l'entreprise ou la collectivité, et qui seraient constitutifs d'un nouveau statut de l'actif assurant la continuité des parcours grâce à un cadre juridique unique et renouvelé de la relation d'emploi ¹²².

Les avancées concrètes sur lesquelles ont débouché ces réflexions ont été relativement circonscrites. Elles ont surtout concerné :

- l'accompagnement des restructurations (contrats de sécurisation professionnelle),
- la formation des actifs (compte personnel de formation),
- la prise en compte de la précarité et de l'intermittence dans les droits à assurance chômage (droits rechargeables) ¹²³,
- la portabilité des couvertures santé et prévoyance d'entreprise en cas de chômage (indemnisé), sachant que le mode de généralisation choisi pour les assurances santé complémentaires après l'ANI du 11 janvier 2013 devrait *a contrario* renforcer le poids des protections s'inscrivant dans un cadre professionnel. Le projet de compte personnel d'activité s'inscrit dans cette logique.

Si l'on en revient aux principes des réformes visant la sécurisation des parcours, Jérôme GAUTIÉ a pointé l'opposition entre deux conceptions, que l'on retrouve sous une forme voisine dans les débats relatifs à l'autonomie financière des jeunes ¹²⁴ (*cf. infra*).

Une première, dite d'« individualisme patrimonial », consisterait, dans la lignée des réflexions du sociologue britannique Anthony GIDDENS, à doter les individus de capitaux, en leur laissant la responsabilité de les gérer, par exemple en entretenant leur employabilité ¹²⁵. Une seconde conception, plus orientée vers la citoyenneté sociale, voudrait au contraire conforter la place des régulations collectives et de l'État dans la gestion et l'accompagnement des transitions individuelles, afin de garantir la mobilisation concrète des droits sociaux et éviter qu'ils soient utilisés de façon trop inégale.

La portée qu'auraient d'éventuelles « réformes systémiques » fondées sur le concept de « sécurisation des trajectoires » sur les cheminements et la protection sociale des jeunes en insertion reste donc, compte tenu de la diversité et des ambiguïtés de leur contenu possible, assez difficile à cerner.

121 B. Gazier, « La sécurisation des trajectoires professionnelles », *Informations sociales*, n° 156, 2009.

122 A. Supiot, *Au-delà de l'emploi. Transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion, 1999.

123 J. Freyssinet, « L'accord du 22 mars 2014 sur l'indemnisation du chômage : un effort de traitement global des impacts de la précarisation de l'emploi », *Note Lasaire*, n° 40, avril 2014.

124 A. Giddens, *La Troisième Voie*, Paris, Le Seuil, 2001.

125 J. Gautié, « Marché du travail et protection sociale : quelles voies pour l'après-fordisme ? », *Esprit*, novembre 2003.

2. Des réformes visant à l'unification de la couverture de certains risques sociaux (retraites, maladie, chômage)

Un deuxième ensemble de « réformes systémiques » portées dans le débat public concerne non plus les droits associés aux divers types de statuts d'activité, mais le mode d'organisation de la couverture de certains grands risques sociaux. Ces réflexions, menées dans des champs spécifiques (retraite, maladie, chômage...), ont pour point commun de s'interroger sur la segmentation de la couverture de ces risques et sur ses conséquences en termes de continuité, de cohérence et d'équité des droits à prestations.

Elles vont dans le sens de la globalisation et de l'unification de ces couvertures, et sont susceptibles d'avoir des incidences sur la situation des jeunes en insertion, à la fois du point de vue de la stabilité et de la lisibilité de leurs droits. Néanmoins, le contenu et les modalités évoqués pour ces réformes peuvent être très divers et plus ou moins précisés, et avoir une portée potentiellement variable, voire difficile à déterminer, sur la couverture sociale des jeunes.

2.1. La « réforme systémique » des retraites : un objectif de transparence et d'équité, mais des interrogations sur ses contours et les mécanismes de solidarité associés

La piste d'une « réforme systémique » aboutissant à la mise en place d'un système unifié de retraites par points ou en comptes notionnels a été portée dans le débat public depuis 2008 suite aux propositions de certains économistes¹²⁶. À la demande du Parlement, cette hypothèse a fait l'objet d'une analyse par le Conseil d'orientation des retraites (COR) en 2010¹²⁷. Ces travaux se sont prolongés par des débats¹²⁸, des exercices de projection¹²⁹ et, dans la période récente, des simulations visant à explorer les propriétés économiques qu'auraient de telles réformes au regard de la diversité des hypothèses de croissance¹³⁰.

Les objectifs de ces réformes sont les suivants : mettre un terme aux incohérences et au manque de lisibilité induits par la multiplicité des régimes de retraite, alors que les parcours sont de plus en plus divers et composites ; faire davantage apparaître les liens entre droits acquis et montant des retraites ; lisser et rendre plus transparents les choix individuels ; faciliter, afin de garantir la soutenabilité financière du système, son pilotage et son adaptation aux

126 A. Bozio, T. Piketty, « Retraites : pour un système de comptes individuels de cotisations », Document de travail Jourdan-ENS, avril 2008.

127 COR, *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques*, septième rapport, La Documentation française, 2010.

128 M. Fried, « Faut-il changer de système pour sauver les retraites », *Note Lasaire*, n° 19, avril 2010, et H. Sterdyniak, « Les apprentis sorciers de la retraite à points », *Le Monde diplomatique*, décembre 2010.

129 C. Albert, J.-B. Oliveau, « Simulation d'un passage du régime général en comptes notionnels à l'aide du modèle de projections Prisme, *Retraite et société*, février 2011.

130 D. Blanchet, A. Bozio, S. Rabaté, *Scénarios de réforme structurelle du système de retraite français*, rapport de l'Institut des politiques publiques, n° 3, 2013.

évolutions démographiques (augmentation de l'espérance de vie) et économiques (fluctuations de la croissance et de l'emploi).

Les paramètres des systèmes proposés, qui continuent à s'inscrire dans une logique de répartition, conduisent à identifier plus clairement les droits liés aux périodes d'activité, et à incorporer des mécanismes assurant un équilibre plus aisé du système.

Ils se définissent par opposition aux régimes en annuités dans lesquels une combinaison complexe entre taux d'annuité, âge et/ou durée de cotisation donnant accès au taux plein, mode de prise en compte des salaires servant au calcul des pensions et revalorisation des pensions liquidées détermine les prestations et les besoins de financement du système.

Dans les régimes par points (comme l'AGIRC et l'ARRCO), les variables clés se limitent (hors mécanismes de solidarité) à l'âge de référence permettant le versement d'une pension sans minoration et au taux de rendement, c'est-à-dire au rapport entre la valeur de service et le prix d'acquisition du point.

Dans les régimes de comptes notionnels, tel le système de retraite public suédois, la carrière est prise en compte en totalité, et chaque assuré se voit attribuer un compte individuel, les cotisations acquises constituant un capital « virtuel », revalorisé par référence au taux de rendement du régime à long terme. Celui-ci est converti au moment de la liquidation en annuités de pension, par application d'un coefficient de conversion, conçu pour assurer l'égalité, pour chaque génération, entre la masse des cotisations versées et le cumul actualisé des pensions à percevoir au cours de la retraite. Ce coefficient dépend de l'espérance de vie moyenne de chaque génération, et est modulé en fonction de l'âge de départ choisi par les individus, selon un principe de neutralité actuarielle. Afin d'assurer l'équilibre à long terme du système de retraites, ces paramètres incorporent des mécanismes d'ajustement automatique, en fonction des gains d'espérance de vie et, le cas échéant, de la situation économique.

Les analyses du COR confirment que les systèmes par points ou en comptes notionnels sont plus directement lisibles pour les assurés, surtout si leur mise en place s'accompagne d'une information renforcée et d'une harmonisation des règles entre régimes. Ils ont toutefois une logique plus fortement contributive, avec un lien financier direct entre cotisations versées et pensions perçues. Cette logique peut, le cas échéant, être amendée par des mécanismes de solidarité ou de redistribution. Mais l'apport de ces derniers, sous forme de validation de points de retraite ou d'abondement du capital virtuel, et leur mode de financement doivent alors être explicitement identifiés.

Au-delà de ces mécanismes globaux, l'intervention d'une « réforme systémique » impliquerait des choix politiques et sociaux, dont les incidences peuvent être très contrastées sur le caractère plus ou moins solidaire du système de retraite. La portée d'une telle réforme serait notamment tout à fait différente selon qu'elle engloberait et unifierait l'ensemble des régimes professionnels actuels, ou qu'elle se limiterait à l'unification des étages de base et complémentaire des régimes de salariés du privé (régime général et AGIRC-ARRCO).

Ces propositions de réformes peuvent *a priori* directement concerner les jeunes, dans la mesure où leurs trajectoires d'insertion sont devenues plus instables et sont souvent suivies de mobilités en cours de carrière.

Leur mise en place permettrait davantage d'homogénéité, de continuité (absence d'effets de seuil) et de clarté des droits acquis au titre de chacune de leurs périodes d'activité. Elle tracerait la perspective d'un équilibre futur du système en fonction des caractéristiques propres à chaque génération, et d'une liberté de choix individuel entre âge de départ et montant de pension. Elle pourrait donc être de nature à consolider l'adhésion des jeunes au système de retraites, et aux prélèvements qui y ont trait.

Cependant, les systèmes de gestion en répartition que sont les points ou les comptes notionnels sont confrontés aux mêmes problèmes d'équilibre à long terme, liés au vieillissement de la population, que les régimes en annuités. La nécessité d'arbitrages collectifs entre augmentation des cotisations, niveau des prestations et prolongation de la durée d'activité se pose en des termes voisins. Un risque serait de laisser les jeunes générations penser que le futur système pourra s'équilibrer automatiquement sur la base de choix purement individuels, au fur et à mesure de l'évolution de ses paramètres économiques et démographiques, sans que l'évolution des taux de remplacement et du montant des pensions doive périodiquement donner lieu à débat mettant en rapport sa viabilité sociale et sa soutenabilité financière.

Les dispositifs de redistribution et de solidarité intragénérationnels qui seraient associés à ce système prennent enfin une importance majeure. Les simulations effectuées par la CNAV et l'Institut des politiques publiques montrent que les droits non contributifs actuels peuvent techniquement être transposés dans un système par points ou en comptes notionnels. On peut cependant penser qu'une réforme de cette ampleur conduirait à leur redéfinition, compte tenu de la nécessité d'unifier et de financer de façon explicite les mécanismes d'octroi de points gratuits ou d'abondement du capital virtuel correspondant aux périodes de chômage, de formation ou d'éducation des enfants, et d'envisager les *minima* de pensions à intégrer au régime. Une réforme qui rendrait le système plus contributif risquerait à cet égard, si ces mécanismes de solidarité étaient revus à la baisse, de pénaliser les assurés les plus fragiles, en particulier les jeunes ayant connu des périodes d'activité discontinues, entrecoupées de formation ou de chômage en début de vie active. En effet, ces aléas de carrière ne seraient plus rattrapés par un mécanisme tel que l'actuelle prise en compte des seules vingt-cinq meilleures années (ou *a fortiori* des six derniers mois de traitement pour les fonctionnaires) dans le calcul de leurs droits à pension.

2.2. La couverture santé : une redéfinition à géométrie variable des rôles des assurances de base et complémentaires

S'agissant de l'assurance maladie, une première piste, évoquée dans le chapitre 3, concerne l'institution d'un régime unique des prestations en nature.

Elle avait déjà été envisagée en 1995-1996 au moment de l'élaboration du plan Juppé, dans le cadre d'un projet d'« *assurance maladie universelle* » qui aurait harmonisé les droits et les efforts contributifs des différentes catégories socioprofessionnelles, procédé à une intégration financière progressive des régimes d'assurance maladie et déconnecté l'ouverture des droits du versement de cotisations au profit d'un critère de résidence.

Ce projet n'a par la suite pas été repris, s'étant vu préférer, en 1998, une affiliation des populations non couvertes par l'assurance maladie de base *via* le mécanisme de la CMU, sans unification de l'ensemble des régimes¹³¹. La reprise de cette idée présenterait en partie les caractères d'une réforme systémique, dans la mesure où elle organiserait, pour les résidents, la prise en charge de leurs frais de santé par un régime universel, sans référence à leur rattachement professionnel (direct ou indirect comme ayant droit), procéderait à une dissociation entre la gestion des prestations maladie en nature et en espèces, et aboutirait à une recomposition des organismes gestionnaires de l'assurance maladie de base.

Une telle piste n'aurait plus aujourd'hui de conséquences en termes de contenu des droits sociaux, dont l'universalité est déjà reconnue pour les prestations en nature en matière d'assurance maladie de base.

S'agissant des jeunes, elle permettrait essentiellement de simplifier leur affiliation et de leur éviter des mutations entre régimes lorsqu'ils connaissent des mobilités entre les situations d'étudiants, d'actifs et d'ayants droit.

D'autres « réformes systémiques », davantage mises sur le devant de la scène, se proposent de réexaminer les rôles respectifs des assurances de base et complémentaires. Les raisons mises en avant pour motiver un tel réexamen tiennent principalement à l'efficacité de la régulation du système de soins et des financements publics qu'il mobilise :

- la coexistence, pour la prise en charge des mêmes soins, de fractions financées par les assurances de base et complémentaires pose des problèmes de régulation. Si les frais à la charge des patients sont pris en charge par les complémentaires, les politiques de responsabilisation financière voient leur efficacité réduite, et les offreurs de soins peuvent être incités à accroître leurs prix ou leurs tarifs (dépassements d'honoraires, optique, biens médicaux), face à une demande largement solvabilisée¹³². Si ces frais sont inégalement couverts, ils peuvent d'un autre côté se traduire par des restes à charge qui, en raison de leur caractère indifférencié, peuvent concerner des soins dont la prise en charge socialisée serait souhaitable au plan de l'équité comme de l'efficacité¹³³. Les études réalisées sur le système de soins français montrent que ces phénomènes sont tous deux à l'œuvre selon les catégories de soins ou de populations ;

131 B. Frotiée, *La Fabrique du droit social : l'exemple de la CMU*, rapport au Fonds CMU, novembre 2004, et B. Frotiée, « La réforme française de la couverture maladie universelle, entre risques sociaux et assurance maladie », *Lien social et politiques*, n° 55, 2006.

132 HCAAM, *La Généralisation de la couverture complémentaire en santé*, juillet 2013.

133 D. Tabuteau, « La métamorphose silencieuse des assurances maladie », *Droit social*, n° 1, 2010, et Conseil d'analyse économique, « Pour un système de santé plus efficace », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 8, juillet 2013.

- les exonérations sociales et fiscales associées aux couvertures complémentaires d'entreprise s'appliquent aujourd'hui à un marché de plus en plus régulé, dans la mesure où les contrats souscrits doivent respecter des critères d'obligation, de responsabilité, de mutualisation et de solidarité, mais elles dirigent une part majoritaire des financements publics vers les assurés les plus aisés et les plus stables professionnellement, qui sont aussi les mieux couverts¹³⁴. *A contrario*, les contrats individuels ne sont pas, sauf pour être reconnus au titre de l'ACS, soumis à des règles de « concurrence régulée », et l'évolution du marché conduit les assureurs, y compris les mutuelles, à développer des pratiques de tarification en fonction de l'âge et de segmentation des contrats à des fins de sélection des risques, qui peuvent poser des problèmes d'efficacité et d'équité, même si les jeunes peuvent se trouver parmi les premiers bénéficiaires¹³⁵.

Alors que, pour répondre à ces problèmes, le HCAAM a formulé des propositions s'inscrivant dans le cadre du système actuel, d'autres réformes visent à une refonte systémique redéfinissant de façon complète les rôles et l'articulation des assurances de base et complémentaires. Les orientations qu'elles envisagent sont toutefois diverses et pourraient aboutir à des systèmes à la logique différente.

Une première voie soumettrait les assurances complémentaires à un régime unifié prévoyant une obligation d'assurance généralisée et une régulation du marché sur un modèle de « concurrence régulée », tel qu'il est développé aux Pays-Bas ou en Suisse, et avec des aides à la couverture attribuées en fonction des revenus, en lieu et place des exonérations actuelles. Cela impliquerait la définition d'un panier de soins de base, pour lesquels il est décidé de faire jouer la solidarité, une compensation des risques mise en place au niveau national, l'interdiction de la sélection des risques, et une fixation des primes indépendante de l'âge et des problèmes de santé. Les activités d'assurance complémentaire et supplémentaire seraient alors séparées de façon stricte.

Une deuxième voie consisterait à étendre à l'ensemble du territoire français le régime de protection sociale en vigueur en Alsace-Moselle, qui comprend un régime complémentaire obligatoire unifié de prise en charge des frais de santé géré par les caisses du régime général : mis en œuvre dans une région au niveau de vie élevé et au chômage inférieur à la moyenne nationale, il permet, dans ce contexte spécifique, la gratuité de l'hospitalisation et la limitation à 10 % du ticket modérateur pour les soins ambulatoires (sauf pour certains médicaments). Il mobilise un financement solidaire fondé sur une cotisation des personnes protégées, assise sur les revenus d'activité et de remplacement. Étudié par la Cour des comptes, ce régime se caractérise par des charges de fonctionnement faibles, et des indicateurs de dépenses voisins du reste du territoire¹³⁶. Son extension ne dispenserait toutefois pas, sans modification des règles tarifaires, les assurés de devoir recourir à des assurances complémentaires facultatives pour la couverture d'une fraction de leurs dépenses (dépas-

134 HCAAM, *ibid.*

135 B. Dormont, « Liberté ou solidarité : le dilemme des complémentaires », *Les Tribunes de la santé*, n° 28, 2010.

136 Cour des comptes, *Le Régime d'assurance maladie complémentaire obligatoire d'Alsace-Moselle*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, novembre 2011.

sements, biens médicaux...). Elle nécessiterait une augmentation sensible des cotisations sociales payées par les salariés, même si une partie vient en déduction des primes qui leur sont aujourd'hui facturées par les complémentaires, dont l'offre serait alors réduite et repositionnée¹³⁷.

Une troisième voie, envisagée en 2014 par le Conseil d'analyse économique (CAE), serait relativement proche de la précédente, dans la mesure où elle instituerait un système d'assurance maladie public unifié, mais avec la définition explicite d'un « panier de soins solidaire » et un pilotage de l'offre de soins au niveau régional par les ARS, qui auraient mission de contractualiser avec les offreurs de soins, ce qui impliquerait, le cas échéant, des choix de conventionnement et des mécanismes de paiement différents d'une région à l'autre¹³⁸.

Enfin, la dernière possibilité, également envisagée par le CAE, serait d'étendre la concurrence régulée, dont les principes ont été présentés précédemment, en l'appliquant non pas aux seules assurances complémentaires mais à l'ensemble de la couverture maladie. Celle-ci serait donc unifiée dans le cadre d'un système non plus public mais privé, avec la définition d'un contrat standard correspondant au financement d'un panier de soins solidaire, et un rôle de contractualisation avec les offreurs de soins transféré aux assureurs.

Les jeunes peuvent bénéficier, comme on l'a dit, des incidences tarifaires de la sélection des risques. Toutefois, les jeunes adultes, et notamment les 21-24 ans, sont moins bien et moins généreusement couverts par les complémentaires santé que les plus jeunes, ayants droit de leurs parents, et les plus de 30 ans. Ils accèdent en particulier moins à la prévoyance d'entreprise, par laquelle les partenaires sociaux et les pouvoirs publics ont prévu de faire transiter l'extension de ces couvertures. Il conviendra à cet égard d'analyser l'impact sur les jeunes de la généralisation de la complémentaire santé.

Les options présentées entraîneraient des implications pour leurs couvertures santé. Elles conduiraient, dans leur ensemble, à une extension et à une harmonisation de ces couvertures, mais, en contrepoint, à une augmentation des prélèvements qu'ils auraient à payer pour en bénéficier, et à de moindres avantages liés à l'âge dans les contrats qui leur seraient proposés. Les aides dont ils pourraient bénéficier pour faire face à ces primes ou à ces cotisations supplémentaires seraient alors déterminantes, sachant qu'ils bénéficient peu des exonérations fiscales et sociales aujourd'hui associées aux couvertures collectives, dont le contenu serait à redéployer.

La diversité des schémas de réforme envisagés pourrait aussi avoir des conséquences très différentes, pour eux comme pour les autres assurés, sur le fonctionnement de l'offre de soins, les coûts de gestion de l'assurance maladie, l'unicité effective des couvertures proposées et, enfin, la lisibilité et la disponibilité d'une offre de couverture adaptée.

137 G. Cornilleau, « L'extension des complémentaires obligatoires », in *Focus. Les Tribunes de la santé*, n° 39, printemps 2013.

138 Conseil d'analyse économique, « Refonder l'assurance-maladie », *Les Notes du conseil d'analyse économique*, n° 12, avril 2014.

2.3. L'indemnisation du chômage : l'articulation entre prestations d'assurance et de solidarité

Les idées de « réforme systémique » évoquées dans le domaine de l'indemnisation du chômage partent du constat de l'instabilité au cours du temps des périmètres des régimes dits d'« assurance » et de « solidarité ». Comme l'a rappelé le Haut Conseil du financement de la protection sociale, le régime d'indemnisation du chômage, créé en 1958 à une période où le nombre de demandeurs d'emploi était faible, était initialement constitué de deux étages : une aide publique financée par l'État, complétée par une assurance complémentaire gérée par les partenaires sociaux¹³⁹.

La montée progressive du chômage à partir des années 1970 a amené à fusionner ces deux piliers en 1979, pour ne conserver qu'un régime unique d'assurance principalement financé par les partenaires sociaux, auquel l'État apportait une contribution financière calculée selon une formule préétablie. Cependant, l'aggravation des difficultés financières de l'UNEDIC, au début des années quatre-vingt, a conduit à une deuxième réforme de structure en 1984, consacrant la dualisation de l'indemnisation du chômage entre un régime d'assurance et des allocations de solidarité, principe resté en vigueur depuis cette date.

Depuis 1984, le système d'indemnisation du chômage est ainsi caractérisé :

- par des liens de plus en plus étroits, mais aussi variables au cours du temps, entre la durée de cotisation des salariés au sein du régime d'assurance, et leur durée maximale de perception des allocations ;
- par le fonctionnement séparé d'un régime de solidarité financé par l'État, auquel peuvent accéder, à certaines conditions de ressources et de durée d'activité salariée, les demandeurs d'emploi parvenus au terme de leurs droits à assurance (aujourd'hui cinq ans d'activité salariée dans les dix ans précédant la perte d'emploi pour l'accès à l'ASS) ;
- par le basculement d'une proportion significative de ces demandeurs d'emploi vers le RMI, puis le RSA, dont certains chercheurs ont souligné le caractère de fait de troisième pilier de l'indemnisation du chômage¹⁴⁰.

Cette tendance à la dualisation du système français d'indemnisation du chômage a été atténuée par les conventions d'assurance chômage négociées depuis 2009, qui, tout en renforçant par certains aspects le caractère contributif des allocations, ont davantage ouvert ce régime aux salariés ayant de courtes périodes de travail antérieures, ou une activité réduite ou intermittente¹⁴¹.

Cependant, la montée du chômage a reposé la question de l'adéquation de l'ensemble du dispositif d'indemnisation à la variabilité conjoncturelle importante qui affecte le marché du travail. En effet, la répartition des chômeurs entre assurance, solidarité, *minima* sociaux et non-indemnisation, qui résulte de la

139 HCFI-PS, *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale*, juin 2013.

140 F. Audier, J.-L. Outin, A. Dang, « Le RMI, troisième composante de l'indemnisation du chômage », in P. Méhaut, P. Mossé, *Politiques sociales catégorielles*, L'Harmattan, 1998.

141 J. Freyssinet, *Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Éditions Liaisons, 2010, et J. Freyssinet, « L'accord du 22 mars 2014 sur l'indemnisation du chômage : un effort de traitement global des impacts de la précarisation de l'emploi », *Note Lasaire*, n° 40, avril 2014.

variation des règles décidées par les gestionnaires des régimes mais aussi des fluctuations du marché du travail, peut conduire à des discontinuités de statut pour les personnes atteignant les limites de leurs durées maximales d'indemnisation (chômeurs de longue durée, mais également jeunes et salariés ayant des références de travail courtes). Elle a aussi conduit à des transferts de charges dont l'impact n'a pas toujours été maîtrisé, sachant qu'assurance chômage et solidarité ne peuvent en rien être considérés comme des segments étanches.

Les propositions de réformes structurelles qui ont été avancées visent à répondre à ces problèmes en resserrant l'articulation institutionnelle entre les différents segments du système d'indemnisation.

Au-delà des propositions d'instaurer une structure commune de pilotage de l'ensemble des revenus de remplacement liés à l'absence d'emploi, ou un fonds d'action conjoncturelle permettant de répondre aux chocs macroéconomiques¹⁴², la principale piste de réforme est celle évoquée par l'OFCE¹⁴³, puis par un rapport thématique de la Cour des comptes de janvier 2013¹⁴⁴. Elle consisterait à unifier de nouveau les mécanismes d'indemnisation en combinant un socle constitué par une prestation de solidarité et une prestation d'assurance qui s'y articuleraient de façon concomitante et pour une durée variable. Cette orientation tirerait les leçons de la nouvelle configuration du service public de l'emploi, qui a unifié, depuis la création de Pôle emploi, les dispositifs d'accompagnement de l'ensemble des demandeurs d'emploi, y compris les bénéficiaires du revenu de solidarité active, tandis que les circuits d'indemnisation et les modalités d'attribution des prestations demeurent disjointes. Elle conduirait à reposer la question de la dualité entre l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et le revenu de solidarité active (RSA). Elle pourrait, selon la Cour des comptes, offrir un cadre propice à une meilleure gestion du problème des fins de droits.

Une telle réforme concernerait bien sûr au premier chef les jeunes et les salariés ayant des parcours professionnels irréguliers, qui se verraient garantir une plus grande stabilité et visibilité de leur prise en charge. Son impact pourrait cependant largement varier selon la part et l'évolution au cours du temps des parties proportionnelle et forfaitaire de l'allocation, le fait qu'elle prenne ou non en compte les primo-demandeurs d'emploi, et ce avec ou non une éventuelle condition d'âge à l'entrée, son mode d'indexation, et les mécanismes de cumul avec des revenus d'activité (eux aussi aujourd'hui disparates) qui y seraient associés.

142 Conseil d'orientation pour l'emploi, *Rapport d'étape sur la sécurisation et la dynamisation des parcours professionnels*, 2007.

143 G. Cornilleau, M. Elbaum, « Indemnisation du chômage : une occasion manquée face à la crise ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 307, février 2009.

144 Cour des comptes, *Le Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, rapport public thématique, janvier 2013.

3. Des réformes visant à développer le soutien aux revenus des jeunes à travers les allocations ou dotations d'autonomie

Une troisième grande catégorie de « réformes systémiques » concerne directement le soutien au revenu des jeunes en insertion. Les propositions présentées sous cette rubrique reconnaissent le développement d'une aspiration à l'autonomie qui serait partagée au sein de la jeunesse, en dépit des différences qui la caractérisent. Elles prennent acte du fait que l'allongement des périodes de transition et la familialisation des politiques de soutien au revenu posent un problème au regard de cet objectif. Les rapports et les propositions présentés sur ce thème ont été nombreux depuis le début des années 2000 : s'ils n'ont à ce stade abouti qu'à des expérimentations ou à des mesures principalement ciblées sur les jeunes en difficulté (revenu contractualisé d'autonomie, Garantie Jeunes...), ils ont permis d'envisager une palette de dispositifs qui, lorsqu'on explicite leurs logiques, montrent la diversité des conceptions et des contours des réformes en débat, avec des conséquences directes sur le type de soutiens susceptibles d'être mobilisés par les jeunes.

3.1. Une « inscription à l'agenda politique » à partir de la fin des années 1990

Dans un récent ouvrage, Tom CHEVALIER a analysé la façon dont les idées d'autonomie des jeunes et de soutien individualisé à leur revenu ont été portées dans le débat public, puis alimentées par les travaux d'instances de réflexion lancés à l'initiative des pouvoirs publics¹⁴⁵. Il montre à cet égard que :

- entre 1945 et 1958, c'est la revendication d'une reconnaissance des jeunes en cours d'études comme des « *travailleurs intellectuels* » devant bénéficier d'une « *rémunération étudiante* » qui a émergé pour symboliser la promotion de l'autonomie des jeunes ;
- le renouvellement du « référentiel » relatif à l'autonomie de la jeunesse à partir du milieu des années 1980 a conduit les organisations étudiantes, et notamment l'UNEF, à évoluer vers la demande d'une allocation d'autonomie, d'une part, pour tous les jeunes qui « *présentent un projet personnel de formation* » et, d'autre part, pour ceux qui recherchent un premier emploi¹⁴⁶ ;
- jusqu'à la fin des années 1990, les gouvernements ont continué à focaliser leurs annonces et leur réflexion sur les bourses et les conditions de vie des étudiants ;
- à partir de la mise en place de la commission CHARVET en 1999, la question plus large du soutien à l'autonomie des jeunes est reprise par les pouvoirs publics et périodiquement remise à l'agenda politique, tout du moins en ce qui concerne l'étude et la proposition de scénarios.

¹⁴⁵ T. Chevalier, *L'État-providence et les jeunes*, L'Harmattan, Paris, 2012.

¹⁴⁶ UNEF, *Mettre les jeunes en sécurité sociale. Pour une allocation d'autonomie*, volet financier du projet de statut des jeunes en formation et en insertion, mars 2009.

Les rapports publics se sont depuis multipliés. Ils ont esquissé une palette de solutions très différentes, par leur logique et par leur ampleur. Compte tenu de l'importance des coûts et des réorientations qu'elles impliqueraient pour les politiques sociales, elles n'ont pas trouvé à ce stade de débouché de niveau général.

3.2. Un ensemble de propositions diversifiées émanant d'une série de rapports échelonnés au cours des années 2000

Les plus importants de cet ensemble de travaux de réflexion et de concertation sont notamment :

- **le rapport de juillet 2001 de la commission présidée par D. CHARVET**, qui, voulant replacer l'action publique en faveur de la jeunesse dans la « *succession des générations* », proposait un droit individuel à l'éducation et à la formation utilisable pendant tout le cycle de vie, donnant lieu à une allocation financée par l'intermédiaire d'un compte formation qui serait ouvert à tous les individus après la fin de l'enseignement secondaire et pourrait être réalimenté au cours des années d'emploi¹⁴⁷ ;
- **le rapport d'avril 2002 de la commission présidée par J.-B. de FOUCAULD**, qui envisageait un processus en deux étapes :
 - la première prévoyant une allocation de formation sous condition de ressources de leurs familles pour les jeunes de plus de 16 ans, et la mise en place d'un « *revenu contractuel d'accès à l'autonomie* » pour les jeunes en difficulté sans emploi ni revenu ;
 - la seconde axée sur l'individualisation des aides, qui généraliserait l'allocation de formation en se fondant sur les ressources propres des jeunes, leurs parents cessant en contrepartie de bénéficier des prestations familiales et des avantages fiscaux tels le quotient familial ou la déduction des pensions alimentaires¹⁴⁸ ;
- **le rapport de 2007 du Centre d'analyse stratégique**, qui, questionné par le Premier ministre sur le sujet des « *dotations en capital pour les jeunes* », passait en revue la multiplicité des expériences étrangères, et mettait en exergue des options différenciées pour la mise en œuvre d'une telle orientation dans le cas français :
 - une dotation « *égalité des chances* » destinée aux jeunes élevés dans des familles pauvres, avec ou sans volet universel ;
 - une dotation universelle en patrimoine versée à l'entrée dans la vie d'adulte (financée par redéploiement des aides familialisées), et qui pourrait être soit uniforme, soit modulée en fonction des revenus mais aussi des efforts des familles ;
 - un « *droit de tirage formation* » prenant la forme de bourses et de prêts, le cas échéant contingents aux revenus futurs des étudiants, et s'étendant, pour compenser les inégalités de parcours scolaires, à tous les projets de formation ;

147 D. Charvet (dir.), *Jeunesse : le devoir d'avenir*, Rapport du Commissariat général du plan, 2001.

148 J.-B. de Foucauld et N. Roth, *Pour une autonomie responsable et solidaire*, Rapport au Premier ministre de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, 2002.

