

## 4 DOCUMENT DE CADRAGE

### *Qu'est-ce que l'autonomie ?*

L'autonomie est une notion dont la portée diffère sensiblement selon le champ dans lequel on se situe : politique, philosophique, juridique, moral ou même médical. Issu du grec « autonomos » qui signifie se régir par ses propres lois. Appliquée à la politique de la jeunesse, l'autonomie correspond à la capacité à pouvoir assumer financièrement et intellectuellement sa propre existence.

Traiter des réponses à apporter à la demande d'une plus grande autonomie de la jeunesse conduit ainsi à aborder de concert quatre questions :

1. Celle de l'indépendance financière des jeunes : indépendance à l'égard de leurs parents, mais aussi indépendance à l'égard de la redistribution publique ; l'autonomie suppose d'accélérer le retour à l'emploi des jeunes ;
2. Celle de l'indépendance géographique des jeunes et notamment leur accès au logement ; l'autonomie suppose un parc de logements adapté et abordable ;
3. Celle du renforcement, à travers l'éducation et la formation, de la capacité des jeunes à prendre les décisions qui les concernent, à se construire un projet et à entrer sur le marché du travail ; l'autonomie présuppose de disposer d'un appareil de formation de qualité et d'un système d'orientation performant ;
4. Celle de l'organisation collective de la parole des jeunes et des moyens mis à leur disposition pour concrétiser leurs projets ; l'autonomie est une forme d'organisation de la société qui donne toute sa place aux jeunes générations.

L'autonomie n'est pas un état. C'est un processus, dont on considère généralement qu'il se construit dans la période allant de 16 à 25 ans. On sait par exemple que 75% des jeunes de 16 ans vivent avec au moins un de leurs parents, contre 44% des jeunes de 20 ans et 18% des jeunes de 25 ans.

L'autonomie se caractérise par la possession de quatre attributs<sup>1</sup> : un emploi stable, un logement indépendant, des revenus essentiellement tirés de l'activité et un concubin. On constate sur la longue durée que ces attributs sont de moins en moins acquis en même temps et selon des enchaînements de plus en plus complexes. Le chemin vers l'autonomie est plus progressif qu'autrefois. Dans le même temps, les lignes de partage entre les générations se sont estompées et les rythmes des destinées individuelles se sont diversifiés.

<sup>1</sup> O. Galland, « Entrer dans la vie adulte : des étapes toujours plus tardives mais resserrées », *Économie et statistiques*, no 337-338, 2000

Un examen plus approfondi<sup>2</sup> montre que l'allongement des études retarde en moyenne l'accès à l'indépendance économique, mais n'a que peu d'influence sur la sortie de l'univers familial. Les âges du premier départ du domicile parental et de la mise en couple sont en effet globalement stables à travers le temps. C'est ce qui conduit à ce que les jeunes français soient en moyenne de moins en moins autonomes.

Comme le montre Olivier Galland<sup>3</sup>, la probabilité de ne pas disposer d'au moins un des attributs de l'autonomie augmente de génération en génération: un quart des jeunes nés au début des années cinquante accédaient à l'ensemble des attributs de l'indépendance avant 22 ans, cette proportion a décliné à partir des années soixante, pour ne plus concerner que 8 % des générations nées au début des années soixante-dix.

Favoriser l'autonomie des jeunes implique par conséquent de mieux prendre en compte cette période intermédiaire dans laquelle les jeunes sont géographiquement autonomes mais pas financièrement. Le rapport Charvet indiquait ainsi en 2001 : « *L'allongement de la jeunesse ne peut pas être interprété seulement comme un « retard » du passage à l'âge adulte, la jeunesse ne peut plus être regardée comme un « état de transition durable ».* »

C Van de Velde montre que cette question de l'autonomie se pose dans notre pays dans des conditions très spécifiques<sup>4</sup> par rapport aux autres modèles européens.

Dans les pays nordiques, une jeunesse longue et exploratoire est considérée comme légitime et avec elle le soutien financier intégré à l'Etat providence, pour assurer une indépendance vis-à-vis des parents. L'impact de ce soutien sur le cycle de vie est très structurant, offrant des moyens financiers d'une décohabitation précoce et favorisant l'existence de trajectoires étudiantes discontinues, entrecoupées de période d'activité professionnelle. Au Royaume-Uni, l'indépendance n'est pas garantie ; la société privilégie une jeunesse plus courte, sous-tendue par une logique d'émancipation individuelle et orientée vers un accès rapide au statut salarié. Les pays méditerranéens induisent une expérience de la jeunesse caractérisée par l'attente au foyer familial des conditions nécessaires à une installation stable dans la vie adulte, généralement associée au mariage.

L'intervention française est quant à elle beaucoup plus composite. Elle pose les solidarités familiales comme premières (en soutenant fiscalement et socialement les revenus des parents jusqu'à des âges élevés), tout en organisant un droit à l'indépendance résidentielle à travers le système d'aide au logement.

---

<sup>2</sup> Voir la préface de P. Zamora et MA Estrade, à *Economie et statistique*, N° 337-338, 2000

<sup>3</sup> O. Galland, « Entrer dans la vie adulte : des étapes toujours plus tardives mais resserrées », *Économie et statistiques*, no 337-338, 2000

<sup>4</sup> C Van de Velde, *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, Paris, Presses Universitaires de France, collection 'Le Lien social', mars 2008, 278 p.

## ***Quels sont les défis à relever pour la génération actuelle des 16-25 ans ?***

Par rapport aux générations qui l'ont précédé, la génération actuelle des jeunes de 16 à 25 ans se caractérise à la fois par une élévation rapide du niveau de formation et un niveau d'activité parmi les plus faibles au sein des démocraties développées. Ce paradoxe tient au fait que les conditions de passage de l'enfance à l'âge adulte se sont profondément transformées depuis 30 ans : la durée des études s'est allongée, l'accès au travail a été rendu plus difficile par l'augmentation générale du chômage, le creusement des inégalités a pesé sur les solidarités familiales, les constructions familiales sont devenues elles-mêmes plus fragiles et plus complexes. Dans le même temps, la mobilité sociale a peu progressé dans la société française.

### **➤ Une génération qui connaît le plus fort taux de pauvreté**

En 2006, le niveau de vie annuel moyen des jeunes de 16-25 ans est de 17 860 euros, soit 86,7% du niveau de vie moyen de l'ensemble de la population. Entre 2005 et 2006, ce niveau de vie moyen a un peu moins augmenté que l'ensemble de la population (2,3% contre 2,6%).

La catégorie des jeunes de 16-25 ans est celle de la population qui a le taux de pauvreté le plus élevé, qu'elle soit mesurée de façon monétaire ou en conditions de vie : un cinquième (20,2%) des jeunes de 16-25 ans vivent en dessous du seuil de pauvreté (880 euros par mois), contre 13% de l'ensemble de la population. Cela représente 1,4 millions de personnes.

Ce fort taux de pauvreté ne doit pas être imputé aux difficultés d'accès à l'autonomie des jeunes. On constate que le risque de pauvreté des jeunes est très lié à la situation des parents vis-à-vis du marché de l'emploi : lorsque l'un des parents est au chômage et l'autre inactif, le taux de pauvreté est de près de 80%, il est de près de 70% lorsque le parent est seul et inactif. Au contraire, vivre avec deux parents actifs occupés préserve les 16-25 ans inactifs de la pauvreté (seulement 6,1% sont pauvres).

Une analyse de la pauvreté en conditions de vie confirme ce constat : à revenu équivalent, les jeunes décohabitants déclarent moins souvent de restrictions de consommation. Même avec des revenus en moyenne plus faibles, les jeunes adultes qui sont partis de chez leurs parents ne souffrent pas plus de restrictions de consommation que le reste de la population. Ainsi, un jeune sur dix doit faire face à de nombreuses restrictions (au moins quatre sur neuf, soit une proportion comparable à l'ensemble de la population. En particulier, les jeunes les plus modestes (1er quartile de niveau de vie) déclarent en moyenne un peu moins souvent de fortes restrictions de consommation (23 %) que l'ensemble de la population de même niveau de vie (26 %).

Une étude a montré que les enfants qui quittent le plus tôt le « nid » des parents sont soit issus des familles à très hauts revenus, qui bénéficient de transferts intra-familiaux importants (15% des enfants les plus riches) ou d'un logement d'appoint, soit issus des familles les plus modestes, qui sont contraintes de quitter les « mauvais nids » sans soutien financier supplémentaire<sup>5</sup>. Pour les enfants des familles de classes moyennes, l'aide de la famille passe par la co-résidence des enfants, qui s'est fortement développée avec l'allongement de la durée moyenne des études.

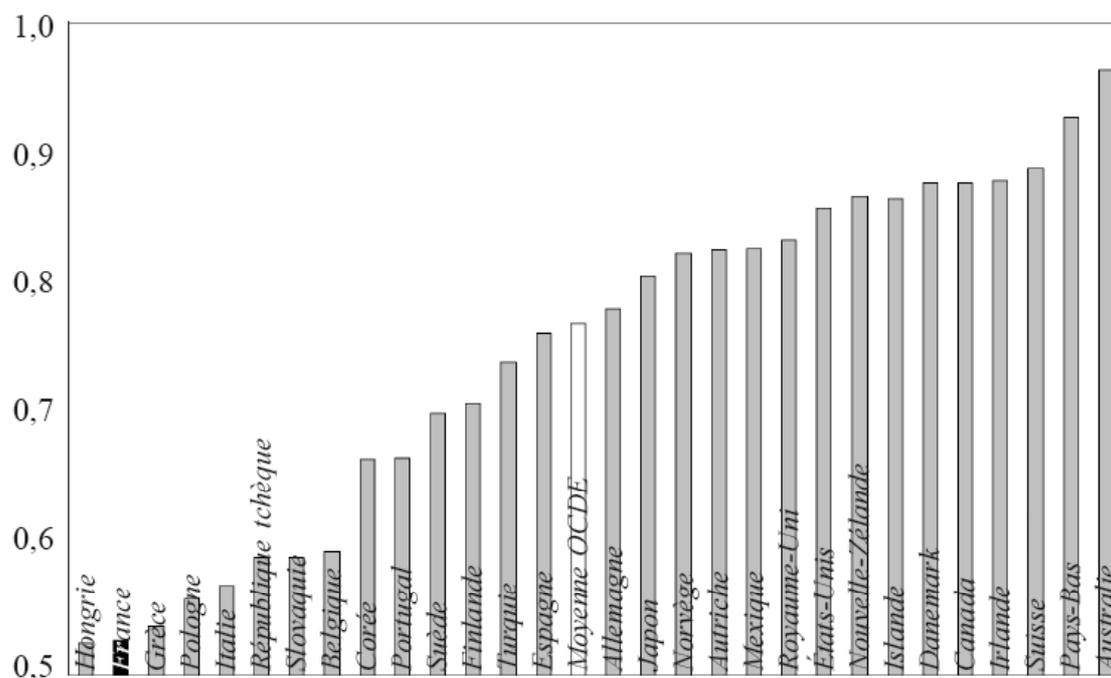
<sup>5</sup> A Lafferrère, « Quitter le nid : entre forces centripètes et centrifuges », *Economie et statistiques*, n° 381-382, 2005

➤ ***Une génération dont l'accès à l'emploi est très contrarié et reste le principal obstacle à l'autonomie des jeunes***

Les analyses historiques de Louis Chauvel<sup>6</sup> ont montré la rapide détérioration de l'accès à l'emploi des jeunes : alors que les générations qui sont sorties de l'école autour de 1973 et avant ont connu un taux de chômage de 6% dans les 12 mois de leur entrée dans le monde du travail, celles sorties en 1985 ont fait face à un taux moyen de 33% au cours de la même période, et encore de 29% pour celles de 2002. Par ailleurs, en 1975, les salariés de 55 ans gagnaient en moyenne 15% de plus que les salariés de 30 ans. Aujourd'hui l'écart est de 40%.

Le taux d'emploi des jeunes est particulièrement faible en France (28,5%). Rapporté au taux d'emploi de l'ensemble de la population, il est même parmi les plus mauvais de l'OCDE. Comme le montre le graphique ci-dessous, la performance de la France en termes d'activité est la plus mauvaise des démocraties développées à l'exception de la Hongrie.

**Rapport entre le taux d'emploi des jeunes de 20 à 24 ans et celui des adultes dans l'OCDE**



Source : OCDE.

Parallèlement, le taux de chômage des jeunes est un des plus élevés d'Europe (19,7%).

Les causes de ces mauvaises performances sont multiples et débattues. On conviendra qu'aucun élément à lui seul n'en fournit l'explication suffisante. La combinaison de plusieurs effets explique les difficultés d'insertion professionnelle des jeunes :

<sup>6</sup> L Chauvel, « La solidarité générationnelle, bonheur familialiste, passivité publique », in *Repenser la solidarité*, p 270s

## 1. Le fort taux de chômage des jeunes s'explique principalement par le fait que l'âge moyen de fin d'études est plus tardif et l'exercice d'un emploi pendant les études est moins fréquent que dans les autres pays :

L'entrée dans la vie active est ainsi en France nettement plus tardive qu'ailleurs. Selon les données de l'OCDE, on compte, parmi les 20-24 ans, 46% de jeunes en emploi en France, contre 63% dans l'ensemble des pays de l'OCDE (65% en Allemagne, 66% au Royaume-Uni). L'écart est donc considérable : près de 20 points.

On voit dans le tableau ci-dessous que les jeunes de moins de 25 ans présents sur le marché du travail sont surtout des personnes peu ou pas diplômées qui peinent à s'insérer professionnellement

### *Situation vis-à-vis de l'emploi des jeunes au cours de l'année 2007*

	Jeunes 16-25 ans	Jeunes non qualifiés (niveaux VI et Vbis)
Emploi	39%	31%
<i>Dont CDI ou CDD plus de 6 mois</i>	<i>22%</i>	<i>14%</i>
Chômage	8%	17%
Inactifs	53%	52%
<i>Dont en scolarité</i>	<i>47%</i>	<i>33%</i>

Par ailleurs, 19,2% des étudiants ont un emploi. Parmi eux plus d'un tiers sont apprentis ou stagiaires ; sans eux, le taux d'emploi des étudiants est de 13,1% (soit 275000 jeunes).

## 2. Les jeunes les moins diplômés rencontrent des difficultés d'insertion professionnelle particulièrement fortes

Une étude de Pauline Givord<sup>7</sup> trace un tableau précis de la place des formes particulières d'emploi dans l'insertion des jeunes. Elle souligne que, s'il est plus fréquent aujourd'hui de débiter par un emploi temporaire, la transition vers un CDI est aussi moins rapide. Le caractère sélectif du marché du travail s'est accru : le désavantage comparatif sur le marché d'être non-diplômé a augmenté.

Les comparaisons internationales montre un fort déficit d'emploi des jeunes dans les métiers faiblement qualifiés, notamment les métiers tertiaires<sup>8</sup>. Ouvriers non qualifiés du bâtiment et des travaux publics, caissiers et employés de libre service, employés de l'hôtellerie restauration... ces métiers comptent dans leurs effectifs plus d'un tiers de salariés de moins de 30 ans. Parfois saisonniers, aux conditions de travail difficiles et aux horaires décalés, ces métiers connaissent un turn over important. Il s'agit souvent d'emplois d'attente, que beaucoup de jeunes quittent pour des emplois plus qualifiés.

Dans le récent rapport du Conseil d'Analyse Economique, P. Cahuc, A. Zylberberg et G. Cette<sup>9</sup> mettent en évidence les paradoxes de l'organisation du marché du travail, pensée

<sup>7</sup> Pauline Givord, Formes particulières d'emploi et insertion des jeunes", 2006, *Economie et Statistique*, n° 388-389.

