

# Les politiques sociales à l'épreuve de la jeunesse

Par **Jean-Benoît DUJOL**, délégué interministériel à la jeunesse



Diplômé de l'IEP de Paris et ancien élève de l'ENA (promotion Léopold SÉDAR SENGHOR), **Jean-Benoît DUJOL** est directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et délégué interministériel à la jeunesse depuis mai 2014. Il occupait précédemment les fonctions de sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail à la direction de la Sécurité sociale (DSS).

## Autonomie et citoyenneté sociale

Les revendications portées par les mouvements de jeunes et de jeunesse se sont largement réorganisées autour de la notion « d'autonomie ». Si les modalités d'accès à cette autonomie – et par exemple la question d'une véritable allocation d'autonomie susceptible de permettre de traduire concrètement et donc financièrement cette aspiration – ne recueillent pas l'unanimité des suffrages des jeunes, l'horizon politique ainsi désigné ne fait pas débat<sup>1</sup>. Ce que tous les jeunes ont en commun (et plus que des bornes d'âges, c'est la seule et finalement très simple définition que l'on peut retenir de la jeunesse) c'est d'être engagés dans un parcours d'accès aux attributs de l'autonomie : autonomie économique ; autonomie résidentielle ; autonomie affective. Accéder à un emploi stable ; accéder à un logement indépendant ; fonder sa propre famille. Les enquêtes sur les valeurs des jeunes confirment en effet qu'ils partagent cette aspiration à s'insérer normalement dans la société de leurs aînés<sup>2,3</sup>.

Cette volonté d'accès à l'autonomie peut, dans une certaine mesure, être rapprochée de la notion de citoyenneté sociale : les jeunes souhaitent jouir de l'ensemble des droits – notamment sociaux – dont disposent les autres membres de la société et dont fréquemment ils estiment être injustement privés au bénéfice de dispositifs dédiés jugés insuffisants, précaires et stigmatisant ; on lit ici une revendication du droit commun, d'être traités « comme les autres », très prégnante chez les jeunes.

Le problème, on le sait, réside dans les modalités d'accès à ces droits sociaux, offertes par la législation. Les critères sont nombreux, les démarches complexes et les pièces justificatives parfois pléthoriques. Sans mésestimer ces questions pratiques qui jouent un rôle majeur en matière d'accès – ou d'absence d'accès – aux droits, on insistera ici sur le caractère structurel de la difficulté pour les jeunes.

Les modalités d'accès à la protection sociale peuvent se rattacher à deux logiques différentes, étroitement imbriquées dans notre législation. La première met en avant le caractère

1 CHEVALIER, Tom, L'État-Providence et les jeunes, Paris, L'Harmattan, 2012. Voir également sa contribution dans cette livraison de Regards.

2 Cf. GALLAND, Olivier et ROUDET, Bernard (dir), Une jeunesse différente ? Les valeurs des jeunes français depuis 30 ans, 2012.

3 Les mêmes enquêtes montrent également la prégnance des valeurs de solidarité et l'importance de la notion d'engagement.



contributif des droits sociaux : une cotisation, prélevée à l'occasion du travail, ouvre droit à des prestations proportionnelles au salaire perçu, lorsqu'un risque social déterminé se réalise. La seconde se fonde sur un critère de besoin, de difficulté, pour réserver le bénéfice d'une prestation, généralement forfaitaire et financée par l'impôt, à celui qui présente certaines caractéristiques, indépendamment d'un droit acquis à l'occasion du travail. On aura reconnu ici une typologie classique et éprouvée qu'il ne nous appartient pas de discuter dans le cadre de cette contribution<sup>4</sup>. Ce détour était cependant nécessaire pour remarquer que les jeunes sont comme pris en défaut par ces deux logiques et trop souvent, de ce fait, relégués aux marges de la protection sociale. Parce que les parcours d'accès à l'emploi sont longs, non-linéaires, faits d'allers et de retours entre travail, chômage ou inactivité, les jeunes peinent à se constituer des droits sociaux. Parce que les critères de besoin ou de difficulté utilisés par notre législation ne tiennent pas ou peu compte des jeunes en imposant en particulier des seuils d'âge et, de façon générale, une grille d'analyse familiale à la situation considérée, certains jeunes sont privés de prestations.