• **le rapport de juillet 2009 de la commission de concertation sur la politique de la jeunesse présidée par Martin HIRSCH**¹⁴⁹, qui recommandait :

- un « système cible de soutien aux revenus des jeunes universel, unifié et défini à partir des besoins des jeunes », pouvant revêtir plusieurs formes, alternatives ou combinées :
 - une dotation mobilisable pour financer l'aide à la recherche d'un premier emploi, mais aussi des frais d'études ou d'autres projets et dont une part pourrait être remboursable ;
 - une allocation « contractualisée » entre la collectivité publique et les jeunes, intervenant dans les périodes stratégiques de leurs parcours de formation ou d'insertion et donnant lieu à un accompagnement contractualisé ;
- à court terme, des mesures immédiates ciblées et le lancement d'expérimentations (telles que celle menée par la suite avec le revenu contractualisé d'autonomie).

Ces propositions ont été examinées et discutées par plusieurs chercheurs¹⁵⁰, puis prolongées par des travaux du *think tank* Terra Nova remettant en avant :

- d'une part, l'idée d'un capital formation mobilisable tout au long de la vie et complété par un prêt sécurisé, permettant de servir aux jeunes et aux autres adultes en formation un revenu individualisé de 460 € pendant trois ans, et se substituant à toutes les aides attribuées aux familles au titre de leurs enfants majeurs ;
- d'autre part, la proposition d'une allocation forfaitaire servie aux demandeurs d'emploi de moins de 25 ans n'ayant pas acquis assez de droits pour accéder à l'assurance chômage¹⁵¹.

3.3. Des différences concernant les bénéficiaires, la nature et la portée des prestations envisagées

Cette revue des principaux rapports consacrés aux aides à l'autonomie financière des jeunes permet de percevoir la diversité des solutions évoquées, qui se démarquent sur quatre points principaux, avec à la clé des différences majeures sur le type de soutien dont les jeunes en insertion seraient susceptibles de bénéficier :

- le premier concerne les catégories de bénéficiaires des aides envisagées qui pourraient, selon les cas, concerner l'ensemble des jeunes sur critère d'âge et de citoyenneté, ceux qui ont un projet de formation ou ceux qui sont en recherche d'emploi ;
- le deuxième concerne la nature et le mode d'attribution de ces aides : allocation mensuelle versée pendant un temps limité ou non, dotation attribuée en début de parcours d'études ou d'insertion, « droit de

149 Commission sur la politique de la jeunesse, *Reconnaître la valeur de la jeunesse Livre vert*, juillet 2009.

150 G. Allègre, « Les inégalités en héritage », *Lettre de l'OFCE*, n° 284, mars 2007, et C. Le Clainche, « Assurer l'égalité des chances pour les jeunes adultes », *Connaissance de l'emploi*, n° 41, avril 2007.

151 Groupe de travail de Terra Nova, *L'Autonomie des jeunes au service de l'égalité*, novembre 2010.

tirage » à utiliser sur l'ensemble du cycle de vie, prêt à taux réduit remboursable par les futurs revenus d'activité ;

- le troisième concerne le caractère plus ou moins individualisé des aides qui seraient mises en place, et leur soumission ou non à des conditions de ressources : prestation forfaitaire universelle ; prestation prenant en compte les ressources individuelles du jeune ; prestation attribuée sous condition de ressources de leur famille ou tout du moins modulée en fonction de ces ressources ; et même, le cas échéant, dotations variant en fonction de l'effort d'abondement consenti par les familles ;
- le quatrième concerne l'affectation de ces prestations, et les droits et devoirs qu'elles impliqueraient vis-à-vis de la collectivité : usage libre décidé à titre individuel, affectation à un projet de formation ou d'insertion, contrepartie de recherche d'emploi, contractualisation ou accompagnement spécifique, voire renforcé pour les jeunes en difficulté...

Ces différents critères conduisent à des dispositifs d'ampleur et de coût très contrastés, qui devraient, selon les cas, donner lieu à des redéploiements plus ou moins importants des autres politiques sociales et fiscales. Dans leur version extensive, ces aides représenteraient des montants bruts de l'ordre de 10 Md€ à 20 Md€ (pour un niveau mensuel de prestation égal au RSA, et selon leurs modes et temps d'attribution). Elles impliqueraient un redéploiement complet, d'une part, des prestations familiales et des avantages fiscaux bénéficiant aux familles de jeunes adultes, mais également des systèmes de bourses, d'allocations logement, de *minima* sociaux, de frais d'études..., avec des conséquences potentiellement majeures mais difficiles à déterminer sur la redistribution verticale des revenus.

*
* *

Au total, les différentes idées de réformes « systémiques » portées dans le débat public depuis une vingtaine d'années ont, dans leur ensemble, une portée difficile à apprécier sur le contenu potentiel des droits à protection sociale des jeunes, compte tenu du fait qu'elles ont surtout proposé des orientations de principe, avec des options qui pourraient être très différentes dans leurs modalités et dans leur mise en œuvre.

Leur objet est également divers, allant des règles relatives aux statuts d'activité jusqu'à l'individualisation des droits sociaux, en passant par l'unification des couvertures en matière de maladie et de retraite, ou par la création de soutiens spécifiques au revenu des jeunes adultes. L'articulation de ces différentes pistes n'est d'ailleurs pas immédiate à entrevoir, et mériterait sans doute d'être réfléchie et approfondie.

Comme le souligne Jérôme GAUTIÉ, la façon dont sont définis le contenu des droits sociaux et les types d'accompagnements ou de contreparties qui y sont associés sont des éléments essentiels pour comprendre la conception que se font les sociétés de la place et de l'intégration des jeunes en leur sein ¹⁵².

152 J. Gautié, « Ressources et conditions de vie des jeunes : enjeux pour la politique publique », contribution au séminaire de la DREES *Ressources et conditions de vie des jeunes adultes en France*, janvier 2014.

PARTIE 4

PROBLÉMATIQUES ET PROPOSITIONS

Cette quatrième partie est constituée de deux chapitres.

Le chapitre 15 fait la synthèse des parties 1 et 2 et les met en perspective problématique.

Le chapitre 16 propose la mise en débat de grandes orientations et la mise en œuvre de mesures opérationnelles

Chapitre 15

La protection sociale des jeunes : une synthèse de la situation actuelle (Situation à l'automne 2014)

Les jeunes de 16 à 29 ans sont confrontés à des problématiques sociales particulières. Elles varient selon leur niveau d'éducation et leurs trajectoires professionnelles, ainsi qu'en fonction du type de soutien dont ils peuvent bénéficier de la part de leurs familles et de leurs proches :

- le risque de connaître des difficultés d'accès à l'emploi est majeur pour cette classe d'âge. Il est très différencié entre ceux qui accèdent rapidement à un emploi stable et ceux dont la trajectoire vers cet emploi est plus heurtée. Il y a une polarisation croissante de ces différences en fonction du parcours scolaire et du diplôme. Ce risque est sujet à d'importantes fluctuations conjoncturelles, les jeunes étant les premiers touchés par les variations de l'activité ;
- la difficulté d'accès au logement est un risque fort pour des jeunes qui souhaitent accéder pour la première fois à l'autonomie résidentielle dans un marché très tendu et donc cher ;
- la mise en couple puis l'arrivée d'un premier enfant sont des phénomènes fréquents, conduisant à des dépenses supplémentaires et à des pertes de revenus ;
- le risque d'altération de la santé est plus faible que pour les autres classes d'âge, même si ce risque est universel, mais un accident grave de santé peut avoir des conséquences durables ;
- enfin, le bénéfice d'une retraite est différé de quarante ans, mais chaque année compte dans un système dont les droits sont fondés la durée d'assurance.

La France dispose, pour faire face aux risques sociaux, d'un système de protection sociale qui assure soit le remplacement d'un revenu d'activité, soit la prise en charge de dépenses supplémentaires liées à l'occurrence de ces risques. Ce système est, comme on l'a vu, historiquement fondé sur deux caractéristiques : son assise professionnelle¹⁵³ et son caractère familiarisé¹⁵⁴.

153 Les personnes ouvrent droit à des prestations dès lors qu'elles ont préalablement acquittées des cotisations assises sur leur revenu professionnel ; la partie revenu de remplacement de la protection sociale est fonction de ce revenu professionnel ; enfin, les régimes de protection sociale sont organisés sur une base socioprofessionnelle selon trois grands blocs (salariés du secteur privé, agents du secteur public, non-salariés) et deux étages, de base et complémentaire (le premier à assise professionnelle large, le second à assise professionnelle étroite).

154 Lorsqu'il n'y a pas de revenu professionnel, la protection sociale est assurée du chef d'un autre membre de la famille, conjoint ou parent, qui, lui, a acquitté des cotisations.

Pour les jeunes qui sont en capacité de trouver un emploi stable à l'issue de leur formation et bénéficient de l'entretien par leur famille, notre système de protection sociale à deux piliers conserve sa valeur protectrice. Il prend cependant mal en compte les aspirations à l'autonomie personnelle qu'ont des générations dont le temps de formation s'est sensiblement allongé.

Les deux caractéristiques de la protection sociale se révèlent en revanche inadaptées en cas de problèmes d'insertion professionnelle :

- la difficulté d'accéder à un emploi stable peut priver les jeunes d'une couverture sociale lorsqu'ils n'ont pas d'activité professionnelle, lorsque celle-ci n'est pas suffisante pour ouvrir des droits, lorsque celle-ci est faible et ouvre des droits limités, lorsque celle-ci est heurtée entre statuts et secteurs professionnels et conduit à changer régulièrement de régimes avec les risques de rupture administrative qui en résultent ;
- leur recherche d'autonomie personnelle (dont l'autonomie monétaire *via* l'activité professionnelle bien sûr) peut les priver d'une couverture sociale lorsqu'ils n'ont pas de conjoint ni de famille susceptibles de les aider ;
- leurs aspirations à la responsabilité et à l'autonomie personnelle peuvent se trouver entravées par l'insuffisance de la couverture sociale.

De nombreuses mesures sont intervenues sur la durée pour réduire cet écart :

- du point de vue de la couverture professionnelle : par allègement des conditions d'activité préalable, par assimilation de nombreux statuts d'insertion à une activité professionnelle, par des maintiens, des recharges et des portages étendus de droits en cas de perte d'emploi, par la création de *minima* de revenus de remplacement ;
- du point de vue de l'accès à des droits individualisés, en ouvrant des droits à revenu en échange d'un engagement dans des démarches d'insertion sociale ou professionnelle de 16 à 25 ans et en généralisant des droits personnels à protection sociale à partir de 25 ans.

Ces réformes restent toutefois partielles, inéquitables et complexes.

Elles s'avèrent partielles du point de vue du pilier professionnel, parce que certains statuts d'études ou d'insertion ne comportent pas de protection sociale (ou de couverture de tel ou tel risque). De plus, l'é étage complémentaire est plus contributif que l'é étage de base et est organisé, pour ce qui concerne sa partie santé, sur une base professionnelle étroite qui fait difficilement droit aux trajectoires discontinues des jeunes entre branches et entreprises. Elles le sont également du point de vue de l'accès à des droits individualisés, parce que le bénéfice entier des droits n'est ouvert qu'à l'âge de 25 ans.

Elles sont inéquitables dans la mesure où des variations importantes de couverture sociale demeurent : d'une part, en fonction du statut et de la trajectoire d'activité (donc indirectement du diplôme), et, d'autre part, du régime de base et complémentaire de rattachement, donc du secteur professionnel, allant d'une couverture complète à une couverture insuffisante.

Elles sont enfin complexes car les réformes ont été menées comme des dégradations successives – et parfois mal coordonnées – aux règles générales de notre système de protection sociale. Cela aboutit à une forte complexité des processus imposés aux jeunes.

Le présent chapitre fait la synthèse des chapitres précédents, décrivant risque par risque la protection sociale des jeunes. Il est ordonné autour de trois questions :

- le critère d'âge : comment celui-ci est-il maintenu ou supprimé, et donc quelle est la frontière entre familialisation et individualisation des droits ?
- les conditions d'activité professionnelle antérieure : comment celles-ci ont-elles été assouplies au profit des trajectoires d'insertions difficiles ?
- le montant des droits : comment ce dispositif a-t-il été assoupli au profit des revenus professionnels les plus modestes, en partant d'une stricte contributivité ?

Il comporte un dernier point illustrant les écarts et des complexités de couverture entre les statuts et les trajectoires des différents jeunes.

1. Le critère d'âge : comment celui-ci est-il maintenu ou supprimé ? Quelle est la frontière entre individualisation et familialisation des droits ?

Lorsque les jeunes ont entre 18 et 25 ans, les conceptions individuelle ou familialiste coexistent dans les modes d'accès aux droits sociaux, avec des différences selon les risques sociaux et les prestations et, en outre, des âges de basculement différents. Ce n'est, en définitive, qu'à 25 ans, que le jeune bénéficie à titre individuel de l'intégralité de ses droits sociaux dans les conditions du droit commun. Il acquiert alors une citoyenneté sociale complète.

Le tableau suivant établit, risque par risque, les éventuelles conditions d'âge d'ouverture du droit à prestation.

Tableau 100 - Risques sociaux, prestations sociales et conditions d'âge

Risques et prestations	Conditions d'âge
Retraite de base et complémentaire : acquisition de droits – Assurance maladie et maternité de base pour les prestations en espèces – Couverture complémentaire santé – Invalidité – Accidents du travail et maladies professionnelles – Assurance-chômage – Aides à l'interruption d'activité suite à naissance ou adoption	Aucune condition d'âge
Assurance maladie de base, prestations en nature	
Régime général et régimes alignés	Avant 16 ans : ayant droit des parents Remboursement des soins aux parents À partir de l'âge de 16 ans, chaque ayant droit reçoit sa propre carte Vitale. De 16 à 20 ans : – ayant droit des parents si à charge ou étudiant (dans ce cas affiliation obligatoire et gratuite à la sécurité sociale étudiante) – assuré social de droit commun, si apprenti ou salarié, ou statut équivalent, ou maintien de droits Sont ayants droit autonomes les jeunes qui en font la demande, dès 16 ans, et les étudiants. L'ayant droit autonome reçoit le remboursement des soins. À plus de 20 ans : – assuré social de droit commun, si apprenti ou salarié ou statut équivalent ou maintien de droit – affiliation obligatoire et payante à la sécurité sociale étudiante pour les étudiants (exonération de cotisation si boursier) (dans la limite de 28 ans) – éventuellement, maintien comme ayant droit pendant un an, si pas d'autre couverture sociale – éventuellement ayant droit d'un assuré (épouse ou époux, PACS, concubin à charge, cohabitant à charge)
CMU de base	Idem que régime général
Autres régimes, avec des âges différents selon les régimes	Ayant droit jusqu'à un âge plus élevé, jusqu'à 28 ans, si à charge ou étudiant
Couverture santé complémentaire, prestations en nature	
CMU-C	Avant 25 ans : rattaché au foyer des parents, sauf si mineur et relève de l'ASE ou de la PJJ, ou a rompu les liens familiaux, ou parent lui-même ou réunit certaines conditions * Après 25 ans : demande autonome
ACS	Idem que CMU-C
Couverture complémentaire santé dans le cadre de l'entreprise	Des conditions d'âge peuvent concerner les ayants droit, au cas par cas (accord d'entreprise ou convention de branche)
Prestations familiales	
Allocations familiales	L'enfant est pris en compte dans la famille jusqu'à l'âge de 20 ans, sauf s'il perçoit directement une prestation familiale. Il n'existe pas de condition d'âge pour percevoir directement les allocations familiales.
Complément familial	L'enfant est pris en compte dans la famille jusqu'à l'âge de 21 ans (puis mêmes conditions que pour les allocations familiales).
Allocations de logement	L'enfant est pris en compte dans la famille jusqu'à l'âge de 21 ans, sauf s'il perçoit directement une prestation familiale. Il n'existe pas de condition d'âge pour percevoir directement une allocation logement. Les salariés de moins de 25 ans percevant un salaire mensuel net fiscal inférieur à un montant fixé par arrêté ne sont pas concernés par la procédure de l'évaluation forfaitaire de leurs revenus. Ils restent soumis à la règle de droit commun : leurs revenus nets catégoriels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année N-2 constituent les ressources prises en compte pour le calcul du montant de l'aide sollicitée.

Risques et prestations	Conditions d'âge
Soutien au revenu	
RSA	Avant 25 ans, le jeune est pris en compte dans le calcul du RSA de ses parents, ou de son époux, concubin ou partenaire de Pacs. Il peut bénéficier lui-même du RSA s'il est parent ou s'il relève du RSA jeune **
FAJ	18 à 25 ans
Dispositifs d'accompagnement	
CIVIS, Contrats d'autonomie ville, Garantie jeunes	16 à 25 ans
RCA	18 à 23 ans

* Ne vit plus sous le même toit que les parents, déclaration fiscale séparée et ne perçoit pas de pension alimentaire donnant lieu à déduction fiscale

** Il faut avoir travaillé deux ans pendant les trois ans qui précèdent la demande.

Source : IGAS.

1.1. Les droits individualisés

1.1.1. L'absence de critère d'âge pour les couvertures sociales liées à l'exercice d'une activité professionnelle

De façon logique dans un système reposant sur l'activité professionnelle, celle-ci ouvre des droits dès son exercice quel que soit l'âge du jeune, que cette condition concerne les revenus de remplacement immédiat (en cas de maladie, de maternité, d'AT-MP, d'invalidité, de chômage, d'arrêt à la suite de la naissance d'un enfant ou d'une adoption) ou différé (retraite), les dépenses supplémentaires (liées à la maladie), la réparation de préjudices (rentes AT).

Ce critère d'exercice professionnel est en outre nécessaire pour l'accès à la prévoyance complémentaire.

1.1.2. L'absence de critère d'âge liée à une charge de famille

De façon logique là encore, dans un système familialisé, il n'y a pas de critère d'âge pour bénéficier des prestations familiales lorsque l'on a à charge un enfant et que le parent est capable d'en assumer l'entretien. Sinon cette charge et les allocations qui y sont liées sont assumées par un tiers, et nous verrons plus loin les dérogations apportées dans le service du RSA à un parent sans ressource avant 25 ans.

1.2. Les droits familialisés

Trois séries de risques maintiennent, dans des conditions et jusqu'à des âges différents, une approche familialisée pour déterminer le droit aux prestations, le calcul de celles-ci ou le mode de gestion du dossier de l'assuré.

On note à cet égard l'importance de l'âge de 25 ans : pour le RSA, la CMU complémentaire et l'ACS, cet âge fait basculer le jeune vers une prise en compte individuelle de droit commun, hors du cadre de la famille. Avant, il est pris en considération en tant qu'enfant de ses parents, auxquels il permet éventuellement de prétendre à une prestation ou d'accroître son montant, ou que membre d'un couple si son époux, concubin ou partenaire de PACS a plus de 25 ans.

1.2.1. Des critères d'âge déterminants pour l'assurance maladie de base et les assurances complémentaires

1.2.1.1. L'assurance maladie de base

L'assurance maladie de base couvre l'ensemble de la population. Quelle que soit la situation d'activité, d'inactivité ou le statut s'y rattachant, le jeune bénéficie des prestations en nature d'un régime d'assurance maladie de base, dès lors qu'il réside en France métropolitaine ou dans un département d'outre-mer de façon stable et régulière¹⁵⁵.

Si les critères d'âge n'ont donc pas, pour un jeune, pour enjeu d'ouvrir un droit aux prestations en nature de l'assurance maladie, ils déterminent en revanche sa qualité d'ayant droit ou d'assuré, son affiliation donc son organisme de gestion.

Pour les prestations en nature de l'assurance maladie, l'âge de 20 ans marque le passage des statuts d'ayant droit à celui d'assuré, à titre résiduel, pour les jeunes qui ne sont pas devenus assurés du fait de leur activité ou de leur statut. La situation va être modifiée par la mise en place de la protection universelle maladie qui fera disparaître à terme le statut d'ayant-droit.

Le jeu des critères d'âge dans l'affiliation à l'assurance maladie

Jusqu'à 16 ans, l'enfant est ayant droit de ses parents, auxquels sont remboursées ses dépenses de soins. Au-delà de 16 ans, pour déterminer l'affiliation de l'assuré, les critères d'âge sont en concurrence avec d'autres critères : activité professionnelle, qualité d'apprenti ou d'étudiant.

Le passage à 16 ans n'entraîne pas de rupture dans les droits, mais il déclenche la procédure de délivrance de la carte Vitale individuelle et de la déclaration de médecin traitant. Les soins sont remboursés aux parents. L'enfant de 16 ans peut également demander à devenir ayant droit autonome pour recevoir le remboursement des dépenses de soins.

Si le jeune devient étudiant, il est toujours considéré comme ayant droit de ses parents, entre 16 ans et 19 ans. À ce titre, son affiliation à la sécurité sociale étudiante est obligatoire et gratuite. Celle-ci gère ses droits. Il devient ayant droit autonome.

À partir de 20 ans, l'étudiant n'est plus considéré comme ayant droit de ses parents. Son affiliation à la sécurité sociale étudiante est obligatoire et payante, sauf s'il est boursier : dans ce cas, il est exonéré du paiement de la cotisation. Cela vaut pour les principaux régimes de base, certains régimes spéciaux adoptant des âges plus élevés (jusqu'à 28 ans).

Si le jeune exerce une activité professionnelle, sous réserve de conditions de volume d'activité, ou s'il est apprenti, demandeur d'emploi, ou s'il bénéficie de divers statuts d'insertion ou de formation, il acquiert également la qualité d'assuré social et n'est plus ayant droit de ses parents.

À 20 ans, la question du maintien de la situation se pose uniquement pour ceux qui n'ont pas obtenu de droits propres. Leurs droits sont maintenus un an. Dans la 21^e année, une démarche d'étude de droits est effectuée pour connaître l'évolution de la situation d'affiliation. Les jeunes peuvent alors rester ayants droit de leurs parents, dans des conditions restrictives.

À 28 ans, le jeune étudiant bénéficie du maintien de ses droits à l'assurance maladie pendant un an à compter de la date de son anniversaire. À l'issue de cette période, et en l'absence d'une protection sociale à quelque titre que ce soit (activité salariée, ayant droit, etc.), il peut bénéficier de la couverture maladie universelle (CMU) de base.

¹⁵⁵ Article L. 380-1 du code de la sécurité sociale, issu de la loi du 27 juillet 1999.

1.2.1.2. L'assurance maladie complémentaire

L'assurance maladie complémentaire est pour sa part liée à l'activité professionnelle soit directement (par le biais d'accords collectifs en voie de généralisation sur ce risque), soit indirectement (par les revenus qu'elle procure pour acheter une assurance individuelle).

En l'absence de toute couverture complémentaire, le droit du jeune à la CMU complémentaire ou à l'ACS est examiné jusqu'à l'âge de 25 ans dans le cadre d'une demande familiale et s'apprécie au regard du foyer de ses parents, sauf s'il a lui-même un enfant à charge ou attend un enfant.

Ce n'est qu'après 25 ans qu'il peut déposer une demande autonome.

Ce principe reçoit plusieurs aménagements. Une demande individuelle est possible, avant 25 ans pour :

- les enfants mineurs de plus de 16 ans ayant rompu leurs liens familiaux ;
- les enfants majeurs (entre 18 et 25 ans) ne vivant plus sous le même toit que leurs parents, ayant rempli une déclaration fiscale séparée (ou s'engageant sur l'honneur et par écrit à le faire l'année suivante) et ne percevant pas de pension alimentaire donnant lieu à déduction fiscale ;
- les enfants majeurs (entre 18 et 25 ans), vivant sous le même toit que leurs parents, s'ils sont eux-mêmes parents ou s'ils vont le devenir ;
- les enfants mineurs de moins de 16 ans qui relèvent de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse par l'intermédiaire de ces deux organismes ;
- les conjoints séparés.

Le critère d'âge retenu pour le bénéfice individuel de la CMU complémentaire et de l'ACS n'a donc pas été aligné sur celui qui détermine, dans le régime d'assurance maladie de base, la transition entre les statuts d'ayant droit et d'assuré (20 ans), mais sur celui ouvrant le droit au bénéfice du RSA (25 ans).

Des critères d'âge existent par ailleurs dans les couvertures complémentaires santé d'entreprise, pour le rattachement des ayants droit (par exemple, jusqu'à 20 ou 25 ans, en cas de poursuite d'études). Toutefois, l'IGAS n'a pas pu disposer d'informations autres que des dires d'experts pour apprécier les pratiques en la matière.

1.2.2. Les prestations familiales : un calcul des prestations fonction de l'âge des enfants

Il n'existe pas de condition d'âge pour percevoir directement, en tant que parent, les prestations familiales. Mais l'âge des enfants est pris en considération, et les jeunes adultes sont donc concernés par les règles visant les personnes à charge du foyer parental.

L'enfant est ainsi pris en compte dans la famille jusqu'à l'âge de 20 ans, pour les allocations familiales, et de 21 ans, pour le complément familial et les allocations logement, sauf s'il perçoit directement la prestation.

Ces seuils d'âge différents résultent d'arbitrages successifs et de considérations de coût qui ont eu pour objectif d'aider les familles nombreuses et modestes, mais dont la cohérence est aujourd'hui discutable.

1.2.3. Les dispositifs d'accompagnement et de soutien au revenu des jeunes en difficulté : l'importance du seuil d'âge de 25 ans

1.2.3.1. L'exclusion des moins de 25 ans du bénéfice du RSA à titre individuel, sauf cas dérogatoires

Le RSA est ouvert aux personnes âgées d'au moins 25 ans ou ayant la charge d'un enfant né ou à naître.

L'extension du RSA à certains jeunes de moins de 25 ans n'ayant pas la charge d'un enfant ou d'un enfant à naître est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2010 en France métropolitaine et le 1^{er} janvier 2011 dans les DOM. Il faut pouvoir justifier d'au moins deux ans d'activité en équivalent temps plein (soit 3214 heures) au cours des trois années précédant la demande. Sous certaines conditions, ce délai est prolongé par des périodes de chômage, dans la limite de six mois. Le barème et le montant de ce RSA jeune sont établis sur les mêmes bases que le RSA.

Si le jeune n'a pas accès à titre individuel au RSA, il est considéré comme membre d'un foyer grâce auquel il peut accéder au RSA soit comme enfant, soit comme époux, concubin ou partenaire de PACS d'une personne âgée de plus de 25 ans.

1.2.3.2. Le bénéfice exclusif de certains dispositifs d'accompagnement et d'insertion

Dès lors que le RSA n'est pas ouvert, sauf cas dérogatoire, aux jeunes de moins de 25 ans, plusieurs dispositifs d'accompagnement, d'insertion et de soutien au revenu ont été spécifiquement conçus pour certains d'entre eux. Le CIVIS, la Garantie Jeunes, les contrats d'autonomie ville et les fonds d'aide aux jeunes sont destinés aux personnes dont l'âge est compris entre 18 et 25 ans, à l'issue de procédures d'admission spécifiques.

2. Les conditions d'activité professionnelle antérieure : comment celles-ci ont-elles été assouplies au profit des situations d'insertion difficiles ?

Après les conditions d'âge, des conditions d'activité professionnelle préalable pourraient s'avérer pénalisantes pour l'accès des jeunes aux droits sociaux. Dans les faits, ces conditions sont d'une durée limitée pour la plupart des risques, elles ont été récemment diminuées et se révèlent plutôt favorables aux jeunes. Certaines conditions peuvent toutefois exclure du bénéfice de certaines prestations des jeunes au parcours heurté.

La régulation de ce système d'ouverture et de gestion des droits est d'autant plus importante qu'existent de nombreux droits croisés où un droit social (x) ouvre droit à un droit social (y).