<sup>8</sup> Cahuc P, Debonneuil M, Productivité et emploi dans le tertiaire, Conseil d'Analyse Economique, 2005

<sup>9</sup> Cahuc, Zylberberg, Cette, Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique? », Rapports du Conseil d'Analyse Economique, 2008

pour des salariés adultes, pour les jeunes générations<sup>10</sup>: « *notre système fonctionne comme une véritable machine à exclure les jeunes. Il ne faut pas alors s'étonner que les personnes de 18 à 25 ans soient les plus touchées par la pauvreté : 9,9 % des femmes de cette catégorie d'âge sont pauvres contre 6,6 % pour l'ensemble de la population féminine, et 9,6 % des hommes contre 6 % pour l'ensemble de la population masculine. La situation des jeunes Français est caractéristique d'une configuration « insiders/outsideurs » où les personnes plus âgées, ayant un emploi, poussent le salaire minimum vers le haut afin d'accroître leur propre rémunération. Ils empêchent de la sorte de nombreux jeunes peu qualifiés d'accéder au monde du travail et refusent de payer pour les dédommager en leur interdisant le bénéfice du RMI ».*

### **3. La persistance du chômage des jeunes reflète l'inadéquation fréquente de l'offre de formation par rapport aux besoins de l'économie**

Les économistes<sup>11</sup> ont largement documenté le fait que notre système de formation est encore mal ajusté aux besoins des entreprises tant en termes de niveau qu'en termes de spécialité.

M Durut Bellat<sup>12</sup> montre que les évolutions de la structure de l'emploi et de celle des flux de diplômés sont de plus en plus discordantes : entre les années 1960 et les années 1980, la proportion de cadres dans la population active est passée de 5 à 8% alors que la proportion de bacheliers parmi les jeunes sortant du système éducatif s'est élevé de 10 à 30%. On compte aujourd'hui dans la population active 14% de cadres, 23% de professions intermédiaires et un peu plus de la moitié de salarié (53,5%) sont employés ou ouvriers. Dans le même temps on compte 41% de personnes dotées d'au moins un baccalauréat, ce chiffre s'élevant à 69% chez les jeunes générations. « *Il est clair qu'il n'y a aucune raison pour que le niveau de qualifications requises sur le marché du travail s'élève de manière parallèle à celui, toujours croissant, de la formation des jeunes... La structure sociale se déplace moins vite vers le haut que le niveau d'éducation.* »

Olivier Chardon<sup>13</sup> a dressé une cartographie détaillée des liens formation-emploi selon les professions. Pour un tiers d'entre elles, le lien est très fort, et on est plutôt dans une logique de métier ou encore de « marchés professionnels ». On y retrouve toutes les professions dont l'accès est fortement conditionné par une spécialité de formation, comme par exemple les professions de santé, ainsi que les métiers historiquement liés à l'artisanat. Pour les autres professions, le lien est plus lâche, voire très distendu pour un tiers d'entre elles, celles qui ne sont pas liées à des spécialités de formation précises.

Ce qui caractérise la relation formation-emploi dans notre pays n'est donc pas tellement la faiblesse de la performance moyenne mais l'hétérogénéité des performances, dans certaines

<sup>10</sup> A cet égard, une étude livre des résultats très nets. John Abowd et *a* ont comparé les conséquences du salaire minimum en France et aux États-Unis, selon une méthode originale qui est basée sur le constat qu'à chaque hausse du salaire minimum, il y a des travailleurs dont les salaires sont rattrapés par cette hausse, tandis que les salaires des travailleurs qui gagnent un peu plus ne sont pas rattrapés par cette hausse ; l'étude de John Abowd et ses collègues ont alors eu l'idée de comparer le devenir des travailleurs « rattrapés », pour lesquels le salaire a donc augmenté, avec celui des travailleurs « non rattrapés » pour lesquels le salaire n'a pas bougé. Cette méthode quasi expérimentale semble indiquer qu'en France, les personnes appartenant au groupe rattrapé ont un risque plus important de perdre leur emploi que celles du groupe non rattrapé. Alors que les hausses du salaire minimum sont plutôt favorables à l'emploi aux États-Unis, elles semblent préjudiciables à l'emploi des jeunes en France. Abowd J., F. Kramarz, D. Margolis et T. Philippon « The Tail of Two Countries : Minimum Wage and Employment in France and the United-States », *IZA Working Paper*, 2001, n° 203. Disponible sur [www.iza.org](http://www.iza.org)

<sup>11</sup> Gautié J. et Gurgand M., "Retour sur la relation formation-emploi", *Économie et statistique* N° 388-389, 2005

<sup>12</sup> M Duru-Bellat, *L'inflation scolaire, Les désillusions de la démocratie*, La république des idées, 2007

<sup>13</sup> Chardon O « La spécialité de formation joue un rôle secondaire pour accéder à la plupart des métiers », *Économie et statistique*. 2006, n°388-389 ,

filiales ou pour certains diplômes très bonnes et dans d'autres très mauvaises. 53% des jeunes sortis de la scolarité en 2001 n'ont pas connu le chômage durant leurs trois premières années de vie active. A contrario, 28% ont connu au moins 6 mois de chômage dans les trois ans qui ont suivi leur sortie de scolarité.

Enfin, comme le notait le rapport de la commission Hetzel<sup>14</sup>, l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur se dégrade. Ainsi, 3 ans après leur sortie, 11% des diplômés de l'enseignement supérieur sont au chômage.

#### **4. La présence d'un chômage de masse fait des jeunes une variable d'ajustement dans la gestion des ressources humaines des entreprises**

Cette relation est confirmée dans la période conjoncturelle actuelle. Le taux de chômage des jeunes connaît des fluctuations plus marquées que celui des tranches d'âge supérieures. Lors des périodes de ralentissement économique, la situation des jeunes actifs se dégrade plus rapidement.

Ainsi le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans inscrits en catégorie 1 est de 416 200 en janvier 2009, soit une augmentation de 5,1 % sur ce mois (+6,7% pour les hommes et +3,4% pour les femmes), l'augmentation enregistrée sur un an étant de 23,1 % (34,1% pour les hommes, 12,5% pour les femmes), contre une augmentation de 15,4 % sur la même période pour l'ensemble de la population.

A contrario, lorsque l'économie repart, les jeunes sont les premiers à bénéficier de la reprise, comme cela a été observé à la fin des années quatre-vingt ou entre 1997 et 2001.

#### **5. Compte tenu de ces constats, le dispositif de formation par alternance demeure trop réduit, malgré des progrès récents**

Fin 2008, 418 000 jeunes étaient en contrat d'apprentissage et 170 000 en contrat de professionnalisation jeunes. Ces dispositifs connaissent une progression régulière (de 3 à 5% par an) depuis deux ans. Au total, on compte près de 600 000 jeunes en emploi dans le cadre d'un dispositif d'alternance, soit près d'un jeune en emploi sur cinq.

Ces chiffres demeurent néanmoins trop modestes au regard des enjeux. L'alternance est l'un des meilleurs moyens pour les jeunes d'accéder à l'emploi : le taux d'insertion dans l'emploi six mois après la fin du contrat est d'environ 60 % pour l'apprentissage et de 75 % pour le contrat de professionnalisation.

##### **➤ Une génération au cœur des hésitations du processus de démocratisation scolaire et universitaire**

La France a connu entre 1985 et 1995 un accroissement très spectaculaire du niveau moyen des qualifications. A partir de la décision prise en 1985 d'atteindre 80% d'une classe d'âge ayant le baccalauréat et sur une période de dix ans, le taux de bacheliers au sein d'une génération a plus que doublé (passant de 30% à 63%).

<sup>14</sup> Hetzel P, de l'université à l'emploi, *Commission du débat national Université-Emploi*, 2006

La France se situe ainsi aujourd'hui au-dessus de la moyenne de l'OCDE pour la proportion de la population de 24 à 34 ans parvenue au moins jusqu'au second cycle du secondaire (80% en France contre 75% dans l'OCDE) ou pour la proportion de la population possédant un diplôme du supérieur (37% contre 29%).

Nombreuses sont les études qui ont décrit cette évolution importante, son impact sur le système scolaire, ses conséquences sur l'emploi des jeunes ou encore les effets qu'elle a eu sur les valeurs et les identités des jeunes<sup>15</sup> nés entre la fin des années 1960 et la fin des années 1980. En suivant sur la longue durée un petit groupe de jeunes d'un quartier de la région de Montbéliard (Granvelle), le sociologue Stéphane Beaud a décrit la chronologie de cette aventure à travers plusieurs destins individuels.

Le profil des nouveaux bacheliers s'est modifié : d'un tiers il y a vingt ans, la proportion des titulaires d'un bac technologique ou professionnel s'élève aujourd'hui à près de la moitié, l'autre moitié obtenant un bac général.

Pour faire face à ce défi, l'offre de formation s'est profondément transformée. Face à l'afflux rapide d'élèves, les lycées ont dû concevoir de nouvelles organisations. Le cursus des élèves s'est réorganisé pour rendre plus tardif les éléments déclencheurs de l'orientation. Le palier d'orientation a été reporté de la classe de cinquième à celle de troisième ; le BEPC a perdu son rôle de diplôme de fin d'études ; l'entrée en classe de seconde est devenue moins discriminante.

La place de l'école dans la société a profondément évolué. Comme le note S. Beaud, « *une grande partie des tensions sociales liées à l'aggravation du chômage et à la dégradation des conditions de vie des classes populaires s'est trouvée reportée sur l'école par l'intermédiaire de ce mouvement, à la fois suivi et choisi, de poursuite des études des enfants.* »

L'impact de cette stratégie de démocratisation sur l'emploi et l'égalité des chances des jeunes reste débattu.

Le rendement économique et social des études s'est significativement affaibli. On constate certes que le taux de chômage des jeunes sans diplômes est très élevé. Le diplôme initial reste déterminant tout au long de la vie professionnelle, en particulier si elle connaît une rupture. D'où une quête effrénée des diplômes, fut-ce au prix d'un retard important pour l'entrée sur le marché du travail.

L. Chauvel montre que jusque dans la génération née en 1967, le bac offrait environ une chance sur deux de devenir cadre ou profession intermédiaire. Ce n'est plus du tout le cas aujourd'hui. Les enquêtes du CEREQ, entre 1987 et 1999, montrent que le taux de chômage des jeunes dotés d'un second cycle universitaire est passé de 3,3% à 10,4%<sup>16</sup>.

Ce processus d'inflation/dévalorisation des diplômes<sup>17</sup> est-il si fort qu'il annulerait les effets positifs de la démocratisation scolaire sur l'emploi et l'égalité des chances ? Eric Maurin a montré que la réforme adoptée à la fin des années 1980 a entraîné une accélération inédite des

<sup>15</sup> Louis Chauvel, « La seconde explosion scolaire », *La revue de l'OFCE*, juillet 1998 ; P Merle « le concept de démocratisation scolaire. Une typologie et sa mise à l'épreuve », *Population*, 55, 1, 2000 , P Merle, *La Démocratisation de l'enseignement*, La Découverte, 2002.

<sup>16</sup> Eric Verdier, « La France a-t-elle changé de régime d'éducation et de formation ? » *Formation-emploi*, n°76, 2001

<sup>17</sup> Duru-Bellat M, *L'inflation scolaire*, La République des idées, 2007

niveaux de qualification, très remarquable pour les générations nées entre le milieu des années 1960 et le début des années 1970 : la proportion de jeunes scolarisés après 21 ans a augmenté de près de 20 points au fil des générations 1965 à 1970<sup>18</sup>. Cette progression du niveau de formation a permis une baisse très significative (5 points) du taux de chômage des jeunes concernés, trois ans après la sortie du système universitaire. Cet effet a été équitablement réparti entre les enfants de parents modestes et les autres, contribuant ainsi à la réduction des inégalités des chances.

Par rapport à celle qui l'a précédée, ce qui caractérise la génération des jeunes de 18 à 25 ans actuelle est que la démocratisation n'est plus un processus en cours mais une réalité.

On constate par ailleurs que la fréquence de l'emploi stable dès la sortie de l'école ne s'est pas réduite. Le chemin s'est simplement allongé et durci, concentrant des transitions plus nombreuses, plus incertaines, plus rarement ascendantes, moins sécurisées. Pour qu'une génération donnée de sortants du système scolaire rejoigne le taux de chômage moyen de l'économie, il faut 3 à 5 ans. Durant cette période, les transitions sont nombreuses et coûteuses, entre autres parce qu'elles nécessitent un accompagnement.

La démocratisation de l'enseignement concerne aussi fortement le supérieur. Plus de quatre bacheliers sur cinq poursuivent leurs études. 40% entrent à l'université, 30% dans une filière professionnelle courte (2 ans), 7% dans les classes prépas et autant dans les formations professionnelles non rattachées à l'université (gestion, paramédical, social, arts et culture...).

Plus de 40% d'une génération obtient désormais un diplôme du supérieur, contre 15% il y a 20 ans. Cette proportion s'était stabilisée à partir des générations nées dans les années 1980. Elle est repartie depuis cinq (générations nées après 1985) à la hausse à la faveur de la réforme LMD.

Le rapport annexé à la loi d'orientation du 23 avril 2005 fait de la poursuite de cette démocratisation une impérieuse nécessité et fixe l'objectif de doter un jeune sur deux d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

### ➤ *Une génération désillusionnée de l'ascenseur social*

Si la démocratisation scolaire a eu en moyenne des effets positifs sur la mobilité sociale, elle n'en génère pas moins une désillusion croissante des jeunes générations à l'égard de l'ascenseur social.

Il fait peu de doute que la démocratisation scolaire ait eu en moyenne des effets positifs sur la mobilité sociale<sup>19</sup>. On observe sur la période 1979-2000 que la probabilité des enfants de cadres de devenir cadres eux-mêmes a baissé, alors que pour d'autres catégories, notamment les agriculteurs, elle a augmenté<sup>20</sup>.

Un descendant de cadre pouvait espérer bénéficier en 2000 d'un niveau de vie de 50 % supérieur à celui d'un descendant d'ouvrier. Cette différence est très élevée. Les rares études de comparaison internationale disponibles montrent d'ailleurs que la France est l'un des pays d'Europe où la mobilité sociale intergénérationnelle, mesurée selon divers critères, est la plus

<sup>18</sup> Maurin E, *La nouvelle question scolaire, les bénéfices de la démocratisation*, Seuil, 2008

<sup>19</sup> Sur le lien de cause à effet, voir Eric Maurin, op cit

<sup>20</sup> Sur le lien de cause à effet, voir Eric Maurin, op cit

faible<sup>21</sup>. Elle l'est toutefois moins qu'il y a 20 ans : l'écart entre le niveau de vie d'un enfant d'ouvrier et d'un enfant de cadre a ainsi diminué de près de 20 points en vingt ans.

Malgré ces évolutions positives, on constate néanmoins un sentiment de désillusion qui en première analyse peut sembler paradoxal.

S. Beaud décrit ce sentiment de désillusions à l'égard des promesses de la démocratisation des jeunes de la ville de Granvelle. « *C'est au moment où on commençait à se solder les comptes scolaires qu'a germé dans l'esprit des protagonistes de cette histoire collective l'idée qu'ils ont peut être été les victimes d'un jeu de dupes* »<sup>22</sup> L'histoire de la démocratisation serait aussi celle d'un rêve déçu pour la génération des jeunes nés dans les années 1970.

Cette désillusion trouve sans doute pour partie son origine par le constat que l'accès du plus grand nombre à l'école ne suffit pas à annuler les inégalités de position. Parmi les jeunes entrés en 6<sup>ème</sup> en 1989, 85% des enfants de cadres ont obtenu un baccalauréat général ou technologique, contre 37% d'enfants d'ouvriers et 23% d'enfants d'inactifs<sup>23</sup>.

On constate par ailleurs un accroissement de la coloration sociale très marquée des séries<sup>24</sup>. Aujourd'hui, parmi les jeunes qui atteignent une terminale générale ou technologique, ce sont 50% des enfants d'enseignants (45% pour les autres cadres) qui fréquentent une filière S, contre à peine 20% chez les enfants d'ouvriers non qualifiés. Ces derniers sont à hauteur de 53% des effectifs, dans les diverses spécialités de l'enseignement technologiques (contre 14% pour les enfants d'enseignants et 21% chez les autres cadres). Le bac professionnel (qui représente un bachelier sur cinq) accueille aujourd'hui 70% d'enfants d'ouvriers, employés ou inactifs (contre 40% dans la filière générale).