## Les jeunes et le marché du travail

La situation des jeunes en matière d'emploi est, on le sait, particulièrement difficile. C'est en effet la double ou quadruple peine pour les jeunes sur le marché du travail. En population générale, le taux de chômage est d'environ 10 % ; c'est plus du double pour les jeunes actifs ; c'est encore le double donc le quadruple (!) sur certains territoires les plus défavorisés (dans les quartiers de la politique de la ville – QPV – ou dans les départements d'Outre-mer). Il s'agit d'un phénomène déjà ancien : en 1985, le taux de chômage des hommes de 15 à 24 ans s'établissait à 18 % contre 6 % pour ceux âgés de 25 à 49 ans. Au surplus, les jeunes sont confrontés aujourd'hui à une difficulté spécifique liée au fait que les circonstances de l'entrée sur le marché du travail ont des conséquences de long terme. Les cohortes successives qui sortent de formation et se présentent sur le marché du travail ont, en effet, des destins différents selon le moment, la phase du cycle économique, à laquelle on se trouve. Ils sont plus souvent au chômage ou moins bien rémunérés, au même stade de leur carrière, que les jeunes entrés plus tôt ou plus tard sur le marché du travail. Leurs difficultés ne sont donc pas que temporaires ou transitoires mais le risque de chômage ou le niveau de rémunération peuvent être sensiblement et durablement affectés pour les jeunes qui recherchent pour la première fois un emploi « en temps de crise »<sup>5</sup>.

Dans le même temps, il existe de fortes disparités en matière de chômage selon le diplôme obtenu à l'issue de la formation initiale. Ainsi, en 2013, le taux de chômage des personnes sorties depuis moins de quatre ans de formation initiale s'établissait en moyenne à 20,3 %, mais à 10,5 % pour les titulaires d'un diplôme

4 Cf. par exemple : PALIER, Bruno, Gouverner la sécurité sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945, Paris, PUF, 2005.

5 Kahn, Lisa, "The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy", Labour Economics, 2010, vol. 17, issue 2, pages 303-31.

de l'enseignement supérieur et à 48,9 % pour les personnes dépourvues de toute qualification<sup>6</sup>. Dans le même ordre d'idée, l'enquête Génération conduite par le CEREQ a permis d'identifier neuf trajectoires type regroupées en cinq catégories de parcours d'insertion professionnelle au cours des trois années suivant la sortie de la formation initiale. Si plus de la moitié de la Génération 2010 (57 %) a pu accéder de manière immédiate ou rapide à l'emploi, un tiers des jeunes connaissent des difficultés – plus ou moins prononcées – et ne parviennent pas à stabiliser leur situation professionnelle : accès différé à l'emploi, épisodes de chômage récurrents, maintien aux marges de l'emploi<sup>7</sup>.

On le voit, l'exemple du marché du travail illustre à la fois la spécificité de la jeunesse – qui, en tant que groupe, rencontre des difficultés très particulières d'accès à l'emploi – et, en même temps, les inégalités et les tensions qui traversent ce groupe.

Dans notre modèle de protection sociale, l'accès à de nombreuses prestations repose pourtant sur l'acquisition de droits liés à l'activité professionnelle : l'assurance maladie de base pour les prestations en espèce, l'invalidité, la retraite – de base ou complémentaire – les allocations chômage relèvent de cette logique. L'ouverture du droit est alors soumise à une condition d'ancienneté dans l'emploi telle qu'une durée de cotisation et, en règle générale, le droit lui-même est proportionnel à la durée de cotisation et donc d'activité.