Tableau 101 - Risques sociaux, prestations sociales et conditions d'activité préalable

Risques et prestations	Conditions d'activité préalable
Retraite	
– Retraite de base : acquisition de droits	Validation d'un trimestre : 150 heures
– Retraite complémentaire : acquisition de droits	Pas de condition d'ancienneté
Assurance maladie de base, prestations en nature	
Régime général	Dès le début de son activité (premier emploi), le salarié a droit au remboursement des soins pendant 3 mois. S'il a moins de 25 ans, le droit immédiat est prolongé de 3 mois, s'il a travaillé 60 heures ou cotisé sur un salaire égal à 60 fois le SMIC horaire depuis le premier jour de son activité (ou cotisations équivalentes). Les salariés ont droit aux prestations en nature sous réserve d'avoir travaillé 60 heures pendant un mois, ou 120 heures pendant 3 mois, ou 400 heures pendant une année (ou cotisations équivalentes).
Couverture santé complémentaire, prestations en nature	
Couverture complémentaire santé dans le cadre de l'entreprise	Possibilité d'imposer une ancienneté d'une durée au plus égale à 6 mois (accord d'entreprise ou convention de branche)
Assurance maladie de base, prestations en espèces	
– Régime général	En cas d'arrêt de travail de moins de 6 mois : avoir travaillé au moins 200 heures au cours des 3 mois ou 90 jours précédant l'arrêt de travail (ou cotisations équivalentes) En cas d'arrêt de travail de plus de 6 mois : avoir travaillé au moins 800 heures au cours des 12 mois ou 365 jours précédant l'arrêt de travail (ou cotisations équivalentes). À la date de l'arrêt de travail, il faut justifier de douze mois d'immatriculation en tant qu'assuré social auprès de l'assurance maladie *. Délai de carence de 3 jours
– RSI (artisans et commerçants) Les autos entrepreneurs y ont droit, qu'ils aient ou non cotisé **	Être affilié depuis un an au RSI
– MSA (exploitants agricoles)	Depuis le 1 ^{er} janvier 2014, un dispositif d'indemnités journalières en cas de maladie ou d'accident de la vie privée dans la branche de l'assurance maladie, invalidité, maternité du régime des non salariés agricoles a été mis en place. L'indemnité journalière est versée au-delà d'un délai de carence de sept jours, réduit à trois jours en cas d'hospitalisation. L'exploitant doit être affilié depuis au moins un an. La période d'affiliation à un autre régime d'assurance maladie peut être prise en compte lorsque l'exploitant débute une activité agricole.
– Loi sur la mensualisation (Code du travail) ***	Un an d'ancienneté Délai de carence de 7 jours
Couverture santé complémentaire, prestations en espèces	Possibilité d'imposer une ancienneté d'une durée au plus égale à 6 mois (accord d'entreprise ou convention de branche)
Assurance maternité de base, prestations en espèces	
– Régime général	Pour avoir droit aux indemnités journalières pendant le congé de maternité, la salariée doit justifier de 10 mois d'immatriculation, en tant qu'assurée sociale, à la date prévue de l'accouchement. Elle doit également justifier avoir effectué au moins 200 heures de travail salarié ou assimilé au cours des 3 derniers mois civils ou des 90 jours précédant l'arrêt de travail, à la date du début de la grossesse (ou cotisations équivalentes)
– RSI (chef d'entreprise et conjoint collaborateur)	Pas de condition d'activité préalable
Assurance maternité complémentaire, prestations en nature et en espèces	Possibilité d'imposer une durée au plus égale à 6 mois (accord d'entreprise ou convention de branche)

Risques et prestations	Conditions d'activité préalable
Accidents du travail, maladie professionnelle, base	Pas de condition d'activité préalable
Accidents du travail, maladie professionnelle, complémentaire	Possibilité d'imposer une durée au plus égale à 12 mois (accord d'entreprise ou convention de branche)
Invalidité base	
– Régime général	Le salarié doit justifier de 12 mois d'immatriculation, en tant qu'assuré social, au 1 ^{er} jour du mois pendant lequel a eu lieu l'arrêt de travail ou la constatation de l'état d'invalidité résultant de l'usure prématurée de l'organisme. Il doit également justifier avoir travaillé au moins 800 heures au cours des 12 mois civils ou des 365 jours précédant l'arrêt de travail ou la constatation de l'invalidité, dont 200 heures au moins au cours des 3 premiers mois (ou cotisations équivalentes)
– RSI artisan : incapacité totale à exercer le métier d'artisan et invalidité totale et définitive à toute activité	Pas de condition d'activité préalable pour les bénéficiaires d'IJ au moment de la demande ; Condition d'un an de cotisations pour les non-bénéficiaires d'IJ au moment de la demande
– RSI commerçant : invalidité partielle et totale	Idem artisan
– MSA exploitant agricole	Une pension d'invalidité est versée, au chef d'exploitation, aide familial ou collaborateur qui justifie d'une incapacité totale ainsi qu'au chef d'exploitation ou collaborateur en cas d'incapacité égale à 66 %, sous réserve de justifier de 12 mois d'immatriculation
Invalidité complémentaire	Possibilité d'imposer une durée au plus égale à 12 mois (accord d'entreprise ou convention de branche)
Assurance-chômage	
– Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)	Avoir travaillé au moins 4 mois (122 jours ou 610 heures) au cours des 28 derniers mois, les périodes de formation professionnelle pouvant être assimilées à du temps de travail dans la limite des 2/3 de la période de travail considérée. La durée d'indemnisation est depuis 2009 uniformément égale à la durée d'affiliation sur la base du droit à un jour d'indemnisation par jour d'activité salariée, dans la limite de 24 mois (730 jours) pour les salariés de moins de 50 ans et de 36 mois (1 095 jours) pour les salariés de 50 ans ou plus).
– Allocation de solidarité spécifique	L'accès à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) est réservée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'ARE ou à la RFF et justifiant de 5 ans d'activité salariée (à temps plein ou à temps partiel) au cours des 10 ans précédant la fin du contrat de travail.
Aides à l'interruption d'activité suite à naissance ou adoption	
– Congé de naissance ou d'adoption	Pas de conditions d'activité préalable pour un salarié
– Congé de paternité et d'accueil de l'enfant	Pas de conditions d'activité préalable pour un salarié, ni pour un indépendant (y compris professions libérales et auto-entrepreneurs)
– Congé parental d'éducation	Un an d'activité préalable dans l'entreprise, pour un salarié
– Complément de libre choix d'activité	Le bénéficiaire doit justifier de 8 trimestres de cotisations vieillesse validés (de manière continue ou discontinue) au titre des 2 ans précédant la date de naissance de l'enfant ou celle de l'adoption (ou de l'accueil dans le foyer) de l'enfant ou enfin celle de la demande du complément (si elle est postérieure et si le parent a plus d'un enfant à charge) s'il s'agit du premier enfant (4 dernières années s'il s'agit du deuxième enfant et 5 dernières années à partir du troisième enfant).

* Les règles de coordination entre régimes de base permettent de faire la somme des durées observées successivement dans des régimes différents

** Cependant, ils doivent être affiliés au RSI depuis au moins un an et encourent la radiation du régime s'ils n'ont pas réalisé de chiffre d'affaires.

*** Le code du travail prévoit un complément de salaire, celui-ci pouvant être amélioré par une convention collective. Les salariés peuvent bénéficier d'un maintien de rémunération s'ils ont au moins un an d'ancienneté dans l'emploi.

Source : IGAS.

2.1. Les conditions d'activité préalable

2.1.1. Des conditions d'activité préalable peu pénalisantes pour les jeunes dont la situation professionnelle est stable

2.1.1.1. Certaines prestations accessibles sans condition d'activité préalable

C'est le cas des prestations familiales (hors complément de libre choix d'activité), de l'ACS, des couvertures de base d'accidents du travail et de maladies professionnelles, des prestations en nature de l'assurance de base maternité.

Certains régimes (RSI par exemple) offrent également des prestations maternité en espèces sans condition d'activité préalable.

2.1.1.2. Les conditions d'activité préalable pour les prestations en espèces varient selon que le risque est court ou long

L'obtention des prestations en espèces est conditionnée à des durées d'immatriculation ou d'affiliation préalable (10 mois pour les IJ maternité dans le régime général, 12 mois pour l'invalidité dans le régime général, 12 mois pour les IJ assurance maladie des exploitants agricoles, 12 mois pour les IJ maladie du RSI) et à des conditions d'activité sur la période antérieure (200 heures au cours des 3 derniers mois pour un arrêt inférieur à 6 mois dans le régime général, 800 heures au cours de l'année pour un arrêt supérieur à 6 mois et pour l'invalidité).

Pour accéder aux allocations d'assurance chômage, il faut avoir travaillé au moins 4 mois (122 jours ou 610 heures) au cours des 28 derniers mois (36 mois pour les personnes âgées de 50 ans et plus), certaines périodes de formation professionnelle pouvant être assimilées à du temps de travail dans la limite des deux tiers de la période de travail recherchée.

2.1.1.3. La particularité de l'assurance chômage : aligner la durée d'indemnisation sur la durée d'activité

La durée d'indemnisation est, depuis 2009, uniformément égale à la durée de cotisation sur la base du droit à un jour d'indemnisation par jour d'activité salariée, dans la limite de 24 mois (730 jours) pour les salariés de moins de 50 ans et de 36 mois (1 095 jours) pour les salariés de 50 ans ou plus.

Cette condition est spécifique à l'assurance chômage. Pour les autres prestations en espèces (IJ maladie maternité, rentes AT-MP, pensions d'invalidité), il n'y a pas de lien entre la durée du versement des prestations et la durée d'activité.

2.1.1.4. Une évolution récente conduisant à la diminution des durées d'activité préalable exigées

Trois évolutions récentes réduisent les conditions d'activité préalable exigées pour bénéficier de prestations :

- la réforme du 19 février 2009 du régime de l'assurance chômage, après l'accord national interprofessionnel (ANI) du 23 décembre 2008, a assoupli les conditions d'accès au régime d'assurance à 4 mois de

durée d'affiliation pendant une période de référence élargie à 28 mois, contre 6 mois dans les 22 derniers mois selon les règles antérieures ;

- le décret du 27 décembre 2013 a réduit de respectivement 1 200 heures ou 2 030 SMIC à 400 heures ou 400 SMIC les conditions annuelles d'ouverture du droit aux prestations en nature de l'assurance maladie ;
- la loi du 20 janvier 2014, permet de valider un trimestre de retraite de base avec une condition de 150 heures travaillées, rémunérées sur la base du SMIC, au lieu de 200 précédemment, à compter du 1^{er} janvier 2014. Cette réduction du nombre d'heures est d'une nature différente des deux autres évoquées ci-dessus. Cependant, elle a également vocation à favoriser l'accès des actifs ayant des parcours professionnels discontinus, parmi lesquels les jeunes sont surreprésentés, à des droits plus complets.

2.1.2. Les règles de maintien, de portabilité et de recharge des droits

Un deuxième champ d'ouverture facilitée des droits sociaux qui bénéficie aux jeunes est constitué des règles de maintien, de portabilité et de recharge des droits. Le compte personnel d'activité a vocation à étendre à terme ces dispositifs.

2.1.2.1. Le maintien des droits aux prestations en nature de l'assurance maladie pendant un an

Le décret du 27 décembre 2013 a étendu la durée des droits aux prestations en nature de l'assurance maladie, dès lors que les conditions d'ouverture sont remplies, à 3 ans au total (2 ans de droits et 1 an de maintien des droits) contre 2 ans auparavant (1 an de droits et 1 an de maintien des droits). Il étend également à 18 mois la durée pendant laquelle sont présumées remplies les conditions d'ouverture de droits aux prestations en nature pour les travailleurs salariés ou assimilés entrant dans un régime obligatoire d'assurance maladie et maternité ou reprenant une activité salariée ou assimilée.

À l'expiration des droits, une demande spécifique doit être présentée pour bénéficier de la CMU de base.

2.1.2.2. Le maintien des prestations en nature et en espèces pour les demandeurs d'emploi

Le demandeur d'emploi conserve pendant sa durée d'indemnisation les droits acquis dans le cadre du régime de sécurité sociale de sa dernière activité : prestations en nature et en espèces au titre de l'assurance maladie, maternité, invalidité.

Le demandeur d'emploi indemnisé qui reprend une activité insuffisante pour justifier des conditions d'ouverture du droit aux prestations en espèces de sécurité sociale (indemnités journalières d'assurance maladie, par exemple) bénéficie, pendant trois mois à compter de cette reprise d'activité, des droits aux prestations d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès acquis auprès du régime obligatoire dont il relevait antérieurement.

Sous conditions et après un délai de carence de trois jours, le demandeur d'emploi perçoit des indemnités journalières pendant son arrêt maladie. Ces sommes sont versées par l'assurance maladie pour compenser la perte des allocations chômage. C'est l'activité salariée antérieure qui détermine l'attribution et le calcul des indemnités journalières. Le calcul s'effectue sur les derniers mois travaillés et non sur l'allocation chômage.

Le demandeur d'emploi non indemnisé bénéficie du maintien des droits à l'assurance maladie, maternité, invalidité :

- en espèces pendant 12 mois à compter de l'arrêt des allocations chômage ;
- en nature pendant 12 mois ou sans limitation de durée s'il recherche un emploi ou est dispensé d'une telle recherche.

Les demandeurs d'emploi non indemnisés au titre du chômage qui bénéficient du maintien de leur droit aux prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès continuent d'en bénéficier pour une durée de 3 mois lorsqu'ils reprennent une activité insuffisante pour justifier des conditions d'ouverture du droit à ces prestations. Cette disposition résulte de la loi du 17 décembre 2012 et du décret du 4 décembre 2013 pris pour son application.

2.1.2.3. Le principe de continuité du droit aux prestations de l'assurance maladie

Un mécanisme de protection de l'assuré existe en cas de changement d'organisme de rattachement : si une personne relève d'un régime d'assurance maladie autre que celui au titre duquel les prestations sont servies, l'organisme qui les sert ne peut les interrompre tant que l'organisme compétent ne s'est pas substitué à lui ; il les garde à sa charge jusqu'à cette date (art. L. 161-15-2 du code de la sécurité sociale).

Des inconvénients liés à ce principe ont été mentionnés par le RSI. Certains assurés et ayants droit dont le maintien de droits arrive à expiration ne donnent pas suite aux sollicitations des caisses visant à actualiser leur situation et à demander, le cas échéant, leur affiliation au titre de la CMU de base. Les dispositions de l'article L. 161-15-2 n'étant pas limitées dans le temps, les caisses sont amenées à servir des prestations parfois pendant plusieurs mois ou années, au-delà du maintien de 1 an.

En outre, le RSI a indiqué être également amené à verser des indemnités journalières au-delà de la période de maintien de droit d'un an prévu par les textes. En effet, l'indemnisation prenant naissance en période de droits propres aux indemnités journalières ou au cours de la période de maintien de droits doit se poursuivre pendant toute la durée de l'arrêt de travail, trois ans au maximum. L'assuré se trouve alors dans la situation paradoxale de recevoir des indemnités qui ont vocation à compenser une perte de gain, alors qu'il avait cessé son activité professionnelle au moment du déclenchement de l'arrêt de travail.

2.1.2.4. La portabilité des droits aux couvertures complémentaires collectives en cas de perte d'emploi

En cas de perte d'emploi, les couvertures complémentaires santé d'entreprise donnent lieu à deux mécanismes de portabilité des droits, assortis de conditions et de logiques différentes : celui établi par la loi du 31 décembre 1989, limité aux garanties frais de santé, et celui issu de l'accord national interprofessionnel de janvier 2008, incluant la prévoyance et les frais de santé. Un constat mitigé a été fait de ces deux mécanismes.

Après l'accord national interprofessionnel de janvier 2013, la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi généralise au 1^{er} janvier 2016 dans toutes les entreprises une couverture complémentaire collective obligatoire. Elle rend en outre gratuit et étend à un an le mécanisme de portabilité des droits à partir du 1^{er} juin 2014 pour le remboursement des frais de santé, et du 1^{er} juin 2015 pour les garanties d'incapacité de travail ou d'invalidité. Ce dispositif ne concerne cependant que les demandeurs d'emploi indemnisés, dans la limite de leurs droits à indemnisation, souvent plus courts pour les jeunes.

2.1.2.5. Les droits rechargeables en matière d'assurance chômage

Ils concernent les allocataires qui se réinscrivent comme demandeurs d'emploi sans avoir épuisé la totalité des droits ouverts par leur période d'emploi précédente.

À partir d'octobre 2014, a été mis en place un mécanisme de « droits rechargeables », consistant à additionner l'ensemble des droits à indemnisation acquis par le demandeur d'emploi : le reliquat de ses droits initiaux lui est d'abord attribué, puis y est « rechargé » le nouveau capital de droits acquis en cas d'activité d'au moins 150 heures. Un droit d'option avec l'ouverture de leurs nouveaux droits (et la déchéance du reliquat de droits précédents) est toutefois ouvert aux salariés anciens apprentis ou en contrat de professionnalisation (annexe 11 du règlement général).

2.1.3. Des pertes de droits potentielles pour certains jeunes aux trajectoires heurtées

• Les jeunes qui relèvent successivement de plusieurs régimes de sécurité sociale

Des conditions soit de durée d'immatriculation dans le régime de sécurité sociale, soit de volume d'activité subordonnent le droit à certaines prestations (indemnités journalières maladie du régime général lors d'arrêts supérieurs à 6 mois, du RSI et des exploitants agricoles, prestations d'invalidité du régime général, du RSI et des exploitants agricoles, indemnités journalières maternité du régime général). Les jeunes qui, en début de carrière, occupent successivement des emplois relevant de différents régimes peuvent donc être dans une situation où certains droits ne leur sont pas ouverts, alors qu'ils ont travaillé au total pendant une période supérieure à celle exigée dans un seul régime.

Cependant, des règles de coordination entre les régimes de base de sécurité sociale permettent de faire la somme, dans la plupart des situations, des durées d'affiliation successives dans différents régimes.

- **Les jeunes qui restent insuffisamment longtemps dans une entreprise ou une branche professionnelle**

En matière de couverture complémentaire santé ou de prévoyance d'entreprise, l'article R. 242-1-2 du code de la sécurité sociale précise que le fait de prévoir que l'accès aux garanties est réservé aux salariés de plus de douze mois d'ancienneté pour les prestations de retraite supplémentaire et les prestations destinées à couvrir des risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'incapacité ou de décès, et aux salariés de plus de six mois d'ancienneté pour les autres prestations (remboursement de frais de santé), ne remet pas en cause le caractère collectif de ces garanties.

Ce critère est d'autant plus discriminant qu'il s'applique à l'ancienneté dans l'entreprise, ou la branche professionnelle, contrairement aux critères de durée examinés *supra* (durée d'immatriculation, d'affiliation, d'activité salariée ou indépendante), qu'un changement d'employeur n'interrompt pas.

Si l'on ajoute que le caractère obligatoire des garanties n'est pas non plus remis en cause lorsque l'acte qui les régit prévoit des dispenses d'adhésion qui relèvent du choix du salarié, et dans un certain nombre de cas limitativement énumérés, dont le fait de bénéficier d'un contrat inférieur à un an, la combinaison des deux produit un risque réel d'écarter un nombre important de jeunes de cette couverture complémentaire.

Les décrets d'application de la loi du 14 juin 2013 qui prévoit la généralisation dans toutes les entreprises d'une couverture collective complémentaire santé n'ont pas modifié ce point.

2.2. Une régulation des conditions juridiques et administratives des droits essentielle, de nombreux droits y étant liés

Les droits sociaux ne sont pas indépendants les uns des autres. Plusieurs d'entre eux ouvrent d'autres droits, soit qu'ils correspondent à une interruption ou une attente d'activité, soit que cela traduise la volonté des pouvoirs publics de garantir l'accès des populations aux soins (RSA) ou à une pension de retraite équilibrée (bénéficiaires de certaines prestations familiales). Les droits au chômage indemnisé jouent en particulier un rôle pivot qui renforce l'importance de l'indemnisation dans l'accès général aux droits sociaux.

Tableau 102 - Droits sources et droits dérivés

Droits sources	Droits dérivés
Chômage indemnisé	Retraite de base : validation de trimestres (50 jours valident un trimestre), pas de salaire reporté au compte Retraites complémentaires : points de retraite Prestations en nature et en espèces de l'assurance maladie, maternité, invalidité et AT-MP En cas de reprise d'une activité insuffisante pour justifier des conditions d'ouverture du droit aux prestations en espèces de la sécurité sociale, maintien de ces droits pendant 3 mois Portabilité de la couverture complémentaire d'entreprise pendant 12 mois
Chômage non indemnisé	Maintien pendant 12 mois, à compter de l'arrêt des allocations chômage, des droits à l'assurance maladie, maternité, invalidité, en espèces et en nature Retraite de base : validation de trimestres, dans la limite de 5 ans au total, 1,5 an en début de carrière et un an après une période d'indemnisation, pas de salaire reporté au compte
Stage de la formation professionnelle agréé par l'Etat ou la région	Les cotisations maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, allocations familiales et accident du travail sont prises en charge par l'Etat ou la région. L'organisme de formation doit alors accomplir les démarches d'affiliation auprès de Pôle emploi ou de l'Agence de services et de paiement.
IJ maladie	Retraite de base : 60 IJ valident un trimestre, pas de salaire reporté au compte Retraites complémentaires : points gratuits si IJ maladie, pour une période d'incapacité supérieure à 60 jours
IJ maternité régime général	Retraite de base : le trimestre civil au cours duquel a eu lieu l'accouchement est validé à condition d'avoir cotisé au cours du trimestre précédent Report au compte de l'assurée des indemnités journalières à hauteur de 125 % Retraites complémentaires : points gratuits si IJ maternité.
IJ maternité RSI	Le décret du 30 mai 2014 qui permet aux salariés du RG et aux salariés agricoles de valider des trimestres assimilés «maternité» non plus au regard du trimestre civil au cours duquel est intervenu l'accouchement mais en fonction des périodes de versement d'IJ au titre d'une maternité ou d'une adoption n'a pas été transposé au RSI
Pension d'invalidité	Retraite de base : chaque trimestre au cours duquel ont été perçues trois mensualités de pension d'invalidité est validé, pas de salaire reporté au compte. Retraites complémentaires : points gratuits si taux d'incapacité permanente supérieur à 66 %, pour une période d'incapacité supérieure à 60 jours
AT-MP	Retraite de base : un trimestre est validé pour 60 jours d'indemnisation, pas de salaire reporté au compte. Si incapacité permanente au moins égale à 66 %, trois mensualités de rente valident un trimestre. Retraites complémentaires : points gratuits si taux d'incapacité au moins égal à 66 %, pour une période d'incapacité supérieure à 60 jours
RSA socle	CMU et CMU-C *, les montants du RSA ne sont pas pris en compte dans le calcul des ressources.
RSA activité	CMU et CMU-C, les montants du RSA ne sont pas pris en compte dans le calcul des ressources.
Complément familial Allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant Complément de libre choix d'activité (CLCA) Allocation journalière de présence parentale (AJPP)	AVPF : prise des cotisations vieillesse sur la base d'une assiette allant jusqu'à 169 fois le SMIC horaire (avec ou sans conditions de ressources).

* La préinstruction des demandes de CMU-C par les CAF et l'envoi dématérialisé des informations aux CPAM. L'article L. 861-5 du code de la sécurité sociale attribue aux caisses d'allocations familiales un rôle de pré instructeur des demandes de CMU-C. Afin de permettre la dématérialisation des échanges entre CAF et caisses d'assurance maladie, le décret n° 2011-2096 du 30 décembre 2011 a enrichi l'outil @RSA, déjà existant au sein des CAF, en y insérant un module dont l'objet est le recueil des données relatives à la demande de CMU-C et leur transmission dématérialisée aux caisses d'assurance maladie pour les demandeurs dont les ressources sont présumées ne pas excéder le montant forfaitaire du RSA socle.

Source : IGAS.

2.2.1. Les droits sociaux générateurs d'autres droits par extension des statuts d'activité

En matière de retraite de base, certaines périodes durant lesquelles l'assuré a été contraint d'interrompre son activité salariée sont assimilées à des périodes d'assurance pour l'ouverture des droits et le calcul de sa pension. Il s'agit notamment des périodes d'interruption d'activité professionnelle liées à une maladie, une longue maladie, une maternité, ou consécutives à une naissance, une invalidité, un accident du travail ou des périodes de rééducation professionnelle, de chômage, de stage, de service national.

Les périodes de chômage indemnisé comportent des droits équivalant à ceux de l'activité antérieure. Ces droits perdurent pendant un an après l'arrêt de l'indemnisation. Les modifications juridiques qui affectent le régime de l'indemnisation du chômage, lorsque la convention est renégociée entre les partenaires sociaux, ont donc des effets qui excèdent les seuls droits à indemnisation et percutent d'autres aspects de la protection sociale des intéressés.

Enfin, la première période de chômage non indemnisé peut désormais permettre de valider 1,5 an pour la retraite de base.

2.2.2. Les droits sociaux qui favorisent de façon spécifique l'accès aux soins ou engendrent certains droits à retraite

Le bénéfice du RSA ne permet pas de valider des droits à retraite, mais, en matière de santé, il donne accès de plein droit à la CMU de base et à la CMU complémentaire. Les montants du RSA ne sont pas pris en compte dans le calcul des ressources. Des échanges dématérialisés d'information interviennent entre les CAF et les CPAM à cette fin.

Le complément familial, l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant, le complément de libre choix d'activité et l'allocation journalière de présence parentale peuvent permettre à leurs bénéficiaires de valider les trimestres correspondants pour la retraite dans les régimes de base, à condition que les ressources de la famille ne dépassent pas un plafond (plafond retenu pour l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire ou du complément familial).

3. Le montant des droits : comment ce dispositif a-t-il été assoupli au profit des revenus professionnels les plus modestes ?

La dernière difficulté que rencontrent les jeunes concerne le montant de leurs droits.

S'il s'agit de prestations tendant à couvrir des dépenses supplémentaires (soins, charge d'enfant, logement), celles-ci ne sont pas fonction des revenus préalables des assurés. Tout au contraire, si les prestations sont calculées en fonction des ressources du ménage, elles peuvent être dégressives en fonction des ressources comme les aides personnelles au logement.

Les prestations en espèces sont en revanche des prestations dites « contributives », c'est-à-dire fonction des revenus professionnels antérieurs sur lesquels sont assises les cotisations. De faibles revenus professionnels peuvent donc conduire à de faibles droits pour les assurés, ici donc les jeunes aux rémunérations en moyenne plus faibles et aux parcours parfois heurtés. Cette logique contributive est toutefois amendée par des planchers ou remplacée par une logique forfaitaire de calcul des droits à prestations.

3.1. Les prestations bornées par un plancher ou un plafond

La logique contributive peut être tempérée par un montant plancher et/ou un montant plafond.

On retrouve cet encadrement dans les allocations d'assurance chômage, les indemnités journalières maladie et maternité du régime général (plafond), les rentes AT-MP, les pensions d'invalidité du régime général, les indemnités journalières maladie du RSI, les indemnités journalières invalidité et incapacité du RSI (plancher et plafond).

Le mécanisme de plancher peut toutefois conduire à des phénomènes de surcouverture, comme dans le cas des auto-entrepreneurs. Ainsi, dans le régime social des indépendants, le montant des indemnités journalières maladie est calculé sur la base du montant moyen des revenus des trois dernières années. Si les revenus sont inférieurs à un certain seuil, le montant pris en compte pour le calcul est égal à 40 % du plafond de la sécurité sociale, soit 20,57 € par jour au 1^{er} janvier 2014. Les auto-entrepreneurs, qui ne sont pas soumis au paiement d'une cotisation minimale, ne paient pas de cotisation en l'absence de chiffre d'affaires, alors qu'ils bénéficient, en cas d'arrêt de travail, de l'indemnité journalière minimale¹⁵⁶.

3.2. Les prestations ou *minima* forfaitaires

Les *minima* sociaux sont par nature établis sur la base de montants forfaitaires, modulés selon les situations familiales et parfois les revenus du foyer, ce qui leur confère un caractère redistributif important.

Il existe de plus un ensemble assez divers de mécanismes donnant un caractère forfaitaire aux prestations versées, y compris lorsqu'il s'agit de prestations de remplacement ou de compensation de revenus d'activité.

Le RSI verse, dans le cadre de la maternité, des indemnités journalières forfaitaires d'interruption d'activité et une allocation forfaitaire de repos maternel destinée à compenser la diminution d'activité.

Pour les exploitants agricoles, un dispositif d'indemnités journalières forfaitaires a été mis en place depuis le 1^{er} janvier 2014, en cas de maladie ou d'accident

¹⁵⁶ Cependant, ils doivent être affiliés au RSI depuis au moins un an et encourent la radiation du régime s'ils n'ont pas réalisé de chiffre d'affaires.

de la vie privée dans la branche de l'assurance maladie, invalidité, maternité du régime des non-salariés agricoles (AMEXA).

En matière de retraite, les bénéficiaires de l'AVPF valident des trimestres et des salaires reportés au compte, sans cotiser, sur la base d'une assiette forfaitaire mensuelle allant jusqu'à 169 SMIC horaire.

4. En synthèse : une couverture sociale inégale et complexe

4.1. Des variations importantes de couverture sociale selon le statut d'activité et la trajectoire d'insertion des jeunes

La structure préférentiellement socioprofessionnelle du système français de protection sociale explique que la couverture sociale dépende pour une large part du statut d'activité occupé par le jeune.

Une vue dynamique des trajectoires doit compléter cette analyse.

4.1.1. Les statuts

Quatre types de prestations sont, dans le système français de protection sociale, indépendants du statut socioprofessionnel de l'assuré et ne créent donc pas de différences entre les jeunes :

- les prestations familiales, généralisées depuis 1978 ;
- les prestations de logement, généralisées depuis 1993 ;
- les prestations en nature de l'assurance maladie de base, généralisées depuis la loi du 27 juillet 1999 créant la couverture maladie universelle (CMU). Le statut du jeune ne conditionne plus son droit aux prestations, mais il a une incidence sur son affiliation (régime de rattachement, qualité d'assuré ou d'ayant droit) et la gestion de son dossier ;
- les prestations non contributives sous conditions de ressources et, en particulier, les *minima* sociaux depuis leur création respective.

Les autres prestations sociales dépendent, en revanche, du statut professionnel du jeune, des assimilations retenues.

Quatre catégories peuvent être distinguées.

4.1.1.1. Les statuts d'activité professionnelle salariée ou assimilés offrent la couverture sociale la plus complète

Le jeune salarié dans le secteur privé, en CDI, CDD ou intérim bénéficie d'une couverture sociale étendue, pour les prestations correspondant aux risques maladie, maternité, invalidité, accidents du travail et maladie professionnelle.

Il s'ouvre des droits par ses cotisations à l'assurance chômage, à la retraite de base et à la retraite complémentaire.

Des statuts offrent une couverture proche : ceux des demandeurs d'emploi indemnisés (à l'exception de l'absence de report au compte pour la couverture de santé et de prévoyance complémentaire, obtenue dans le cadre de l'entreprise, au-delà de la période de portabilité), des titulaires de contrats aidés (CUI-CAE, CUI-CIE, emplois d'avenir), des apprentis (notamment pour la retraite de base depuis la loi du 20 janvier 2014). Des différences importantes de montant des prestations en espèces et de droits à retraite demeurent naturellement, dans la mesure où ces prestations et ces droits sont liés aux rémunérations perçues et aux cotisations versées.

Les jeunes, salariés du secteur public, bénéficient d'une couverture comparable aux salariés du secteur privé (à l'exception des couvertures complémentaires en matière de santé et de prévoyance).

4.1.1.2. Les statuts de non-salarié offrent une couverture moins étendue

Le champ de la couverture obligatoire des artisans, commerçants, professions libérales et exploitants agricoles est moins étendu que celui des salariés, compte tenu du mode d'exercice de ces professions et des choix de couverture opérés par leurs représentants :

- les artisans, les commerçants et les professions libérales n'ont pas de couverture obligatoire des accidents du travail ni des maladies professionnelles, mais peuvent recevoir une pension pour incapacité totale d'exercice du métier ;
- les professions libérales ne bénéficient pas d'indemnités journalières en cas d'arrêt pour maladie ;
- les artisans, les commerçants, les professions libérales et les exploitants agricoles n'ont pas de couverture santé complémentaire collective obligatoire ;
- les auto-entrepreneurs, qui sont des travailleurs indépendants, parmi lesquels figurent de nombreux jeunes, ne sont donc pas protégés contre les risques accidents du travail ni maladies professionnelles, et ne disposent pas de couverture santé complémentaire collective obligatoire ;
- les exploitants agricoles n'avaient pas, jusqu'au 1^{er} janvier 2014, d'indemnités journalières en cas d'arrêt pour maladie ;
- les non-salariées, qu'elles soient agricoles ou non agricoles, bénéficient d'une prise en charge très variable des périodes d'interruption liées à la maternité et présentent globalement un niveau moindre de revenus que les salariées.

4.1.1.3. Des statuts offrent une couverture incomplète, amputée de la partie complémentaire (santé, prévoyance, droits à retraite) et, éventuellement, des prestations en espèces

- Le stagiaire de la formation professionnelle peut disposer d'une couverture sociale parce qu'il est chômeur indemnisé. Si ce n'est pas le cas, et si son stage est agréé par l'État ou la région, ses cotisations maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse de base, allocations familiales et accidents du travail sont prises en charge par l'État ou la région

et lui ouvrent les droits correspondants. En revanche, il n'a pas de couverture complémentaire santé, ni de droits à retraite complémentaire.

- Le titulaire du service civique est affilié aux assurances maladie, maternité, invalidité, décès, accidents du travail et maladies professionnelles et valide des trimestres pour la retraite de base. Sauf lorsque le service est effectué à l'étranger, il n'a pas non plus de couverture complémentaire santé, ni de droits à retraite complémentaire.