### ➤ *Une génération fragmentée*

La démocratisation de l'enseignement supérieur modifie profondément les conditions d'entrée dans la vie active des générations nées après 1967. Olivier Galland montre que pour les jeunes concernés, a émergé progressivement un « *nouvel âge de la vie* »<sup>25</sup> marqué par des expérimentations multiples.

On constate que le report et la désynchronisation des seuils d'accès à l'indépendance touchent les jeunes de façon très différente selon leurs parcours. L'entrée dans la vie active se fait de façon de plus en plus différenciée selon que l'on soit ou non passé par le système d'enseignement supérieur et selon que l'on ait eu un soutien parental pour accéder au logement ou pas.

L'allongement de la durée des études sollicite bien davantage que par le passé les solidarités familiales<sup>26</sup>. La capacité à vivre le « *nouvel âge de la vie* » évoqué par O Galland est donc très dépendante des capacités contributives des parents. Dans les milieux aisés, l'indépendance résidentielle peut ainsi durablement se conjuguer avec une dépendance financière. Dans les milieux défavorisés, la décohabitation est conditionnée à l'emploi salarié et à l'obtention de garanties économiques nécessaires à l'obtention d'un logement.

<sup>21</sup> Sur le lien de cause à effet, voir Eric Maurin, op cit

<sup>22</sup> S Beaud, op cit, p 13

<sup>23</sup> M Duru-Bellat, *Les inégalités sociales à l'école, genèse et mythes*, PUF, 2002

<sup>24</sup> M Duru-Bellat, *L'inflation scolaire, les désillusions de la méritocratie*, La république des idées, 2007

<sup>25</sup> Olivier Galland, « Un nouvel âge de la vie », *Revue française de sociologie*, 31, n°4, 1990

<sup>26</sup> Voir C Van de Velde, op cit, p 318

Parmi les jeunes qui vivent hors du domicile parental, en moyenne seulement 14 % déclarent bénéficier, de façon personnelle ou via leur conjoint, d'aides privées venant d'autres ménages (probablement leurs parents), mais par contre 60 % des étudiants déclarent néanmoins bénéficier de ces apports d'argent<sup>27</sup>.

On constate ainsi une forte fragmentation de la génération des 18-25 ans. Pour Louis Chauvel, « comparée à l'homogénéité réelle ou supposée de la génération qui a eu vingt ans en 1968, l'état de fragmentation sociale et culturelle des générations de jeunes d'aujourd'hui laisse supposer que ces ensembles démographiques forment avant tout des cohortes sans contenu collectif tangible, au contraire des générations qui les avaient précédés »<sup>28</sup>.

➤ **Une génération qui manifeste une très faible confiance en l'avenir**

En 2004, 60% des français se disaient optimistes pour eux-mêmes quand ils pensaient à l'avenir. Ils n'étaient plus que 34% à l'être concernant leurs enfants et les générations futures<sup>29</sup>.

Une enquête de la Fondation pour l'innovation politique, réalisée en partenariat avec l'institut Kairos Future<sup>30</sup>, montre que les jeunes français sont, parmi les pays étudiés, ceux qui, à l'exception du Japon, font le moins confiance en leur avenir.

	Mon avenir est prometteur	Je suis certain que j'aurai un bon travail dans l'avenir
Danemark	60 %	60 %
États-Unis	54 %	60 %
Suède	49 %	43 %
Chine	43 %	56 %
Allemagne	36 %	34 %
Espagne	32 %	36 %
France	26 %	27 %
Japon	5 %	9 %

Lecture : réponses 6-7 sur une échelle de 1 à 7.

Source : Fondation pour l'innovation politique

Les jeunes qui ont le moins le moral sont aussi ceux qui déclarent le moins « avoir une liberté complète et le contrôle de [leur] propre avenir ». Ainsi, 22 % des jeunes Français, contre 51 % des jeunes Américains et 45 % des jeunes Chinois et Danois, estiment avoir la maîtrise de leur existence future. Ils ont en quelque sorte le sentiment d'une dépossession d'eux-mêmes en n'ayant pas le pouvoir sur leur vie. Cette faible maîtrise a d'importants effets négatifs,

<sup>27</sup> Yves Jauneau, L'indépendance des jeunes adultes : chômeurs et inactifs cumulent les difficultés, *INSEE Premières* n°1156, sept 2007

<sup>28</sup> L Chauvel, « La solidarité générationnelle, bonheur familialiste, passivité publique », in *Repenser la solidarité*, p 270s

<sup>29</sup> DREES, Etudes et résultats, avril 2005, n°395

<sup>30</sup> Anna Stellinger, *les jeunes face à leur avenir, une enquête internationale*, fondation pour l'innovation politique, 2008

puisque ces jeunes vivent dans des sociétés dont le mot d'ordre est, par ailleurs, la responsabilité personnelle.

Les français ont, moins que les autres, le sentiment de pouvoir choisir leur vie :

	Les gens de mon pays ont la possibilité de choisir leur propre vie
Chine	43 %
Danemark	60 %
États-Unis	61 %
Suède	44 %
Allemagne	23 %
Espagne	30 %
Japon	5 %
France	26 %

*Lecture : réponses 6-7 sur une échelle de 1 à 7.*

	J'ai une liberté et un contrôle total sur mon propre avenir
Chine	45 %
Danemark	45 %
États-Unis	51 %
Suède	35 %
Allemagne	39 %
Espagne	29 %
Japon	16 %
France	22 %

*Lecture : réponses 6-7 sur une échelle de 1 à 7.*

Ces données traduisent pour partie une attitude de défiance quasi-généralisée à l'égard des potentialités de leur société des français dans les enquêtes d'opinion internationales<sup>31</sup>. Elles traduisent également une faible confiance des jeunes dans le respect de la promesse d'égalité des chances.

### ➤ *Une génération qui peine à se saisir des armes de la citoyenneté*

Près des trois quarts des jeunes déclarent ne pas s'intéresser à la politique, contre 63% parmi les 30 ans et plus. En particulier, 41% ne s'y intéressent pas du tout, contre 33% parmi les plus âgés. Cette indifférence est à peine infléchie par le niveau de diplôme (36% des bacs et plus sont intéressés par la politique).

<sup>31</sup> Voir Algan Y, Cahuc P, *La société de défiance*, Editions rue d'ulm, 2008

Le hors-jeu politique des jeunes se reflète dans leur faible vote : seule une petite moitié des jeunes en âge de voter se rend aux urnes ; rares sont ceux également qui adhèrent à des partis ou des associations politiques ou à des syndicats (2%).

Au quotidien, les jeunes se montrent en retrait sur des formes d'engagement citoyen. Ainsi, 68% déclarent ne pas tenir compte des engagements citoyens d'une entreprise lorsqu'ils achètent un produit industriel. C'est 10 points de plus que chez les 30 ans et plus. Par ailleurs, lorsqu'on leur soumet une liste d'engagements éthiques auxquels ils pourraient être sensibles, leur choix n'est pas spécifique par rapport aux 30 ans et plus, ils se montrent même encore moins sensibles à la promesse d'une fabrication sur le territoire national.

Autre exemple de ce faible investissement dans des actions au quotidien : les jeunes trient significativement moins que leurs aînés (en moyenne 10 points de plus qui ne mets jamais de côté pour le recyclage).

Les jeunes ne sont pas beaucoup plus investis que l'ensemble de la population dans le tissu associatif : leur taux de participation est de 43%, alors que celui des 30 ans et plus est de 41%. Ils apprécient surtout les associations sportives (26% des 18-29 ans appartiennent à une association sportive, contre 16% au delà) mais désertent les associations « engagées » (parti politique, syndicat, association de défense de l'environnement, association confessionnelle).

## ***Quelles réponses les politiques publiques ont apporté jusqu'à présent ?***

### ➤ ***Des moyens financiers importants, dans un cadre d'ensemble qui n'assure néanmoins pas l'équilibre entre générations***

L'effort de la nation à destination des jeunes peut s'analyser de deux façons :

#### **1. En faisant le bilan des dépenses de l'Etat et des administrations publiques pour les jeunes**

Au sein de l'Etat, ce bilan est réalisé chaque année dans le cadre d'un document transmis au parlement appelé document de politique transversale (DPT) « *Orientation et insertion professionnelle des jeunes* » ressort à environ 3,1 Md€. Ce chiffrage conduit à sous-estimer le poids budgétaire de la politique de la jeunesse. Pour ne prendre qu'un exemple, les aides personnelles au logement versées aux étudiants – dont le coût total a été chiffré à 1 Md€ par la Cour des comptes a en 2006 – ne sont pas incluses dans le périmètre du DPT actuel.

Si l'on veut tenir compte de l'ensemble de la dépense publique pour les jeunes, il faut y ajouter d'autres postes de l'Etat (dépenses d'éducation notamment) mais aussi les dépenses de la sécurité sociale, de l'assurance chômage et des collectivités locales territoriales.

Le rapport de la commission présidée par Jean-Baptiste de Foucauld<sup>32</sup> sur l'autonomie des jeunes avait réalisé un premier bilan des interventions publiques en direction des jeunes de 16 à 25 ans. L'exercice est complexe sur le plan méthodologique car les politiques publiques à destination des jeunes sont diverses : politique éducative, politique de l'emploi, politique familiale, politique fiscale, politique d'aide sociale, politique du logement...

L'estimation réalisée dans la Commission de Foucauld portait à 31,6 Mds euros, les dépenses collectives pour les jeunes, y compris les dépenses éducatives. Cette dépense se ventilait en cinq grands postes :

- les dépenses éducatives : 16 milliards d'euros
- les dépenses pour l'emploi et l'insertion professionnelle : 7,92 milliards d'euros ;
- les aides à la famille : 4,45 milliards d'euros ;
- les aides aux étudiants : 1,72 milliard d'euros ;
- les aides au logement : 1,48 milliard d'euros.

#### **2. En faisant un bilan global de l'équité entre génération des prélèvements obligatoires et du budget**

C'est l'exercice qu'a conduit récemment le Conseil des prélèvements obligatoires<sup>33</sup>. Son rapport rappelle fortement le lien qui existe entre la soutenabilité des principales politiques publiques et la répartition de la charge entre générations. Il met l'accent sur l'effet de la dette sur les générations les plus jeunes : « *si la dette publique consiste en un report d'une charge vers les générations futures, l'essentiel des dépenses apparaît comme étant imputable aux générations présentes. En effet, depuis 1978, le montant de la dette n'a cessé de s'accroître pour dépasser les 60% du PIB à partir de 2003. Comme le montre le rapport Pébereau4,*

<sup>32</sup> JB de Foucauld, *Pour une autonomie responsable et solidaire*, 2001

<sup>33</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *La répartition des prélèvements obligatoires entre générations*, novembre 2008

*lorsque l'on corrige l'effet de l'inflation, il apparaît que la dette publique financière a été multipliée par cinq depuis 1980, soit une augmentation de 6 % par an. L'équité intergénérationnelle est ainsi remise en cause par la faible soutenabilité des finances publiques ».*

Le rapport analyse également l'impact entre générations des transferts sociaux et fiscaux. L'analyse des systèmes de retraite et de sécurité sociale met en évidence l'existence de transferts entre générations en faveur des classes d'âge de plus de 60 ans. L'analyse de la structure des prélèvements obligatoires met quant à elle en évidence l'existence de transferts instantanés en faveur des plus de 65 ans qui s'explique avant tout par la composition des revenus et de la fiscalité plus favorable aux revenus du patrimoine et par une moindre consommation de produits taxés au taux normal qui induit une forte diminution de la TVA supportée par les personnes les plus âgées. Aussi, même si les prélèvements obligatoires prennent en compte les transferts intra familiaux et la solidarité intergénérationnelle qui s'exerce ainsi, cette dernière ne corrige pas et n'a pas vocation à corriger les transferts observés.

➤ ***Une politique de l'emploi et de la formation professionnelle très active, mais qui cherche encore sa cohérence entre l'Etat, les partenaires sociaux et les régions***

Les politiques de l'emploi des jeunes sont extrêmement actives : plus de 1 jeune sur 4 en emploi bénéficie d'un contrat aidé ou d'alternance. L'alternance, l'apprentissage en particulier, est deux fois plus importante qu'il y a vingt ans, avec des résultats probants en matière d'accès à l'emploi. Pour les populations les plus éloignées de l'emploi, les contrats aidés ciblés parviennent à maintenir une certaine proximité entre les bénéficiaires et le marché du travail, mais ils sont coûteux et ne constituent une solution crédible que pour des catégories limitées de jeunes.

L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 avait prévu la conduite de négociations de branche sur l'emploi des jeunes : *« Les branches professionnelles rechercheront, en privilégiant la négociation collective, tous les moyens permettant de favoriser l'embauche, prioritairement en CDI, des jeunes ayant accompli un stage, ou exécuté un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation dans une entreprise de leur ressort. »* Ces dispositions n'ont été que très faiblement suivies d'effet.

Un récent rapport du Conseil Economique et Social<sup>34</sup> dresse le bilan des politiques conduites depuis 25 ans. Il met en avant l'enjeu que constitue l'articulation des actions entre les partenaires sociaux, l'Etat et les régions.

Trois sujets récents en fournissent l'illustration :

### **1. La question de la couverture chômage des jeunes primo-demandeurs d'emploi**

La France se différencie de la grande majorité des pays européens par la faiblesse de l'indemnisation des chômeurs les plus jeunes. En effet, l'existence d'un critère d'âge pour l'accès au RMI<sup>35</sup> comme les exigences de durées d'assurance préalable pour bénéficier de l'indemnisation du chômage laissent une partie des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans

<sup>34</sup> C Dumont *25 ans de politique de l'emploi des jeunes en France*, avis du Conseil Economique et Social, novembre 2008

<sup>35</sup> Rappelons toutefois que l'accès au RMI est dès aujourd'hui possible avant 25 ans pour les personnes ayant un ou plusieurs enfants à charge.

sans ressources d'indemnisation. 60% des chômeurs de moins de 25 ans ne sont pas indemnisés par les régimes d'assurance et de solidarité, contre 40% des 25 à 49 ans et moins de 20% des plus de 50 ans.

Au-delà de dispositifs extralégaux mis en place par certaines collectivités territoriales, le soutien des jeunes de 18 à 25 ans qui rencontrent des difficultés repose donc principalement sur le FAJ – fonds d'aide aux jeunes en difficulté.

L'article 2 de l'accord national interprofessionnel du 23 décembre sur l'assurance chômage modifie les modalités d'indemnisation :

#### Principe de la filière unique proposé par l'ANI

Durée d'affiliation	Période de référence	Durée maximale d'indemnisation
4 mois	28 mois (36 mois pour les salariés âgés de 50 ans et plus)	24 mois (36 mois pour les salariés âgés de 50 ans et plus)

A noter que en cas de retour à l'emploi, lorsque la première ouverture de droits a été effectuée sur la base de 4 mois d'affiliation, il sera nécessaire d'avoir une durée d'activité de 6 mois sur une période de 12 mois à compter de la première ouverture de droits.

Ces nouvelles règles devraient conduire à une meilleure indemnisation des titulaires de contrats courts, grâce à la réduction à 4 mois de la durée d'affiliation et à la fixation à 28 mois de la période de référence (prise en compte possible des jobs d'été). On peut estimer ce chiffre à 150 000 dont environ 40% sont des jeunes de moins de 25 ans.

Cette évolution laisse néanmoins en dehors du système d'indemnisation les jeunes titulaires de contrats de très courte durée. En 2007, environ 310 000 personnes avaient entre 1 et 4 mois d'affiliation, dont 120 000 de moins de 25 ans (environ 220 000 avaient entre 2 et 4 mois d'affiliation). C'est ce qui a conduit le Président de la République à proposer aux partenaires sociaux le 18 février la mise en œuvre, à titre exceptionnel, d'une mesure d'indemnisation, attribuée sous forme de prime, des salariés ayant réalisé des contrats courts.

## 2. La formation des jeunes sans qualification

120 000 jeunes représentant 17 % des élèves sortent chaque année du système scolaire sans diplôme du secondaire (CAP, BEP, baccalauréat), parmi lesquels deux tiers ont toutefois acquis une qualification<sup>36</sup>. Ces jeunes conservent des taux de chômage élevés (plus de 30 %) trois ans après leur sortie du système éducatif<sup>37</sup>. Cette situation est stable dans le temps depuis plus d'une décennie.