Par exemple, en matière d'assurance maladie de base, pour les prestations en espèce, l'ouverture du droit est subordonnée, pour un arrêt de travail de moins de six mois, au fait d'avoir travaillé 150 heures au cours des trois mois civils ou des 90 jours précédant l'arrêt (ou d'avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 1 015 fois le montant du SMIC horaire au cours des six mois civils précédant l'arrêt). Les réformes récentes – telle celle introduite par le décret n° 2015-86 du 30 janvier 2015 portant modification des conditions d'ouverture du droit aux prestations en espèces des assurances maladie, maternité et invalidité et au congé de paternité et d'accueil de l'enfant – vont dans le sens d'un desserrement de cette contrainte, sans remettre cependant complètement en cause le caractère contributif du régime<sup>8</sup>.

En matière d'indemnisation du chômage, les réformes intervenues sur la période récente (cf. la convention du 19 février 2009 et la convention du 14 mai 2014) vont également dans le sens d'une plus grande attention aux situations précaires et aux parcours heurtés. La filière unique d'indemnisation subordonne cependant le droit aux prestations au fait d'avoir travaillé au minimum 122 jours ou 610 heures au cours des 28 derniers mois<sup>9</sup>. La durée d'indemnisation est, quant à elle, strictement proportionnelle à la durée de cotisation selon le principe 1 jour travaillé = 1 jour indemnisé, dans la limite de vingt-quatre mois.

## La familialisation du droit de la protection sociale


Lorsque l'ouverture de droits aux prestations n'est pas soumise à une condition d'activité préalable, elle dépend, en règle générale, du respect d'un critère de besoin ou de difficulté –

6 Insee, Enquêtes Emploi.

7 L'État de la jeunesse, rapport d'étude de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, 2015.

8 Le décret ramène la condition d'ouverture de droit de 200 heures à 150 heures. Le même décret ramène de 800 à 600 le nombre d'heures de travail ouvrant droit à un arrêt de plus de 6 mois.

9 Soit environ 4 mois sur 28 mois. On remarquera – ce n'est pas indifférent – que cette condition, valable pour les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans est assouplie pour les plus de 50 ans (la période de référence est portée à 36 mois).



typiquement le respect d'une condition de ressources<sup>10</sup>. C'est le cas notamment des minima sociaux et en particulier du revenu de solidarité active (RSA) mais aussi de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ou de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS). C'est également le cas pour les prestations familiales sous condition de ressources ou modulées en fonction des ressources (complément familial, allocation de base de la PAJE, complément de libre choix du mode de garde, mais aussi désormais allocations familiales). Or, la détermination de ce plafond et la vérification de son respect supposent d'identifier précisément le niveau auquel l'examen des ressources doit être réalisé.

Les choix opérés par le droit social français, s'ils divergent dans le détail des règles applicables à chaque prestation, sont remarquablement cohérents dans leur principe : la condition de ressources est vérifiée au niveau de la famille ou du foyer et pas de l'individu. Dans ce cas de figure, le jeune n'est jamais un individu du chef duquel s'ouvrirait les prestations ; il est l'enfant à charge qui justifie le relèvement du plafond pour tenir compte – selon une échelle d'équivalence implicite propre à chaque prestation –, du niveau de vie de la famille à laquelle il appartient. Le corollaire indispensable de ce dispositif est que le jeune demandeur d'une prestation se voit opposer une condition d'âge. En-dessous de cet âge, il ne peut pas se prévaloir de la qualité d'allocataire ou de titulaire du droit et s'il bénéficie de la prestation, c'est au titre du foyer dont il relève. Au-delà seulement, il pourra déposer une demande en son nom, constituant son propre foyer (fût-il unipersonnel). Le seuil d'âge varie selon les prestations et la règle connaît un certain nombre d'exceptions : 20 ans pour la plupart des prestations familiales ; 21 ans pour le complément familial ; 25 ans pour le RSA, la CMU-C ou l'ACS.