- La situation de l'étudiant qui effectue un stage dans le cadre de sa formation initiale, faisant l'objet d'une convention de stage, dépend du montant de la gratification reçue :

- si le stagiaire perçoit une gratification supérieure à la gratification minimale, il bénéficie du remboursement des soins en cas de maladie et de maternité et, sous réserve de remplir la condition d'ouverture de droits, du versement d'indemnités journalières en cas d'arrêt de travail pour maladie, de congé de maternité, paternité/accueil de l'enfant ou d'adoption, et des prestations des assurances invalidité et décès. La partie supérieure à la gratification minimale est soumise à cotisation vieillesse, dans le régime général. Il n'est pas couvert par les régimes complémentaires (santé, prévoyance, retraite), ni par l'assurance chômage ;

- si le stagiaire ne perçoit pas de gratification ou s'il perçoit une gratification inférieure à la gratification minimale, il bénéficie du remboursement des soins en cas de maladie et de maternité, mais ne peut pas bénéficier du versement d'indemnités journalières en cas d'arrêt de travail pour maladie, de congé de maternité, paternité/accueil de l'enfant ou d'adoption. Il reste rattaché à son régime de sécurité sociale (sécurité sociale étudiante ou régime de sécurité sociale des parents en tant qu'ayant droit). La loi du 20 janvier 2014 permet désormais la validation de deux trimestres pour la retraite de base.

- Les demandeurs d'emploi non indemnisés conservent, pendant un an, leurs droits aux prestations en nature et en espèces de l'assurance maladie, maternité, invalidité de base. Leurs trimestres de retraite de base sont validés, dès lors que le chômage indemnisé suit une période d'indemnisation. En revanche, ils n'acquièrent plus de droits à retraite complémentaire et perdent leur éventuelle couverture de santé complémentaire et de prévoyance d'entreprise.

Un an après l'arrêt des indemnisations, les droits du demandeur d'emploi sont interrompus.

4.1.1.4. Certaines catégories de jeunes ont une couverture sociale très incomplète

- Les étudiants, s'ils ne travaillent pas et ne sont pas en stage de formation initiale, n'ont droit, à titre individuel (certains peuvent bénéficier en tant qu'ayants droit de la couverture complémentaire de leurs parents ou de leur conjoint, concubin ou partenaire de PACS) qu'à une couverture sociale *a minima*.

Celle-ci est limitée aux prestations en nature de l'assurance maladie maternité de base. L'étudiant n'a pas droit aux prestations en espèces, puisqu'il n'a pas de revenu à remplacer en cas d'interruption de son activité. Il n'acquiert pas de droits à retraite ni à l'assurance chômage. Depuis la loi de juillet 2003, l'ex-étudiant peut racheter trois années d'études pour sa retraite de base, dont une, depuis la loi du 20 janvier 2014, à tarif réduit. Sauf s'il est ayant droit, il ne bénéficie pas non plus d'une couverture complémentaire santé collective.

L'étudiant ne peut pas bénéficier du RSA, ni des dispositifs d'accompagnement de soutien au revenu spécifiquement destinés aux jeunes. Des bourses spécifiques peuvent cependant leur être attribuées, sous condition d'examen des ressources des parents. Ils continuent de procurer à ces derniers, si ceux-ci sont imposables, une réduction d'impôt sur le revenu jusqu'à 25 ans.

L'étudiant bénéficie d'un régime de prestations en nature d'assurance maladie qui lui est propre. C'était sans doute un avantage avant la création de la CMU. Actuellement, cette gestion autonome, qui ne modifie pas les droits aux prestations, entraîne, comme le rappelle le chapitre 3, des difficultés de gestion des dossiers lors des transferts entre le régime étudiant et les autres régimes.

- Le jeune bénéficiaire du RSA socle, en règle générale âgé de plus de 25 ans, a droit aux prestations en nature de l'assurance maladie et maternité. Il a également accès de plein droit à la CMU-C. En revanche, il n'acquiert pas de droits à retraite, ni à l'assurance chômage et ne bénéficie par de prestations en espèces.

S'il relève du RSA activité, le bénéficiaire peut obtenir des droits grâce à son activité, dans les conditions du droit commun, mais il ne cotise ni n'obtient de droits sur le complément du revenu perçu au titre du RSA.

- Le titulaire du CIVIS ou de la Garantie Jeunes bénéficie des prestations en nature de l'assurance maladie. Pendant la durée du dispositif et selon les étapes du parcours d'insertion, il peut être stagiaire de la formation professionnelle ou salarié. Il bénéficie alors de la protection sociale attachée à ces situations.

- Le jeune qui n'est ni en formation ni en emploi a une couverture sociale réduite aux prestations en nature de l'assurance maladie. Il peut demander, s'il perçoit de faibles ressources, individuellement ou dans le cadre de sa famille, le RSA ou un dispositif spécifique d'accompagnement et de soutien au revenu, ainsi que la CMU-C ou l'ACS. Si, comme c'est le cas de certaines jeunes femmes, sa situation résulte d'une interruption de son activité pour élever un enfant et qu'il reçoit certaines prestations familiales (complément familial, allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant, complément de libre choix d'activité de cette prestation), il est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) au régime général, sous condition de ressources.

Si les droits des étudiants qui ne travaillent pas et ceux des jeunes en insertion sociale sont globalement comparables, une différence doit être faite entre ces deux situations.

Dans le premier cas, l'étudiant investit dans une formation dont il peut raisonnablement espérer qu'elle lui procurera un emploi stable. L'incomplétude du statut social peut être pour partie considérée comme la conséquence d'un statut choisi.

La situation du jeune en difficulté d'insertion ou titulaire d'un minimum social est quant à elle largement subie. Les lacunes de la protection sociale sont alors doublement pénalisantes, sur le moment et dans l'avenir, avec des droits à retraite inexistantes ou limités.

4.1.2. Les trajectoires

L'observation des trajectoires empruntées par les jeunes montre qu'un nombre important d'entre eux connaissent plusieurs statuts professionnels, après la sortie de la formation initiale, avant d'accéder à un emploi stable, donc plusieurs statuts de protection sociale.

4.1.2.1. Les trajectoires courtes

L'observation des trajectoires est déterminante pour la couverture sociale du jeune, parce que celle-ci dépend du statut qu'il occupe, mais également de celui ou de ceux qu'il a occupés antérieurement. Ces trajectoires sociales peuvent être facilitées ou pénalisées.

Le maintien des droits attachés à certains statuts offre une protection qui se prolonge après leur fin (*cf. supra*). Cet effet atténue, dans une certaine mesure, les effets négatifs d'une perte d'emploi, par exemple, et joue en faveur des jeunes qui n'obtiennent pas un emploi stable. Il est renforcé lorsque le maintien porte sur des droits source, auxquels sont attachés des droits dérivés (à l'exemple du chômage non indemnisé qui permet pendant un an de conserver le bénéfice des prestations en nature et en espèces de l'assurance maladie, maternité, invalidité du régime général).

À l'opposé, les conditions d'activité préalable sont pénalisantes pour les jeunes aux trajectoires heurtées, et cela d'autant plus que l'ancienneté est définie dans un champ limité (l'entreprise, la branche professionnelle, le régime de sécurité sociale). La fongibilité partielle des conditions d'ancienneté, pour les régimes de base de sécurité sociale entre lesquels existe une coordination, atténue cependant ces difficultés pour les prestations qu'ils délivrent. En revanche, elles demeurent pour la couverture complémentaire collective instaurée dans le cadre de la branche professionnelle ou de l'entreprise.

4.1.2.2. Les trajectoires longues

Le chapitre 12 a présenté l'analyse de 16 trajectoires types concernant 9 cas types de jeunes sur la période allant de leurs 16 ans à leurs 30 ans et les impacts de ces trajectoires sur leurs droits à protection sociale.

Les cas types envisagés analysent trois catégories de parcours : des parcours correspondant à des jeunes s'insérant rapidement dans un emploi stable (CDI) et avec des niveaux de rémunération relativement élevés ; des parcours concernant des jeunes rencontrant tout d'abord des difficultés d'insertion professionnelle, puis trouvant par la suite un emploi stable en CDI ; des parcours qui décrivent les trajectoires de jeunes ne parvenant pas à entrer sur le marché du travail ou à obtenir un emploi stable.

L'apport de la protection sociale aux ressources des différents jeunes analysés entre 16 et 30 ans est très varié. Pour la première catégorie de jeunes, l'apport est accessoire (inférieur à 1 % ou légèrement supérieur à 4 % des ressources au cours de la période). Pour la deuxième catégorie, cet apport est celui d'un complément, jamais prédominant dans leurs ressources (selon les cas, entre 7 % et 22 % des ressources sur quinze ans). Pour la troisième catégorie, cet apport est tout à fait déterminant : il représente, sur les quinze ans, un tiers, les deux tiers, voire l'intégralité des ressources qu'ils perçoivent.

L'analyse permet de souligner l'apport très important pour les ressources des jeunes entre 16 et 30 ans de l'indemnisation du chômage, du revenu de solidarité active et des aides au logement.

Elle permet également, *via* l'analyse de chaque trajectoire, année après année et au mois le mois, d'identifier que les prestations sont versées à des moments clefs de l'insertion des jeunes. Jouent ainsi un rôle prépondérant :

- la précocité de l'insertion dans l'emploi et la nature de l'emploi occupé ;
- l'âge auquel d'éventuelles difficultés interviennent, compte tenu notamment des règles restrictives retenues pour l'octroi du RSA aux moins de 25 ans ;
- le départ du foyer parental pour habiter un logement autonome et prendre son indépendance résidentielle et financière ;
- l'âge auquel le jeune vit en couple et, le cas échéant, a des enfants ; sur ce dernier point, les travaux mettent en lumière, tant au regard des cas individuels que dans une approche comparée, les effets pénalisants en termes de couverture sociale, pour les jeunes mères, de la naissance d'enfants associée à une interruption d'activité.

Au-delà, les effets des prestations sont fortement différenciés selon la nature du risque considéré. On distingue ainsi, dans l'approche comparée des seize trajectoires, les éléments saillants suivants :

- la couverture des prestations en nature santé apparaît globalement assurée sous réserve que les jeunes accèdent effectivement à leurs droits lors de leurs changements de statuts au cours des premières années de leurs parcours ;
- les prestations en espèces au titre de la maladie, des AT-MP, de l'invalidité et de la maternité sont également garanties pour la plupart des parcours analysés ; toutefois, la jeunesse des assurés peut conduire à minorer leurs droits et les parcours les plus heurtés peuvent parfois ne pas être couverts, même a minima ;

- les prestations de soutien aux revenus que sont l'indemnisation du chômage, le RSA et la PPE ont, pour les jeunes concernés, des effets importants qui sont néanmoins tempérés par les conditions, notamment d'âge ou d'ancienneté, qui régissent leur bénéfice ;
- les aides au logement ont, pour leur part, des effets extrêmement différenciés selon les parcours concernés, leur apport étant concentré sur le soutien aux revenus des étudiants ou des ménages modestes ;
- enfin, l'analyse des droits à retraite à 30 ans constitue le reflet des parcours suivis et permet notamment de mettre en lumière les effets des périodes de chômage, de maternité ou d'interruption d'activité, qui se répercutent au premier chef sur les points acquis au titre des retraites complémentaires.

L'analyse par cas types illustre enfin l'importance des conditions d'activité professionnelle préalable, d'ancienneté ou d'âge ainsi que du passage de droits familialisés à des droits individualisés.

Cette démarche souligne l'importance des trajectoires concrètes des jeunes : leurs choix et les événements marquant leurs existences jouent un rôle important dans leurs droits à couverture sociale.

4.2. Une couverture sociale complexe

Des formalités sont indispensables dans de nombreux cas pour ouvrir des droits sociaux : soit qu'une demande expresse de l'assuré soit obligatoire pour exprimer sa volonté, soit qu'il doive prouver qu'il a accompli telle action (par exemple, passation d'un examen prénatal), soit que l'organisme de sécurité sociale doive s'assurer que les conditions juridiques de la demande sont satisfaites (pièces justificatives).

Ces formalités peuvent poser problème aux jeunes : parce qu'ils découvrent le système de protection sociale ; parce que ces formalités sont complexes ; parce qu'elles sont différentes entre organismes pour un même objet (par exemple, les ressources).

Pour certains d'entre eux, ces formalités peuvent être ignorées, ou difficiles à effectuer, voire insurmontables.

Pour réduire les risques de pertes de droits sociaux, plusieurs types d'actions peuvent être menés : l'information des assurés, l'automatisme de la transmission de données entre organismes ou l'accompagnement des assurés.

Les principales problématiques auxquelles font face les jeunes sont les suivantes.

4.2.1. Les droits liés à une activité professionnelle : des données transmises de manière automatisée

Lorsque la prestation repose sur une condition d'activité professionnelle, l'enregistrement des éléments de revenu et d'ancienneté générateurs de droits est largement automatisé, mais la demande de prestation doit être présentée avec les éléments la justifiant.

En matière de retraite, de prestations en espèces des assurances maladie, de maternité, d'accidents du travail, d'invalidité et de chômage, les montants des rémunérations nécessaires au calcul des prestations sont en général transmis automatiquement aux organismes de protection sociale, souvent sur une fréquence annuelle (DADS pour les salariés).

Le bénéficiaire, ou son employeur, doit demander la prestation, en fournissant les montants actualisés, si par exemple les données sont transmises annuellement, ainsi que les justificatifs sur les fondements de la demande (certificat médical, accident de travail, perte d'emploi, naissance, adoption).

4.2.2. La gestion de l'assurance maladie : un dossier à compléter à des moments clés

Pour les prestations en nature de l'assurance maladie de base, l'atteinte de l'âge de 16 ans, l'affiliation au régime étudiant et le basculement du statut d'ayant droit à celui d'assuré exigent des opérations spécifiques.

À 16 ans, le jeune bénéficiaire est contacté, pour désigner son médecin traitant et obtenir une carte Vitale personnelle. De 16 ans à 18 ans, la déclaration doit être cosignée par un des parents. La déclaration peut aussi être réalisée chez le médecin traitant et dématérialisée *via* le téléservice spécifique.

C'est au moment de son inscription administrative dans l'établissement d'enseignement supérieur (université, IUT, classe préparatoire...) que l'étudiant doit choisir une mutuelle étudiante pour gérer sa couverture de base en tant que centre de gestion de l'assurance maladie et, le cas échéant, gérer également sa couverture complémentaire. Une fois inscrit auprès d'une mutuelle étudiante, l'affiliation à la sécurité sociale étudiante est effective à compter du 1^{er} octobre de l'année en cours et jusqu'au 30 septembre de l'année suivante.

Si, à 20 ans dans le régime général, le jeune n'a pas de droits individuels en raison de son activité ou de son statut, une démarche d'études de droits est engagée pour connaître sa situation d'affiliation.

Lorsque le jeune commence à travailler comme salarié, il doit signaler sa situation au régime général. En l'absence de signalement, il demeure ayant droit de ses parents. Si le jeune n'a pas signalé son changement de situation, le régime général n'en est informé qu'à la réception des DADS annuelles, soit entre plusieurs mois et plus d'une année plus tard.

Dans l'intervalle, l'absence de mise à jour de son compte pourra entraîner des retards de paiement des indemnités journalières, s'il y a droit, dans la mesure où son compte devra préalablement être régularisé.

Lorsque le jeune n'a pas effectué à temps ces démarches, c'est au cas par cas, généralement quand il présente des demandes de remboursement, que sa situation est régularisée.

Le dispositif sera refondu dans le cadre de la protection universelle maladie.

4.2.3. La retraite : possibilité de demander le bénéfice de deux dispositions dans une durée limitée (loi du 20 janvier 2014)

Le rachat d'une année d'études à tarif préférentiel et la validation de deux trimestres de stage pour la retraite de base ouvrent un droit dont l'effectivité nécessite l'information préalable des jeunes.

La loi du 22 juillet 2003 a introduit la possibilité de racheter 3 années d'études pour la retraite de base. La loi du 20 janvier 2014 a baissé le barème de rachat des périodes d'études si la demande est présentée dans les 10 années qui suivent la fin des études, dans la limite de 4 trimestres. Elle prévoit également la prise en compte des périodes de stage, pour les étudiants, dans la limite de 2 trimestres et sous réserve du versement de cotisations et d'une demande formulée dans les 2 ans qui suivent le stage.

Ces deux possibilités nécessitent cependant un acte positif de la part du jeune, dans une durée limitée à 2 et 10 ans. Or, beaucoup de jeunes les ignorent encore. Dans la mesure où les décrets d'application ne sont pas publiés, il est trop tôt pour juger du niveau d'information des jeunes, mais on peut souligner que celui-ci conditionnera l'effectivité de ces deux dispositions sur l'amélioration de leurs droits à retraite.

4.2.4. Les prestations familiales, la CMU et l'ACS : une demande explicite

Les prestations familiales, les allocations logement, les prestations liées à l'interruption d'activité après une naissance ou une adoption, ainsi que la CMU, la CMU-C et l'ACS doivent faire l'objet d'une demande.

Dès lors que ces prestations nécessitent l'examen de la situation du demandeur et, notamment, de ses ressources, de sa situation de famille et, pour les allocations logement, de ses conditions de logement, le bénéficiaire potentiel doit compléter un dossier de demande.

Dans la plupart des cas, les caisses d'allocations familiales récupèrent néanmoins directement les informations relatives aux ressources des allocataires, afin d'automatiser le versement des prestations et de ne pas redemander certaines informations aux bénéficiaires.

4.2.5. Le RSA et les dispositifs d'accompagnement des jeunes : des dossiers détaillés à compléter

C'est pour l'attribution du RSA et des différents dispositifs d'accompagnement et de soutien au revenu des jeunes que les formalités sont les plus exigeantes.

Elles reposent en effet sur l'examen détaillé de la situation du demandeur, qui suppose d'obtenir des réponses sur ses conditions de vie, ses ressources et son patrimoine. En outre, les bénéficiaires du RSA, du CIVIS et de la Garantie Jeunes sont orientés, sauf exception, vers un parcours d'insertion, assorti, en règle générale, d'un accompagnement personnalisé (droits et devoirs le cas échéant formalisés dans un contrat).

L'accès au dispositif mobilise différents acteurs (missions locales, commissions Garantie Jeunes), qui évaluent la capacité du jeune à s'engager dans une démarche contractuelle et à respecter ses engagements. Le contingentement local de certains dispositifs (CIVIS, Garantie Jeunes) introduit une contrainte supplémentaire qui pèse sur l'instruction des dossiers.

• Des efforts récents visant à mieux articuler l'attribution du RSA et de la CMU-C et à examiner les droits des publics précaires

Les bénéficiaires du RSA ont accès de droit à la CMU-C. L'article L. 861-5 du code de la sécurité sociale attribue aux caisses d'allocations familiales un rôle de préinstructeur des demandes de CMU-C. Afin de permettre la dématérialisation des échanges entre CAF et caisses d'assurance maladie, le décret n° 2011-2096 du 30 décembre 2011 a enrichi l'outil @RSA, déjà existant au sein des CAF, en y insérant un module dont l'objet est le recueil des données relatives à la demande de CMU-C et leur transmission dématérialisée aux caisses d'assurance maladie pour les demandeurs dont les ressources sont présumées ne pas excéder le montant forfaitaire du RSA socle. Néanmoins, l'attribution de la CMU-C n'est pas systématique ; elle demeure subordonnée à une demande des intéressés.

La convention d'objectifs et de gestion conclue entre la CNAF et l'État, pour la période 2013-2017, prévoit d'instaurer 100 000 « *rendez-vous des droits* » auprès de publics ciblés, à l'occasion d'une demande de RSA ou à la suite d'événements générant de la vulnérabilité afin de les aider à accéder à l'ensemble de leurs droits potentiels.

La MSA a de son côté créé depuis 2007 un « *rendez-vous prestations* », pour permettre aux assurés d'atteindre la plénitude de leurs droits. Il s'agit de procéder à un examen de la situation sociale de certains assurés, notamment parce qu'ils sont précaires, jeunes installés ou ont connu un changement de situation familiale ou professionnelle. En 2013, ces rendez-vous ont surtout permis d'ouvrir des droits aux prestations en nature de l'assurance maladie, à la CMU-C et au RSA.

4.2.6. Des modalités diverses et parfois problématiques de prise en compte des ressources

Lorsque les droits à un dispositif ou à une prestation sont subordonnés à une condition de ressources, ces conditions peuvent différer, entre dispositifs ou prestations, en ce qui concerne la période de référence, ou les ressources retenues.

En ce qui concerne la période de référence, quatre modalités coexistent :

- l'année civile n - 2, pour les prestations familiales et de logement ;
- l'année civile n-1, pour la CMU de base et les prestations familiales ;
- les douze mois civils précédant la demande, pour la CMU-C et l'ACS ;
- les trois mois précédant la demande, pour le RSA.

En ce qui concerne les ressources retenues, les champs ne sont pas non plus définis de manière similaire :

- pour la CMU de base, c’est le revenu fiscal de référence qui est visé ;
- pour la CMU-C et l’ACS, une liste spécifique de ressources est exclue ;
- pour le RSA, les ressources sont spécifiquement énumérées ;
- pour les prestations familiales et de logement, des mécanismes d’abattement et de neutralisation existent, notamment en cas de chômage, ainsi que des mécanismes spécifiques d’évaluation forfaitaire des ressources.

Tableau 103 - Risques sociaux, prestations sociales et prise en compte des ressources

Risques et prestations	Conditions de ressources	Bases de ressources prises en compte
CMU de base	La personne ne paie pas de cotisation si ses revenus sont inférieurs à un certain plafond, ou si elle bénéficie de la CMU complémentaire (CMU-C), de l’aide à l’acquisition d’une complémentaire santé (ACS) ou du revenu de solidarité active (RSA) socle. Le plafond annuel de ressources qui détermine la gratuité ou non de l’affiliation à la CMU de base est fixé : – à 9 534 euros par foyer pour la période du 1^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014. – à 9 601 euros par foyer à compter du 1^{er} octobre 2014. Si les revenus dépassent ce plafond, le bénéficiaire paie une cotisation annuelle, égale à 8 % du montant des revenus dépassant le plafond.	Les revenus pris en compte correspondent au revenu fiscal de référence figurant sur l’avis d’imposition. À compter du 1^{er} janvier 2016, la cotisation sera calculée sur une année civile.
CMU-C	Plafond au 1^{er} juillet 2014 : Une personne : 8 645 euros Deux personnes : 12 967 euros	Les ressources prises en compte sont celles des douze mois civils précédant la demande. Elles doivent être inférieures à un plafond, fixé annuellement, et dont le montant varie en fonction de la composition du foyer. L’ensemble des ressources du foyer, imposables ou non imposables, est pris en compte, y compris certaines prestations familiales, allocations diverses, et revenus de capitaux placés. Le RSA, la prime d’accueil du jeune enfant ou l’allocation de rentrée scolaire ne sont pas pris en compte. Les avantages procurés par un logement sont pris en compte de façon forfaitaire, sur la base d’un « forfait logement » ajouté à leurs ressources. Les revenus d’activité perçus durant la période de référence, subissent un abattement de 30 % lorsqu’au moment de la demande, le demandeur est en situation d’interruption de travail supérieure à six mois pour longue maladie, de chômage indemnisé ou encore est sans emploi et perçoit une rémunération de stage de formation professionnelle.
ACS	Percevoir des ressources comprises entre le plafond d’attribution de la couverture maladie universelle (CMU) complémentaire et 35% au-delà, selon la composition du foyer.	Idem CMU-C
RSA	RSA socle, au 1^{er} janvier 2014 Une personne : 499,31 euros	Les ressources prises en compte sont la moyenne mensuelle des ressources perçues au cours des trois mois précédant la demande, à l’exception des prestations familiales qui sont considérées pour le mois en cours.

Risques et prestations	Conditions de ressources	Bases de ressources prises en compte
Prestations familiales	Dépend de la prestation	La déclaration des revenus N-2 (base ressources annuelle) permet à la CAF d'étudier les droits aux prestations du 1er janvier au 31 décembre de l'année en cours. Chaque année, la CAF récupère automatiquement les revenus déclarés auprès des impôts. La CAF prend en considération les revenus perçus en France et à l'étranger (salaires, allocations de chômage et indemnités journalières de sécurité sociale, pensions et retraites, revenus du patrimoine, charges déductibles...). Elle compare leur montant au plafond de ressources de la prestation concernée. Des mécanismes d'abattement et de neutralisation existent, notamment en cas de chômage. Lorsque la base ressources annuelle est égale à zéro ou inférieure à un certain montant, la CAF met en œuvre l'évaluation forfaitaire des ressources, qui consiste à reconstituer fictivement les ressources.

Source : IGAS.

Pour les prestations qu'elle verse, lorsque la base ressources de l'année n - 2 est égale à zéro ou inférieure à un certain montant et que la personne a, depuis, obtenu un emploi, la CAF met en œuvre une évaluation forfaitaire de ses ressources. Pour les salariés, les ressources effectivement prises en compte sont égales à 12 fois le salaire perçu le mois précédant celui de l'ouverture du droit ou le mois de novembre précédant son renouvellement, ce qui peut conduire à une évaluation élevée pour les salariés en travail discontinu, avec à la clé une réduction du montant voire l'exclusion du bénéfice des allocations. Pour les travailleurs indépendants, est appliqué un montant intégralement forfaitaire correspondant à 1 500 fois le SMIC horaire.

Plusieurs des dispositifs examinés peuvent concerner les mêmes bénéficiaires, par exemple la CMU, la CMU-C et les allocations logement. Ces différences dans la période de référence et dans la base de ressources retenues peuvent les dérouter et accroître leur incompréhension lorsque des indus leur sont réclamés.

Elles diminuent en outre les possibilités d'instruction commune des droits d'un assuré pour plusieurs prestations, en obligeant les services à redemander ses ressources.

Chapitre 16

Des pistes de réflexion pour simplifier et adapter la protection sociale des jeunes

L'ampleur du champ examiné et la diversité des propositions en débat conduisent à proposer un raisonnement en deux temps.

L'IGAS propose d'abord de mettre en débat des orientations générales qui constitueraient les lignes directrices de réformes à mener à moyen terme. Une approche de moyen terme s'impose en raison de l'importance en nombre et en contenu des réformes que ces orientations portent. Elle s'impose également compte tenu des contraintes liées à la situation des finances publiques, bien que des pistes de redéploiement financier soient identifiées pour contribuer au financement des mesures envisagées.

Des pistes propres à chacun des risques sociaux sont ensuite formulées. Elles s'inscrivent dans le cadre tracé par les orientations générales. Elles envisagent un éventail d'évolutions souhaitables pour renforcer la couverture sociale des jeunes et la rendre plus adaptée à leurs besoins, ce qui apparaît comme un enjeu central pour conforter leur adhésion au système de protection sociale et garantir ainsi sa pérennité.

Nombre de ces orientations appelleraient toutefois des précisions et des approfondissements, s'agissant en particulier de leur dimension financière, des gains ou des pertes qu'elles sont susceptibles d'engendrer pour les différentes catégories de ménages en termes de prestations ou de prélèvements obligatoires donc de leur acceptabilité, ou des charges de gestion qu'elles peuvent représenter pour les organismes de protection sociale. Elles sont, pour cette raison, présentées en fonction de leur simplicité potentielle de mise en œuvre ou, au contraire, de la profondeur des modifications qu'elles impliqueraient.

Ces deux temps de la réflexion sont complétés par un développement sur la conduite des réformes relatives à la protection sociale des jeunes.

1. Deux orientations générales mises au débat

Comme l'a montré le chapitre 15, le modèle français de sécurité sociale professionnelle et familialisée pose des problèmes à certains jeunes de 16 à 29 ans :

- son caractère professionnel peut les priver d'une couverture sociale ou de ressources minimales lorsqu'ils n'ont pas d'activité professionnelle, lorsque celle-ci n'est pas suffisante pour leur ouvrir des droits, lorsque celle-ci est faible et leur ouvre des droits insuffisants, lorsque celle-ci, heurtée entre statuts et secteurs professionnels, les conduit

à changer régulièrement de régimes avec tous les risques de rupture de droits qui en résultent ;

- son caractère familial, cadre subsidiaire du cadre professionnel, les laisse souvent dépendants de la couverture et des ressources d'un parent ou d'un conjoint, sans leur laisser le choix de l'autonomie et de la responsabilité, et prive des jeunes d'une partie de la protection sociale lorsqu'ils n'ont pas de conjoint ou de famille.

Deux orientations pourraient permettre de lever l'une et l'autre difficulté sur la durée.

1.1. Stabiliser les couvertures sociales des jeunes ayant des trajectoires professionnelles difficiles ou discontinues

Le rapport a mis en lumière, à plusieurs égards, les limites que rencontre, dans un système où de nombreux droits demeurent liés à l'exercice d'une activité professionnelle, la couverture sociale des jeunes connaissant des situations précaires ou ayant des parcours d'insertion discontinus. Le chapitre 15 a ainsi souligné que certains critères d'activité ou d'ancienneté, les droits associés à certains statuts et certaines modalités de calcul des prestations en espèces peuvent pénaliser les jeunes en insertion, en début de carrière ou connaissant des trajectoires heurtées.

Les évolutions engagées depuis plusieurs années ont déjà apporté des correctifs à ces règles, en aménageant les conditions d'activité préalable permettant l'accès aux différentes couvertures et en prenant en compte, par des dispositions spécifiques, les changements de situation, les périodes de chômage ou plus généralement les aléas de carrière.

Les droits sociaux associés au chômage indemnisé et aux contrats aidés ont ainsi été rapprochés de ceux des salariés.

Dans la période récente, les réformes des retraites de 2010 et 2014, en même temps qu'elles reculaient l'âge d'ouverture des droits ou allongeaient la durée de cotisation permettant l'obtention du taux plein, ont renforcé les mécanismes de solidarité s'appliquant, notamment, à l'apprentissage, aux périodes de chômage non indemnisé, aux stages et aux congés de maternité.

La même orientation a été suivie en matière d'assurance maladie, avec des conditions d'accès et de maintien des droits élargies en décembre 2013, y compris, en ce qui concerne les demandeurs d'emploi, pour les prestations en espèces.

C'est également la voie suivie par la réforme de l'assurance chômage de mai 2014, qui favorise la continuité des droits en cas d'activité réduite, et ouvre aux demandeurs d'emploi reprenant une activité professionnelle la possibilité de « recharger leurs droits ».

L'orientation proposée s'inscrit donc dans le prolongement de démarches déjà poursuivies s'agissant des assurances sociales de base, mais elle a une portée

plus importante et novatrice s'agissant des couvertures complémentaires, qui, tant dans le domaine des retraites que de la prévoyance collective, ont fait une place beaucoup plus limitée aux mécanismes de solidarité. Elle vise en particulier à porter les efforts sur les jeunes en situation précaire et sur ceux qui, lors de leur insertion professionnelle, alternent des périodes d'activité à temps plein ou temps partiel et de chômage.