Les articles L. 122-2 à L. 122-4 du code de l'éducation posent le principe que tout élève qui, à l'issue de la scolarité obligatoire, n'a pas atteint un niveau de formation reconnu doit pouvoir

<sup>36</sup> Source : DEPP – Ministère de l'éducation nationale, janvier 2008 (Note d'information 08-05).

<sup>37</sup> Source : Céreq – Enquêtes Génération 2004, janvier 2008 (Bref/Céreq N° 248).

poursuivre des études afin d'atteindre un tel niveau, au moyen par la prolongation de la scolarité qui en découle, ou se voir offrir, avant sa sortie du système éducatif et quel que soit le niveau d'enseignement qu'il a atteint, une formation professionnelle.

Une convergence de vues est apparue au cours des discussions sur la réforme de la formation professionnelle sur l'utilité d'une formation différée pour les sortants précoces du système éducatif. L'instauration d'un droit à la formation différée pour les jeunes sans qualification, fonctionnant comme une sorte de crédit compensatoire pour les jeunes trop faiblement qualifiés, a été prévue, dans un souci d'équité, dans l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009. Si l'accord prévoit une implication financière des pouvoirs publics sur ce dispositif, il est muet sur son contenu, ses modalités et sa gouvernance et renvoie à l'ouverture d'une concertation avec les pouvoirs publics.

L'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003 avait déjà prévu l'accès à « *une ou des formation(s) qualifiante(s) ou diplômante(s) d'une durée totale maximale d'un an* » pour les personnes ayant arrêté leur formation initiale avant ou au terme du premier cycle de l'enseignement supérieur, et en priorité celles qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue et qui souhaitent poursuivre ultérieurement des études en vue d'une promotion sociale. Pour les signataires de l'ANI, cette formation différée pourrait être financée par un « *abondement financier des pouvoirs publics correspondant au coût moyen d'une année de formation* ».

Cette disposition a été reprise à l'identique à l'article 16 de l'accord sur la formation professionnelle tout au long de la vie du 7 janvier 2009.

De son côté, l'Etat a mis en œuvre des dispositifs de formation initiale différée pour les jeunes les moins qualifiés en particulier l' *Etablissement Public d'Insertion de la Défense* (EPIDe) : ce dispositif d'internat répond aux besoins de formation comportementale et de base de 2000 jeunes en voie de marginalisation cumulant les obstacles à l'emploi.

L'ordonnance n°2005-883 du 2 août 2005 met en place au sein des institutions du ministère de la défense un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté. Son organisation et sa gestion sont confiées à un nouvel établissement public administratif (EPIDe), placé sous la triple tutelle des ministres chargé de la défense, de l'emploi et de la ville.

Les jeunes accueillis dans ce dispositif bénéficient d'un statut particulier et signent un contrat de volontariat pour l'insertion. Leur accompagnement et leur formation s'effectuent dans l'un des 20 centres dits « *défense deuxième chance* » (CD2C) gérés par l'EPIDe.

Le Conseil Economique, Social et Environnemental a rendu public un avis de suite sur l'EPIDe le 13 janvier 2009 dont il ressort un soutien global assorti d'une demande de recentrage du dispositif sur le public cible et d'une réduction importante du nombre d'abandons et d'exclusions. Un contrat d'objectifs et de moyens entre l'EPIDe et l'Etat prend en compte ces préoccupations et fixe les nouvelles orientations assignées au dispositif sur les trois prochaines années.

Parallèlement, les collectivités territoriales, notamment les régions ont développé des dispositifs de remobilisation et de pré qualification des jeunes. Elles ont notamment soutenu le réseau des Ecoles deuxième chance, qui compte aujourd'hui 41 établissements et accueille près de 4800 jeunes.

Alors qu'ils constituent un public faiblement qualifié (2/3 des effectifs sont de niveau VI et Vbis), les deux tiers des jeunes accueillis dans les Ecoles de la deuxième chance accèdent au bout d'un an à un emploi ou une formation qualifiante ou diplômante (62% de sorties positives en 2008). 20% des stagiaires suivent également un parcours complet de formation, mais n'accèdent pas immédiatement à un emploi ou une formation à la fin du parcours. 81% des jeunes en Ecole de la deuxième chance vont au bout de leur formation. Ces résultats très positifs ont conduit le Gouvernement à soutenir le développement des Ecoles de la deuxième chance dans le cadre du plan Espoir Banlieues.

Le réseau des Ecoles de la deuxième chance ne couvre qu'imparfaitement le territoire et les besoins. Les Ecoles de la deuxième chance n'accueillent encore que 4 736 élèves et ne sont présentes que dans 12 régions et 25 départements. Malgré une progression très rapide depuis deux ans, cela signifie que 10 régions n'ont toujours pas d'Ecole de la deuxième chance : Bretagne, Haute Normandie, Basse Normandie, Picardie, Rhône Alpes, Limousin, Pays de la Loire, Aquitaine, Corse et Languedoc Roussillon.

La loi de modernisation de l'économie a par ailleurs permis l'élargissement de la collecte de la taxe d'apprentissage de ces écoles. Elle crée un nouveau motif d'exonération des entreprises au titre du hors quota de la taxe d'apprentissage (décret publié le 26 février 2009). Cette mesure devrait avoir un impact très positif sur le budget des Ecoles de la deuxième chance.

### **3. Le suivi des jeunes sortants sans qualification**

Les jeunes sortants du système scolaire sont en principe pris en charge, pour une part d'entre eux, par les missions locales et les permanences d'accueil d'information et d'orientation chargées de les accompagner dans leur parcours d'insertion et pour une part d'entre eux, par les Missions Générales Insertion de l'éducation Nationale, pendant une durée d'un an. En pratique néanmoins les missions locales ne voient que 60% des jeunes concernés et les MGI échouent souvent à réintégrer dans les cursus scolaires les jeunes qui décrochent et qui pour certains d'entre eux éprouvent des difficultés à se réinscrire dans un parcours scolaire.

Les échanges d'information entre ces différents acteurs demeurent cependant lacunaires et les processus d'information réciproques ne garantissent pas qu'un jeune sortant du système scolaire soit systématiquement repéré et suivi.

De nombreux rapports, dont le récent rapport du Credoc<sup>38</sup>, formulent le constat d'un empilement des structures d'insertion et d'orientation des jeunes : peu lisibles pour les jeunes, centrées sur les financements plutôt que sur le service à rendre, ou sur leur offre directe plutôt que sur les opportunités du marché du travail.

---

<sup>38</sup> Credoc, « deuxième chance ? La prise en charge des jeunes éloignés de l'emploi de qualité », déc. 2008

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a reconnu officiellement, dans son article 2, le rôle et la participation des missions locales au service public de l'emploi. Ce rôle est désormais inscrit dans le code du travail, (article L.311-10-2). A ce titre, les missions locales conventionnées avec l'Etat sont chargées de la mise en œuvre de l'accompagnement des jeunes vers l'emploi, notamment à travers le CIVIS.

L'Etat a, dans le cadre du plan de cohésion sociale, fortement renforcé les moyens de fonctionnement de ce réseau (163 M€ en 2009, création de 2000 postes de référents supplémentaires et de 25 postes d'animation régionale), ainsi que ses moyens d'actions.

Les missions locales sont financées à hauteur d'un tiers par l'État, d'un quart par les communes et intercommunalités, d'un cinquième par les conseils régionaux et de plus de 20% par le FSE, les conseils généraux et divers organismes publics et privés. Le pilotage des missions locales souffre ainsi d'une multiplicité d'interlocuteurs.

Les efforts entrepris par chacun des acteurs demeurent en l'état trop souvent cloisonnés et les processus de coordination des interventions, parfois mis en place dans certaines régions à titre expérimental, gagneraient sans doute à être systématisés.

➤ *Un dispositif d'orientation parcellisé et en quête d'efficacité*

En 2006-2007, enseignements public et privé confondus, environ deux millions d'élèves des collèges et des lycées ont eu à faire un choix de formation, que ce soit en fin de troisième, de seconde générale et technologique, de terminale BEP, de terminale générale, technologique ou professionnelle. C'est dire l'importance de l'orientation que le législateur reconnaît comme partie intégrante du droit à l'éducation (article L. 313-3 du code de l'éducation).

Si elles ne lui sont pas toutes imputables, les difficultés spécifiques rencontrées par la jeunesse pour s'insérer dans l'emploi atteste que le dispositif d'orientation peine à répondre à l'injonction législative selon laquelle « l'orientation et les formations proposées aux élèves tiennent compte de leurs aspirations, de leurs aptitudes et des perspectives professionnelles liées aux besoins prévisibles de la société, de l'économie et de l'aménagement du territoire. »

Plusieurs rapports, qu'ils émanent de corps d'inspection, de parlementaires ou des acteurs socio-économiques se rejoignent pour mettre en exergue les déficiences d'un dispositif incapable de faire coïncider les aspirations individuelles des jeunes et les contraintes qui résultent tant de l'offre de formation disponible sur les territoires que des possibilités d'insertion professionnelle offerte par le marché du travail.

Ainsi, l'orientation est encore trop souvent vécue par les élèves et leur famille comme une sanction, un dispositif d'exclusion progressive plutôt que comme l'aboutissement d'un projet mûri et éclairé par une information sur les métiers et les débouchés professionnels des formations.

Au collège, près de quatre élèves sur dix estiment que leur orientation est subie davantage que choisie<sup>39</sup>. Or, à niveau de sortie égale, le fait d'avoir eu un vœu d'orientation refusé augure de difficultés d'insertion. Ainsi, comme l'illustre l'étude du Céreq d'août 2008, 54 % des élèves

<sup>39</sup> Education et formation, N° 72, MEN-DEP, 2005

et des jeunes adultes de la génération 2001 qui déclarent n'avoir pas choisi une orientation en filière professionnelle ont eu une trajectoire d'accès rapide à l'emploi contre 69 % dans le cas d'une orientation choisie.

L'effet de cette orientation subie est d'autant plus pénalisante que certaines filières sont éloignées des besoins du marché du travail et que le système ne favorise pas suffisamment les passerelles entre filières de formation d'une part, entre la formation et l'emploi d'autre part.

A ce sentiment d'orientation par défaut est associé le discrédit porté sur la qualité des services en charge de l'orientation scolaire : dimension trop psychologique des prestations, insuffisance de la connaissance du monde professionnel, focalisation sur les résultats scolaires. A l'inverse, les professionnels font valoir que les jeunes eux-mêmes ont des difficultés à choisir leur filière et à s'orienter professionnellement en raison de l'âge précoce auquel on leur demande de construire un projet.

Dans son organisation même, le dispositif d'orientation paraît inadapté aux enjeux d'un besoin croissant de qualification des jeunes. Du fait de leur construction historique, les services d'orientation sont éparpillés, cloisonnés.

Plusieurs réseaux, plus ou moins spécialisés sur le conseil en orientation, offrent des services différenciés selon les publics scolaires, demandeurs d'emploi ou salariés. Des réformes sont conduites au sein de chaque segment, soit portées par l'État, soit par les régions. Des initiatives locales multipartites ont toutefois pu se développer au niveau régional pour tenter de rétablir une cohérence par-delà l'éparpillement des réseaux (Pôle Rhône-Alpes de l'orientation ; Plate-forme Régionale d'Information sur les Métiers (PRIM) du Nord-Pas-de-Calais).

Face à cette situation, des réponses ont été engagées par le Gouvernement afin de passer d'une logique d'orientation subie à une orientation choisie s'inscrivant dans une logique d'orientation tout au long de la vie.

A ce titre, des actions ont été résolument menées pour faciliter la découverte des métiers dès le collège (institution des parcours de découverte des métiers), prévenir les décrochages scolaires et mieux préparer les jeunes à l'enseignement supérieur. Notamment, L'orientation active organisée depuis 2 ans sous l'impulsion des ministres de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale repose sur une meilleure connaissance des filières de formation et de leurs exigences. Expérimentée en 2007 et généralisée à la rentrée 2008 dans toutes les universités, l'orientation active constitue un élément essentiel de la réforme des universités. La réussite du dispositif d'orientation active est un donc enjeu essentiel : la question se pose notamment d'accroître le nombre des étudiants qui bénéficient d'un conseil (actuellement 30%).

Il s'agit donc de consolider et d'amplifier les démarches initiées pour répondre à l'exigence d'élévation du niveau de qualification, pour réduire significativement les échecs et sorties anticipées, sans diplôme ou en cours de formation dans l'enseignement supérieur, et pour contribuer à l'égalité des chances en luttant contre les déterminants sociaux de l'échec scolaire..

Par ailleurs, un enjeu essentiel est de définir une meilleure articulation entre formation initiale et formation continue et d'atténuer les cloisonnements entre l'orientation scolaire, l'orientation

universitaire ainsi que l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi, de ceux qui suivent une formation professionnelle et des salariés, qui engendrent des systèmes différenciés.

Aussi, des propositions viseront, en particulier, à accroître la complémentarité et la coordination entre les missions locales, les missions générales d'insertion (MGI), les collectivités territoriales, les maisons de l'emploi et de la formation, le réseau Information Jeunesse, les organismes consulaires, et si nécessaire l'AFPA, les organismes type CARIF-OREF.

➤ ***Un système de bourses de l'enseignement supérieur qui vient d'être profondément simplifié***

La réforme des aides directes aux étudiants a constitué le principal volet du chantier vie étudiante lancé en 2007 par le MESR. Ce chantier a abouti à :

- une simplification des aides désormais articulées autour de 5 dispositifs : les Bourses sur critères sociaux, l'aide au mérite, l'aide à la mobilité, l'aide d'urgence et la garantie des prêts bancaires ;
- une revalorisation des bourses sur critères sociaux (+2,5% à la rentrée 2007 puis de nouveau à la rentrée 2008 ; création d'un 6<sup>e</sup> échelon de bourses) ainsi qu'à une extension du nombre de bénéficiaires (augmentation du plafond de l'échelon 0).

L'enquête de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) sur les conditions de vie étudiante (2006) met par ailleurs en lumière plusieurs éléments. L'équilibre global entre les ressources (582 €/mois) et les dépenses (530€/mois) des étudiants masque une situation contrastée entre niveaux d'études : les ressources mensuelles vont de 460€ en L à 736€ en M et à 1 464 € en D (pas d'information sur la variation du niveau de dépenses). Au total, 27% des étudiants jugent leur niveau de ressources insatisfaisant. La part des ressources d'activité croît avec le niveau d'études (de 31% en L à 42% en M à 65% en D). Au total, 46% des étudiants ont une activité rémunérée pendant l'année (sur ceux-ci, 20% ont une activité à temps plein et 25% ont au moins 6 mois par an une activité à mi-temps) et 29% ont une activité rémunérée exclusivement l'été.

Les versements parentaux représentent en moyenne 34% des ressources des étudiants mais 27% des étudiants déclarent ne jamais en recevoir. L'aide de la collectivité (BCS, allocation d'études et aide au logement) représente 28% en moyenne des ressources des étudiants ; 30% des étudiants déclarent recevoir une BCS.

➤ ***L'émergence d'une politique d'insertion professionnelle des étudiants***

L'article 1<sup>er</sup> de la loi LRU du 10 août 2007 a confié une nouvelle mission au service public de l'enseignement supérieur : « l'orientation et l'insertion professionnelle ». Le MESR a mis en place un dispositif d'orientation active pour les bacheliers (examen par les universités de leurs dossiers d'inscription). En outre, les performances des universités en matière d'insertion professionnelle deviendront un des critères d'allocation des moyens aux universités.

L'orientation active organisée depuis 2 ans sous l'impulsion des ministres de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale repose sur une meilleure connaissance des filières de

formation et de leurs exigences. Expérimentée en 2007 et généralisée à la rentrée 2008 dans toutes les universités, l'orientation active constitue un élément essentiel de la réforme des universités. La réussite du dispositif d'orientation active est donc un enjeu essentiel : la question se pose notamment d'accroître le nombre des étudiants qui bénéficient d'un conseil (actuellement 30%).