Les règles pour les prestations familiales d'une part et le RSA ou la CMU-C et l'ACS d'autre part ne sont pas exactement du même ordre. Il n'y a pas à proprement parler de condition d'âge pour le bénéfice des prestations familiales. En effet, lorsque l'on doit soi-même assumer des charges de famille, on peut ouvrir droit directement et de son propre chef à la prestation<sup>11</sup>, tout en perdant simultanément la qualité d'enfant à charge pour le foyer duquel on est issu : l'accueil d'un enfant suffit à faire du jeune un sujet de droit. À l'inverse, le seuil de 25 ans peut s'analyser – en dépit des quelques exceptions prévues par la réglementation – comme une « majorité sociale ». Le jeune n'accède à la jouissance pleine et entière de ses droits et en particulier au bénéfice d'un revenu minimum et d'une couverture complémentaire santé lorsqu'il fait face à une situation de pauvreté, qu'au-delà de cet âge. Les évolutions en cours autour du RSA consistant à fusionner le RSA dit « activité » et la prime pour l'emploi (PPE) pour créer une nouvelle Prime d'activité, ouverte à tous quel que soit l'âge du demandeur, ne remet pas en cause l'analyse. D'une part, la PPE ne prévoyait pas de condition d'âge et, surtout, le RSA

10 Il peut s'agir également d'une condition de charge, comme en matière de prestations familiales. Depuis 1978, en effet, les prestations de la branche famille de la sécurité sociale sont ouvertes sous la condition principale d'assumer la charge effective et permanente d'un enfant, sans plus de référence à l'activité professionnelle de l'allocataire.

11 On peut également accéder au RSA dit majoré, c'est-à-dire à l'ancienne Allocation de Parent isolé (API) et à la CMU-C ou l'ACS.

dit « socle » c'est-à-dire le minimum social proprement dit restera réservé aux personnes de plus de 25 ans<sup>12,13</sup>.

En ce qui concerne, la CMU-C ou l'ACS, les personnes majeures de moins de 25 ans, lorsqu'elles constituent un foyer fiscal distinct de celui de leurs parents et ne perçoivent pas de pension alimentaire de leur part, peuvent bénéficier de la prestation en leur nom propre. Mais là encore cette exception est toute relative : le jeune de moins de 25 ans dépourvu de ressources propres ne remplit en règle générale aucune de ces conditions, soit qu'il perçoive une pension de ses parents pour subvenir à ses besoins – pension ouvrant droit, pour les parents et dans la limite d'un plafond, à une déduction au titre de l'impôt sur le revenu – soit que l'avantage lié au quotient familial pour le calcul de l'impôt sur le revenu justifie son rattachement au foyer fiscal de ses parents. Ce rattachement est de droit pour l'enfant majeur jusqu'à 21 ans et demeure possible jusqu'à 25 ans lorsque l'enfant poursuit des études.

Ces deux ensembles de règles, relative au RSA d'une part à la CMU-C ou à l'ACS d'autre part, illustrent une même caractéristique du droit français de la protection sociale<sup>14</sup> : la familialisation<sup>15</sup>. Les règles d'âge permettent de définir le périmètre d'un foyer ou d'une famille titulaire de droits sociaux. Ce mécanisme présente un avantage incontestable en termes de ciblage de l'intervention publique. Dès lors qu'on peut légitimement supposer que la famille constitue un espace de redistribution privée important (les parents soutiennent leurs enfants par une série de transferts en espèces ou en nature difficiles à observer), les ressources déclarées par un jeune disent peu de choses de sa situation réelle et en particulier de son aisance financière. L'unité pertinente pour appréhender une situation de besoin ou de difficulté n'est pas, dans cette perspective, l'individu mais le groupe que constitue le foyer pris dans son ensemble. Faire différemment aboutirait à élargir le soutien public à des jeunes adultes dont les parents disposent de ressources importantes. C'est ce qu'illustre a contrario la situation en matière d'aides au logement. L'allocation de logement à caractère social (ALS) créée initialement en 1971 au bénéfice d'un nombre réduit de personnes ne pouvant prétendre à l'allocation de logement à caractère familial (ALF) – jeunes travailleurs, personnes âgées et infirmes – a vu son périmètre progressivement étendu dans les années 1980 (chômeurs de longue durée non indemnisés, bénéficiaires du RMI et de l'allocation d'insertion), puis, en quelque sorte universalisé à partir du 1er janvier 1991. Cette réforme dite du « bouclage » qui ne fait dépendre l'aide que de l'existence d'une charge de logement et du niveau de ressources des personnes présentes dans le logement, inclut notamment l'ensemble des jeunes quel que soit leur âge, et en particulier les étudiants (boursiers ou non boursiers). De nombreux jeunes gens poursuivant des études supérieures et issus de milieux relativement favorisés – ou à tout le moins ne constituant pas la cible initiale du dispositif – ont pu ainsi percevoir l'ALS (ou l'aide personnalisée au logement, dans le parc conventionné) pour des montants élevés, représentant une charge importante pour les finances publiques. On dénombre ainsi environ