Parmi les priorités recensées par l'IGAS, figurent ainsi :

- les avantages sociaux associés à certains statuts (bénéficiaires de certains dispositifs d'insertion, chômeurs non indemnisés, allocataires du RSA), dont les couvertures peuvent soit comporter des incertitudes, soit être très incomplètes ;
- l'amélioration de certaines couvertures de base, qui, soit prennent peu en compte les spécificités des jeunes en début de carrière (rentes d'accidents du travail et pensions d'invalidité), soit pourraient être assorties d'une plus grande universalité (indemnités journalières de maternité) ;
- le développement de dispositifs de solidarité améliorant les droits sociaux des jeunes au titre des couvertures complémentaires retraite et maladie : ces mécanismes doivent résulter de négociations entre les partenaires sociaux, au niveau interprofessionnel (retraites complémentaires, invalidité) ou au niveau des branches ou des entreprises (santé et incapacité), mais le caractère d'assurances sociales obligatoires des retraites complémentaires et les exonérations sociales et fiscales associées aux couvertures complémentaires collectives justifient que les pouvoirs publics puissent les inciter à aller plus loin en ce sens.

1.2. Poursuivre un objectif d'individualisation des avantages sociaux dans le cadre d'une « responsabilité partagée » entre le jeune et la société et viser l'accès des jeunes de plus de 18 ans aux dispositifs de droit commun

Les analyses de la partie 2, synthétisées dans le chapitre 15, conduisent à plusieurs constats. L'accès des jeunes à la protection sociale dépend simultanément des critères d'âge associés à la couverture de certains risques, de leurs statuts d'activité ou de leurs trajectoires professionnelles dans les cas où le primat de la référence professionnelle continue de prévaloir. Il dépend de leur position résidentielle ou familiale, dans les cas où les droits à prestations ne font pas référence à la seule situation des personnes, mais également aux caractéristiques et à la composition des foyers auxquels elles appartiennent.

Le rapport a en particulier montré la diversité des critères d'âge et de situation de famille qui président à l'accès individuel aux droits sociaux avant 25 ans, âge auquel les jeunes acquièrent le plus souvent l'intégralité de ces droits.

Des situations peuvent par exemple conduire à faire bénéficier des jeunes, quel que soit leur âge, d'une couverture sociale complète et individuelle (emploi salarié, chômage indemnisé mais aussi par exemple maternité). *A contrario*,

certains jeunes demeurent ayants droit de leurs parents¹⁵⁷ au-delà même de l'âge de 25 ans (étudiants rattachés à des assurés de régimes spéciaux par exemple). Outre la complexité de gestion qui en découle, l'âge auquel les jeunes deviennent assurés individuels en matière d'assurance maladie diffère de celui où ils peuvent demander la CMU-C. Par ailleurs, les jeunes de moins de 25 ans confrontés à des situations de chômage peuvent, selon les cas, bénéficier d'allocations d'assurance chômage, de dispositifs expérimentaux comme la Garantie Jeunes, et enfin, parfois, du RSA, mais dans des conditions limitatives et dont la cohérence n'apparaît pas clairement.

La situation est d'autant moins lisible que les dispositifs d'insertion par lesquels transitent les jeunes peuvent ouvrir droit à une couverture sociale plus ou moins large et complète. Comme l'ont indiqué nombre des personnes consultées par l'IGAS, les jeunes voient donc souvent la protection sociale comme un système complexe, dont le bénéfice peut ou non leur être ouvert pour des raisons peu compréhensibles.

Le maintien durable de cette « parcellisation » des droits et des situations paraît difficilement envisageable sur longue période. Le rapprochement de la couverture sociale des jeunes de plus de 18 ans des dispositifs de droit commun, sur la base d'une individualisation des avantages sociaux, apparaît donc comme une orientation souhaitable à moyen et à long terme. Cette orientation consisterait à permettre aux jeunes, à partir de l'âge de 18 ans, d'accéder à des garanties individuelles non dans le cadre de statuts particuliers mais par référence aux dispositifs de droit commun.

Dans cette perspective, la question du bénéfice éventuel de revenus de solidarité est particulièrement délicate. Un tel bénéfice peut intervenir soit lors de la première recherche d'emploi, soit en cas de perte d'emploi.

Deux questions se posent :

- Le traitement des périodes de formation initiale ou continue doit faire l'objet d'une réflexion particulière. La formation initiale peut dans une certaine mesure être considérée comme une période d'investissement. Donnant déjà lieu à une prise en charge collective au travers du subventionnement public des structures d'éducation. De plus, certains statuts de formation continue (alternance, stages de formation professionnelle) donnent lieu à rémunération. Cependant, certains jeunes en formation initiale connaissent des problèmes de ressources qui doivent être considérés de façon spécifique (au travers de mécanismes de bourses, de prêts, de rémunérations...). Leur situation mérite une réflexion d'ensemble, mais ce rapport ne l'aborde pas directement dans la mesure où il se concentre sur la situation des jeunes en cours d'insertion professionnelle.
- Il peut y avoir un risque que la garantie d'une prise en charge collective ne conduise à une plus grande sélectivité au regard des opportunités d'emploi. Il importe que cette sélectivité ne joue pas à l'encontre d'une insertion professionnelle réussie.

157 On rappelle que le projet de protection universelle maladie fera disparaître la situation d'ayant droit.

Dans cette perspective, un processus d'individualisation des droits et de rapprochement des dispositifs de droit commun, dès lors qu'il pourrait conduire au versement de revenus de solidarité, ne pourrait se concevoir que comme une « individualisation à responsabilité partagée » entre le jeune et la société.

Cette approche conduit à conditionner l'ouverture des droits simultanément à l'atteinte d'un âge de référence et, s'agissant de revenus de solidarité, à des actes concrets visant une insertion professionnelle effective, celle-ci étant accompagnée par la collectivité. Cet effort d'insertion pourrait se faire dans le cadre :

- d'un engagement bénévole ;
- d'une recherche d'emploi active et ouverte aux opportunités proposées, assimilable à celle existant dans le régime d'assurance chômage, pour continuer de bénéficier des prestations ;
- d'une formation continue, excluant tout abandon répété de formation et sanctionnée par une reprise rapide d'emploi ou l'accès à une qualification (en cas d'absence de qualification ou de formation précédente ne permettant pas de trouver un emploi).

La définition et les modalités de mise en œuvre de ces contreparties, qui reposeraient sur un dispositif de suivi rapproché des jeunes par un référent, devraient donner lieu à des travaux complémentaires.

L'engagement réciproque pourrait être formellement contractualisé, en prévoyant, d'une part, l'implication du jeune, son suivi et son contrôle, les sanctions éventuelles du non-respect des engagements et, d'autre part, l'engagement d'accompagnement et de revenu minimal de la collectivité nationale.

La construction d'une telle responsabilité partagée supposerait :

- d'avoir établi un bilan détaillé des causes de dysfonctionnement des mécanismes antérieurs prévoyant ce type de dispositif et de la mise en place récente du système de droits et de devoirs prévu par les bénéficiaires du RSA en capacité de travail ;
- d'avoir soigneusement pesé la possibilité de trouver un équilibre entre un certain degré de contrainte (par exemple, à l'acceptation d'un emploi proposé) et l'adaptation aux situations individuelles (un emploi non souhaité et inadapté conduira à une rupture) ;
- de s'assurer de l'adhésion des organismes publics chargés de la mise en œuvre de ces dispositifs à la notion même de responsabilité partagée et de leur capacité de gestion.

Une telle approche :

- ne retient pas l'idée d'allocation ou de dotation d'autonomie attribuable à tous les jeunes ;
- associe l'idée d'accès à un minimum social à la mise en œuvre concrète et effective d'un engagement d'insertion contractualisé entre le jeune et la société, donnant lieu à un suivi spécifique ;
- envisage d'ouvrir en priorité l'accès à des droits sociaux personnels impliquant des compléments de revenus aux jeunes en difficulté d'insertion qui ont quitté le système de formation initiale.

Cette idée de responsabilité partagée entre le jeune et la société semble à cet égard rencontrer l'opinion des jeunes rappelée dans le chapitre 13.

On précisera à cet égard :

- que l'individualisation des droits des jeunes de 18 à 25 ans ne préjuge pas l'éventualité d'une remise en cause du mode de calcul familialisé de certaines prestations, et donc de l'application de la notion de solidarité familiale au sein de notre système de protection sociale. Ce sont là des débats beaucoup plus larges qui concernent notamment la prise en compte des conjoints et de la composition des ménages, et très différents de la problématique de l'alternance erratique entre une couverture individualisée et une couverture familialisée des jeunes au gré de leurs statuts d'insertion ;
- que l'individualisation des droits des jeunes de 18 à 25 ans aurait des conséquences sur le périmètre des personnes à charge, avec des conséquences en matière sociale¹⁵⁸ et fiscale¹⁵⁹.

2. Les évolutions à envisager pour la couverture de chacun des risques sociaux

2.1. La couverture en base du risque maladie

L'orientation générale envisagée en matière d'individualisation progressive des droits sociaux des jeunes à partir de 18 ans aurait en premier lieu des implications sur leur âge général d'accès à la qualité d'assuré, de préférence à celle d'ayant droit. Elle n'a pas pour enjeu de leur ouvrir un droit à de nouvelles prestations en nature de l'assurance maladie. Celles-ci sont déjà généralisées à l'ensemble de la population. L'objectif est de clarifier l'affiliation des jeunes et de diminuer la complexité, fortement ressentie, des démarches à effectuer lorsque leur situation évolue.

Les obligations de mutations liées à la multiplicité des organismes gestionnaires de l'assurance maladie de base peuvent également engendrer des difficultés pour les assurés en cas de changement de statut scolaire ou professionnel, et peser de ce fait particulièrement sur les jeunes. C'est pourquoi quatre pistes, qui s'inscrivent dans un horizon temporel différent, pourraient être mises à l'étude.

Première piste

Les dysfonctionnements des mutuelles étudiantes ont été soulignés par plusieurs rapports. Mais, les organisations consultées par l'IGAS ont marqué leur attachement à un dispositif de ce type car, d'une part, ces structures sont gérées par et pour les jeunes et, d'autre part, elles permettent de mener des actions de prévention et de santé adaptées à ce public. Pour autant, ces organisations sont conscientes des difficultés actuelles, et admettent que des actions de prévention et de soins spécifiques sont à développer au bénéfice des jeunes dans

¹⁵⁸ Par exemple, sur le mode de calcul des allocations familiales, des allocations logement et du revenu de solidarité active.

¹⁵⁹ Variable selon les impositions, avec par exemple la sortie du jeune et de ses revenus du foyer fiscal des parents et la constitution du jeune en contribuable individuel avec acquittement éventuel d'impôt.

leur ensemble, et non des seuls étudiants. L'idée d'individualisation à responsabilité partagée concerne aussi à cet égard le bon entretien du capital santé.

Dans ce contexte, il serait envisageable de confier la gestion du régime étudiant de sécurité sociale au régime général, en prévoyant deux mécanismes spécifiques d'accompagnement :

- la création d'une commission de représentants des jeunes à la CNAMTS, qui aurait vocation à s'exprimer sur leurs besoins spécifiques ;
- la création d'un fonds destiné à des actions de prévention et de santé en faveur des jeunes, sur les orientations duquel la commission donnerait un avis chaque année.

Deuxième piste

La CNAMTS a développé au cours des dernières années plusieurs procédures qui permettent de récupérer directement des données administratives auprès de leur producteur et d'optimiser le traitement de ces données : optimisation du traitement des DADS ; accélération du traitement des données reçues de Pôle emploi relatives aux chômeurs indemnisés ; protocole d'échanges sur le chômage non indemnisé en perspective avec Pôle emploi. La déclaration sociale nominative (DSN) permettra également de disposer plus rapidement des informations concernant la situation professionnelle de l'assuré susceptibles de modifier sa situation pour l'assurance maladie.

Un bilan des informations encore demandées à l'assuré pourrait être réalisé, afin d'étudier l'opportunité d'en **remplacer certaines par une récupération directe auprès d'un organisme**. Ces analyses devraient en particulier s'intéresser aux jeunes assurés qui, confrontés à des démarches complexes, n'en perçoivent pas nécessairement l'urgence ni la nécessité.

Troisième piste

Par ailleurs, l'IGAS a constaté qu'une des sources de complexité pour les assurés et les organismes réside, malgré les approfondissements des démarches de maintien de droits, dans la gestion des changements de statuts et de situations. Ceux-ci appellent des démarches importantes et des vérifications régulières. La complexité s'accroît quand l'intéressé relève successivement de régimes différents.

Or, deux évolutions majeures sont intervenues : l'harmonisation progressive des prestations en nature de l'assurance maladie et la mise en place de la couverture maladie universelle de base.

Ce contexte justifierait **de développer**, comme c'est déjà le cas pour plusieurs régimes, **une gestion de l'intégralité des comptes des assurés par la CNAMTS** via un système d'information unique. Cette solution, tout en supprimant les formalités liées aux mutations pour les assurés, maintiendrait le rôle actuel d'interface des différents régimes vis-à-vis d'eux, ainsi que leur implication dans le développement d'actions de prévention adaptées à des situations professionnelles spécifiques.

Quatrième piste

Au-delà, **un droit universel aux prestations en nature de l'assurance maladie, détaché du statut d'activité, pourrait être reconnu**, comme cela a été fait en matière de prestations familiales, et ouvert aux assurés à titre individuel à partir de 18 ans ¹⁶⁰. Cette réforme avait été envisagée en 1995-1996 au moment de l'élaboration du plan Juppé, dans le cadre d'un projet d'assurance maladie universelle qui aurait harmonisé les droits et les efforts contributifs des différentes catégories socioprofessionnelles, procédé à une intégration financière progressive des régimes d'assurance maladie, et déconnecté l'ouverture des droits du versement de cotisations au profit d'un critère de résidence. Cette réforme n'aurait plus aujourd'hui de conséquences en termes de contenu des droits sociaux, dont l'universalité est déjà reconnue en matière d'assurance maladie de base, mais, s'agissant des jeunes, permettrait de simplifier leur affiliation et de leur éviter des mutations entre régimes lorsqu'ils connaissent des mobilités entre les situations d'étudiants, d'actifs et d'ayants droit.

Dans le cadre d'un régime unique au titre des prestations maladie en nature, les régimes d'assurance maladie de base, autres que le régime général, seraient alors appelés à continuer à gérer les prestations en espèces de leurs assurés qui renvoient à une technique administrative (un calcul en fonction des derniers revenus professionnels) totalement différente du remboursement des prestations en nature.

Le régime unique d'assurance maladie pour les prestations en nature pourrait enregistrer les assurés à titre individuel dès 18 ans, pour faire coïncider la majorité civile et la majorité sociale, et donc couvrir les jeunes indépendamment de leur famille. Cette individualisation des droits serait ici une individualisation responsable caractérisée par un renforcement de l'information des jeunes sur les comportements susceptibles de nuire à la santé et une forte socialisation du risque justifiée par sa nature.

2.2. La couverture complémentaire du risque maladie

Tout d'abord ¹⁶¹, l'évaluation de l'impact, pour les jeunes comme pour l'ensemble de la population, de la généralisation des couvertures complémentaires santé et des nouvelles modalités de sélection des contrats éligibles à l'ACS revêt un caractère prioritaire. Cette généralisation rend souhaitable la mise en place dans des délais rapides d'un dispositif de suivi-évaluation suffisamment large et ambitieux, portant à la fois sur les négociations et les accords conclus au niveau des branches et des entreprises, sur la mise en œuvre éventuelle de mécanismes de solidarité, et sur le contenu précis des dispositifs de santé et de prévoyance mis en place au bénéfice des différentes catégories de salariés.

Cette évaluation devrait comprendre une observation particulière de la situation des jeunes, s'agissant notamment des clauses d'ancienneté, de l'utilisation des possibilités de dispenses d'affiliation ou de l'évolution du prix des contrats individuels qui leur seront proposés en dehors de l'accès à ces couvertures

¹⁶⁰ Voir le projet de protection maladie universelle envisagé dans le cadre du PLFSS pour 2016.

¹⁶¹ Comme indiqué dans l'orientation générale n° 1.

collectives. De la même façon, la capacité qu'aura la sélection des contrats éligibles à l'ACS à favoriser effectivement la souscription de contrats « de base » par les jeunes, notamment les jeunes chômeurs ou ayant des parcours discontinus devra être particulièrement analysée, ainsi que ses conséquences sur la mutualisation de l'ensemble des contrats individuels.

Ensuite, dans le cadre de la démarche permettant de parvenir à une individualisation progressive de leurs droits sociaux, l'accès des jeunes de 18 à 25 ans à la CMU-C et à l'ACS, indépendamment de leur famille, revêt une importance particulière. Il pourrait constituer une première étape pour permettre aux jeunes concernés de bénéficier d'une couverture sociale propre, et/ou aller de pair avec l'individualisation de leur couverture maladie de base. Il sera plus loin proposé d'harmoniser les bases ressources retenues pour la CMU-C et l'ACS et celles des prestations familiales et de logement, afin d'améliorer la lisibilité de ces prestations et d'accroître les possibilités d'instruction automatique des droits des assurés.

Concernant l'accès à ces dispositifs, l'IGAS a pris acte des actions entreprises par les organismes de protection sociale pour le faciliter, notamment par la voie d'échanges de données. Dans la continuité de ces évolutions, compte tenu des problèmes spécifiques rencontrés par certains jeunes, **des actions de simplification et d'automatisation particulières pourraient être développées**, tant par les organismes d'assurance maladie que par les organismes dispensateurs de prestations sociales (au premier chef pour le RSA et la Garantie Jeunes).

De même, dans la lignée des actions à développer pour assurer l'information des jeunes et faciliter leur accès aux droits sociaux, **la mise en œuvre de modalités d'accompagnement adaptées aux jeunes qui ignorent ou ont des difficultés à faire valoir leurs droits à la CMU-C ou à l'ACS est un enjeu spécifique, et devrait être fortement développée**. Il serait utile d'y associer systématiquement des mécanismes d'information et d'orientation leur permettant d'accéder à un suivi sanitaire, à des actions de prévention, et à des soins à tarifs opposables.

Par ailleurs, s'agissant des couvertures collectives, et en fonction de l'avancée du processus de généralisation, **des incitations supplémentaires pourraient être mises en œuvre pour que les branches développent à hauteur suffisante, en usant de leur faculté de recommandation, des mécanismes de solidarité ouvrant des droits non contributifs à certaines catégories de salariés**. L'enjeu est de permettre un accès effectif aux garanties complémentaires santé et prévoyance des apprentis et des salariés de faible ancienneté ou à temps partiel, sans qu'ils aient à supporter des contributions importantes les conduisant à demander des dispenses d'adhésion.

2.3. La couverture des risques accidents du travail et invalidité

La couverture du risque accidents du travail et maladies professionnelles est spécifique en ce qu'elle est, par nature, intrinsèquement liée à l'activité professionnelle et concerne, à titre principal, les salariés.

L'IGAS a constaté que certains jeunes en activité disposent d'une couverture incertaine au titre des AT-MP : cette incertitude est liée à d'éventuelles difficultés de gestion (acquiescement des cotisations pour les jeunes relevant du CIVIS ou de la Garantie Jeunes ou lourdeur de la gestion des élèves en établissements professionnels par exemple) ou aux modalités de couverture prévues pour certaines catégories particulières rattachées au régime général.

En outre, l'IGAS a pris acte des actions de prévention engagées, notamment dans le cadre de la COG de la CNAMTS, par les branches d'activité et par les DIRECCTE. Mais elle constate qu'il n'existe pas de ligne directrice globale ni d'actions suivies et évaluées au bénéfice des jeunes.

Les mesures ciblant spécifiquement les jeunes devraient être sensiblement développées. **L'intensification de démarches spécifiques de prévention des risques pourrait ainsi être prévue à destination des jeunes ou de populations cibles au sein desquelles les jeunes sont fortement représentés** (salariés intérimaires, secteurs à sinistralité élevée recourant de façon importante à des jeunes actifs).

S'agissant des prestations en espèces, et à la fois en ce qui concerne les rentes d'accidents du travail-maladies professionnelles et les pensions d'invalidité, la logique de référence systématique à l'activité professionnelle peut de plus pénaliser les jeunes à deux titres.

D'une part, les trajectoires discontinues de certains d'entre eux peuvent, en cas de sinistre, les conduire soit à ne pas être couverts, soit à disposer de montants extrêmement réduits d'indemnisation.

D'autre part, les dispositifs sont issus de la logique de réparation forfaitaire qui ne prend en compte que les salaires perçus par les assurés : cette approche est particulièrement pénalisante pour les jeunes en début de carrière qui, par définition, se voient indemnisés sur la base de leur salaire de début de parcours.

Les effectifs concernés sont relativement peu importants, mais il serait souhaitable de mieux intégrer la spécificité des jeunes dans les couvertures offertes face au risque d'accident ou d'invalidité.

Plus largement, il serait souhaitable **d'expertiser** :

- **les conditions permettant de garantir une indemnisation suffisante en cas d'activité professionnelle de courte durée ou de faibles rémunérations (par exemple hausse du montant plancher versé) ;**
- **la prise en compte de la « perte de chance » dans le calcul des rentes et des pensions versées aux jeunes en considérant l'âge de la victime dans le calcul de la réparation.**

Ces perspectives ne sauraient être disjointes d'une réforme globale du risque AT-MP que ses enjeux doctrinaux et financiers n'ont pas permis d'envisager jusqu'à présent.

2.4. La couverture des charges de maternité

L'une des spécificités de la couverture des charges de maternité est de conférer à la future mère une couverture sociale complète. Toutefois, les travaux de l'IGAS ont mis en évidence certaines limites non souhaitées dans les prestations accompagnant la maternité et la cessation d'activité après la naissance d'un enfant.

Tout d'abord, dans certains cas minoritaires, de futures mères peuvent, malgré l'assouplissement des conditions d'activité professionnelle antérieure, ne pas bénéficier d'une indemnisation au titre de la maternité et, en raison de leur indisponibilité, se voir suspendre leur droit à indemnisation du chômage. Les intéressées doivent alors demander le RSA pendant quelque temps, avant de bénéficier à nouveau des allocations de chômage. **Il importerait que ces trajectoires particulières soient considérées dans les modalités d'indemnisation.**

Au-delà, l'IGAS a constaté la grande variété des prestations offertes par les différents régimes dans le cadre de l'indemnisation des périodes de congé de maternité. Cette diversité est combinée à des niveaux très variables d'indemnisation. Les ménages à faibles ressources peuvent bénéficier de versements limités. Certains peuvent ne pas bénéficier d'indemnisation. **Il serait cohérent de faire converger les différentes prestations et simultanément d'instaurer des indemnités minimales liées à l'indisponibilité pour cause de maternité.**

S'agissant enfin des prestations accompagnant, au-delà de la période de maternité, l'interruption totale ou partielle d'activité de l'un ou de l'autre parent, il a été observé que ces interruptions peuvent, lorsqu'elles ont une durée importante, entraîner des effets négatifs sur la trajectoire professionnelle en particulier des jeunes femmes peu diplômées ou peinant à s'inscrire dans l'emploi durable. Le Haut conseil de la famille (HCF)¹⁶² a, à cet égard, souligné à plusieurs reprises **la nécessité de mieux accompagner les parents à l'issue de ces périodes d'inactivité.**

2.5. La couverture du risque chômage

Le rapport a souligné dans son chapitre 8 **la nécessité d'une évaluation large, et menée dans un cadre indépendant, des effets de la convention d'assurance chômage de 2014 sur la situation des jeunes demandeurs d'emploi.** L'attention devrait notamment porter sur l'évolution du montant et de la durée de leurs droits à indemnisation, sur la lisibilité qu'ont pour eux ces nouvelles règles, mais aussi sur leurs incidences en termes d'optimisation des comportements et **de développement du recours aux emplois à durée déterminée ou intermittents qui concernent particulièrement les jeunes.**

Dans le cas où les évaluations conduites mettraient en évidence une corrélation entre les dispositions du régime d'assurance-chômage et le développement du recours à ce type d'emplois, la réflexion pourrait, au regard d'études sur l'impact de la nature des contrats mobilisables sur le volume des offres,

162 HCF, *Problématiques et voies de réformes du complément de libre choix d'activité*, note du 18 février 2010.

conduire à des mesures correctrices. La Cour des comptes a par exemple suggéré la réintroduction d'un plafond de cumul entre allocations et rémunération des activités réduites, ou un renchérissement du coût du recours aux emplois à durée limitée, en développant, dans le prolongement du dispositif introduit en 2013, la modulation des contributions chômage.

Si, grâce à la réforme de 2009, environ 100 000 jeunes ont actuellement des droits à l'assurance chômage qu'ils n'auraient pas eu avec la législation précédente, les situations des jeunes chômeurs qui n'ont pas constitué de droits (primo-demandeurs) ou n'ont acquis que des droits très courts sont susceptibles de poser des problèmes sociaux importants, notamment lorsqu'ils ont moins de 25 ans et ne peuvent, sauf exceptions, basculer vers le RSA.

Les solutions pour y remédier pourraient s'inscrire dans le cadre d'une « individualisation à responsabilité partagée » telle qu'elle a été définie ci-dessus. Elles pourraient prendre diverses formes, par exemple :

- une aide spécifique aux chômeurs en fin de droits, limitée dans le temps, mais à des conditions d'activité plus souples que celles de droit commun ;
- la création d'une prestation forfaitaire du type de l'allocation d'insertion, qui existait jusqu'en 1992 au bénéfice des jeunes primo-demandeurs d'emploi, et dont l'idée avait été évoquée par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail ;
- le bénéfice d'un revenu de solidarité (*cf. infra*).

Le fait que le chômage des jeunes et sa durée soient particulièrement sensibles à la conjoncture économique rend particulièrement délicate pour cette population la question de la correcte articulation de l'indemnisation des demandeurs d'emploi entre régime d'assurance et solidarité nationale. Le partage pose de multiples questions (niveau et continuité des droits, couverture financière en fonction du cycle économique...), qui dépassent l'objet du présent document.

De façon plus technique enfin, l'IGAS souligne les éléments suivants.

Tout d'abord, deux problèmes de gestion sont susceptibles de peser sur l'accès des jeunes aux droits sociaux. Les pratiques de Pôle emploi concernant l'inscription et l'indemnisation des étudiants salariés se retrouvant au chômage ne semblent pas toujours homogènes : comme l'a signalé le sénateur Yves DAUDIGNY, ils peuvent se voir refuser l'inscription à Pôle emploi en catégorie A, B ou C au motif qu'ils ne sont pas immédiatement disponibles, se trouvant de fait privés du bénéfice des droits aux allocations de chômage qu'ils ont acquis antérieurement. Or, l'organisation de leurs études peut leur laisser le temps d'occuper un emploi, notamment à temps partiel, ce qui impliquerait que les pratiques soient clarifiées en la matière.

Par ailleurs, certaines réformes (validation des périodes de chômage au titre de la retraite) reposent sur la connaissance de la situation des chômeurs non indemnisés. Actuellement, pour que ces périodes soient prises en compte, il appartient à l'assuré d'en apporter lui-même la preuve, y compris lorsqu'elles remontent à des dates éloignées. Il n'existe aucun dispositif de transmission des données relatives à cette population entre organismes (de type DADS), ni

de conservation de celles-ci dans la durée (au-delà des données conservées par Pôle emploi pendant dix ans). Seuls les chômeurs indemnisés donnent lieu à une telle démarche. Ce problème concerne tant les jeunes qui devront, dans plusieurs années, justifier de leurs passages par le chômage pour bénéficier d'une validation de trimestres au titre de la retraite, que l'ensemble des chômeurs non indemnisés, avec pour objectif de faciliter leur accès à la protection sociale.

Il serait ainsi utile **d'assurer des échanges d'information (de type DADS) concernant les chômeurs non indemnisés et de clarifier les pratiques d'inscription et d'indemnisation par Pôle emploi des étudiants ayant été salariés et devenus demandeurs d'emploi.**

2.6. La couverture des charges de famille et de logement

2.6.1. L'allocation de soutien familial

Des propositions spécifiques ont été présentées par le HCF concernant le bénéfice de l'ASF par les parents isolés assumant seuls la charge d'un enfant, notamment :

- le versement d'un différentiel d'allocation pour éviter l'exclusion du bénéfice de l'ASF des parents qui perçoivent une pension alimentaire qui lui est inférieure, dont le coût a été évalué à 43 M € ;
- le réexamen de la mise en œuvre de l'abattement du montant de l'ASF appliqué au RSA lorsque l'allocataire n'engage pas de poursuites auprès du débiteur d'une pension non versée.

2.6.2. Les allocations logement

La mission de l'IGAS effectuée en 2012¹⁶³, comme le HCF en 2013¹⁶⁴, ont envisagé plusieurs pistes relatives aux allocations logement, susceptibles de bénéficier en large part aux jeunes en situation d'insertion ou aux revenus modestes. Il a en particulier été proposé :

- le versement de l'aide dès le premier mois d'entrée dans les lieux ;
- **la revalorisation des loyers plafonds**¹⁶⁵, pour maintenir la capacité solvabilisatrice des aides et l'amélioration de la prise en compte des charges locatives ;
- le plafonnement des taux d'effort des locataires (hors étudiants) bénéficiant d'une aide personnelle au logement à un pourcentage de 25 % ou 30 %, en majorant les aides attribuées aux allocataires dont le loyer se situe entre 120 % et 180 % des loyers plafonds ;
- l'adaptation du montant des aides à l'hétérogénéité géographique des loyers (révision des zones 1, 2 et 3), et aux écarts qui se sont creusés

¹⁶³ B. Guillemot, M. Guilpain, O. Veber, *ibid.*

¹⁶⁴ HCF, *La Réduction des taux d'effort abusifs supportés par les locataires modestes*, rapport de septembre 2013.

¹⁶⁵ La mission d'évaluation de la politique publique du logement de 2014 propose de gager cette mesure par un écrêtement progressif du montant de l'aide en fonction du taux d'effort.

entre parc privé et parc social, qui pourrait impliquer l'institution de barèmes différenciés.

Ces mesures sont toutefois assorties de coûts importants¹⁶⁶ que ne gageraient pas les redéploiements internes aux aides au logement que sont notamment :

- **l'institution d'une option pour les étudiants entre le bénéfice de l'ALS et le rattachement au foyer fiscal de leurs parents, avec des exceptions pour ceux qui poursuivent des études dans une autre agglomération et pour les étudiants boursiers¹⁶⁷ ;**
- l'écêtement progressif du montant de l'aide perçue en fonction du taux d'effort ;
- le resserrement des critères d'éligibilité des logements aux aides ;
- la réforme des dispositifs de neutralisation et abattement dans la prise en compte des ressources des allocataires ;

Si ces mesures étaient poursuivies, elles devraient donc être financées par des redéploiements venant d'autres volets de la dépense publique en faveur du logement ou bien d'autres risques sociaux.

La question de l'affectation prioritaire de ressources rares à la couverture de tels ou tels risques sociaux, question sur laquelle on reviendra en conclusion, se pose particulièrement en l'espèce.

2.7. Les *minima* sociaux et le soutien au revenu des jeunes en difficulté

Le taux important de non-recours au RSA activité et l'annulation par le Conseil constitutionnel de la réduction progressive des cotisations sociales au bénéfice des salariés modestes ont motivé l'annonce par le gouvernement d'une fusion entre le RSA activité et la PPE, avec une application au 1^{er} janvier 2016.