Les Bureaux d'Aide à l'Insertion Professionnelle (BAIP), prévus par la loi de 2007 sont chargés de diffuser aux étudiants des offres de stage et d'emploi variées en lien avec les formations proposées par l'université et d'assister les étudiants dans leur recherche de stage et de premier emploi. Cette importante innovation est un élément structurant du financement des universités, pour laquelle 55 millions d'euros ont été mobilisés sur 5 ans. Chaque université a proposé, avant le 13 février, un schéma directeur de l'insertion professionnelle.

Un enjeu essentiel est de définir une meilleure articulation entre formation initiale et formation continue, dans le cadre de parcours d'alternance. Des propositions viseront, en particulier, à mieux articuler les relations entre les missions locales, les missions générales d'insertion (MGI), les collectivités territoriales, les maisons de l'emploi et de la formation, le réseau Information Jeunesse, les organismes consulaires, et si nécessaire l'AFPA, les organismes type CARIF-OREF.

➤ ***Les soutiens aux revenus des familles liés à la présence de jeunes adultes dans le ménage***

Notre système de redistribution à destination des jeunes adultes fonctionne encore largement par le soutien au revenu des parents, soit à travers des prestations familiales, soit à travers des aides fiscales.

S'agissant des prestations familiales, la loi « famille » votée en 1994 a élargi la notion « d'enfant à charge », jusque-là réservée aux jeunes scolaires et étudiants, à tous les jeunes jusqu'à 20 ans et en ouvrant la perspective de versement des prestations familiales jusqu'à 22 ans.

Les soutiens fiscaux aux revenus des parents de jeunes adultes revêtent principalement cinq formes :

- en matière d'impôt sur le revenu, par le mécanisme du quotient familial (demi-part supplémentaire de quotient familial attribuée pour les étudiants jusqu'à 25 ans représentant une dépense de 1,635 Mds€ en 2005, dernière évaluation connue<sup>40</sup>) ou de la déduction de pensions alimentaires,
- par les réductions d'impôts forfaitaires pour frais de scolarisation dans l'enseignement supérieur (180 M€ en PLF 2009)
- par l'exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les moins de 25 ans au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires (50 M€ en PLF 2009)
- par l'exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants (40 M€ en PLF 2009) ;
- en matière d'impôts locaux, par les exonérations possibles de taxe d'habitation pour les ménages les plus modestes et par les abattements de base (décision des collectivités locales).

<sup>40</sup> Ce montant ne concerne pas que les étudiants mais tous les enfants majeurs ayant demandé leur rattachement au foyer fiscal de leurs parents.

➤ ***Des problématiques de santé publique spécifiques***

Le plan « santé jeunes » annoncé par la Ministre chargée de la Santé en février 2008 comprend un bilan des problématiques particulières de santé publique auxquelles sont exposées les jeunes. Il constitue un exemple de mobilisation d'une politique publique de « droit commun » en direction de la jeunesse et s'organise autour de plusieurs axes opérationnels :

- La lutte contre le développement des comportements à risque et des habitudes alimentaires déséquilibrées (lutte contre les pratiques addictives, promotion de pratiques alimentaires plus équilibrées, lutte contre l'anorexie) ;
- La mise en œuvre de mesures particulières en faveur des jeunes les plus vulnérables (généralisation des « maisons des adolescents », développement d'un programme de prévention santé en milieu scolaire et universitaire, repérage et prévention de la crise suicidaire...) ;
- Le développement de la place des activités physiques et sportives dans la vie courante des jeunes ;
- Le renforcement de l'autonomie et de la responsabilité des jeunes dans l'accès au système de santé (transformations des services universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS) en centres de santé, institution d'une consultation annuelle et gratuite chez le médecin généraliste...).

De nombreuses mesures ont d'ores et déjà été mises en œuvre. Le projet de loi « hôpital, patients, santé, territoires » donnera, par ailleurs, une concrétisation législative à des réformes initiées par le plan (comme l'interdiction de la vente d'alcool aux mineurs ou l'interdiction des « cigarettes-bonbons »).

➤ ***Des problèmes d'accès au logement qui se cumulent avec les autres difficultés rencontrées par les jeunes***

Comme le relevait l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire dans son rapport de 2005 sur *Le logement des jeunes*, « l'accès au logement représente un élément clé de la prise d'autonomie des jeunes. Il s'agit d'un important billet d'entrée dans la vie d'adulte, à parité avec l'entrée dans le monde du travail. »

Or, les jeunes sont confrontés à des difficultés particulières d'accès au logement qui ressortent des résultats de l'*Enquête logement* de l'INSEE : la part des jeunes dans le parc social et le pourcentage des jeunes propriétaires se sont réduits depuis vingt ans<sup>41</sup>. Le parc social public à destination des étudiants, majoritairement géré par les CROUS, loge environ 7 % de l'ensemble des étudiants de France dont un tiers des étudiants boursiers de l'enseignement supérieur. Or, les CROUS ne sont aujourd'hui en mesure de répondre positivement qu'à 39% des demandes reçues.

Ces facteurs se combinent pour conduire, à l'inverse des évolutions générales, à une élévation de la part des jeunes logés dans le secteur locatif libre (de 42 % en 1988 à 53 % en 2006), confronté à une pression à la hausse sur les loyers, notamment dans les secteurs très tendus. L'offre privée de logements spécifiquement dédiée aux étudiants reste, en outre, très modeste

---

<sup>41</sup> Cf données en annexe.

(autour de 120.000 logements). L'accès au logement dans le parc privé est, par ailleurs, rendu plus difficile par le « parcours du combattant » exigé des jeunes candidats à la location (avec, en particulier, les problématiques du dépôt de garantie et de la recherche de caution).

Ces difficultés constituent autant d'obstacles à l'épanouissement des jeunes dans leurs parcours de formation ou d'accès l'emploi.

Pour répondre à ces difficultés, des réponses fortes ont d'ores et déjà été engagées : mise en œuvre du « Plan ANCIAUX » de développement de l'offre de logement étudiants (objectif annuel de 5 000 créations et 7 000 réhabilitations de logements) ; mobilisation du Plan de relance pour renforcer l'offre en direction des jeunes ; réformes structurelles issues de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'expulsion (en particulier, institution de la sous-location dans le parc public et concrétisation de la garantie des risques locatifs).

## *Quelle doit être l'ambition de la concertation sur les politiques de jeunesse ?*

La commission de concertation sur les politiques de jeunesse réunit des jeunes (syndicats étudiants, jeunes de diverses origines), des acteurs économiques (syndicats de salariés, d'employeurs, représentants d'entreprises), des représentants associatifs, des élus nationaux et locaux et des personnalités qualifiées. Son ambition est de proposer une politique globale et cohérente qui accompagne les jeunes vers l'autonomie et la citoyenneté.

La commission s'intéressera à tous les thèmes des politiques de jeunesse : formation, orientation, ressources, emploi, logement, santé, citoyenneté.

Elle partagera et approfondira l'état des lieux des constats, des dispositifs, des propositions existantes, des travaux en cours, des enquêtes réalisées concernant les jeunes. Elle s'attachera à montrer les spécificités de la France par rapport à d'autres pays européens en ce qui concerne les résultats et les principes de la politique à l'égard de la jeunesse (activité, formation, pauvreté, accès à des prestations, etc...)

Elle pourra demander des enquêtes et études, donner un avis sur les expérimentations qu'elle estime pertinentes à conduire à partir du fonds d'expérimentation en faveur de la jeunesse, créé par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 et piloté par le haut commissaire à la jeunesse avec le soutien de la Caisse des dépôts et doté de 150 Md€.

Elle établira l'effort de la nation à l'égard de la jeunesse, montrera comment il a évolué au cours des dernières décennies. Elle regardera comment l'effort est réparti entre les différentes catégories de jeunes. Elle analysera particulièrement la situation des jeunes issus des milieux les plus modestes et des jeunes issus des catégories dites moyennes. Elle regardera comment l'effort est réparti entre l'Etat, les organismes de protection sociale, et les collectivités territoriales.

\* \* \*

La commission s'attachera à donner du contenu au concept d'autonomie et d'accès à l'autonomie. Elle proposera les objectifs prioritaires d'une politique de jeunesse.

Parmi ces objectifs, elle travaillera sur la pertinence du principe visant à « ne pas laisser un jeune sans emploi ou sans formation », ou « ne pas laisser un jeune sans emploi, sans formation et/ou sans ressources et/ou sans accompagnement », comme principe structurant d'une politique de jeunesse.

Elle appréciera la distance qui sépare la situation actuelle de l'atteinte d'un objectif de ce type et les principaux leviers qui permettent de s'en rapprocher. Elle pourra s'appuyer sur l'analyse dans un territoire donné de la situation de l'ensemble des jeunes concernés.

Elle analysera la production de données sur la jeunesse et les améliorations à apporter pour permettre un bon pilotage des politiques de la jeunesse.

Sa réflexion portera sur les conséquences de la crise sur les jeunes, l'adaptation des mesures à la vulnérabilité spécifique des jeunes en période de crise. Elle analysera en particulier la

situation des jeunes face à l'accès au logement et à la santé et fera des propositions concrètes dans ce champ.

\* \* \*

La commission examinera les politiques d'orientation et de formation et traitera en particulier de la question du parcours du jeune et de sa continuité pour remédier aux situations où un jeune n'est suivi ou pris en charge par aucune institution, notamment s'agissant de la charnière entre la formation initiale et l'insertion professionnelle. En particulier, elle s'attachera à faire des propositions pour prendre en charge les jeunes sortant du système scolaire sans qualification et pour en réduire le nombre. Plus globalement, elle réfléchira aux besoins en matière d'orientation pour proposer, si elle l'estime nécessaire, un véritable service public de l'orientation et examinera les différentes hypothèses pour le réaliser.

Elle analysera les différents modes d'insertion professionnelle existants, notamment l'alternance. La commission proposera les moyens de développer les formules d'alternance et d'augmenter la part des jeunes dans les dispositifs d'alternance. Elle s'interrogera sur la capacité à mieux mettre en relation les jeunes avec les entreprises qui recrutent, et sur le rôle des stages comme sas entre formation et emploi.

\* \* \*

La commission examinera les différentes hypothèses permettant d'accroître l'autonomie des jeunes, liées à la recherche d'une augmentation du taux d'activité des jeunes, une amélioration de leur niveau de qualification et de l'adéquation de leur qualification aux besoins du marché du travail.

Elle analysera les différents leviers possibles :

- La refonte des mécanismes actuels de soutien aux revenus (mécanismes fiscaux, prestations familiales et autres prestations sociales, aides au logement, bourses, indemnités, etc.), comme levier pour développer d'autres outils plus adaptés ;
- L'articulation entre les mécanismes d'allocation de prêts, de dotation en capital, de droit à formation ;
- La création de mécanismes spécifiques de soutien au revenu incitatifs à l'entrée ou au maintien dans un parcours d'emploi, de formation professionnelle ou d'enseignement supérieur.

Elle traitera la question de la contractualisation entre un jeune et l'Etat ou une autre collectivité publique et donc de la nature de l'équilibre des droits et devoirs, s'agissant des jeunes, en examinant en quoi il peut y avoir des spécificités dans l'équilibre des droits et devoirs pour une tranche d'âge donnée.

\*\*\*

Les réflexions de la commission devront viser à définir les moyens de valoriser l'engagement, sa reconnaissance, sa prise en compte dans le cursus d'un jeune et la place du service civique.

Elle fera des propositions sur la citoyenneté, sur la représentation des jeunes dans les différentes institutions, sur la manière d'améliorer l'expression par les jeunes de leurs aspirations.

Elle examinera les moyens de faciliter l'accès des jeunes au logement. La réflexion portera sur les conditions de renforcement de l'offre en direction des jeunes tant sur le parc social que sur le parc privé. La commission sera également amenée à traiter de la sécurisation des parcours des jeunes dans le logement (accession des jeunes à la propriété, garantie des risques locatifs, insertion par le logement et l'hébergement des jeunes en difficulté). Elle examinera, par ailleurs, les modalités de promotion de formes innovantes de logement des jeunes (colocation, logement intergénérationnel, résidences hôtelières à vocation sociale...). Enfin, la commission analysera les conditions permettant de promouvoir une offre spécifique en direction des jeunes salariés en mobilité professionnelle et des jeunes en recherche d'emploi.

\* \* \*

La commission conduira ses travaux d'ici la fin du mois de mai 2009. Elle produira un livre vert qui fera l'objet d'une large diffusion en juin 2009, permettant à toutes les parties prenantes de faire connaître leurs positions et leurs préférences parmi les options proposées, et préparant l'évolution des politiques publiques de la jeunesse.

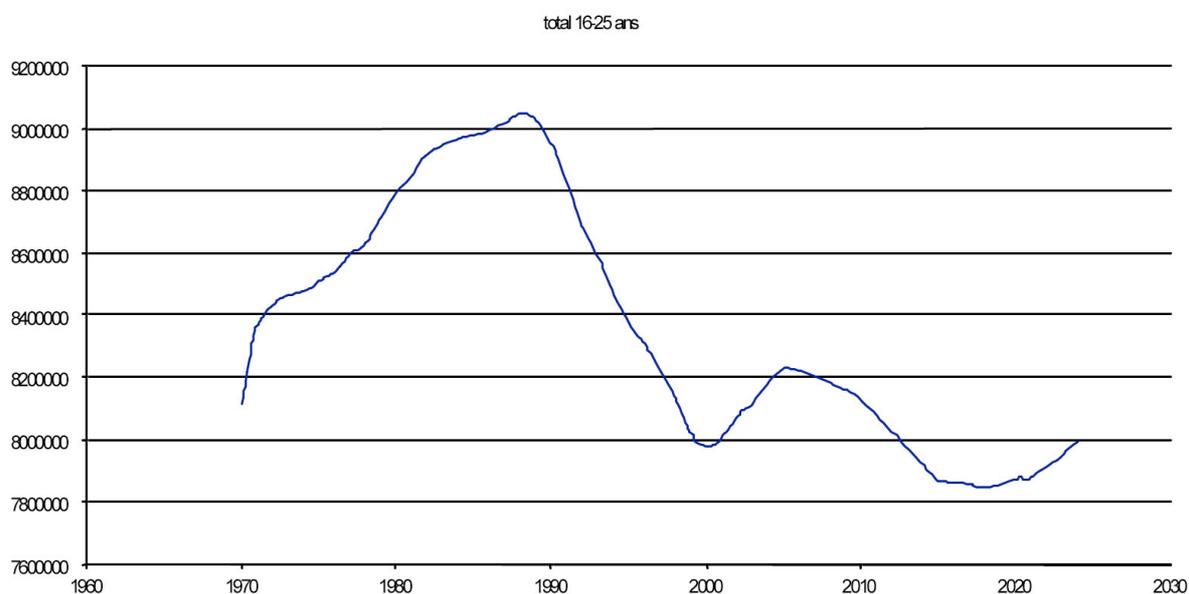
## 4.1 ANNEXE 1 : Quelles sont les grandes données à connaître ?

### DEMOGRAPHIE

En 2008, 8,18 millions de jeunes de 16 à 25 ans vivent en France, dont 7,9 millions en métropole. Ils se répartissent d'une manière assez égale entre les différents âges (entre 780 000 et 839 000 pour une année de naissance). Les 16-25 ans représentent 12,7% de la population. Cette part varie de 14% dans les DOM ou l'Ile de France à 11% dans le Limousin ou la Corse.

Le nombre de jeunes et la part qu'ils représentent dans l'ensemble de la population a atteint un pallier en 2005. Il va diminuer jusqu'en 2018.

#### Evolution du nombre de jeunes



source : enquêtes annuelles de recensement

**SITUATION VIS-A-VIS DU LOGEMENT*****La majorité des 16-25 ans vivent encore avec leurs parents***

La majorité des jeunes de 16-25 ans, 57%, n'ont pas encore quitté le foyer familial ; 18% ont déjà constitué une famille ; 13% vivent seuls.