12 On ne mentionnera pas ici l'exemple du RSA jeunes compte tenu du très faible nombre de personnes concernées du fait des conditions particulièrement restrictives mises en œuvre pour encadrer son accès.

13 Il est très frappant de remarquer à quel point les arguments utilisés, à 20 ans de distance, entre 1988 et 2008, entre la création du RMI et celle du RSA, pour justifier la fermeture du dispositif aux jeunes de moins de 25 ans, ont peu évolué. Le débat n'a pas avancé et se résume à la mise en avant d'un principe – le principe de subsidiarité de la solidarité nationale par rapport à la solidarité familiale – et d'une crainte, celle de réduire l'offre de travail des jeunes dans les premières années, déterminantes, de leur carrière.

14 On le voit, le droit fiscal suit le même principe.

15 Par définition même, les prestations familiales relèvent d'une logique similaire.



485 000 étudiants non boursiers titulaires d'une aide au logement<sup>16</sup> (et moitié moins d'étudiants boursiers) pour un coût global de l'ordre de 800 M€.

## Une autonomie « refusée »

Cet argument en faveur de la familialisation actuelle du droit français de la protection sociale revêt cependant une dimension strictement technique. Il est même de second ordre. Si la situation de ressources des personnes de moins de 25 ans pouvait être appréhendée de manière objective et sans induire de coûts administratifs prohibitifs, sa pertinence s'effacerait devant des considérations de principe. Comment peut-on justifier de déconnecter les âges de la majorité civile et de la majorité sociale, tout particulièrement dans le contexte présent où la situation d'une partie importante de la jeunesse sur le marché du travail rend le bénéfice de certains droits sociaux indispensable ? Surtout, l'aspiration à l'autonomie exprimée par la jeunesse apparaît contradictoire avec une architecture des prestations qui appréhende le jeune comme une charge (dont il faut tenir compte pour mesurer le niveau de vie de la famille ou qu'il faut compenser) et non comme un sujet de droit, maître de son destin.

Tom Chevalier, dans une contribution importante<sup>17</sup> sur ces questions, a élaboré une typologie des régimes d'autonomie des jeunes en Europe qui permet de synthétiser de manière éclairante les mécanismes évoqués ci-dessus, dans une perspective de comparaison internationale. Distinguant deux stratégies permettant de promouvoir l'autonomie des jeunes – la facilitation de l'accès des jeunes au marché du travail, qualifiée de citoyenneté économique, et la délivrance d'aides publiques aux jeunes dans certaines situations, qualifiée de citoyenneté sociale – et identifiant pour chacune d'elle deux modalités de mise en œuvre (une stratégie inclusive<sup>18</sup> ou sélective sur le marché du travail ; une familialisation ou une individualisation des droits sociaux), il met en avant quatre régimes d'autonomie des jeunes en Europe. La France, dans cette perspective, associant une logique familiale de protection sociale et des stratégies d'insertion qualifiées de sélectives, relèverait d'un régime d'autonomie « refusée ». Dans le cadran ainsi dessiné, avec une individualisation des droits sociaux et une stratégie d'insertion inclusive sur le marché du travail, la Suède occupe la position opposée, celle d'un régime d'autonomie « habilitante ». Les autres situations exemplaires mises en avant sont celles de l'Allemagne et de son régime d'autonomie « encadrée » (les droits sociaux sont familialisés mais la stratégie d'insertion est inclusive) et le Royaume-Uni avec son régime d'autonomie « de seconde classe »<sup>19</sup>.