Cette fusion se traduirait par la mise en place d'un nouveau dispositif de prime d'activité versé par les CAF, dont le montant serait figé sur trois mois et auquel les jeunes travailleurs de moins de 25 ans seraient éligibles.

Les conditions concrètes de mise en œuvre de ce nouveau dispositif, qui doivent être décidées courant 2015, auront une importance cruciale s'agissant de son impact sur les jeunes exerçant une activité faiblement rémunérée (taux de recours, portée). Les points les plus importants concernent la procédure de demande de la prestation, ses conditions d'accès (cas des apprentis et des étudiants, mode de prise en compte des revenus individuels et familiaux...), et les seuils de rémunération d'activité déterminant l'entrée et la sortie du dispositif.

À moyen terme, et dans le cadre du principe « d'individualisation à responsabilité partagée » développé ci-dessus, plusieurs évolutions plus systématiques pourraient être étudiées.

¹⁶⁶ Ces coûts ont été estimés par le HCF entre 1,1 Md€ et 1,4 Md€.

¹⁶⁷ D'après les évaluations effectuées par la CNAF, une telle mesure pourrait se traduire de la part des familles par une recherche d'optimisation entre le rattachement fiscal, d'une part, et le bénéfice d'une aide au logement complété par la déclaration d'une pension alimentaire ouvrant droit à déduction fiscale, d'autre part, ce qui pourrait limiter les économies réalisées à environ 120 M€.

Une première piste est celle du **développement et de la généralisation de la Garantie Jeunes dès lors qu'elle aurait fait l'objet d'une évaluation favorable**. On rappelle que l'expérimentation de la Garantie Jeunes est suivie par un comité d'évaluation présidé par Jérôme GAUTIÉ. Son extension a été annoncée par le gouvernement à l'automne 2015.

On aurait alors, par le biais de ce dispositif, une couverture élargie du soutien financier aux jeunes n'ayant pas de revenus d'activité ou n'en ayant que de très faibles, les autres pouvant bénéficier du mécanisme de complément d'activité mentionné ci-dessus. D'après une évaluation de la DGCS, le coût de la Garantie Jeunes pour 100 000 bénéficiaires (objectif annoncé par le gouvernement à l'horizon 2017) avoisinerait 592 M€ en année pleine, et serait porté à 889 M€ si le dispositif était élargi à l'ensemble des jeunes remplissant les conditions potentielles d'accès (de l'ordre de 150 000 en année pleine, mais sans doute plus les premières années de mise en œuvre). La couverture d'un tel coût nécessiterait des économies concernant d'autres transferts sociaux.

Cette généralisation pourrait s'accompagner d'une harmonisation du mode de prise en compte de la situation et des ressources des jeunes éligibles au RSA et de ceux auxquels est proposée la Garantie Jeunes, y compris en termes de cumul temporaire avec une rémunération d'activité.

Si une telle évolution était retenue, il serait à plus long terme cohérent de s'interroger sur la coexistence des deux dispositifs de la Garantie Jeunes et du RSA socle. Une intégration poserait toutefois la question de la nature et de la portée de la contractualisation entre le bénéficiaire et la collectivité. Cette question a été évoquée ci-dessus s'agissant des jeunes (individualisation à responsabilité partagée) ; elle peut se poser différemment en cas de dispositif unique. Elle supposerait en tout état de cause d'expertiser des pistes qui dépassent le cadre du présent rapport.

Une estimation du coût de **l'ouverture du RSA aux moins de 25 ans non étudiants et non fiscalement rattachés au foyer de leurs parents**, réalisée par la DREES en 2012, avait fait apparaître des coûts potentiels très importants, au minimum de 1,5 Md€ à 3 Md€ selon les hypothèses de taux de recours au dispositif. Mais cette évaluation était fondée sur les critères d'admission généraux applicables aux plus de 25 ans, alors que des mécanismes d'admission et d'accompagnement spécifiques devraient permettre une régulation beaucoup plus étroite du dispositif. En tout état de cause, des arbitrages seraient là encore nécessaires pour envisager cette évolution sans accroître la dépense publique.

Cette proposition serait alternative à la création d'une prestation de solidarité permettant d'indemniser, au titre du chômage, les jeunes demandeurs d'emploi n'ayant pas constitué de droits ou acquis des droits trop courts pour leur permettre de bénéficier de l'assurance chômage (voir ci-dessus).

2.8. La couverture retraite

Différents textes et, dernièrement, la loi du 20 janvier 2014, ont créé des possibilités de valider des périodes pour la retraite, ou de les racheter. Cette possibilité nécessite parfois un acte positif de la part du jeune : le chômage non

indemnisé en début de carrière ne pourra être validé, dans la limite de 6 trimestres, que si le jeune s'est effectivement inscrit à Pôle emploi. Parfois, elle exige une démarche qui doit être exercée dans une période déterminée : dix ans pour le rachat des années d'études à des conditions intéressantes, deux ans pour faire valider deux trimestres de stages accomplis durant les études.

Or, beaucoup de jeunes ignorent ces possibilités. Cela peut en partie expliquer l'insuccès des mesures de rachat de trimestres ou de points instaurées en 2003. **Une information, voire un mécanisme d'alerte, est donc indispensable pour qu'ils soient en mesure d'utiliser les droits créés à leur intention.** Les conventions de stage pourraient par exemple comporter systématiquement la mention de la possibilité de cotiser pour valider deux trimestres.

De manière plus profonde, on a précédemment souligné que les dispositions en faveur des jeunes comportent des limites :

- en l'état actuel, tous les assurés nés à compter de 1973 ne pourront pas bénéficier de plusieurs mesures favorables de la loi du 20 janvier 2014, comme la prise en compte des périodes de stage ou la validation de l'ensemble des trimestres d'apprentissage, alors qu'ils devront cotiser 43 ans pour obtenir une retraite à taux plein ;
- plusieurs dispositifs de correction des aléas de carrière (parcours discontinus ou entrée tardive dans la vie active) existent dans les régimes de retraite de base. Les jeunes qui bénéficient de ces mesures n'acquiescent cependant pas de points au titre des retraites complémentaires, dans la mesure où ces mécanismes n'ont pas ou peu d'équivalents dans ces régimes.

La correction de ces limites au profit des jeunes serait à l'évidence coûteuse. Elle supposerait des choix sociaux afin de ne pas dégrader le solde des régimes.

2.9. Harmoniser et adapter les modalités de prise en compte des ressources des jeunes pour l'ouverture des droits à prestations

D'après les enquêtes du CEREQ, de plus en plus de jeunes connaissent, au cours de leurs périodes d'insertion et de transition vers l'autonomie, des trajectoires discontinues. Or, les modalités d'appréciation des ressources des assurés peuvent les fragiliser lors de ces changements de situation. La démarche proposée vise à harmoniser et, le cas échéant, à adapter les règles applicables. Ces aménagements, qui sont susceptibles de concerner l'ensemble des bénéficiaires de prestations, ont, pour plusieurs d'entre eux, déjà été précédemment proposés par plusieurs rapports.

En premier lieu, les ressources prises en compte pour l'accès à la CMU-C et à l'ACS sont celles des douze mois civils précédant la demande, alors que ce sont celles de l'année civile $n - 2$ qui sont prises en considération pour l'attribution des prestations familiales et de logement.

Les champs des ressources ne sont pas non plus définis de manière similaire, alors que les aides à la couverture santé et les allocations logement concernent pour une large part le même type de public.

L'harmonisation de leurs bases ressources, selon des modalités à étudier, permettrait d'accroître la lisibilité de ces prestations et les possibilités d'instruction automatique des droits des assurés.

De plus, dans la lignée des propositions présentées par la mission de l'IGAS de 2012 sur l'évaluation des aides personnelles au logement¹⁶⁸, le présent rapport a en particulier souhaité reprendre les recommandations concernant **la prise en compte des ressources des allocataires de la branche famille** et visant à :

- aligner les dates d'effet des mesures d'abattement et de neutralisation sur le mois où le changement a eu lieu (avec un coût estimé d'environ 10 M€) et ne prendre au contraire en considération les changements défavorables qu'à l'issue d'un délai de prévenance après leur survenue (pour un coût compris pour un délai de 3 mois entre 230 M€ et 390 M€), en assurant une information préalable des allocataires ;
- supprimer le mécanisme de l'évaluation forfaitaire de ressources pour les jeunes nouvellement en emploi ou le limiter aux seuls contrats à durée indéterminée ; le coût de cette mesure a été estimé par la DSS entre 62 M€ et 73 M€, selon l'option choisie.

Les considérations de gage financier du surcoût exposées à l'occasion des développements sur la politique du logement s'appliquent naturellement en l'espèce.

2.10. Développer l'information des jeunes sur la protection sociale afin de leur permettre d'exercer leurs droits

Les auditions et les analyses conduites par l'IGAS lui ont permis de mesurer la connaissance réduite qu'ont les jeunes du système de protection sociale, de la nature des couvertures qu'il offre et, enfin, des modalités concrètes d'exercice de leurs droits. Si les actions d'information, d'orientation et d'accompagnement menées en direction des jeunes nécessitent d'être analysées en tant que telles, une démarche plus résolue devrait être conduite afin de sensibiliser les jeunes à la protection sociale et aux droits dont ils disposent. Les formations initiales, tant au lycée qu'en enseignement supérieur, pourraient utilement être enrichies sur ce point, à l'instar des démarches de prévention des accidents du travail mises en œuvre dans certains établissements professionnels. La journée « Défense et citoyenneté » pourrait aussi comporter un temps qui y serait consacré.

Ces actions doivent être assurées à des moments clefs, et en particulier au cours de la période où chaque jeune acquiert des droits et devient, progressivement, un assuré social. Le premier contact concernant tous les jeunes et la

¹⁶⁸ B. Guillemot, M. Guilpain, O. Veber, *Évaluation des aides personnelles au logement*, rapport de synthèse, mai 2012.

protection sociale est assuré, à leur 16^{ème} anniversaire, par l'assurance maladie. Cette opportunité pourrait être utilisée pour sensibiliser les jeunes sur le fonctionnement du système de protection sociale. Par ailleurs, des actions d'information et d'accompagnement spécifiques seraient à envisager concernant l'accès à la CMU-C et à l'ACS et les droits à la retraite.

Les courriers envoyés par l'assurance maladie aux jeunes de 16 ans

À 16 ans, le jeune ayant droit d'un parent affilié au régime général reçoit deux courriers lui demandant des informations afin d'émettre sa carte Vitale et de connaître son médecin traitant. Pour la grande majorité des jeunes, c'est le premier contact avec un organisme de sécurité sociale. Or les courriers sont courts et précis, mais n'informent pas les jeunes sur le système de sécurité sociale, ni sur son mode de fonctionnement, ni sur les valeurs qui le fondent. Ces courriers placent leurs destinataires dans une position d'utilisateurs du système, sans leur en avoir expliqué préalablement les origines et les finalités.

Quels que soient les efforts d'information accomplis, ils ne constitueront toutefois qu'un pis-aller dans un système de protection sociale extrêmement complexe dont le rapport rend compte. **L'ardente obligation de simplification du droit est ici maximale.**

3. La conduite des réformes

Quels que soient les choix qui seront opérés, il est probable que des réformes pour la protection sociale des jeunes continueront à être menées. Six remarques de méthode sont ici nécessaires.

3.1. Des réformes progressives mais ordonnées par deux grandes orientations

Deux voies peuvent être envisagées pour la mise en œuvre des réformes proposées : celle d'éventuelles réformes « systémiques », ou celle de réformes plus progressives de la protection sociale.

La première voie, qui consisterait à procéder à un réexamen d'ensemble des liens entre travail, situation familiale et protection sociale et/ou de l'organisation de cette dernière, apparaît, à l'examen, assortie de multiples inconnues comme on l'a analysé au chapitre 14. Alors même qu'elles sont parfois présentées comme une réponse prioritaire aux besoins des jeunes, ces réformes auraient une incidence difficile à apprécier sur la protection sociale des moins de 30 ans. En effet, elles ont surtout été présentées sous la forme d'orientations de principe, avec des options qui pourraient se révéler très différentes dans leurs modalités et dans leur mise en œuvre.

La deuxième voie est celle de démarches plus progressives, dont il est probable qu'elles soient privilégiées à l'avenir. C'est la voie choisie depuis une vingtaine d'années dans le cadre de processus de changements continus, qui ne visaient

le plus souvent pas spécifiquement les jeunes, et ce compte tenu du rythme des décisions politiques et de la faiblesse des marges de manœuvre budgétaires. Ces deux paramètres rendent difficile l'adoption de mesures entraînant des coûts importants et conduisent généralement à des ajustements réguliers.

L'écueil de cette deuxième voie est que les logiques des mesures restent difficilement lisibles, voire que certaines remettent en cause, au gré de décisions au fil de l'eau, les objectifs cibles envisagés par ailleurs.

Si les objectifs de stabilisation et d'individualisation des droits des jeunes évoqués au point 1 étaient retenus comme lignes directrices par les pouvoirs publics, il importerait donc de les réaffirmer périodiquement et de les décliner sur plusieurs années, en fonction des disponibilités financières, en procédant à un suivi public et régulier de leur avancement. Il importerait également de ne pas adopter dans l'intervalle des mesures qui viendraient contredire ces orientations, par exemple en ce qui concerne l'âge des enfants à charge en matière de quotient ou de prestations familiales, ou le durcissement du mode de calcul de certaines prestations par référence unique à des périodes effectivement cotisées. Les réformes de la protection sociale devraient ainsi être systématiquement appréciées à l'aune de ces objectifs.

3.2. L'association de tous les acteurs concernés

L'ensemble du rapport s'inscrit dans une vaste perspective de pacte social entre la collectivité nationale et ses jeunes (cf. la proposition d'individualisation « à responsabilité partagée »), de redéploiement des financements, de redistribution entre tous ceux dont la trajectoire d'autonomie professionnelle, familiale et résidentielle est aisée et ceux dont elle est difficile, d'arrimage de la citoyenneté sociale des jeunes, de légitimation de leur part de la sécurité sociale.

Ce pacte suppose d'être délibéré entre tous les acteurs intéressés.

Concernant les jeunes, le développement de structures de représentation de ceux-ci au sein des principaux partis politiques, des organisations syndicales et du monde associatif, et l'adhésion de nombre d'entre elles au Forum français de la jeunesse ont permis l'instauration d'une concertation institutionnalisée entre ces structures et les pouvoirs publics. Celle-ci a été notamment mise en œuvre lors de l'élaboration du plan Priorité jeunesse et de la préparation des projets éligibles à la Garantie Jeunesse mise en place par l'Union européenne.

La consultation des organisations représentant les jeunes mériterait d'être développée, non seulement à propos des politiques transversales de la jeunesse mais aussi au sujet des réformes sociales susceptibles d'avoir des conséquences significatives sur leur accès aux droits sociaux.

Nombre de réformes importantes engagées au cours des dernières années en matière de protection sociale ont des incidences, directes ou indirectes, sur les jeunes (ainsi que, de façon concomitante, sur les salariés aux parcours discontinus). C'est par exemple le cas de la réforme de 2014 du régime d'assurance chômage, de la généralisation des couvertures santé d'entreprise, du

nouveau mode de sélection des contrats éligibles à l'ACS ou des travaux préparatoires à la fusion annoncée entre la PPE et le RSA activité.

Or, l'IGAS a constaté que, dans les études *ex ante* et dans le suivi *ex post* de ces réformes, l'impact des changements envisagés ou adoptés était souvent analysé sans qu'une attention particulière soit portée aux jeunes, qui peuvent être très fortement concernés par certains de leurs aspects. Seules les mesures spécifiquement centrées sur les jeunes donnent ainsi lieu à des démarches évaluatives spécifiques (Garantie Jeunes, dispositif de rachat de trimestres au titre des années d'études par exemple). L'analyse des incidences de ces réformes sur la situation des jeunes, au regard de leurs parcours et de leurs statuts d'activité, constitue ainsi un axe important à développer, comme l'illustre l'approche par cas types présentée au chapitre 12.

En ce qui concerne les réformes en cours, il faut souligner en particulier la nécessité de développer ces analyses dans le cadre de démarches d'évaluation larges, indépendantes et concertées, s'agissant de la nouvelle convention d'assurance chômage, de l'évolution des couvertures complémentaires santé (généralisation de la couverture d'entreprise et évolutions des contrats ACS) et des évolutions en cours de la PPE et du RSA.

Ces démarches évaluatives devraient être menées par des instances indépendantes, susceptibles de mobiliser un ensemble diversifié d'analyses statistiques et d'études provenant de plusieurs sources et rendues publiques. Ces évaluations devraient considérer les incidences des réformes non seulement sur l'évolution des droits à couverture et des prestations perçues par les jeunes, mais également sur le fonctionnement des marchés, notamment ceux du travail ou des assurances complémentaires santé.

3.3. Le gage financier des réformes

Les orientations et les recommandations précédentes ont globalement un coût pour une raison très compréhensible : les difficultés d'insertion professionnelle, résidentielle et familiale de certains jeunes de 16 à 30 ans représentent un nouveau risque social que de multiples mesures ne couvrent que partiellement.

Ce coût doit être gagé, dans la perspective du retour à l'équilibre des finances publiques. Il existe dans cette perspective trois grands types de redéploiement.

En premier lieu, l'individualisation des aides publiques aux jeunes adultes doit logiquement avoir comme contrepartie la révision des droits à prestations et des avantages fiscaux dont ces jeunes font bénéficier leurs parents du fait de leur inclusion dans la composition du foyer parental.

Concernant les aides au logement par exemple, il est proposé ci-dessus d'instituer pour les étudiants une option entre le bénéfice de l'ALS et le rattachement au foyer fiscal de leurs parents, en dehors de quelques exceptions limitées.

À plus long terme, l'individualisation des aides aux jeunes devrait s'accompagner de la réduction progressive à 18 ans de l'âge limite d'attribution des prestations familiales, ainsi que, en matière d'impôt sur le revenu, du réexamen de

la faculté de rattachement fiscal au foyer parental, qui va actuellement jusqu'à 21 ans ou, pour les étudiants, jusqu'à 25 ans.

Ces réformes devraient naturellement faire l'objet d'études plus approfondies. Elles ont en effet un impact différencié sur les différentes catégories de ménages, sachant que les avantages fiscaux bénéficient à des foyers de catégorie moyenne-supérieure ou aisée. De plus le contexte dans lequel elles s'inscrivent (hausse ou baisse de la fiscalité des ménages) peut en modifier profondément l'impact et la perception.

En deuxième lieu, comme on l'a vu dans les parties 1 et 2, les difficultés essentielles de stabilisation des droits au profit des jeunes aux trajectoires discontinues se situent dans les régimes complémentaires, plus contributifs et organisés au niveau d'une branche ou d'une entreprise. Ces régimes bénéficient à cet égard de financements publics prenant la forme d'exonérations fiscales et sociales.

Le rapport a donc logiquement proposé de mieux cibler ces financements publics pour qu'ils tiennent un meilleur compte des situations de discontinuité, ce qui revient à organiser un minimum de redéploiement entre salariés à la carrière stable et jeunes à la carrière instable.

En troisième lieu, les grands risques sociaux et leurs bénéficiaires ont été structurés il y a 70 ans. Depuis lors, la couverture de ces risques a progressé en champ et en montant. Le risque d'insertion professionnelle des jeunes est quant à lui apparu il y a 30 ans, donc plus tard, avec une représentation des intérêts en cause beaucoup plus réduite.

Il résulte de cette dynamique, d'une part, la volonté de maintien et de développement des droits acquis pour les risques « historiques » et, d'autre part, une difficulté de faire reconnaître les risques les plus récents.

Dans ces circonstances, gager les mesures de protection sociale en faveur de ceux des jeunes qui ont de fortes difficultés à s'insérer professionnellement, c'est réexaminer, après évaluation, certains avantages d'autres catégories de bénéficiaires de la protection sociale devenus obsolètes, inefficaces ou moins prioritaires.

3.4. La simplification du droit

Le droit de la protection sociale est extrêmement complexe. Pour des raisons compréhensibles lorsqu'il s'adapte à une réalité sociale composée de multiples comportements d'assurés et de professionnels. Pour des raisons qui le sont moins lorsqu'il est issu d'un cadre de régimes valables en 1945 mais moins légitime 70 ans après et lorsqu'il est construit par sédimentation de règles et non par substitution d'une règle à une autre. Il est clair que les jeunes ne sont pas partie prenante de cette construction historique et que ceux d'entre eux qui s'insèrent professionnellement de façon instable entre les secteurs professionnels et les entreprises dont les régimes de protection sociale diffèrent paient un tribut supplémentaire à cette complexité.

Par ailleurs, la gestion de la sécurité sociale, même fortement modernisée, reste en deçà des attentes des jeunes et de leurs standards habituels de relations avec les institutions, notamment à l'époque d'internet. Là encore, ce sont les moins intégrés dans la société en termes d'emploi (pour les autres l'employeur se charge des démarches d'affiliation) et ceux qui rencontrent le plus de difficultés à établir un dialogue avec la sécurité sociale qui sont les victimes de cette complexité.

L'IGAS a donc très régulièrement dans le rapport appelé l'attention sur les simplifications de droit, d'organismes et de formalités nécessaires. Les orientations de stabilisation et d'individualisation à responsabilité partagée des droits sont en soi des démarches de simplification au rebours des démarches actuelles de dérogations permanentes aux règles initiales d'une sécurité sociale professionnelle et familialisée. Le point d'accroche le plus immédiat, le plus fructueux pour les jeunes et générateur d'économies de gestion se révèle à cet égard la création d'une assurance maladie universelle déliée de toute condition d'activité professionnelle préalable.

3.5. L'amélioration des connaissances sur la situation des jeunes et l'impact des réformes

S'agissant des données et des analyses statistiques disponibles, l'IGAS a pris acte des travaux tendant à proposer un bilan d'ensemble de la situation des jeunes, dans le cadre du plan Priorité jeunesse, sous l'égide de l'observatoire de la jeunesse et des politiques de jeunesse de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et de la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA).

Elle a néanmoins constaté que certaines données relatives à la protection sociale des jeunes étaient insuffisamment mobilisées et que des axes d'analyse restaient à développer. Les exploitations statistiques réalisées pour le compte de l'IGAS, dont ce rapport fait état, apportent à cet égard des éclairages qui méritent d'être systématiquement renouvelés. *A contrario*, certains déficits de connaissance n'ont pu être comblés, par exemple en matière de couverture complémentaire santé et de prévoyance, et mériteraient un investissement spécifique, concernant non seulement les jeunes mais l'ensemble de la population. Les réformes en cours, au regard de leurs conséquences potentielles sur la couverture des jeunes et/ou des salariés précaires, appellent en outre des besoins d'évaluation importants. L'encadré ci-dessous met en exergue les axes d'enrichissement qui seraient à privilégier.

Des lacunes à combler, des axes d'analyse à développer

Comme le mentionne le chapitre 2, la principale lacune en matière de connaissance générale de la situation des jeunes porte sur les ressources financières dont ils disposent, qu'ils cohabitent encore ou non avec leurs parents. L'observation de ces ressources pose des problèmes considérables de méthode, en partie liés à l'instabilité des activités et des configurations résidentielles propres à cette tranche d'âge, mais il importe d'avancer au plus vite dans cette voie. L'enquête statistique nationale lancée par la DREES en 2014 constitue une avancée notable, mais elle ne porte que sur les 18-24 ans, alors que les chercheurs et les statisticiens s'accordent désormais sur l'intérêt d'une approche plus globale des 16-29 ans, et elle méritera d'être régulièrement renouvelée.

S'agissant des autres aspects des situations et des parcours des jeunes, et au-delà des apports très précieux des enquêtes « Génération » du CEREQ, certains sujets spécifiques mériteraient d'être mieux éclairés : cumul entre études et activité professionnelle, modalités et débouchés des différents types de stages, recours aux colocations ou aux résidences collectives, phénomènes de récurrence sur le marché du travail, pratique plus ou moins durable du travail intermittent...

S'agissant de la protection sociale des jeunes, il est apparu à l'IGAS que certaines des exploitations statistiques réalisées à son bénéfice par les administrations ou les organismes statistiques et d'études apportaient des éclairages inédits et intéressants pour l'action, qui mériteraient d'être systématiquement renouvelés et publiés. C'est en particulier le cas :

- de l'analyse de la couverture par les différentes prestations de l'ensemble des jeunes de 16 à 29 ans, par sexe et tranche d'âge détaillée (16-17 ans, 18-20 ans, 21-24 ans, 25-29 ans) ;
- de leur ventilation entre ceux qui sont assurés à titre personnel, ou directement bénéficiaires des prestations servies par les CAF en tant qu'allocataires ou conjoints, et ceux qui sont ayants droit de leurs parents, ou considérés comme enfants à charge ;
- de la vision complète des différentes situations d'indemnisation possibles pour les jeunes demandeurs d'emploi (« indemnisabilité » assortie ou non du versement effectif d'allocations, pratique d'activités réduites, perception éventuelle du RSA par les chômeurs non indemnissables...).

A contrario, l'IGAS a noté des déficits de connaissance importants qui n'ont pu être comblés en matière de couverture complémentaire santé et de prévoyance : la situation particulière des jeunes et les contrats qui leur sont proposés sont ainsi mal connus, tant au niveau des couvertures individuelles que des couvertures collectives. Elles mériteraient un investissement spécifique, en particulier s'agissant des protections complémentaires de branche et d'entreprise, que le gouvernement et les partenaires sociaux ont choisi de développer de façon prioritaire.

Cette orientation de méthode mériterait d'être intégrée dans les programmes d'études et de recherches des services statistiques compétents, dans le cadre d'une approche coordonnée.

3.6. La question de la réversibilité

Les analyses et les propositions du rapport s'inscrivent dans une conjoncture économique de faible croissance économique et de taux de chômage élevé. Il est permis d'espérer que cette conjoncture évolue sur la durée. Certaines mesures adoptées en faveur des jeunes devraient donc avoir un caractère révisable dans le cadre des deux lignes directrices précédemment exposées.

Il serait dans le même esprit utile de développer une approche des bénéfices sociaux qui tiennent compte du cycle de vie des individus. Celle-ci existe déjà partiellement : les cotisations de retraite des jeunes actifs sont un prélèvement qui leur permettra de bénéficier d'un revenu ; un prêt pour conduire ses études est un apport qui devra être remboursé...

La question de la réversibilité se pose sur le plan de l'équité entre générations ; elle est aussi au fondement du contrat social qui met en balance ce que l'individu et la collectivité s'apportent mutuellement. Elle soulève toutefois des questions qui dépassent très largement le cadre du présent rapport.

Liste des sigles utilisés

A

AAH : allocation aux adultes handicapés
AC : assurance chômage
ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACS : aide pour l'acquisition d'une complémentaire santé
AGIRC : Association générale des institutions de retraite des cadres
AJPP : allocation journalière de présence parentale
AL : allocation logement
ALD : affection de longue durée
ALF : allocation de logement familiale
ALS : allocation de logement sociale
ALUR : loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
AMC : assurance maladie complémentaire
AMEXA : assurance maladie des exploitants agricoles
AMO : assurance maladie obligatoire
ANI : accord national interprofessionnel
API : allocation pour parent isolé
APL : aide personnalisée au logement
ARE : aide au retour à l'emploi
AREF : allocation d'aide au retour à l'emploi formation
ARRCO : Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
ARS : allocation de rentrée scolaire
ASE : Aide sociale à l'enfance
ASF : allocation de soutien familial
ASS : allocation de solidarité spécifique
AT-MP : accidents du travail-maladies professionnelles
ATA : allocation temporaire d'attente
ATS : allocation transitoire de solidarité
AVPF : assurance vieillesse des parents au foyer

B

BIT : Bureau international du travail
BMAF : base mensuelle de calcul des allocations familiales

C

CAE : Conseil d'analyse économique
CAF : caisses d'allocations familiales
CCAS : centres communaux d'action sociale
CCMSA : Caisse centrale de mutualité sociale agricole
CER : contrat d'engagement réciproque
CEREQ : Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CES : centre d'examens de santé
CESE : Conseil économique, social et environnemental
CFA : centre de formation des apprentis
CIE : contrat initiative emploi
CIF : congé individuel de formation
CIVIS : contrat d'insertion dans la vie sociale
CLCA : complément de libre choix d'activité
CMG : complément de libre choix du mode de garde
CMU : couverture maladie universelle
CMU-C : couverture maladie universelle complémentaire
CNAMTS : Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse
COE : Conseil d'orientation pour l'emploi
COLCA : complément optionnel de libre choix d'activité
COR : Conseil d'orientation des retraites
CPAM : caisse primaire d'assurance maladie
CRDS : contribution à la réduction de la dette sociale

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

CREST : Centre de recherche en économie et statistique

CROUS : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires

CRP : convention de reclassement personnalisé

CSP : contrat de sécurisation professionnelle

CTIP : Centre technique des institutions de prévoyance

CTP : contrat de transition professionnelle

CUI : contrat unique d'insertion

CUI-CAE : contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement dans l'emploi

CUI-CIE : contrat unique d'insertion-contrat initiative emploi

D

DADS : déclaration annuelle de données sociales

DARES : Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques

DEFM : demandeurs d'emploi en fin de mois

DGCS : Direction générale de la cohésion sociale

DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

DGT : Direction générale du travail

DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DJEPVA : Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

DPAE : déclaration préalable à l'embauche

DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

DSN : déclaration sociale nominative

DSS : Direction de la sécurité sociale

E

EIC : échantillon interrégimes de cotisants

ERFS : enquête revenus fiscaux et sociaux (INSEE)

ESPS : enquête sur la santé et la protection sociale (IRDES)

F

FAJ : Fonds d'aide aux jeunes

FFSA : Fédération française des sociétés d'assurances

FILEAS : fichier des prestations légales et d'action sociale (CNAF)

FNMF : Fédération nationale de la mutualité française

FSV : Fonds de solidarité vieillesse

G

GJ : Garantie Jeunes

GUL : garantie universelle de loyer

H

HCAAM : Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie

HCF : Haut conseil de la famille

I

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

IJ : indemnités journalières

INJEP : Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IP : institution de prévoyance

IRDES : Institut de recherche et documentation en économie de la santé

IRPP : impôt sur le revenu des personnes physiques

L

LFSS : loi de financement de la Sécurité sociale

LMDE : La mutuelle des étudiants

M

MDA : majoration de durée d'assurance

MECSS :

– À l'Assemblée nationale : Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale

– Au Sénat : Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

MLJ : mission locale jeunes

MRJC : Mouvement rural de jeunesse chrétienne

MSA : Mutualité sociale agricole

N

NEET : ni en emploi, ni en études, ni en formation

NIR : Numéro d'inscription au répertoire (de l'INSEE)

O

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques

OPCA : organisme paritaire collecteur agréé

P

PACS : pacte civil de solidarité

PAJE : prestation d'accueil du jeune enfant

PJJ : Protection judiciaire de la jeunesse

PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale

PMI : Protection maternelle et infantile

PMSI : programme de médicalisation des systèmes d'information

PPAE : projet personnalisé d'accès à l'emploi

PPE : prime pour l'emploi

PRADO : programme d'accompagnement du retour à domicile (après hospitalisation)

PREPAREE : prestation partagée d'éducation de l'enfant

PSCE : enquête « Protection sociale complémentaire d'entreprise » (IRDES)