**Répartition selon le mode de cohabitation des 16-25 ans**

	%
Enfants	57%
En couple sans enfant	12%
En couple avec enfants	5%
Parent de famille monoparentale	1%
Seuls	13%
Autres ménages	12%
Total	100%

Source : INSEE, enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007

Les filles quittent leurs parents en moyenne plus tôt que les garçons (l'âge médian du départ de chez les parents est stable depuis de nombreuses années, autour de 21 ans pour les filles, 23 ans pour les garçons). Elles sont donc moins nombreuses à vivre chez leurs parents (52% contre 63% parmi les garçons) et plus nombreuses à vivre en famille (24% contre 12%).

Le mode de cohabitation évolue fortement avec l'âge : 75% des jeunes de 16 ans vivent avec au moins un de leurs parents, contre 44% des jeunes de 20 ans et 18% des jeunes de 25 ans.

***Les jeunes décohabitants vivent majoritairement seuls***

La part de ménages jeunes constitués de personnes seules atteint 60%. Elle a plutôt augmenté au cours des dernières années, en lien avec l'augmentation du nombre d'étudiants et de chômeurs et la formation plus tardive des couples. Aujourd'hui, plus du tiers des ménages dont la personne de référence a moins de 25 ans sont des étudiants vivant seuls, le quart sont des salariés vivant seuls.

**Situation des jeunes décohabitants**

Parmi les ménages dont la personne de référence a moins de 25 ans	%
Etudiants vivant seuls	34%
Salariés vivant seuls	24%
Salariés en couple sans enfants	19%
Salariés en couple avec enfants	4%
Chômeurs	7%
Autres ménages	12%
Total	100%

Source : enquête logement 2002, INSEE

***Les jeunes décohabitants sont généralement locataires dans de grandes villes***

Les ménages jeunes sont particulièrement mobiles : entre 22 et 25 ans, la moitié d'entre eux ont déménagé au moins une fois depuis la décohabitation. Pour l'essentiel, les jeunes s'installent en ville, en raison de l'abondance d'offres en matière d'études et d'emploi : 70% des moins de 25 ans habitent dans une unité urbaine de plus de 100 000 habitants (contre seulement 39% pour les autres ménages). Les étudiants sont de loin les plus urbains (notamment dans les grandes villes de province où vivent près des trois quarts d'entre eux, avec les jeunes salariés vivant seuls (dont plus du quart vit en agglomération parisienne).

La location est le statut d'occupation majoritaire des jeunes ménages : 90% des moins de 25 ans sont dans ce cas, dont 16% logés dans le secteur social, 58% dans le secteur libre et 16% locataires de meublés ou sous-locataires.

**Statut d'occupation des ménages jeunes**

Parmi les ménages dont la personne de référence a moins de 25 ans	%
Propriétaires occupants	3,3%
Locataires secteur social	16,4%
Locataires secteur libre	58,0%
Autres locataires (logements meublés, sous locataires)	15,8%
Logés à titre gratuit	6,5%
Total	100,0%

Source : enquête logement 2002, INSEE

Au cours des trente dernières années, la part des locataires parmi les jeunes n'a pas cessé de s'accroître, à contre courant de l'évolution générale. L'écart entre la location sociale et la location libre a fortement augmenté depuis le milieu des années 80 (passant de 14 points à plus de 31 points), en raison des tensions accrues sur le parc social et de la relance de l'investissement locatif, principalement dans le domaine du petit logement.

Les statuts atypiques (meublés, sous-locations, occupations à titre gratuit) pèsent nettement plus lourd chez les ménages jeunes que pour l'ensemble des ménages (22% chez les moins de 25 ans, contre 6% pour l'ensemble des ménages). C'est un statut d'occupation auquel ont particulièrement recours les étudiants vivant seuls.

Massivement urbains et locataires, les ménages jeunes vivent le plus souvent dans de petits logements : 72% vivent dans un logement de maximum deux pièces. Ce sont les étudiants qui vivent dans les plus petits logements (30 m<sup>2</sup> en moyenne), la moyenne des logements occupés par les ménages jeunes étant de moins de 60 m<sup>2</sup>.

Les ménages jeunes ont connu la même forte hausse de l'effort financier pour le logement que l'ensemble des ménages. Pourtant, la part des ménages jeunes solvabilisés par les aides à la personne a cru fortement. Ainsi, en 2002, seulement 39% des ménages dont la personne de référence a moins de 25 ans n'ont pas d'aide au logement (contre 82% de l'ensemble des ménages). Seulement 21% des étudiants vivant seuls n'ont pas d'aide.

**NIVEAU DE VIE**

En 2006, le niveau de vie moyen des jeunes de 16-25 ans est de 17 860 euros, soit 86,7% du niveau de vie moyen de l'ensemble de la population. Entre 2005 et 2006, ce niveau de vie moyen a augmenté un peu moins que l'ensemble de la population (2,3% contre 2,6%).

Les jeunes de 16-25 ans souffrent plus de la pauvreté, qu'elle soit mesurée de façon monétaire ou en conditions de vie :

- 20,2% des jeunes de 16-25 ans vivent en dessous du seuil de pauvreté (880 euros par mois), contre 13% de l'ensemble de la population. Cela représente 1,4 millions de personnes. Les jeunes femmes sont un peu plus exposées à la pauvreté que les hommes (21,6% contre 19%).

Le risque de pauvreté est très lié à la situation de leurs parents vis-à-vis du marché de l'emploi : lorsqu'un des parents est au chômage et l'autre inactif, le taux de pauvreté est de près de 80%, il est de près de 70% lorsque le parent est seul et inactif. Au contraire, vivre avec deux parents actifs occupés préserve les 16-25 ans inactifs de la pauvreté (seulement 6,1% sont pauvres).

- 15,5% des jeunes de 16-25 ans sont en situation de pauvreté en conditions de vie, contre 12,2% de l'ensemble de la population. Ils ont en particulier plus de contraintes budgétaires et de retards de paiement.

**SITUATION VIS-A-VIS DE L'EMPLOI*****Le taux d'emploi des jeunes est un des plus faibles d'Europe***

Au 3<sup>ème</sup> trimestre 2008, le taux d'activité des 16-25 ans au sens du BIT est de 35,2%, le taux d'emploi de 28,5%. Ces deux taux ont légèrement progressé en un an (respectivement +0,4 et +0,2 points).

Le taux d'emploi des jeunes reste particulièrement faible en France. Cela est dû à la durée des études scolaires, d'autant que l'exercice d'un emploi pendant les études y est moins fréquent que dans les autres pays, mais aussi aux difficultés d'insertion professionnelle des jeunes les moins diplômés. De plus, les jeunes français cumulent peu études et emploi.

**Situation vis-à-vis de l'emploi des jeunes au cours de l'année 2007**

	Jeunes 16-25 ans	Jeunes non qualifiés (niveaux VI et Vbis)
Emploi	39%	31%
<i>Dont CDI ou CDD plus de 6 mois</i>	<i>22%</i>	<i>14%</i>
Chômage	8%	17%
Inactifs	53%	52%
<i>Dont en scolarité</i>	<i>47%</i>	<i>33%</i>

***Le taux de chômage des jeunes est un des plus élevés d'Europe***

Au 3<sup>ème</sup> trimestre 2008, le taux de chômage des 15-24 ans au sens du BIT est de 19,7% (en hausse de 0,4 points en un an).

A la même date, le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans est de 355 800. Il a progressé de 1,1% depuis le trimestre précédent mais a baissé de 2,5% en un an.

La durée moyenne d'inscription des sortants de moins de 25 ans est de 118 jours. Cette durée a baissé de 14 jours en un an.

Le taux de chômage des jeunes est un des plus élevés d'Europe. 2003 est la seule année où le taux de chômage des jeunes en France était égal au taux de chômage des jeunes dans l'Union Européenne. Avant comme après cette date, le taux français est toujours supérieur.

Ce taux de chômage élevé est pour partie le reflet d'un âge moyen de fin d'études tardif : les jeunes de moins de 25 ans présents sur le marché du travail sont surtout des personnes peu ou pas diplômées qui peinent à s'insérer professionnellement.

Moins de la moitié des jeunes au chômage sont indemnisés (contre 60% parmi l'ensemble des demandeurs d'emploi).

**LES JEUNES EN COURS DE SCOLARITE*****De plus en plus de diplômés du supérieur***

La France a connu entre 1985 et 1995 un allongement très rapide de la durée de la scolarité alors qu'au milieu des années 80, moins de la moitié des jeunes de moins de 18 étaient en cours d'études, ils sont plus de 80% depuis le début des années 90.

Cet allongement de la scolarité s'est accompagné d'une forte hausse de la proportion de bacheliers dans une génération : depuis 1995, près de 62% d'une classe d'âge obtient le bac, contre moins de 30% en 1985. Le profil des nouveaux bacheliers s'est modifié : d'un tiers il y a vingt ans, la proportion des titulaires d'un bac technologique ou professionnel s'élève aujourd'hui à près de la moitié, l'autre moitié obtenant un bac général.

Plus de quatre bacheliers sur cinq poursuivent leurs études. 40% entrent à l'université, 30% dans une filière professionnelle courte (2 ans), 7% dans les classes prépas et autant dans les formations professionnelles non rattachées à l'université (gestion, paramédical, social, arts et culture...).

Plus de 40% d'une génération obtient désormais un diplôme du supérieur.

***Mais une recrudescence des jeunes sans diplôme du second cycle***

Après avoir fortement baissé, la part des jeunes quittant l'école sans diplôme du second cycle du secondaire (CAP, BEP, Bac) s'est stabilisée depuis la fin des années 90 autour de 17% (soit 130 000 personnes). Environ 10% sortent sans aucun diplôme (soit 75 000 jeunes).

D'après les évaluations en lecture à 17 ans réalisées dans le cadre de la journée d'appel de préparation à la défense, 11,7% des jeunes sont actuellement en deçà du seuil de lecture fonctionnelle.

**LES EMPLOIS OCCUPES PAR LES JEUNES*****Beaucoup d'emplois temporaires***

35% des emplois occupés par les jeunes de 15 à 29 ans sont des emplois temporaires ou des emplois aidés, contre moins de 15% pour l'ensemble des salariés.

**Statut d'emploi des salariés**

	Jeunes de 15 à 29 ans	Ensemble des salariés
Intérim	5,6	2,5
CDD + contrats aidés privés	22,4	8,1
CDI privé	55,8	65,7
Temporaires + aidés publics	6,6	3,2
Stable public	9,6	20,6
Total	100,0	100,0

Source : enquête emploi 2005, INSEE

Les emplois occupés par les jeunes bénéficient souvent d'une aide spécifique de l'Etat (apprentissage, contrats de professionnalisation, SEJE, emplois jeunes, contrats d'accompagnement vers l'emploi...). C'est le cas de plus du quart des emplois des moins de 26 ans, contre 5% de l'ensemble des emplois.

La proportion est encore plus élevée pour les emplois occupés par les jeunes non qualifiés, elle dépasse la moitié.

***Plus de temps partiel subi***

Les jeunes occupent moins fréquemment un emploi à temps partiel que les plus âgés (16,3% des jeunes salariés de 15 à 29 ans contre 18% de l'ensemble des salariés). En revanche les emplois à temps partiel sont plus fréquemment subis (44% des salariés de 15 à 29 ans à temps partiel souhaiteraient travailler davantage contre 30% de l'ensemble des salariés à temps partiel).

Ouvriers non qualifiés du bâtiment et des travaux publics, caissiers et employés de libre service, employés de l'hôtellerie restauration... ces métiers comptent dans leurs effectifs plus d'un tiers de salariés de moins de 30 ans. Parfois saisonniers, aux conditions de travail difficiles et aux horaires décalés, ces métiers connaissent un turn over important. Il s'agit souvent d'emplois d'attente, que beaucoup de jeunes quittent pour des emplois plus qualifiés. Parmi les métiers « jeunes » se trouvent aussi les métiers qui recrutent beaucoup d'apprentis : coiffeurs, bouchers, boulangers...

Enfin, certains métiers comptent beaucoup de jeunes parce qu'ils réclament des compétences relativement nouvelles comme les informaticiens ou parce qu'ils ont beaucoup recruté au cours des années récentes : armée, police, employés administratifs...

## L'INSERTION DANS LA VIE ACTIVE

### *Une transition scolarité emploi marquée par la précarité*

Le taux de chômage des jeunes connaît des fluctuations plus marquées que celle des tranches d'âge supérieures. Lors des périodes de ralentissement économique, la situation des jeunes actifs se dégrade plus rapidement. A contrario, lorsque l'économie repart, les jeunes sont les premiers à bénéficier de la reprise, comme cela a été observé à la fin des années 80 ou entre 1997 et 2001.

53% des jeunes sortis de scolarité en 2001 n'ont pas connu le chômage durant leurs trois premières années de vie active. A contrario, 28% ont connu au moins 6 mois de chômage dans les trois ans qui ont suivi leur sortie de scolarité. Cette proportion varie fortement selon le niveau de formation : 54% des jeunes non qualifiés.

Près des deux tiers des jeunes sortis en 2001 ont débuté leur carrière professionnelle par un contrat temporaire. Près d'un tiers de ces contrats étaient des missions d'intérim. L'accès à l'emploi stable varie toutefois fortement selon le niveau de diplôme.

### Caractéristiques du premier emploi selon le niveau de diplôme

	Emploi à durée indéterminée	Emploi à durée déterminée	Intérim	Total
Non qualifié	31	48	21	100
CAP-BEP non diplômé	29	40	31	100
CAP-BEP	35	46	19	100
Bac non diplômé	29	41	30	100
Bac pro ou techno	31	49	20	100
Bac + 1 ou non diplômé	32	46	22	100
Bac + 2	32	47	21	100
2 <sup>ème</sup> cycle	51	42	7	100
3 <sup>ème</sup> cycle	57	36	7	100
<b>Ensemble</b>	<b>36</b>	<b>45</b>	<b>19</b>	<b>100</b>

Source : enquête génération 2001, cereq

L'accès à l'emploi s'accroît fortement au cours des dix premières années mais reste moins fréquent pour les peu diplômés. Après 5 ans, les salariés non diplômés (ou seulement le brevet) ne sont que 60% en CDI, 80% en dix ans. Les titulaires d'un CAP ou BEP accèdent à l'emploi stable dans des proportions proches de celles des bacheliers. C'est pour les diplômés du supérieur que l'accès à l'emploi stable est le plus rapide. 5 ans après la fin des études, près de 90% sont en CDI.

Sortir de l'école sans diplôme du secondaire est un handicap dans tous les pays européens, mais plus particulièrement en France : le taux de chômage est très élevé au cours des quatre premières années (plus de 35%), il reste encore élevé jusqu'à 10 ans après la sortie.

En France, la transition scolarité emploi est plus souvent marquée par la précarité (chômage, intérim et CDD) que dans d'autres pays européens. Ce problème s'est accentué au cours des dix dernières années : la probabilité d'être en CDI un an après un CDD est passée de 45% en

1996 à moins de 20% en 2006. L'insertion est aussi plus difficile après une période de chômage ou une période d'inactivité.

Probablement du fait des difficultés d'insertion qu'ils rencontrent, les jeunes français sont les plus pessimistes sur leur avenir professionnel (moins de 30% déclarent qu'ils sont certain de trouver un bon travail dans l'avenir, contre 60% aux Etats-Unis ou au Danemark).

## LES JEUNES DANS LES MESURES DE POLITIQUE D'EMPLOI

Au 31 octobre 2008, plus de 700 000 jeunes de 16-25 ans bénéficient de contrats aidés :

### 1. Alternance

- 418 000 sont en contrat d'apprentissage (en légère hausse par rapport à 2007)
- 170 000 sont en contrat de professionnalisation jeunes (en légère hausse)

### 2. Secteur marchand

- 76 000 sont en contrat jeunes entreprise (en baisse de moitié par rapport à 2007)
- 10 500 sont en CIE, dont 3 500 d'anciens CIE (en baisse)
- 280 sont en contrat d'insertion RMA (stable)

### 3. Secteur non marchand

- 28 500 sont en contrat d'accompagnement dans l'emploi (en baisse de moitié)
- 3 300 sont en contrat d'avenir (stable)
- 500 sont en emploi jeunes (en baisse)

18% des jeunes en contrat d'apprentissage et 10% des jeunes en contrat de professionnalisation sont des jeunes non qualifiés (de niveau VI ou V bis).