Le constat est rude. Il illustre cependant de manière éclairante la nature des difficultés auxquelles les jeunes sont confrontés, difficultés qui tiennent à leur situation sur le marché du travail mais aussi à l'architecture de la protection sociale et en particulier à la façon dont tout semble conspirer à leur refuser l'autonomie tant désirée. Il signale

16 Source : CNAF – données 2013.

17 Les politiques de l'enfance et de la jeunesse : évaluations et propositions. Séminaire LIEPP/CESE, 6 mai 2015. Voir également dans ce numéro de Regards.

18 Cette stratégie met l'accent sur la formation la réduction des inégalités.

19 Pour une illustration de ce mode de raisonnement, voir aussi CHEVALIER, Tom, « Jeunesse et familialisme en France et en Allemagne », *Agora débats/jeunesses*, n°70, 2015.

également en creux l'inflexion qu'il conviendrait d'imprimer à nos politiques publiques pour modifier la donne en profondeur. Car ce qui constitue la jeunesse en catégorie pertinente, unifiée par des défis communs, en dépit de sa diversité, milite naturellement pour des politiques publiques particulières :

- ▀ **une approche globale** puisque l'accès à l'autonomie concerne tous les aspects de la vie des jeunes (éducation, emploi, logement, santé, culture, loisirs, etc.) ;
- ▀ **une attention particulière** aux transitions, puisque la jeunesse est un parcours ;
- ▀ **un horizon clair** : l'accès au droit commun ; c'est une aspiration fondamentale, fortement exprimée par les associations de jeunes et de jeunesse, qui tient elle aussi à la notion de parcours, parcours qui mène ou doit mener à une participation pleine et entière à la société, avec tous les droits et les obligations qui y sont attachés.

Ces principes d'action sont au cœur de la nouvelle politique de la jeunesse mise en œuvre depuis 2012. Parallèlement au déploiement de mesures d'urgence (garantie jeunes, emplois d'avenir, contrats de génération, etc.) visant à favoriser la réussite de tous et à accompagner les jeunes les plus en difficulté, une stratégie interministérielle des politiques en faveur de jeunesse a été construite, en s'appuyant sur le comité interministériel à la jeunesse (CIJ). Le Premier Ministre s'est engagé à ce que le CIJ se réunisse tous les ans pour suivre la mise en œuvre de la feuille de route du gouvernement en la matière. Le CIJ s'est réuni le 21 février 2013, puis le 4 mars 2014 et tout récemment le 3 juillet dernier. Le plan « Priorité jeunesse » implique 25 ministères. Concrètement, cette politique se décline aujourd'hui dans plus de 60 mesures prioritaires pour la jeunesse qui concernent l'ensemble du parcours de vie des jeunes, de la formation à l'insertion professionnelle, l'accès aux soins, au logement, à la culture, à la mobilité, aux loisirs.

## Conclusion

La jeunesse se définit avant tout comme le temps d'un parcours vers l'autonomie. Ce parcours peut être, à l'évidence, plus ou moins difficile ; plus ou moins long ; plus ou moins synchronisé. Il existe des différences de degré dans les difficultés rencontrées par les jeunes, des groupes plus ou moins favorisés, mais la nature de ce parcours reste fondamentalement la même. Entre la fin de la scolarité obligatoire à 16 ans et la stabilisation de la situation professionnelle (accès à un contrat à durée indéterminée) qui intervient désormais à 28 ans (contre 22 ans en 1992) ou l'âge moyen à la naissance du 1<sup>er</sup> enfant (28 ans en 2010 contre 24 ans en 1975), la jeunesse constitue un « nouvel âge de la vie », un parcours de près de 15 ans vers l'autonomie<sup>20</sup>. Les difficultés des jeunes sur le marché du travail et l'architecture de notre système de protection sociale rendent ce parcours particulièrement complexe pour une frange importante de la jeunesse. Une politique ambitieuse, faisant sienne l'aspiration des jeunes à l'autonomie est nécessaire. Elle est en marche. Il reste à en tirer toutes les conséquences sur les règles qui régissent notre droit de la protection sociale.

<sup>20</sup> Conseil économique, social et environnemental, DULIN, Antoine (rapporteur), Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes, 2015.