R

RAFP : retraite additionnelle de la fonction publique

RCA : revenu contractualisé d'autonomie

RFF : rémunération de fin de formation

RFPE : rémunération des formations de Pôle emploi

RFR : revenu fiscal de référence

RMI : revenu minimum d'insertion

RNIAM : Répertoire national interrégimes des bénéficiaires de l'assurance maladie

RNIPP : Répertoire national d'identification des personnes physiques

RPS : régime public de rénumération des stagiaires

RSA : revenu de solidarité active

RSI : régime social des indépendants

S

SJR : salaire journalier de référence

SMEREP : Société mutualiste des étudiants de la région parisienne

SMIC : salaire minimum interprofessionnel de croissance

SNIRAM : système national d'information interrégimes de l'assurance maladie

SRCV : enquête statistique sur les ressources et conditions de vie (INSEE)

U

UNEDIC : Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

UNEF : Union nationale des étudiants de France

UNSA : Union nationale des syndicats autonomes

URSSAF : Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Z

ZEAT : zone d'études et d'aménagement du territoire

Liste des graphiques et des tableaux

Liste des graphiques

Graphique 1 : Évolution de la population étudiante de 1940 à 2012 – France entière	17
Graphique 2 : Âge médian des étapes de passage à l'âge adulte, selon les années	19
Graphique 3 : Taux de chômage à trois ans de la génération 2010, selon le sexe et le diplôme	27
Graphique 4 : Structure selon l'âge des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) (toutes catégories) de moins de 30 ans 2008-2013 – Données décembre de chaque année	29
Graphique 5 : Structure selon le motif de sortie des listes de Pôle emploi des jeunes de moins de 30 ans – Données cumulées des vagues d'enquêtes trimestrielles des années 2008 à 2013	30
Graphique 6 : Nombre d'embauches de salariés de 16 à 29 ans, déclarées de 2007 à 2013, selon le type et la durée du contrat	35
Graphique 7 : Nombre d'individus ayant effectué au moins une mission d'intérim dans l'année selon l'âge	36
Graphique 8 : Proportion d'étudiants ayant fait un stage, selon leur cursus, en 2011-2012	38
Graphique 9 - Proportion mois par mois des sortants de Pôle emploi parmi les jeunes de 16 à 29 ans inscrits en décembre 2012	42
Graphique 10 : Proportion mois par mois des jeunes inscrits à Pôle emploi pratiquant ou non une activité réduite (AR)	43
Graphique 11 : Répartition des types de trajectoires au cours des trois premières années de vie active	46
Graphique 12 : Taux de fréquence des accidents du travail, selon l'âge et le sexe – année 2010 – secteur marchand non agricole – en nombre d'accidents pour un million d'heures rémunérées	103
Graphique 13 : Proportion d'accidents du travail avec des incapacités permanentes, selon l'âge et le sexe – année 2010 – secteur marchand non agricole	103
Graphique 14 : Nombre d'accidents du travail mortels, selon l'âge et le sexe – année 2010 – secteur marchand non agricole	104

Graphique 15 : Taux de fréquence des accidents du travail, selon l'âge et la catégorie socioprofessionnelle – année 2010 – secteur marchand non agricole – en nombre d'accidents pour un million d'heures rémunérées	104
Graphique 16 : Odds-ratios des risques d'accidents du travail pour les différents groupes d'âges selon trois modèles de régression – année 2010 – secteur non marchand agricole – groupe de référence des 40-49 ans	105
Graphique 17 : Répartition par âge de l'ensemble des bénéficiaires de pensions d'invalidité – année 2012	114
Graphique 18 : Répartition par âge des bénéficiaires d'arrêts maternité indemnisés en 2012 – régime général	121
Graphique 19 : Répartition par âge des montants versés au titre des arrêts maternité en 2012 – régime général	122
Graphique 20 : Part selon l'âge des bénéficiaires et des montants indemnisés au titre des arrêts maternité en 2012 – régime général	122
Graphique 21 : Bénéficiaires du CLCA par tranche d'âge – année 2013 – métropole	126
Graphique 22 : Caractéristiques des bénéficiaires du CLCA entre un et trois mois avant de percevoir le CLCA à taux plein ou à taux réduit – juillet 2009	127
Graphique 23 : Montant du RSA pour une personne seule sans enfant	173
Graphique 24 : Montant de la PPE et du RSA activité en 2010 pour une personne seule bénéficiant d'une allocation logement	175
Graphique 25 : Barème de la Garantie Jeunes au 1 ^{er} janvier 2014	185
Graphique 26 : Présentation des trajectoires	209
Graphique 27 : Marie – évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans	213
Graphique 28 : Synthèse des ressources de Marie et de son foyer entre 16 et 30 ans, sans prise en compte de la naissance d'un enfant	213
Graphique 29 : Composition annuelle des ressources de Marie et de son foyer entre 16 et 30 ans, sans prise en compte de la naissance d'un enfant	214
Graphique 30 : Droits aux indemnités journalières maladie de Marie entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	215

Graphique 31 : Droits aux indemnités journalières AT-MP de Marie entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	217
Graphique 32 : Droits aux indemnités journalières maladie et AT-MP de Marie entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	217
Graphique 33 : Trimestres validés et cotisés par Marie chaque année au régime général d'assurance vieillesse	218
Graphique 34 : Points retraite validés par Marie chaque année à l'ARRCO	219
Graphique 35 : Droits de Marie à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire	219
Graphique 36 : Points retraite validés par Marie chaque année à l'ARRCO – avec ou sans naissance d'un enfant le 1 ^{er} janvier de la 30 ^e année	221
Graphique 37 : Jacques – évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans	222
Graphique 38 : Synthèse des ressources de Jacques et de son foyer entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'un enfant	223
Graphique 39 : Composition annuelle des ressources de Jacques et de son foyer entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'un enfant	224
Graphique 40 : Droits aux indemnités journalières maladie de Jacques entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	225
Graphique 41 : Montants de prime pour l'emploi versés à Jacques entre 24 et 30 ans	226
Graphique 42 : Droits aux indemnités journalières AT-MP de Jacques entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	226
Graphique 43 : Droits aux indemnités journalières maladie et AT-MP de Jacques entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	227
Graphique 44 : Trimestres validés et cotisés par Jacques chaque année au régime général d'assurance vieillesse	228
Graphique 45 : Points retraite validés par Jacques chaque année à l'ARRCO	228

Graphique 46 : Droits de Jacques à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire	229
Graphique 47 : Composition annuelle des ressources de Jacques et de son foyer entre 16 et 30 ans – foyer comprenant trois enfants	230
Graphique 48 : Droits aux indemnités journalières maladie de Jacques à 30 ans selon qu'il a ou non trois enfants – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	231
Graphique 49 : Jean – évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans	232
Graphique 50 : Synthèse des ressources de Jean entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'un enfant	233
Graphique 51 : Composition annuelle des ressources de Jean et de son foyer entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'un enfant	233
Graphique 52 : Droits aux indemnités journalières maladie de Jean entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	235
Graphique 53 : Droits aux indemnités journalières AT-MP de Jean entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	236
Graphique 54 : Droits aux indemnités journalières maladie et AT-MP de Jean entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	237
Graphique 55 : Trimestres validés et cotisés par Jean chaque année au régime général d'assurance vieillesse	238
Graphique 56 : Points retraite validés par Jean chaque année à l'ARRCO	238
Graphique 57 : Droits de Jean à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire	239
Graphique 58 : Achille – Évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans	241
Graphique 59 : Synthèse des ressources du foyer d'Achille entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'enfants	242
Graphique 60 : Composition annuelle des ressources d'Achille et de son foyer entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'enfants	242

Graphique 61 : Droits aux indemnités journalières maladie d'Achille entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	244
Graphique 62 : Prestations de soutien au revenu d'Achille entre 18 et 30 ans	245
Graphique 63 : Droits aux indemnités journalières AT-MP d'Achille entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	246
Graphique 64 : Droits aux indemnités journalières maladie et AT-MP d'Achille entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	246
Graphique 65 : Trimestres validés et cotisés par Achille chaque année au régime général d'assurance vieillesse – de 16 à 30 ans	248
Graphique 66 : Points retraite validés par Achille chaque année à l'ARRCO – de 16 à 30 ans	248
Graphique 67 : Droits d'Achille à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire	249
Graphique 68 : Composition annuelle des ressources d'Achille et de son foyer entre 16 et 30 ans – foyer comprenant trois enfants	250
Graphique 69 : Droits aux indemnités journalières maladie de Jacques à 30 ans selon qu'il a ou non 3 enfants – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	251
Graphique 70 : Jérôme – évolution des ressources de 16 à 30 ans	252
Graphique 71 : Jason – évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans	255
Graphique 72 : Synthèse des ressources du foyer de Jason entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'enfants	256
Graphique 73 : Composition annuelle des ressources de Jason et de son foyer entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'enfants	256
Graphique 74 : Droits aux indemnités journalières maladie de Jason entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	258
Graphique 75 : Montant annuel des indemnités chômage versées à Jason – de 19 à 30 ans	258
Graphique 76 : Prestations de soutien au revenu de Jason entre 18 et 30 ans	259

Graphique 77 : Trimestres validés et cotisés par Jason chaque année au régime général d'assurance vieillesse – de 16 à 30 ans	261
Graphique 78 : Points retraite validés par Jason chaque année à l'ARRCO – de 16 à 30 ans	261
Graphique 79 : Droits de Jason à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire	262
Graphique 80 : Composition annuelle des ressources de Jason et de son foyer entre 16 et 30 ans – foyer comprenant trois enfants	263
Graphique 81 : Youssef – évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans	265
Graphique 82 : Synthèse des ressources du foyer de Youssef entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'enfants	266
Graphique 83 : Composition annuelle des ressources de Youssef et de son foyer entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'enfants	266
Graphique 84 : Droits aux indemnités journalières maladie de Youssef entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	268
Graphique 85 : Prestations de soutien au revenu de Youssef entre 16 et 30 ans	269
Graphique 86 : Droits aux indemnités journalières AT-MP de Youssef entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	270
Graphique 87 : Droits aux indemnités journalières maladie et AT-MP de Youssef entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	270
Graphique 88 : Trimestres validés et cotisés par Youssef chaque année au régime général d'assurance vieillesse – de 16 à 30 ans	271
Graphique 89 : Points retraite validés par Youssef chaque année à l'ARRCO – de 16 à 30 ans	272
Graphique 90 : Droits de Youssef à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire	272
Graphique 91 : Composition annuelle des ressources de Youssef et de son foyer entre 16 et 30 ans – foyer comprenant un enfant	273
Graphique 92 : Malika – évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans	275

Graphique 93 -Synthèse des ressources du foyer de Malika entre 16 et 30 ans – sans prise en compte de la naissance d'enfants	276
Graphique 94 : Composition annuelle des ressources de Malika et de son foyer entre 16 et 30 ans – foyer avec 3 enfants – interruption d'activité à 50 % à 27 et 28 ans	276
Graphique 95 : Droits aux indemnités journalières maladie de Malika entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	278
Graphique 96 : Prestations de soutien au revenu de Malika entre 16 et 30 ans	280
Graphique 97 : Droits aux indemnités journalières AT-MP de Malika entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	281
Graphique 98 : Droits aux indemnités journalières maladie et AT-MP de Malika entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	281
Graphique 99 : Trimestres validés et cotisés par Malika chaque année au régime général d'assurance vieillesse – de 16 à 30 ans	282
Graphique 100 : Points de retraite validés par Malika chaque année à l'ARRCO – de 16 à 30 ans	283
Graphique 101 : Droits de Malika à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire	283
Graphique 102 : Effets d'une interruption totale ou partielle d'activité de Malika à 27 et 28 ans sur les revenus et les prestations	284
Graphique 103 : Charline – évolution des revenus d'activité et des charges de 16 à 30 ans	287
Graphique 104 : Synthèse des ressources du foyer de Charline entre 16 et 30 ans	287
Graphique 105 : Composition annuelle des ressources de Charline entre 16 et 30 ans	288
Graphique 106 : Droits aux indemnités journalières maladie de Charline entre 16 et 30 ans – arrêt de 6 mois – par an – par rapport aux revenus d'activité perçus au cours de la même période	290
Graphique 107 : Prestations de soutien au revenu de Charline entre 16 et 30 ans	293
Graphique 108 : Trimestres validés et cotisés par Charline chaque année au régime général d'assurance vieillesse – de 16 à 3 ans	294

Graphique 109 : Points retraite validés par Charline chaque année à l'ARRCO – de 16 à 30 ans	294
Graphique 110 : Droits de Charline à l'assurance vieillesse – par an – pour le régime de base et le régime complémentaire	295
Graphique 111 : Revenus d'activité du foyer – par cas types – approche cumulée entre 16 et 30 ans	297
Graphique 112 : Part des prestations sociales dans les ressources du foyer des cas types – de 16 à 30 ans	298
Graphique 113 : Structure des revenus des foyers des cas types – de 16 à 30 ans – sans les variantes avec enfants	299
Graphique 114 : Impact de la naissance d'enfant – part des prestations en espèces dans les ressources de 16 à 30 ans – selon la situation du foyer	300
Graphique 115 : Droits à retraite des cas types à 30 ans – sans variantes avec enfants – en nombre de trimestres validés par le régime général et en points ARRCO	304
Graphique 116 : Droits à retraite des cas types à 30 ans – inclus variantes avec enfants – en nombre de trimestres validés par le régime général et en points ARRCO	306
Graphique 117 : Proportion de personnes se déclarant très ou plutôt optimistes pour leur avenir	314
Graphique 118 : Proportion de personnes estimant que les chômeurs pourraient retrouver un emploi s'ils le voulaient vraiment – réponses « plutôt d'accord »	316
Graphique 119 : Proportion de personnes estimant que certaines personnes vivent dans la pauvreté parce qu'elles n'ont pas eu de chance ou qu'elles n'ont pas fait d'effort pour s'en sortir	316
Graphique 120 : Proportion de personnes qui pensent que le RSA donne le coup de pouce nécessaire pour s'en sortir – contre « cela risque d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher du travail »	326
Graphique 121 : Âge moyen de départ en retraite anticipé	332

Liste des tableaux

Tableau 1 : Évolution des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur – par type d'études suivies – depuis 1980	18
Tableau 2 : Répartition des jeunes de 16 à 29 ans selon le niveau de diplôme en 2013	22
Tableau 3 : Proportion d'actifs, d'actifs occupés et de chômeurs en 2008 et 2013	23
Tableau 4 : Les « types d'inactivité » des jeunes en 2013	24
Tableau 5 : Part des jeunes en formation initiale occupant un emploi sur 2010-2013	25
Tableau 6 : Part et taux de chômage, ancienneté dans le chômage en 2008 et 2013	26
Tableau 7 : Situation des jeunes au printemps 2013 selon le plus haut diplôme à la fin des études en 2010	27
Tableau 8 : Demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM), selon le sexe et le niveau de diplôme, toutes catégories confondues – Données décembre de chaque année	29
Tableau 9 : Structure, selon le motif des inscriptions à Pôle emploi, des jeunes de moins de 30 ans – Données de décembre 2008, 2010 et 2012	30
Tableau 10 : Demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM), selon l'âge et l'ancienneté d'inscription, toutes catégories confondues – Données décembre de chaque année	31
Tableau 11 : Répartition des actifs occupés selon le statut d'emploi	33
Tableau 12 : Part des embauches de 16-29 ans réalisées en 2013 (hors intérim) selon le type et la durée du contrat	35
Tableau 13 : Durée moyenne des missions d'intérim par âge – en semaines	36
Tableau 14 : Durée moyenne des CDI échus en 2013 – en mois	37
Tableau 15 : Répartition des entrées en formation des jeunes de 16-29 ans en recherche d'emploi selon le type de rémunération perçue au cours du stage	39
Tableau 16 : Répartition par âge des entrées en CUI-CIE	40
Tableau 17 : Répartition par âge des salariés nouvellement embauchés en emplois d'avenir	41

Tableau 18 : Situation, en avril 2013, des jeunes sortis de formation en 2010, selon le plus haut niveau de diplôme obtenu	44
Tableau 19 : Temps passé en emploi, au chômage ou en inactivité, selon le niveau de diplôme	45
Tableau 20 : Temps passé en emploi, au chômage ou en inactivité, selon l'âge de sortie de formation initiale	45
Tableau 21 : Répartition des jeunes sortis de formation en 2010 dans les différents types de trajectoires, selon le plus haut niveau de diplôme obtenu	46
Tableau 22 : Répartition des jeunes sortis de formation en 2010 dans les différents types de trajectoires, selon l'âge de sortie de formation initiale	47
Tableau 23 : Répartition des jeunes selon la position dans le ménage en 2013	51
Tableau 24 : Répartition de la population de 16 à 29 ans, par âge et mode de cohabitation	52
Tableau 25 : Répartition des jeunes selon leur situation résidentielle à la fin des études en 2010	54
Tableau 26 : Répartition des jeunes sortis de formation initiale en 2010 selon leur situation résidentielle en 2013	54
Tableau 27 : Répartition des jeunes sortis de formation initiale, en 2010, selon leur situation résidentielle et leur situation sur le marché du travail en 2013	56
Tableau 28 : Répartition des jeunes sortis de formation initiale en 2010 selon leur situation résidentielle en 2013 et leur parcours sur le marché du travail	56
Tableau 29 : Répartition des jeunes sortis de formation initiale en 2010 selon leur situation résidentielle en 2013 et leurs types de trajectoires professionnelles	56
Tableau 30 : Situation résidentielle des jeunes sortis de formation initiale en 2010 et type d'emploi occupé	57
Tableau 31 : Répartition des trajectoires résidentielles selon le plus haut diplôme	58
Tableau 32 : Répartition des trajectoires résidentielles selon les trajectoires professionnelles vécues sur le marché du travail	59
Tableau 33 : Les caractéristiques de la typologie en six classes du CREDOC	60
Tableau 34 : Prévalence des groupes de pathologie, par âge et par sexe, en 2012	67

Tableau 35 : Nombre de jeunes en ALD 30, 31 et 32 (prévalence) en 2012 (régime général et sections locales mutualistes)	68
Tableau 36 : Arrêts maladie des hommes en 2012 (régime général)	69
Tableau 37 : Arrêts maladie des femmes en 2012 (régime général)	69
Tableau 38 : Arrêts maladie de l'ensemble de la population en 2012 (régime général)	69
Tableau 39 : Dépenses de santé remboursables et remboursées et restes à charge par bénéficiaire consommant – année 2013	71
Tableau 40 : Plafonds annuels de ressources pour bénéficier de la CMU complémentaire – selon la composition du foyer, au 1 ^{er} juillet 2014 – en euros	88
Tableau 41 : Taux et type de complémentaire santé déclarés dans l'ensemble de la population	91
Tableau 42 : Taux et type de complémentaire santé déclarés parmi les 16-29 ans	92
Tableau 43 : Nombre de jeunes de 15 à 29 ans bénéficiaires de la CMU-C en décembre 2013	95
Tableau 44 : Répartition par âge des bénéficiaires de pensions d'invalidité – par catégorie d'avantages – année 2012	113
Tableau 45 : Taux d'emploi selon le sexe dans plusieurs pays européens – année 2013	123
Tableau 46 : Taux d'activité selon le sexe et la configuration familiale – année 2012	124
Tableau 47 : Caractéristiques des mères d'enfants de moins de 3 ans (en emploi, en congé parental total, inactives ayant déjà travaillé) – année 2007	127
Tableau 48 : Durée des congés de maternité donnant lieu au versement d'indemnités journalières maternité	131
Tableau 49 : Montants du CLCA selon la quotité d'activité professionnelle – enfants nés ou adoptés à compter du 1 ^{er} avril 2014 et avant le 1 ^{er} avril 2014	135
Tableau 50 : Droit et durée de versement du CLCA – année 2014	136
Tableau 51 : Situation vis-à-vis de l'indemnisation des demandeurs d'emploi selon l'âge, au 31 décembre 2012	150
Tableau 52 : Situation vis-à-vis de l'indemnisation des demandeurs d'emploi inscrits en catégories ABC	151

Tableau 53 : Répartition des demandeurs d'emploi indemnissables par l'assurance chômage par régime, selon l'âge	152
Tableau 54 : Répartition des demandeurs d'emploi indemnissables par l'assurance chômage par durée du droit selon l'âge	152
Tableau 55 : Devenir des personnes en fin de droits à l'ARE ou à l'AREF, trois mois après échéance de leurs droits	154
Tableau 56 : Mode d'occupation des logements par les ménages selon l'âge – en 2005 et en 2010	166
Tableau 57 : Pour les foyers sans revenu d'activité, le RSA versé est le différentiel entre les ressources du foyer et un montant « socle », qui est, au 1 ^{er} janvier 2014 de :	173
Tableau 58 : Le forfait logement déduit en cas d'absence de charges de logement est de...	173
Tableau 59 : Trimestres et points validés par les hommes et les femmes, en fonction des années de naissance	191
Tableau 60 : Mesures de la loi du 20 janvier 2014 - périodes prises en compte	197
Tableau 61 : Les trajectoires retenues par la mission	208
Tableau 62 : Évolution du statut de Marie au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans	215
Tableau 63 : Droits à prestation en cas d'accident ou de décès de Marie – au 31 décembre de la 31 ^e année	218
Tableau 64 : Droits à indemnité journalière maternité de Marie en cas de naissance d'un enfant le 1 ^{er} janvier de ses 29 ans – en euros	220
Tableau 65 : Évolution du statut de Jacques au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans	224
Tableau 66 : Droits à prestation en cas d'accident ou de décès de Jacques – au 31 décembre de la 31 ^e année	227
Tableau 67 : Points retraite validés par Jacques à 30 ans à l'ARRCO – avec ou sans enfants	230
Tableau 68 : Droits à prestation en cas d'accident ou de décès de Jean – au 31 décembre de la 31 ^e année	237
Tableau 69 : Évolution du statut d'Achille au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans	243
Tableau 70 : Droits à prestation en cas d'accident ou de décès d'Achille – au 31 décembre de la 31 ^e année	247

Tableau 71 : Points retraite validés par Achille à 30 ans à l'ARRCO – avec ou sans enfants	251
Tableau 72 : Évolution du statut de Jérôme au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans	253
Tableau 73 : Évolution du statut de Jason au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans	257
Tableau 74 : Droits à prestation en cas d'accident ou de décès de Jason – au 31 décembre de la 31 ^e année	260
Tableau 75 : Évolution du statut de Youssef au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans	267
Tableau 76 : Droits à prestation en cas d'accident ou de décès de Youssef – au 31 décembre de la 31 ^e année	271
Tableau 77 : Évolution du statut de Malika au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans	277
Tableau 78 : Indemnités journalières de maternité de Malika – naissance du premier enfant	278
Tableau 79 : Indemnités journalières de maternité de Malika – naissance de jumeaux	279
Tableau 80 : Droits à prestation en cas d'accident ou de décès de Malika – au 31 décembre de la 31 ^e année	282
Tableau 81 : Effets d'une interruption totale ou partielle d'activité de Malika à 27 et 28 ans sur les revenus et les prestations	284
Tableau 82 : Effets d'une interruption partielle ou totale d'activité de Malika en matière de droits à retraite complémentaire	285
Tableau 83 : Évolution du statut de Charline au regard de l'assurance maladie entre 16 et 30 ans	289
Tableau 84 : Indemnités journalières de maternité de Charline – naissance du premier enfant	291
Tableau 85 : Opinion sur la situation actuelle	313
Tableau 86 : Opinions sur l'âge des personnes surtout concernées par les risques d'exclusion ou de pauvreté	317
Tableau 87 : Opinion sur la responsabilité principale en matière de solidarité	318
Tableau 88 : Opinions sur la société française aujourd'hui	318
Tableau 89 : Opinions sur les interventions de l'État en matière économique et sociale	319

Tableau 90 : Opinion sur le niveau de financement de la protection sociale à hauteur d'environ le quart du revenu national	320
Tableau 91 : Opinion sur les cotisations des entreprises	321
Tableau 92 : Opinions sur l'ouverture du bénéfice des allocations de chômage	324
Tableau 93 : Attitudes vis-à-vis de la solidarité en matière d'assurance maladie	327
Tableau 94 : Opinions relatives à la limitation du remboursement pour certaines prestations afin de réduire le déficit de la branche maladie de la sécurité sociale	328
Tableau 95 : Opinions relatives à la réduction de la prise en charge des longues maladies afin de réduire le déficit de la branche maladie de la sécurité sociale	328
Tableau 96 : Proportion de personnes montrant de bonnes connaissances en matière de retraite, selon les indicateurs établis par la Caisse des dépôts et consignations	329
Tableau 97 : Proportion de personnes inquiètes, selon les indicateurs établis par la Caisse des dépôts et consignations	330
Tableau 98 : Mesures privilégiées en proportion des personnes interrogées	331
Tableau 99 : Acceptation éventuelle de cotiser davantage pour maintenir le niveau des retraites	333
Tableau 100 : Risques sociaux, prestations sociales et conditions d'âge	358
Tableau 101 : Risques sociaux, prestations sociales et conditions d'activité préalable	363
Tableau 102 : Droits sources et droits dérivés	370
Tableau 103 : Risques sociaux, prestations sociales et prise en compte des ressources	383

Table des matières

Préface	3
Sommaire	7
Synthèse	9

PARTIE 1

SITUATIONS ET TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES, RÉSIDENTIELLES ET FAMILIALES DES JEUNES 15

Chapitre 1

Les situations et les trajectoires des jeunes sur le marché du travail 21

1. Les jeunes en cours d'études 21

2. Les jeunes sur le marché du travail 23

3. Les jeunes au chômage 25

3.1. Un taux de chômage et une part des jeunes au chômage
ayant atteint en 2013 des niveaux historiquement élevés 25

3.2. Un chômage massif pour les non-diplômés
et des écarts qui s'accroissent à leur détriment 26

3.3. D'un chômage d'insertion à des formes
de chômage intermittent ou prolongé 28

4. Les jeunes en emploi temporaire 31

4.1. Très peu de non-salariés, malgré le développement
de l'auto-entrepreneuriat 31

4.2. Des statuts temporaires plus fréquents, surtout
pour les plus jeunes 32

4.3. Une accélération de la rotation de la main-d'œuvre,
avec une majorité de contrats courts pour les jeunes 34

5. Les jeunes en emplois aidés et en stages 37

5.1. Les stages : des formules multiples (cursus initiaux, formations
financées par Pôle emploi, les OPCA, l'État ou les régions...) 37

5.2. L'apprentissage et l'alternance : une inflexion à la baisse
en 2012-2013 39

5.3. Les contrats aidés : une diminution du nombre de jeunes
en contrats uniques d'insertion au profit des emplois d'avenir 40

5.3.1. Les CUI-CIE : un recul marqué depuis 2010
de la part des moins de 30 ans 40

5.3.2. Les emplois d'avenir : une montée en charge en 2013, au bénéfice
de salariés plus jeunes et moins qualifiés 40

5.4. Le service civique : 20 000 volontaires recrutés en 2013 41

6. Les trajectoires d'insertion professionnelle des jeunes	42
6.1. Les trajectoires des jeunes inscrits à Pôle emploi	42
6.2. Les trajectoires des jeunes sortants de formation initiale	43
6.2.1. Les trajectoires à trois ans de la génération 2010 : une polarisation très marquée en fonction du diplôme et de l'âge de sortie du système scolaire	43
6.2.2. À l'horizon de six ou sept ans, un rattrapage global mais différencié	47

Chapitre 2

Les situations et les trajectoires familiales et résidentielles des jeunes 49

1. La situation résidentielle et familiale des jeunes	50
1.1. En fonction de l'âge et du sexe	50
1.2. En fonction de leur formation	53
1.3. Le cas particulier de la multirésidence	54
1.4. Les facteurs jouant sur l'acquisition de l'autonomie résidentielle des jeunes	55
2. Les trajectoires résidentielles et familiales des jeunes à travers deux typologies	57
2.1. Les travaux du CEREQ	57
2.2. Les travaux du CREDOC	59
3. Le paradoxe de la décohabitation : des jeunes au niveau de vie apparemment plus faible, mais mieux insérés professionnellement et/ou socialement plus favorisés	61

PARTIE 2

LA PROTECTION SOCIALE DES JEUNES 63

Chapitre 3

La couverture maladie de base 65

1. La situation des jeunes au regard du risque maladie	65
1.1. La santé des jeunes	65
1.1.1. Comment se portent et se comportent les jeunes ?	65
1.1.2. Les pathologies des jeunes et leur mode de recours aux soins	66
1.2. Les dépenses de santé des jeunes	70
2. La couverture du risque maladie	72
2.1. L'accès aux prestations en nature	72
2.1.1. L'affiliation en tant qu'ayant droit	72
2.1.2. L'affiliation à titre personnel des étudiants	72
2.1.3. L'affiliation à titre personnel au titre d'une activité professionnelle ou d'un statut particulier	73
2.1.4. L'affiliation personnelle au titre de la CMU de base	74
2.2. L'accès aux prestations en espèces	74
3. Les problèmes de couverture rencontrés par les jeunes	75
3.1. Les prestations en nature	75

3.1.1. À 16 ans : délivrance de la carte Vitale et désignation du médecin traitant	75
3.1.2. Le choix de devenir ayant droit autonome à partir de 16 ans	76
3.1.3. Le seuil des 20 ans	77
3.1.4. La mauvaise gestion du régime étudiant	77
3.1.5. La mise à jour tardive du compte du jeune salarié	78
3.1.6. Les mutations entre régimes	78
3.1.7. Les situations particulières	79
3.2. Les prestations en espèces	81
4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes	82
4.1. L'assouplissement des conditions d'ouverture et de maintien des droits	82
4.2. L'affiliation à la CMU des volontaires internationaux à leur retour	82
Chapitre 4	
La couverture maladie complémentaire	83
1. La situation des jeunes au regard du risque maladie	83
2. La couverture du risque maladie par les régimes complémentaires	83
2.1. La couverture collective des frais de santé et des arrêts maladie dans le secteur privé	84
2.2. La souscription de couvertures santé individuelles	86
2.2.1. Pour les non-salariés	86
2.2.2. Pour les fonctionnaires	86
2.2.3. Pour les personnes à revenus faibles ou modestes : la CMU-C et l'ACS	87
3. Les problèmes de couverture rencontrés par les jeunes	90
3.1. Le droit des jeunes aux couvertures complémentaires santé	90
3.1.1. Les prestations en espèces	90
3.1.2. Les prestations en nature	90
3.2. Le contenu des couvertures santé dont bénéficient les jeunes	93
3.3. La CMU-C et l'ACS	94
3.3.1. Concernant la CMU-C	94
3.3.2. Concernant l'ACS	95
3.3.3. Les apports et les limites de ces dispositifs	96
4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes	97
4.1. En ce qui concerne les couvertures collectives de branche et d'entreprise	97
4.2. En ce qui concerne la CMU-C et l'ACS	99
Chapitre 5	
La couverture du risque accidents du travail	101
1. La situation des jeunes au regard du risque accidents du travail	101
1.1. Les accidents du travail des jeunes dans les données de la CNAMTS	101
1.2. Les analyses statistiques de la DARES sur les spécificités des jeunes en matière d'accidents du travail	102