### ***40% de sortants de CIVIS sont en emploi durable 18 mois après***

Le CIVIS est un dispositif visant un accompagnement global des jeunes de 16 à 25 ans en difficulté d'insertion sociale et professionnelle. L'objectif est d'accompagner des jeunes éloignés du marché du travail jusqu'à un emploi durable. Le CIVIS se décompose en deux volets : le CIVIS renforcé pour les jeunes sortis de scolarité sans CAP-BEP ou avant la terminale, et le CIVIS de droit commun pour les jeunes jusqu'à bac+2 non validé connaissant des difficultés d'insertion particulières.

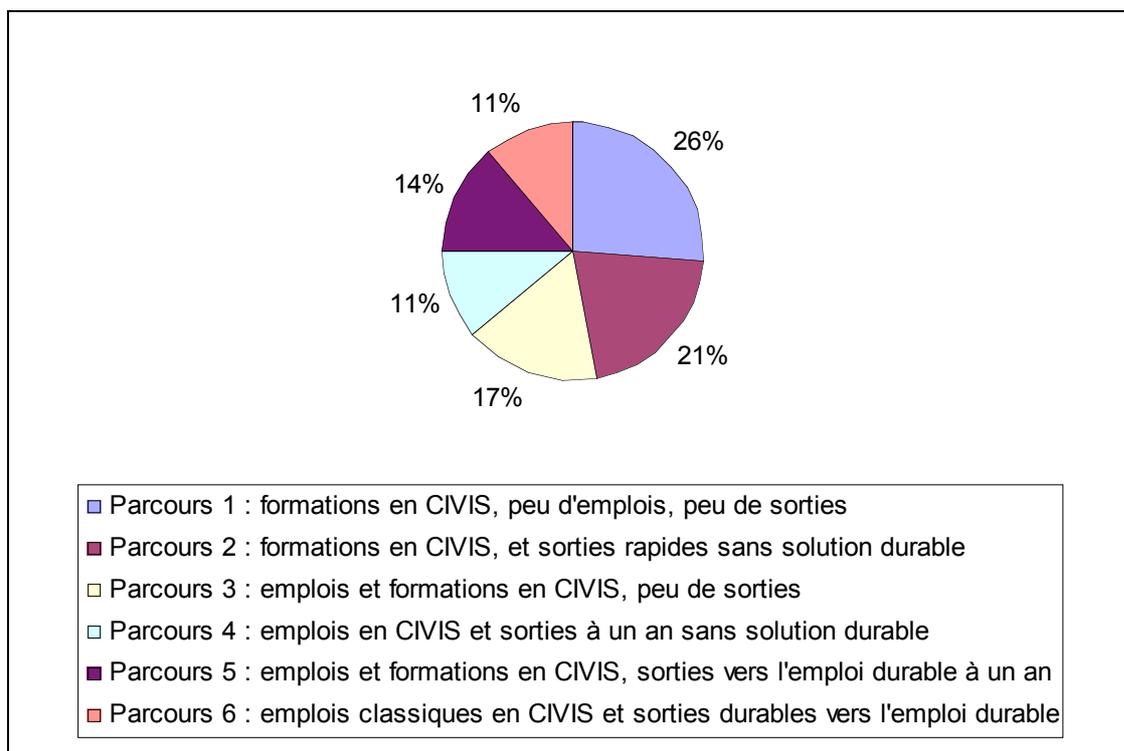
En janvier 2009, plus de 278 000 jeunes sont en cours de CIVIS. Entre avril 2005 et décembre 2008, plus de 500 000 jeunes ont signé un CIVIS, dont la moitié un CIVIS renforcé.

Parmi les jeunes entrés avant le 31 juillet 2007, 60% sont sortis dans les 18 mois qui ont suivi. Parmi ces sortants, 40% ont accédé à un emploi durable (CDI, CDD, de plus de 6 mois, contrat en alternance ou contrat aidé du secteur marchand). Près de la moitié sont sortis sans solution positive (chômage ou inactivité).

Pendant le parcours, 68% des jeunes ont accédé au moins une fois à un emploi et ont alors passé en moyenne 43% de la durée du CIVIS en emploi.

47% a suivi une formation. Ces jeunes ont passé en moyenne 34% du CIVIS.

Les parcours des jeunes dans les 18 premiers mois suivant l'entrée en CIVIS sont très variables. On peut dégager six parcours types (cf. graphique ci-dessous)



source : parcours 3 (extraction février 2008, traitement dares)

champ : jeunes entrés en CIVIS et sortis avant le 31 décembre 2007, France entière

## L'ENGAGEMENT DES JEUNES

Près des trois quarts des jeunes déclarent ne pas s'intéresser à la politique, contre 63% parmi les 30 ans et plus. En particulier, 41% ne s'y intéressent pas du tout, contre 33% parmi les plus âgés. Cette indifférence est à peine infléchie par le niveau de diplôme (36% des bacs et plus sont intéressés par la politique).

Le hors jeu politique des jeunes se reflète dans leur faible vote : seule une petite moitié des jeunes en âge de voter se rend aux urnes ; rare sont ceux également qui adhèrent à des partis ou des associations politiques ou à des syndicats (2%).

Si les jeunes ont démontré qu'ils pouvaient avoir une forte capacité de mobilisation, celle-ci reste ponctuelle. Elle se traduit en particulier par la participation à des manifestations. Ce n'est pas un phénomène nouveau, mais les jeunes semblent y avoir recours plus que par le passé : 41% des 18-29 ans avaient déjà participé à une manifestation autorisée en 1999, contre 34% en 1981.

Au quotidien, les jeunes se montrent en retrait sur des formes d'engagement citoyennes. Ainsi, 68% déclarent ne pas tenir compte des engagements citoyens d'une entreprise lorsqu'ils achètent un produit industriel. C'est 10 points de plus que chez les 30 ans et plus. Par ailleurs, lorsqu'on leur soumet une liste d'engagements éthiques auxquels ils pourraient être sensibles, leur choix n'est pas spécifique par rapport aux 30 ans et plus, ils se montrent même encore moins sensibles à la promesse d'une fabrication sur le territoire national.

Autre exemple de ce faible investissement dans des actions au quotidien : les jeunes trient significativement moins que leurs aînés (en moyenne 10 points de plus qui ne mets jamais de côté pour le recyclage).

Les jeunes ne sont pas beaucoup plus investis que l'ensemble de la population dans le tissu associatif : leur taux de participation est de 43%, alors que celui des 30 ans et plus est de 41%. Ils apprécient surtout les associations sportives (26% des 18-29 ans appartiennent à une association sportive, contre 16% au delà) mais désertent les associations « engagées » (parti politique, syndicat, association de défense de l'environnement, association confessionnelle).

## ***4.2 ANNEXE 2 : Quelles sont les propositions formulées jusqu'à présent dans les rapports ?<sup>42</sup>***

### **1. Le rapport du Commissariat général du Plan *Jeunesse, le devoir d'avenir* (D. Charvet, 2001) proposait la reconnaissance d'un droit à un capital initial de formation de vingt ans garanti pour tous**

L'objectif du dispositif est de permettre à tout individu de bénéficier d'un capital minimal de vingt ans de formation. Le capital initial s'épuise au fur et à mesure de son utilisation et est conçu pour être réalimenté par la suite à travers l'exercice d'une activité professionnelle, sous forme de DIF.

La première phase d'utilisation du capital initial, commune à tous les bénéficiaires du droit, correspond à la période d'acquisition d'une culture commune, indispensable pour tout à la fois participer à la vie collective, poursuivre des études, exercer une activité professionnelle. Cette phase correspond à la « formation première ». Celle-ci répond à une obligation collective et individuelle. A l'issue de la formation première et à compter de la majorité légale, le droit ouvre à chaque personne qui suit une formation le bénéfice d'une allocation de formation.

Tout jeune qui sort du système éducatif sans avoir utilisé complètement son capital initial dispose en outre d'un droit à l'expérience professionnelle, que lui garantit la collectivité.

Ainsi le titulaire du droit peut s'orienter vers :

- une formation longue, dans les mêmes conditions qu'actuellement ;
- une formation courte : il garde alors une part de son capital initial en réserve pour une future évolution ;
- l'acquisition d'une expérience professionnelle : il conserve, là aussi, une fraction de son capital en réserve et le réalimente au travers de son activité professionnelle ;
- le cumul de la poursuite d'études et de l'exercice d'une activité professionnelle : cette formule « mixte » lui permet de se constituer des réserves de capital, épargnant et réalimentant à la fois celui-ci.

Une allocation de formation serait attribuée, dans la logique du cadre proposé, à toute personne qui, détenant encore une part de son capital initial au-delà de cet âge, l'utilise pour se consacrer à sa formation. Les conditions de transformation du capital (exprimé en année) en allocation, ne sont pas éclaircies dans le rapport. Le rapport indique que quand le capital est épuisé, on pourrait concevoir des prêts à taux zéro, remboursables sur plusieurs années dans le cadre de l'exercice de l'activité professionnelle ultérieure, qui pourrait utilement compléter les dispositifs existants en matière d'appui à la formation. Rien n'empêcherait par ailleurs d'imaginer, de façon plus prospective, un dispositif « d'à valoir » sur le compte-formation que l'individu se construit dès le début de son activité professionnelle, pour permettre le déroulement de cursus qui ne donneraient pas lieu à versement de l'allocation de formation.

<sup>42</sup> Sont ici reproduits in extenso des extraits des principaux rapports ayant fait des propositions pour renforcer l'autonomie des jeunes adultes

L'allocation de formation se substituerait aux bourses de l'enseignement supérieur et serait désormais versée à tous les étudiants. La situation des stagiaires de la formation professionnelle pourrait, sous réserve d'un approfondissement, être assimilée à la poursuite ou à la reprise des études et ouvrir droit au bénéfice de l'allocation de formation.

Enfin, si le jeune sort du système éducatif sans avoir utilisé totalement son capital initial de formation et fait le choix d'entrer sur le marché du travail plutôt que de poursuivre ses études, il dispose :

- d'une part, d'un droit de tirage représentant la fraction de ce capital qu'il n'a pas utilisée, augmentée des droits à formation qu'il se constituera à travers l'exercice de son activité professionnelle. Ce droit de tirage, d'autant plus important qu'il sera sorti précocement du système éducatif, pourra être utilisé ultérieurement pour reprendre des études et (ou) engager une formation, destinées à valoriser son expérience, à développer ses compétences et à élever ou élargir sa qualification ;
- d'autre part, d'un droit à une première expérience professionnelle : la collectivité, dans le cadre de son obligation éducative, doit permettre à tout jeune qui en ferait la demande d'accéder à un emploi, dans le secteur marchand ou non marchand, adapté à sa compétence et rémunéré dans les conditions de droit commun. À travers l'exercice de ce droit, il dispose de ressources indépendantes. Il s'agit bien dans ce cas d'un véritable droit à l'expérience professionnelle pour tous les jeunes.

Si le jeune commence à travailler tout en poursuivant des études, la logique de la proposition serait en théorie qu'il puisse cumuler, prorata temporis, salaire et allocation de formation.

Enfin, à partir de la majorité civile, le jeune adulte ne serait plus considéré comme un « grand enfant » à charge au titre de la législation familiale et fiscale. Il constituerait un foyer fiscal autonome. Les attributs du droit individuel auxquels il pourrait alors prétendre (droit à formation ou/et à expérience professionnelle, allocation de formation) se substitueraient ainsi aux prestations familiales, au quotient familial, aux bourses d'études, au supplément familial de traitement spécifique aux agents des fonctions publiques.

De premières estimations du coût de l'allocation de formation ont été réalisées à l'époque à partir de deux hypothèses. Une hypothèse basse de 1 200 F par mois qui correspond au niveau moyen des bourses versées à l'époque aux étudiants et une hypothèse haute de 1 700 F par mois qui correspond au montant maximum actuel des bourses - 20 400 F annuels-. Dans l'hypothèse basse, le versement de cette allocation de formation aux 3 000 000 de jeunes majeurs qui poursuivent des études correspondrait à une dépense globale de 43 milliards de francs. Dans l'hypothèse haute, avec la même cible, les dépenses s'élèveraient à 61 milliards de francs.

## **2. Le rapport du Conseil économique et social *Famille et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans* (H. Brin, 2001) proposait un dispositif d'inspiration analogue**

Il proposait de conforter le système actuel d'aide aux familles – prestations familiales, fiscalité, bourses – et, dans le même temps, de compléter ce dispositif par un ensemble de mesures visant à favoriser l'insertion professionnelle et une plus grande autonomie. Au premier plan de ces mesures figurait l'attribution à tous les adultes de 20 à 25 ans d'un prêt, assorti d'une allocation formation – insertion professionnelle.

### **3. Le rapport de la commission de Foucauld sur l'autonomie des jeunes, *Pour une autonomie responsable et solidaire*, proposait plusieurs scénarios :**

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

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

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

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

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

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

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

Cette allocation serait versée au jeune directement, à la différence des prestations familiales.

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

- application des dispositions fiscales et versement des aides familiales et sociales jusqu'au vingtième anniversaire ;
- pour les 20-21 ans (soit pendant deux ans), versement à chaque jeune d'une aide forfaitaire imposable d'un montant de 150 euros par mois ; le jeune ne serait plus à charge de ses parents

(au titre du complément familial et de l'allocation logement), il le resterait fiscalement (s'il le souhaite) ;

– l'autonomie fiscale de tous les jeunes est posée à partir de 22 ans (ce qui conduit par ailleurs à rendre homogènes les règles d'âge limite de prise en charge fiscale entre étudiants et non étudiants) ; entre 22 et 24 ans, les jeunes seraient autonomes du point de vue de la législation fiscale et sociale, ils se verraient alors attribuer une allocation selon les règles du schéma 3 décrit ci-dessous.

### **Schéma 3 : « le revenu social jeune »**

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

Dans cet exercice, les montants correspondant au RMI ont servi de base à la simulation et deux variantes ont été chiffrées. Dans « l'option haute », le « revenu social jeune » est conçu comme une allocation d'autonomie versée au jeune quelle que soit sa situation résidentielle et de vie en couple. Ainsi, deux jeunes vivant en couple percevraient deux allocations d'autonomie à taux plein (au contraire du RMI où le calcul fait intervenir une échelle d'équivalence) et un jeune logé gratuitement ne verrait pas le montant de son allocation diminué du forfait logement 1. Dans « l'option basse », le revenu social est plus proche du fonctionnement de l'allocation du RMI, à la fois pour la prise en compte du conjoint éventuel (règle du RMI pour un couple) et s'agissant de la déduction du forfait logement pour ceux qui n'acquittent pas de loyer 1.

### **Schéma 4 : « l'allocation de formation »**

Le dernier schéma d'allocation s'inscrit dans la logique d'une allocation de formation versée à tout jeune à partir de 18 ans. Le montant de cette allocation serait égal au montant maximum des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux (soit 288 euros par mois en mensualisant sur douze mois le montant annuel des bourses sur critères sociaux).

Le droit à cette allocation serait subordonné à l'inscription du jeune dans une formation et ne serait subordonné à aucune condition de ressources, ni des parents, ni du jeune lui-même (à condition qu'il soit en études). Il reviendrait au jeune de choisir quand il veut mobiliser son allocation formation, les droits non utilisés à hauteur de cinq ans pouvant être reportés dans le temps. L'allocation apparaît ainsi comme une contrepartie à la participation à la vie collective à travers une formation de base (dont la mobilisation peut éventuellement être différée).