2. La couverture du risque accidents du travail	106
2.1. Le champ	106
2.2. La prévention	106
2.3. La prise en charge des dépenses de soins	107
2.4. Les indemnités journalières	107
2.5. Les rentes	107
2.6. Autres garanties	108
3. Les problèmes de couverture rencontrés par les jeunes	109
3.1. La prévention : un recensement indisponible	109
3.2. La déclaration de l'accident	109
3.3. L'ouverture et le montant des droits	110
3.3.1. La compensation par les prestations en nature et les indemnités journalières	110
3.3.2. La réparation du préjudice par les rentes	110
3.4. Les problèmes spécifiques à certaines populations	111
3.4.1. La mise en situation professionnelle ponctuelle de jeunes	111
3.4.2. Les difficultés de gestion rencontrées par les élèves des établissements professionnels	111
4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes	112
 Chapitre 6	
La couverture du risque invalidité	113
1. La situation des jeunes au regard du risque invalidité	113
2. La couverture du risque invalidité	114
2.1. La couverture de base	114
2.1.1. Le champ de la couverture de l'invalidité	114
2.1.2. L'accès au droit	115
2.1.3. Le calcul du droit	115
2.2. La couverture complémentaire	116
3. Les problèmes de couverture rencontrés par les jeunes	116
4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes	116
4.1. L'assouplissement relatif des conditions d'ouverture et de maintien des droits au régime de base	116
4.2. La portabilité de la couverture complémentaire	117
 Chapitre 7	
La couverture des dépenses liées à la maternité et à l'interruption d'activité des parents ayant un jeune enfant	119
1. La situation des jeunes au regard des dépenses liées à la maternité et à l'interruption d'activité des parents ayant un jeune enfant	120
1.1. Les naissances interviennent de plus en plus tardivement dans les parcours des femmes, mais les mères ayant leur premier enfant avant 30 ans représentent une population importante	120

1.2. Les mères de 16 à 29 ans : une part importante des arrêts maternité mais un poids faible dans les montants indemnisés	121
1.3. Les naissances et les interruptions d'activité ont un impact sur l'activité des femmes qui varie selon l'activité exercée avant la naissance du premier enfant	123
1.3.1. Une activité féminine globalement importante	123
1.3.2. Un niveau d'activité professionnelle fortement variable selon les configurations familiales	123
1.3.3. Les jeunes de 16 à 29 ans : un niveau d'activité des jeunes femmes inférieur à celui des jeunes hommes	124
1.4. Un impact avéré des aides à l'interruption d'activité sur les trajectoires professionnelles des mères	125
1.4.1. Les aides financières à la garde des enfants ont eu un effet globalement positif pour l'activité professionnelle des femmes prises dans leur ensemble	125
1.4.2. Ces aides financières bénéficient avant tout aux femmes et en particulier aux jeunes mères	125
1.4.3. Les interruptions d'activité ont un impact durable sur les trajectoires professionnelles des femmes	128
1.4.4. Des effets différenciés du complément de libre choix d'activité selon les types de bénéficiaires	128
1.5. Les interruptions d'activité des femmes ont un impact en termes de revenu et de droits à retraite	129
1.5.1. Des inégalités de rémunération qui demeurent prononcées entre les hommes et les femmes	129
1.5.2. Des effets importants de la maternité sur la rémunération des femmes	130
1.5.3. Des droits à retraite des femmes qui demeurent inférieurs à ceux des hommes malgré une tendance au rapprochement	130
2. La couverture des dépenses	130
2.1. La prise en charge des prestations en nature pour la mère et son enfant pendant et après la grossesse	130
2.2. Le congé de maternité et les prestations en espèces compensant l'interruption d'activité de la future mère ou de la mère pendant la grossesse ou après la naissance	131
2.2.1. Les salariées	131
2.2.2. L'allocation de remplacement des exploitantes agricoles	133
2.2.3. Les prestations en espèces versées aux affiliées du régime social des indépendants	133
2.3. Les congés attachés à la naissance d'un enfant	133
2.3.1. Le congé de naissance	133
2.3.2. Le congé de paternité et d'accueil de l'enfant	134
2.3.3. Le congé parental d'éducation	134
2.4. Les aides financières compensant l'interruption d'activité d'un parent	134
2.4.1. Le complément de libre choix d'activité (CLCA)	134
2.4.2. Le complément optionnel de libre choix (COLCA)	136
2.5. La reconnaissance de la naissance et de l'éducation des enfants en matière de droits à retraite	136
2.5.1. La majoration de maternité ouverte aux mères	136
2.5.2. La majoration au titre de l'éducation ouverte à l'un des deux parents	137
2.5.3. La majoration au titre du congé parental	137
2.5.4. L'assurance vieillesse des parents au foyer	137

3. Les problèmes rencontrés par les jeunes	137
3.1. La difficile lisibilité des prestations offertes	137
3.2. Des prestations variant fortement selon le régime, le statut ou le secteur d'activité	138
3.3. Des dispositifs à l'impact différencié selon le type de famille	138
3.4. Un cas particulier de difficulté de réglementation	138
4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes	139
4.1. La mise en place d'un CLCA forfaitaire, modulé uniquement selon la quotité travaillée	139
4.2. La promotion d'un partage de l'interruption d'activité entre les parents et une indemnisation plus longue de l'inactivité après la naissance du 1 ^{er} enfant	140
Chapitre 8	
La couverture du risque chômage	143
1. La situation des jeunes au regard du risque chômage	143
2. La couverture du risque chômage	143
2.1. L'affiliation à l'assurance chômage	144
2.2. Les conditions d'attribution des prestations d'assurance chômage	144
2.3. Le montant des allocations d'assurance chômage	145
2.4. La durée de versement des allocations d'assurance chômage	145
2.5. La prise en compte par l'assurance chômage des formes spécifiques d'emploi et des activités réduites	146
2.5.1. Les annexes tenant compte des spécificités professionnelles	146
2.5.2. Les règles relatives aux reprises ou aux réadmissions	146
2.5.3. Les règles relatives aux activités réduites	147
2.5.4. La prise en compte des stages de formation	147
2.6. Les prestations de solidarité	148
3. Les problèmes de couverture rencontrés par les jeunes	148
3.1. Les situations des jeunes vis-à-vis des droits à indemnisation	148
3.1.1. Les exploitations de la DARES	149
3.1.2. Les exploitations de l'UNEDIC	151
3.2. Les jeunes chômeurs en fin de droits	153
3.3. Les jeunes en allocation de solidarité spécifique (ASS)	154
4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes	155
4.1. 2009 : la réduction des conditions d'activité préalable à l'ouverture des droits	155
4.2. 2011 : la modulation des contributions chômage liés au recours aux CDD ou à l'embauche de jeunes	155
4.3. 2014 : les réadmissions et les activités réduites	156
4.3.1. Le mécanisme dit de « droits rechargeables »	156
4.3.2. Les règles de cumul entre les allocations de chômage et une activité réduite	156
4.3.3. L'impact cumulé des deux mesures est notable pour les titulaires de contrats temporaires	157

Chapitre 9	
La compensation des charges de famille et de logement	159
1. Les charges d'entretien et de logement des jeunes	159
2. La couverture des charges d'entretien et de logement des jeunes	160
2.1. Les conditions générales de perception des prestations	160
2.1.1. La résidence régulière sur le territoire français	160
2.1.2. La notion d'enfant à charge	160
2.1.3. La prise en compte des ressources du foyer	161
2.2. Les prestations familiales	161
2.3. Les aides au logement	163
3. Les problèmes rencontrés par les jeunes au regard de la charge d'enfant et de logement	164
3.1. Un faible ciblage des prestations familiales sur les ménages jeunes	164
3.2. Un cadre familial préférentiel pour l'attribution des soutiens publics aux revenus des jeunes adultes	165
3.3. Le sujet particulier de l'ASF	166
3.4. Un faible accès au logement social, des aides au logement à la capacité solvabilisatrice dégradée	166
3.5. L'ouverture générale des allocations logement aux étudiants	167
3.6. La prise en compte des revenus et des changements de situation pour l'attribution des prestations sous conditions de ressources	168
4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes	168
4.1. En ce qui concerne les prestations familiales	168
4.2. En ce qui concerne les allocations logement	169
Chapitre 10	
Les dispositifs de soutien au revenu des jeunes en difficulté	171
1. La situation des jeunes face au risque pauvreté	171
2. Les différents dispositifs de soutien au revenu des jeunes en difficulté	171
2.1. Le revenu de solidarité active (RSA)	171
2.2. La prime pour l'emploi	174
2.3. Les aides dispensées par les fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	175
2.4. Les dispositifs d'accompagnement assortis de soutiens financiers	176
2.4.1. Les contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)	176
2.4.2. Les expérimentations de dispositifs d'accompagnement et de soutien financier renforcés	176
3. La situation des jeunes au regard de ces dispositifs	178
3.1. Le caractère limitatif et segmenté des dispositifs de soutien accessibles aux moins de 25 ans	178

3.2. Le RSA : non-recours, trajectoires de passage, volatilité du montant	178
3.2.1. Le non-recours	180
3.2.2. Des trajectoires de passage	180
3.2.3. La volatilité du montant	180
3.3. Les fonds d'aide aux jeunes : des aides ponctuelles	180
3.4. Le CIVIS : un faible effet vers l'emploi durable	181
3.5. Les bénéficiaires des dispositifs expérimentaux : des résultats mitigés	181
3.5.1. Les contrats d'autonomie de la politique de la ville	181
3.5.2. Le revenu contractualisé d'autonomie (RCA)	182
4. Les réformes récentes et leurs effets	182
4.1. Le RSA jeunes	183
4.2. Le dispositif de Garantie Jeunes	183
Chapitre 11	
Les droits à retraite	187
1. La situation des jeunes face à la constitution de droits à retraite	187
2. La couverture du risque retraite	187
3. Les problèmes de couverture rencontrés par les jeunes	188
3.1. Le recul de l'âge de début de carrière et la diminution des trimestres et des points validés par les jeunes avant 25 et 30 ans jusqu'à la génération née en 1974	189
3.1.1. Le recul de l'âge de début de carrière jusqu'à la génération née en 1974	189
3.1.2. La diminution des trimestres validés dans les régimes de base et des points validés dans les régimes complémentaires avant 30 ans, jusqu'à la génération née en 1974	190
3.2. La réduction progressive de l'écart des trimestres, mais pas des points, validés entre les hommes et les femmes	191
3.3. L'augmentation du nombre des personnes potentiellement concernées par l'âge d'annulation de la décote	192
3.4. L'incertitude sur l'inscription des jeunes à Pôle emploi au sortir de la formation initiale et la transmission des données aux régimes de retraite	193
3.5. Les effets des périodes de précarité ou d'inactivité sur les salaires reportés au compte	193
3.6. Le cas des polyactifs	194
4. Les réformes récentes ayant des effets potentiels sur les jeunes	194
4.1. Des réformes substantielles	194
4.1.1. La prise en compte des périodes de chômage non indemnisé en début de carrière et des congés de maternité dans le salaire annuel moyen reporté au compte	194
4.1.2. L'amélioration de la prise en compte des périodes d'études et d'interruption de carrière	195
4.2. Des limites structurelles	196
4.2.1. Des mesures limitées aux régimes de base	196
4.2.2. Peu de succès pour les mesures de rachat de trimestres ou de points	196

4.2.3. Des mesures limitées aux périodes postérieures à l'entrée en vigueur de la loi	197
4.2.4. L'impossibilité d'apprécier précisément aujourd'hui les effets futurs de ces mesures, à l'exception du passage de 200 à 150 heures pour valider un trimestre	197

Chapitre 12

Une approche par cas types de trajectoires de jeunes au regard de leurs droits à protection sociale 199

1. Le recours aux cas types : portée et méthode 199

1.1. Les modalités générales de recours aux cas types	199
1.2. La méthode retenue par l'IGAS	201
1.2.1. Une démarche construite en étroite association avec les organismes contributeurs	201
1.2.2. Les modalités de détermination des trajectoires stylisées	201
1.2.3. Les droits sociaux analysés	202
1.2.4. Les modes de calcul des droits	203
1.3. Une démarche conventionnelle par nature ne devant pas conduire à oublier le caractère central de l'accès aux droits	207

2. Les neuf cas types de trajectoires de protection sociale des jeunes : une approche stylisée des droits à protection sociale 207

2.1. Marie, jeune mère diplômée et insérée vivant en couple : une trajectoire permettant d'apprécier le niveau de soutien accordé aux étudiants autonomes et aux familles aux revenus moyens	212
2.1.1. Une insertion dans l'emploi rapide et des revenus relativement élevés	212
2.1.2. Des prestations sociales apportées à des moments clefs de la trajectoire	213
2.1.3. Des droits continus à l'assurance maladie	214
2.1.4. Une trajectoire non exposée au chômage	216
2.1.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : aides au logement pendant les études supérieures et un apport ponctuel de la prime pour l'emploi	216
2.1.6. Une couverture importante en cas d'accident	216
2.1.7. Les droits à retraite de Marie à 30 ans	218
2.1.8. Les effets de la naissance d'un enfant au 1 ^{er} janvier des 29 ans de Marie	220
2.2. Jacques, jeune diplômé rencontrant des difficultés d'insertion : une trajectoire heurtée dont les effets sont aménagés par l'indemnisation au titre du chômage	221
2.2.1. Une insertion dans l'emploi difficile pendant les deux premières années de vie professionnelle, des revenus stables tout au long de la période	222
2.2.2. L'apport de l'indemnisation du chômage dans les ressources de Jacques	223
2.2.3. Des droits continus à l'assurance maladie au titre des prestations en nature	224
2.2.4. L'indemnisation du chômage au cours des périodes de chômage de Jacques entre 22 et 23 ans	225
2.2.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : le bénéfice de la PPE entre 24 et 30 ans	226
2.2.6. La couverture dont bénéficie Jacques en cas d'accident	226
2.2.7. Les droits à retraite de Jacques à 30 ans	228

2.2.8. Les effets de la naissance d'un enfant puis de jumeaux au 1 ^{er} janvier des 27 et des 28 ans de Jacques	229
2.3. Jean, jeune apprenti inséré rapidement dans l'emploi : une couverture sociale importante compte tenu d'une activité précoce, un impact limité des dispositifs de soutien au revenu	231
2.3.1. Une insertion dans l'emploi rapide et des revenus en hausse constante entre 16 et 30 ans	232
2.3.2. Des prestations sociales limitées intervenant à des périodes particulières	232
2.3.3. Des droits constants à l'assurance maladie, compte tenu d'une activité continue entre 16 et 30 ans	234
2.3.4. Une trajectoire non exposée au chômage	235
2.3.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : des effets limités et peu lisibles	235
2.3.6. Une couverture importante en cas d'accident	236
2.3.7. Les droits à retraite de Jean à 30 ans	238
2.3.8. Les effets de la naissance d'un enfant au 1 ^{er} janvier des 29 ans de Jean	239
2.4. Achille, jeune apprenti rencontrant des difficultés d'insertion : des droits importants à protection sociale, en particulier lors de la période délicate de début de parcours	240
2.4.1. Une première période d'insertion longue et des revenus évoluant peu	240
2.4.2. Des prestations sociales importantes en début de parcours	241
2.4.3. Des droits continus à l'assurance maladie eu égard à la précocité de l'activité professionnelle	243
2.4.4. Une indemnisation chômage importante à 19 et à 20 ans	244
2.4.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : des effets importants tout au long du parcours	244
2.4.6. Une couverture significative en cas d'accident	245
2.4.7. Les droits à retraite d'Achille à 30 ans	247
2.4.8. Les effets de la naissance d'un enfant puis de jumeaux au 1 ^{er} janvier des 24 et des 25 ans d'Achille	249
2.5. Jérôme, jeune décrocheur : une couverture sociale faible et lacunaire	251
2.5.1. Un échec d'insertion sociale et professionnelle	252
2.5.2. Des revenus constitués exclusivement de prestations minimales	252
2.5.3. Des droits réduits à l'assurance maladie aux seules prestations en nature et conditionnés à des démarches importantes	253
2.5.4. Une absence de droits à indemnisation chômage	253
2.5.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : l'illustration des limites dans l'accès au RSA	253
2.5.6. L'absence de couverture sociale en cas d'accident	254
2.5.7. Les droits à retraite de Jérôme à 30 ans	254
2.6. Jason, jeune sans diplôme alternant les CDD et les périodes de chômage : un parcours largement soutenu par les prestations sociales	254
2.6.1. Une trajectoire caractérisée par une alternance de périodes d'activité et de chômage	254
2.6.2. Des prestations sociales importantes mais différenciées avant et après 25 ans et l'installation en couple	255
2.6.3. Des droits continus à l'assurance maladie malgré une activité discontinue	257
2.6.4. Une indemnisation chômage déterminante pour le niveau de ressources de Jason	258
2.6.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : des effets majeurs	259
2.6.6. La couverture de Jason en cas d'accident	260
2.6.7. Les droits à retraite de Jason à 30 ans	260
2.6.8. Les effets de la naissance d'un enfant au 1 ^{er} janvier des 27 ans de Jason	262

2.7. Youssef, jeune sans diplôme, avec une période difficile d'insertion professionnelle avant d'obtenir un CDI : une couverture sociale indispensable lors de la période d'insertion	264
2.7.1. Une longue période instable d'insertion avant une stabilisation dans un emploi faiblement rémunéré	264
2.7.2. Des prestations sociales importantes mais différenciées avant et après 25 ans et l'installation en couple	265
2.7.3. Des droits continus à l'assurance maladie malgré une période d'insertion difficile	267
2.7.4. Une indemnisation chômage déterminante et constante jusqu'à 25 ans	268
2.7.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : des effets importants	268
2.7.6. Une couverture importante en cas d'accident	269
2.7.7. Les droits à retraite de Youssef à 30 ans	271
2.7.8. Les effets de la naissance d'un enfant au 1 ^{er} janvier des 27 ans de Youssef	273
2.8. Malika, jeune mère diplômée et insérée, en couple avec trois enfants : les effets différenciés du congé parental selon le niveau d'interruption d'activité	274
2.8.1. Une insertion rapide dans un emploi stable	274
2.8.2. Des prestations sociales importantes à compter de la naissance du premier enfant	275
2.8.3. Des droits continus à l'assurance maladie	277
2.8.4. La couverture au titre du risque chômage	279
2.8.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : des effets importants après la naissance des enfants et au titre de soutien à l'interruption d'activité	279
2.8.6. Une couverture importante en cas d'accident	281
2.8.7. Les droits à retraite de Malika à 30 ans	282
2.8.8. Les effets d'une interruption totale d'activité à 27 et 28 ans	283
2.9. Charline, jeune mère isolée, non diplômée, en difficulté d'insertion professionnelle et interrompant son activité après la naissance d'un enfant : un parcours fortement dépendant des soutiens offerts par la protection sociale	285
2.9.1. Un exemple de parcours discontinu	286
2.9.2. Des prestations sociales indispensables pour couvrir les charges de Charline	287
2.9.3. Des droits continus à l'assurance maladie grâce à la mobilisation de dispositifs de solidarité	288
2.9.4. La couverture au titre du risque chômage	292
2.9.5. Les dispositifs de soutien aux revenus : des effets majeurs tout au long du parcours	292
2.9.6. La couverture en cas d'accident ou d'invalidité	293
2.9.7. Les droits à retraite de Charline à 30 ans	293
2.9.8. Les effets de l'interruption totale d'activité de Charline	295
3. L'analyse comparée des cas types : des effets fortement différenciés de la protection sociale selon les trajectoires et selon les risques	296
3.1. Des effets fortement différenciés des prestations selon les trajectoires	296
3.1.1. L'impact de la protection sociale en fonction des revenus d'activité	296
3.1.2. L'impact de la protection sociale en fonction des ressources	297
3.1.3. L'impact de la protection sociale en fonction des événements de vie	299
3.1.4. L'impact de la protection sociale en fonction de la naissance d'un enfant	300

3.2.Des effets fortement différenciés des prestations selon la nature du risque	301
3.2.1. Les prestations santé en nature : une couverture globalement assurée sous réserve d'un accès effectif aux droits	301
3.2.2. Les prestations en espèces au titre de la maladie, des AT-MP, de l'invalidité et de la maternité : des droits globalement continus et des difficultés propres à la jeunesse des individus et aux parcours discontinus	302
3.2.3. L'indemnisation du chômage, le RSA et la PPE : des effets importants des conditions d'ancienneté sur la compensation de la faiblesse ou de l'absence de revenus	302
3.2.4. Les aides au logement : des effets différenciés selon les parcours	303
3.2.5. Les droits à retraite à 30 ans : un reflet fidèle des parcours suivis	304

PARTIE 3

DEUX CONTRIBUTIONS À LA PROBLÉMATIQUE DE LA PROTECTION SOCIALE DES JEUNES 307

Chapitre 13	
Les opinions des jeunes sur la protection sociale	309
1. La méthode suivie	309
1.1. Les enquêtes mobilisées	310
1.2. La grille d'analyse retenue	312
2. Les préoccupations générales des jeunes et leurs attitudes vis-à-vis des inégalités et de la pauvreté	313
2.1. Des jeunes qui restent optimistes sur leur situation et sur leur avenir	313
2.2. Des préoccupations proches de celles de leurs aînés, mais moins centrées sur la pauvreté et sur les problèmes de santé	314
2.3. Une adhésion plus prononcée aux idées de responsabilité individuelle des personnes touchées par le chômage ou la pauvreté	315
2.4. Une sensibilité différente en matière de justice et d'inégalités	318
2.5. Néanmoins une forte demande d'intervention publique, notamment en faveur des plus démunis	319
3. Les attitudes générales des jeunes vis-à-vis de la protection sociale	320
3.1. L'acceptation d'un haut niveau de dépenses et de financement	320
3.2. Des problèmes d'information et de recours aux droits	321
4. Les opinions sur la couverture des différents risques	322
4.1. Les opinions des jeunes en matière d'aides à la famille et au logement	322
4.1.1. Des différences peu marquées sur le bénéfice des allocations familiales	322
4.1.2. Des critiques plus limitées sur les politiques familiales	323
4.1.3. Des attentes plus prononcées en matière de bourses et d'aides au logement	323

4.2. Les opinions des jeunes en matière d'indemnisation du chômage et de revenu minimum	324
4.2.1. Une vision assez proche de l'assurance chômage aux âges jeunes et intermédiaires	324
4.2.2. Une vision ambivalente du RSA et des <i>minima</i> sociaux	325
4.3. Les opinions des jeunes en matière de santé et d'assurance maladie	326
4.3.1. Une moindre sensibilité aux problèmes de santé et de moindres attentes vis-à-vis du système de soins	326
4.3.2. Une attitude globale aussi favorable aux dépenses de santé, mais l'acceptation un peu plus fréquente d'une solidarité resserrée	327
4.3.3. Une opposition plus marquée à la limitation des remboursements maladie, sauf pour la prise en charge des longues maladies	327
4.4. Les opinions des jeunes en matière de retraite	328
4.4.1. L'enquête de la Caisse des dépôts et consignations : des jeunes qui connaissent moins bien leurs droits, mais qui n'ont pas d'attitudes très différentes de celles de leurs aînés	329
4.4.2. Le Baromètre de la DREES : des confirmations et des nuances	331

Chapitre 14

Les propositions de « réformes systémiques » 335

1. Des réformes relatives aux statuts d'activité et à l'objectif de « sécurisation » des trajectoires 336

1.1. La réglementation du contrat de travail : un débat focalisé sur la fusion entre CDI et CDD	336
1.2. Le passage du droit du contrat de travail à un droit de l'activité professionnelle incluant le travail indépendant	337
1.3. La « sécurisation des trajectoires professionnelles » : des concepts et des contenus multiples	338

2. Des réformes visant à l'unification de la couverture de certains risques sociaux (retraites, maladie, chômage) 340

2.1. La « réforme systémique » des retraites : un objectif de transparence et d'équité, mais des interrogations sur ses contours et les mécanismes de solidarité associés	340
2.2. La couverture santé : une redéfinition à géométrie variable des rôles des assurances de base et complémentaires	342
2.3. L'indemnisation du chômage : l'articulation entre prestations d'assurance et de solidarité	346

3. Des réformes visant à développer le soutien aux revenus des jeunes à travers les allocations ou dotations d'autonomie 348

3.1. Une « inscription à l'agenda politique » à partir de la fin des années 1990	348
3.2. Un ensemble de propositions diversifiées émanant d'une série de rapports échelonnés au cours des années 2000	349
3.3. Des différences concernant les bénéficiaires, la nature et la portée des prestations envisagées	350

Chapitre 15

La protection sociale des jeunes : une synthèse de la situation actuelle (Situation à l'automne 2014)

355

1. Le critère d'âge : comment celui-ci est-il maintenu ou supprimé? Quelle est la frontière entre individualisation et familialisation des droits?	357
1.1. Les droits individualisés	359
1.1.1. L'absence de critère d'âge pour les couvertures sociales liées à l'exercice d'une activité professionnelle	359
1.1.2. L'absence de critère d'âge liée à une charge de famille	359
1.2. Les droits familialisés	359
1.2.1. Des critères d'âge déterminants pour l'assurance maladie de base et les assurances complémentaires	360
1.2.2. Les prestations familiales : un calcul des prestations fonction de l'âge des enfants	361
1.2.3. Les dispositifs d'accompagnement et de soutien au revenu des jeunes en difficulté : l'importance du seuil d'âge de 25 ans	362
2. Les conditions d'activité professionnelle antérieure : comment celles-ci ont-elles été assouplies au profit des situations d'insertion difficiles?	362
2.1. Les conditions d'activité préalable	365
2.1.1. Des conditions d'activité préalable peu pénalisantes pour les jeunes dont la situation professionnelle est stable	365
2.1.2. Les règles de maintien, de portabilité et de recharge des droits	366
2.1.3. Des pertes de droits potentielles pour certains jeunes aux trajectoires heurtées	368
2.2. Une régulation des conditions juridiques et administratives des droits essentielle, de nombreux droits y étant liés	369
2.2.1. Les droits sociaux générateurs d'autres droits par extension des statuts d'activité	371
2.2.2. Les droits sociaux qui favorisent de façon spécifique l'accès aux soins ou engendrent certains droits à retraite	371
3. Le montant des droits : comment ce dispositif a-t-il été assoupli au profit des revenus professionnels les plus modestes?	371
3.1. Les prestations bornées par un plancher ou un plafond	372
3.2. Les prestations ou <i>minima</i> forfaitaires	372
4. En synthèse : une couverture sociale inégale et complexe	373
4.1. Des variations importantes de couverture sociale selon le statut d'activité et la trajectoire d'insertion des jeunes	373
4.1.1. Les statuts	373
4.1.2. Les trajectoires	377
4.2. Une couverture sociale complexe	379
4.2.1. Les droits liés à une activité professionnelle : des données transmises de manière automatisée	379
4.2.2. La gestion de l'assurance maladie : un dossier à compléter à des moments clés	380
4.2.3. La retraite : possibilité de demander le bénéfice de deux dispositions dans une durée limitée (loi du 20 janvier 2014)	381

4.2.4. Les prestations familiales, la CMU et l'ACS : une demande explicite	381
4.2.5. Le RSA et les dispositifs d'accompagnement des jeunes : des dossiers détaillés à compléter	381
4.2.6. Des modalités diverses et parfois problématiques de prise en compte des ressources	382

Chapitre 16

Des pistes de réflexion pour simplifier et adapter la protection sociale des jeunes 385

1. Deux orientations générales mises au débat 385

1.1. Stabiliser les couvertures sociales des jeunes ayant des trajectoires professionnelles difficiles ou discontinues	386
1.2. Poursuivre un objectif d'individualisation des avantages sociaux dans le cadre d'une « responsabilité partagée » entre le jeune et la société et viser l'accès des jeunes de plus de 18 ans aux dispositifs de droit commun	387

2. Les évolutions à envisager pour la couverture de chacun des risques sociaux 390

2.1. La couverture en base du risque maladie	390
2.2. La couverture complémentaire du risque maladie	392
2.3. La couverture des risques accidents du travail et invalidité	393
2.4. La couverture des charges de maternité	395
2.5. La couverture du risque chômage	395
2.6. La couverture des charges de famille et de logement	397
2.6.1. L'allocation de soutien familial	397
2.6.2. Les allocations du logement	397
2.7. Les <i>minima</i> sociaux et le soutien au revenu des jeunes en difficulté	398
2.8. La couverture retraite	399
2.9. Harmoniser et adapter les modalités de prise en compte des ressources des jeunes pour l'ouverture des droits à prestations	400
2.10. Développer l'information des jeunes sur la protection sociale afin de leur permettre d'exercer leurs droits	401

3. La conduite des réformes 402

3.1. Des réformes progressives mais ordonnées par deux grandes orientations	402
3.2. L'association de tous les acteurs concernés	403
3.3. Le gage financier des réformes	404
3.4. La simplification du droit	405
3.5. L'amélioration des connaissances sur la situation des jeunes et l'impact des réformes	406
3.6. La question de la réversibilité	407

Annexes

Liste des sigles utilisés	411

Liste des graphiques et des tableaux

LISTE DES GRAPHIQUES	415
LISTE DES TABLEAUX	423

La France compte 11 millions de jeunes de 16 à 29 ans. Selon leur environnement éducatif et social, nombre d'entre eux connaissent des parcours professionnels et personnels heurtés, enchaînant études, stages, CDD, chômage... L'entrée dans la vie active, avec travail et logement stables, s'en trouve retardée d'autant.

Quelles en sont les conséquences sur leur protection sociale : couverture maladie de base, complémentaire santé, accidents du travail-maladies professionnelles, maternité-congé parental, prestations familiales, allocations logement, indemnités chômage, soutien au revenu des jeunes en difficulté, retraites ?

Risque par risque, ce rapport analyse les dispositifs sociaux existants, devenus, au fil des réformes, complexes et difficilement lisibles. Il met en valeur l'insuffisante adéquation d'un système de protection sociale fondé sur l'appartenance à une famille ou sur une relation de travail stable avec la diversité des trajectoires de passage de l'âge scolaire à l'âge actif.

Des simulations de droits ont été réalisées pour une dizaine de « parcours types », emblématiques de la diversité des trajectoires professionnelles et personnelles. Ces simulations révèlent des couvertures sociales incomplètes en cas d'absence de contrat de travail, d'interruptions d'activité professionnelle ou de succession rapide de contrats, avec des effets immédiats et à long terme sur leur future retraite.

Fort de ce diagnostic, ce rapport recense, risque par risque, l'ensemble des options de réformes possibles. Il propose au débat des pistes pour adapter notre système de protection sociale à cette situation.

Cet ouvrage de référence a été élaboré par l'Inspection générale des affaires sociales, en s'appuyant sur les travaux d'une équipe d'inspecteurs, des entretiens avec les organismes de protection sociale, les directions d'administration concernées et les organisations représentatives des jeunes. Des analyses statistiques inédites ont été élaborées par un groupe de travail réunissant administrations, organismes de protection sociale et services statistiques et d'études.

Diffusion
**Direction de l'information
légale et administrative**

La **documentation** Française
Tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr

Imprimé en France
Prix : 20 €
DF : 5HC40290
ISBN : 978-2-11-010111-2



IGAS
39-43, quai André Citroën
75739 PARIS CEDEX 15
www.igas.gouv.fr