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

#### 4. Le rapport du Centre d'Analyse Stratégique sur les dotations en patrimoine à la naissance (2007)

L'idée de doter les enfants d'un patrimoine de départ, plusieurs fois formulée depuis le début des années 1990 est longtemps restée relativement confidentielle, confinée à de petits cercles d'initiés, certes souvent respectés et d'envergure internationale (B Ackerman, A Alstott<sup>43</sup>, J Le Grand<sup>44</sup>, M Sherraden<sup>45</sup>...), mais jamais réellement pris au sérieux. Connue sous des termes divers (« *baby bonds* », « *kids accounts* », « *demogrant* », « *egg account* »...), l'idée a presque toujours été reléguée au rang des curiosités par les gouvernements. Cette balance entre disqualification concrète et respect intellectuel est du même ordre que celle qui intervient sur les propositions plus anciennes de revenu minimum d'existence. Elle résulte à la fois d'une insuffisance d'expertise sur les effets économiques d'une dotation en patrimoine, des incertitudes liées aux modalités de son financement et des difficultés à porter un discours politique à son sujet dans l'environnement actuel de la protection sociale.

La décision en 2001 du gouvernement britannique de créer un *Child Trust Fund* (littéralement « fonds pour l'enfance ») change la donne. Pour la première fois, un gouvernement se fonde sur ces propositions pour concevoir une politique. Cette décision dote ainsi les propositions de dotation en patrimoine de la crédibilité pratique et politique qui leur faisait jusqu'alors défaut, en même temps qu'elle les confronte aux tests qui président à la conception des politiques publiques (Quel financement ? Quel montant ? Quel mode de versement ?), au risque d'en altérer assez profondément les modalités ou de voir ces propositions colonisées par d'autres enjeux (lutte contre le surendettement, financement de l'enseignement supérieur, accès à la propriété immobilière...). Mais le mouvement est engagé.

Le Canada, Singapour et la Corée du Sud ont créé un dispositif très semblable au CTF en 2005 et 2006. Aux Etats-Unis, plusieurs propositions de lois bipartisanes ont été déposées au Congrès depuis la fin des années 1990 pour créer des dispositifs de dotation en patrimoine. La dernière en date, le *America Saving for Personal Investment, Retirement and Education Act* (dit « *The ASPIRE Act* »), qui a été déposée en 2004 et à nouveau en 2005, est une transposition fidèle du *Child Trust Fund*. Aucune proposition n'a jamais été débattue au Sénat ou à la Chambre. La sénatrice Hillary Clinton<sup>46</sup> en avait fait un élément de son programme politique pour l'investiture au parti démocrate.

En France, le rapport du Centre d'Analyse Stratégique de 2007 proposait deux scénarios pour transposer cette logique :

**Scénario 1** : Une dotation «égalité des chances» pour les jeunes élevés dans des familles pauvres

Chaque enfant, en fonction de sa situation, se verrait versé annuellement, entre sa naissance et l'âge de 18 ans, une somme affectée à un fonds géré, par exemple, par le fonds de réserve des retraites.

43 B. Ackerman, A Alstott, *The Stakeholder Society*, Washington, 1991

44 J. Le Grand, *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford, 2003

45 M. Sherraden, *Assets and the Poor*, Armonk, New York ME Sharpe, 1991.

46 H Clinton, T. Vilsack, T. Carper, *The American Dream Initiative*, presentedprésenté à la DLC National conversation, Denver, juillet 2006.

Les dotations annuelles seraient attribuées en fonction de la situation objective des enfants. Par exemple, elle pourrait être de 500 euros pour les enfants vivant dans un ménage pauvre (revenu par unité de consommation inférieur à 60 % de la médiane des revenus), de 500 euros pour les enfants vivant en ZUS, et de 1 000 euros pour les enfants placés à l'ASE. Un enfant vivant dans un ménage pauvre et résidant en ZUS se verrait ainsi doté de 1000 euros.

La dotation serait versée à 18 ans par les CAF, et serait finalement composée des crédits accumulés au cours des 18 premières années, en fonction, chaque année, des caractéristiques objectives des enfants

Ainsi, un jeune qui serait resté dans une famille "pauvre" et qui aurait vécu en ZUS pendant toute sa jeunesse percevrait près de 23 000 euros à 18 ans avec un taux d'intérêt annuel que l'on pourrait estimer à 2,5 %.

Un jeune qui n'aurait fait partie d'un ménage pauvre que pendant les cinq premières années

de sa vie recevrait davantage à 18 ans (3 714 euros), par le jeu des intérêts composés, qu'un jeune qui n'aurait vécu au sein d'un ménage pauvre qu'entre l'âge de 13 ans et l'âge de 18 ans (2 964 euros).

Cette mesure pourrait être financée par une fiscalisation des prestations familiales (2 Mds euros).

### **Scénario 2 : Une dotation citoyenne universelle intégrée dans une réforme d'envergure des impositions du patrimoine**

L'intérêt des dotations au moment de l'enfance, le plus souvent à la naissance ou au passage à l'âge adulte, réside notamment dans la double garantie de neutralité qu'elle offre à l'égard de la méritocratie fondée sur le travail et des constructions familiales : on peut raisonnablement penser que seules les inégalités de position des individus sont compensées par une dotation au plus jeune âge, indépendamment des inégalités nées de l'effort relatif de chaque individu ou des choix de vie.

A cet égard, une façon de compenser les inégalités consiste non pas à donner des montants différents selon la situation de la personne, mais au contraire le même montant à chacun et de financer cette dotation par un financement assis sur la richesse des individus. En principe une dotation universelle et égalitaire est la plus à même de porter le message de l'appartenance à une communauté de citoyens. C'est une question de principe mais aussi concrètement un enjeu pour le bon fonctionnement de la prestation, sa simplicité et sa lisibilité pour les bénéficiaires.

Dans ces conditions, on pourrait ainsi envisager que tous les jeunes de 18 ans résidant durablement sur le territoire national se voient dotés de façon significative. Selon les financements dégagés des pécules allant de 1000 à 4000 euros pourraient être envisagés (en valeur 2006).

Pour matérialiser symboliquement le lien entre cette dotation et la reconnaissance de la citoyenneté active, son versement pourrait être déterminé par l'inscription sur les listes électorales. Cette solution présenterait un intérêt symbolique fort mais poserait la question de l'ouverture de droits spécifique pour les jeunes résidents étrangers, non ressortissant de l'Union européenne et qui ne jouissent pas du droit de vote en France.

A cette dotation universelle, relativement modique, pourrait s'ajouter une politique ambitieuse d'accès à la propriété des jeunes générations. Cette politique pourrait par exemple passer par :

- La création d'un système généralisé de garantie bancaire, ouvert jusqu'à l'âge de 30 ans, dont le montant pourrait être fonction du patrimoine des parents. Le montant de la garantie bancaire pourrait ainsi par exemple être équivalent au coût moyen de l'achat d'un logement neuf de 20 m<sup>2</sup>, déduction faite d'une quote-part de la valorisation financière du patrimoine des parents.
- Une évolution des droits de mutation à titre onéreux (« frais de notaires »), qui pourraient voir leur barème réaménagé, pour devenir inversement proportionnels à l'âge et prévoir des exonérations pour les jeunes en fonction de la valeur du patrimoine des parents.
- Les jeunes ménages qui accèdent à la propriété pourraient avoir la possibilité de bénéficier des aides au logement non plus sous forme de prestations mensuelles, mais sous forme d'un capital de départ débloqué au moment de l'achat du logement.

Une dotation universelle de 2000 euros à la naissance aurait ainsi un coût compris entre 1,5 et 1,7 Mds euros par an, auquel il faudrait ajouter le coût des dispositifs de promotion de l'accès à la propriété. Ces coûts auraient vocation à être financés par un redéploiement des impositions du patrimoine existantes. Plusieurs pistes plus ou moins ambitieuses sont envisageables à ce titre :

- La plus consiste à supprimer la possibilité de transmission de patrimoine en déduction de l'actif successoral via un plan d'assurance vie ; la suppression de cette niche fiscale, dont le coût est estimé à 3,5 Mds euros, suffirait sans doute à financer le nouveau dispositif. La question se pose néanmoins de son effet sur le taux d'épargne des ménages et de la couverture des besoins en épargne longue de notre économie.
- Une solution plus ambitieuse pourrait consister à réaliser une réforme d'envergure des droits de mutation à titre gratuit (droits de donation et droits de succession) : cette réforme pourrait notamment consister à unifier ces deux impositions dans un dispositif fiscal unique dont le taux serait inversement proportionnel à l'âge
- Une autre solution consisterait à prévoir la récupération sur le bénéfice des successions ou donations de la dotation versée à 18 ans : chaque fois qu'un ménage bénéficierait d'une transmission de patrimoine, il devrait restituer, en déduction de cette transmission, le pécule qui lui a été versé à 18 ans. Dans ces conditions l'avance que constituerait l'Etat sur ce patrimoine pourrait sans doute être nettement plus élevée que 2000 euros, mais l'équilibre économique de la mesure mettrait sans doute de longues années à se mettre en place.

### **Scénario 3 : un « droit de tirage formation » pour promouvoir l'égalité des chances**

Il s'agirait d'instaurer un « droit de tirage » formation, inspiré des dispositifs mis en oeuvre dans d'autres pays européens (Danemark et Suède notamment). Aux Pays-Bas, depuis 1996, l'aide de base perçue sous forme de prêts peut se transformer en bourse lorsque certaines conditions de réussite sont remplies. Il conviendrait aussi que les bons bénéficient à toute forme pertinente de projet de formation d'un jeune adulte, et ne soient donc pas nécessairement réservés aux études supérieures. L'instruction des demandes de bourses et de prêts comporterait un coût non négligeable, surtout s'il convient de juger de la pertinence du projet de formation, qu'il ne faut pas sous-estimer.

Le système danois, extrêmement généreux, est aussi extrêmement coûteux : il représente un budget annuel d'environ 1,5 milliard d'euros, soit 0,8 % du PNB danois. Les divers scénarios présentés tant dans le rapport Charvet que dans le rapport de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes mettent également en évidence un coût très important du dispositif. Dans la mesure où l'on ne peut connaître par avance le nombre moyen de bons que les jeunes décideront d'utiliser, le coût total est dans tous les cas difficile à estimer *a priori*. Pour donner un ordre de grandeur des montants en jeu, si l'on décidait de mettre en oeuvre en France un système de bons, exclusivement sous forme de bourses, de 500 euros mensuels, en tablant sur un recours moyen de 30 bons mensuels pour chaque jeune majeur (base : cohortes de 800 000 jeunes), le coût d'une telle mesure serait de 12 milliards d'euros en régime permanent.

#### **5. Le rapport de Laurent WAUQUIEZ, *Les aides aux étudiants ; Les conditions de vie étudiante : comment relancer l'ascenseur social ?*, 2006, proposait notamment de créer un droit à une allocation d'études remboursable pour tous**

Aujourd'hui la France est un des très rares pays d'Europe à ne pas avoir adopté un système d'allocations remboursables. Le système suédois repose entièrement sur ce dispositif et est considéré comme l'un des plus généreux. Le système allemand est en train d'introduire ces dispositions. Le Royaume-Uni a depuis dix ans renforcé le recours à ces solutions même s'il a au cours des deux dernières années restauré un meilleur équilibre entre bourses et allocations remboursables.

Plusieurs options sont envisageables :

- la déduction des intérêts des emprunts étudiants de l'assiette de l'impôt sur le revenu. C'est la solution qui a été présentée en PLF 2006. Le coût de cette mesure est chiffré à 40 M€ à partir de 2007. Cependant, cette solution, si elle bénéficiera aux agents qui auraient fait le choix de l'emprunt, ne sera peut-être pas déterminante pour encourager plus largement les étudiants à emprunter et ne bouleversera pas la sélection effectuée par les banques.
- Un système de garantie d'emprunt faisant porter sur l'État une partie du risque de défaillance

#### **6. Le rapport du CERC, *Un devoir national, l'insertion des jeunes sans diplômes*, 2008 proposait de reprendre les travaux pour concevoir une « allocation étroitement associée à une démarche active d'accès à l'emploi » :**

Globalement, les jeunes de moins de 25 ans, lorsqu'ils ne sont pas en emploi, bénéficient peu de revenus de remplacement et les aides sont extrêmement morcelées. Du fait des règles de l'assurance chômage, la proportion des jeunes dans les bénéficiaires d'une allocation

d'assurance chômage est la moitié de celle des jeunes dans l'ensemble des chômeurs ; ce résultat, pour l'ensemble de la classe d'âge, est très certainement largement supérieur pour les non-diplômés dont les difficultés d'insertion dans l'emploi sont plus grandes. Par ailleurs, les jeunes n'ont pas accès directement au RMI (sauf s'ils ont un enfant à charge) ; ils peuvent éventuellement contribuer (majoration par enfant à charge) au RMI de leur famille d'origine. Les jeunes sont, en revanche, éligibles à différentes aides (rémunération de stagiaire de la formation professionnelle, allocation interstitielle dans le cadre de CIVIS), ou à des aides affectées à des projets (FAJ).

Lors de la création du RMI en 1988, le législateur avait estimé qu'il ne fallait pas ouvrir le RMI aux jeunes sortis de la formation initiale, craignant que la perception d'un tel revenu ne les désincite à une recherche active d'emploi. Cette position a été maintenue depuis lors.

Cet argument n'est pas retenu, on l'a vu, dans d'autres pays qui pratiquent un revenu minimum dès l'âge de la majorité, tout en l'assortissant d'obligations fortes de suivre un accompagnement vers l'emploi ou une formation et qui s'en donnent les moyens. Notons, au demeurant, qu'une telle orientation crée des incitations à entrer rapidement en contact avec les institutions en charge d'organiser l'accompagnement vers l'emploi, alors que dans la situation française, on constate souvent un trop long délai avant cette prise de contact (voir ci-dessus), délai qui conduit à laisser empirer les difficultés des jeunes.

Le Conseil souhaite, à nouveau puisqu'il s'était déjà prononcé en ce sens dans son rapport sur « Aider au retour à l'emploi », que la question de l'accès des jeunes à une allocation étroitement associée à une démarche active d'accès à l'emploi, fasse l'objet d'un examen attentif des pouvoirs publics en concertation avec les partenaires sociaux.

**7. Le rapport Cahuc, Zylberberg, Cette, *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ? Rapports du Conseil d'Analyse Economique, 2008* propose d'ouvrir le RSA aux jeunes :**

L'extension du bénéfice du RSA aux adultes de moins de 25 ans implique un surcoût important. Mais, comme indiqué plus haut, rien ne justifie une lutte moins active contre la pauvreté des jeunes adultes ayant entre 18 et 25 ans que contre celle des moins jeunes (à savoir les plus de 25 ans). La France est d'ailleurs actuellement l'un des rares pays à introduire une limite d'âge. Seuls le Luxembourg, l'Espagne et la France imposent une telle limite d'âge minimum de 25 ans pour bénéficier du revenu minimum. Les pays scandinaves (Danemark, Finlande et Suède) ainsi que l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie n'imposent aucune limite d'âge, tandis que le revenu minimum est accessible dès 18 ans en Belgique, en Irlande, aux Pays-Bas et au Portugal. Le Royaume Uni impose une limite d'âge de 16 ans. La France a d'ailleurs été plusieurs fois interpellée sur cette restriction par le Conseil de l'Europe qui y voit une possible violation de la Charte sociale européenne.

À long terme, le coût net de l'extension du RSA aux jeunes pourrait être financé par la diminution des allègements de charges sociales évoquée plus haut. À plus court terme, il est possible de commencer à intégrer les jeunes dans le dispositif en leur donnant le bénéfice du « chapeau du RSA », c'est-à-dire du montant du RSA diminué du RMI.

**8. Le rapport de C Dumont, 25 ans de politique de l'emploi des jeunes en France, avis du Conseil Economique et Social, novembre 2008, proposait une batterie de mesures, parmi lesquelles :**

*Aider les étudiants à résoudre la question du logement*

Le poids du budget logement pèse lourd dans les conditions de vie des étudiants, surtout les plus défavorisés, même si le système des aides actuelles au logement (APL/ALS) est relativement généreux.

Actuellement, le versement de l'ALS à un étudiant entraîne la suppression des allocations familiales dont pouvaient bénéficier ses parents. Or, la suppression des allocations familiales pèse beaucoup plus sur les ménages à faibles revenus que sur les ménages aisés. L'ALS n'étant pas modulée en tenant compte du revenu des parents, cette articulation entre ALS et allocations familiales pose donc un problème d'équité.