

Quelle protection sociale pour les jeunes ? Une illustration des tensions entre universalisation des droits sociaux et logique socio-professionnelle et contributive de notre système de « sécurités sociales »¹

Par Benjamin FERRAS

Chargé de cours à Sciences-po Paris et à l'IEP de Lille



Benjamin FERRAS est un ancien élève de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (CNESSS, 39^e promotion). Il a occupé différentes fonctions à la Direction de la sécurité sociale, à la Haute Autorité de santé et à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale. Il est actuellement Inspecteur à l'Inspection générale des affaires sociales.

Parallèlement à son activité professionnelle, il enseigne et conduit des recherches dans les domaines des finances publiques et de la protection sociale. Il a publié récemment, avec Julien Damon, un Que sais-je ? sur La sécurité sociale (PUF, septembre 2015)

« *La jeunesse n'est qu'un mot.* » Pierre Bourdieu²

« *C'est un insupportable abus de l'autorité paternelle que de vouloir imposer aux générations neuves les radotages des générations vieilles que nous sommes.* » Charles Péguy³

« *Nous sommes si jeunes, nous ne pouvons pas attendre.* » L'emballage⁴

La question de la jeunesse est, actuellement, particulièrement présente dans les débats publics⁵. Le constat dominant est celui d'une jeunesse fragilisée et pénalisée, qui rencontre des difficultés fortes en matière d'insertion économique et sociale. Dans ce cadre, on interroge légitimement le rôle des politiques publiques et la manière dont elles permettent aux jeunes de devenir « autonomes ». Ce faisant, on assigne de nouveaux objectifs aux politiques publiques et on tend donc à les transformer. Une approche trop rapide pourrait consister à « jeter le bébé avec l'eau du bain » et à considérer, notamment, que notre système de protection sociale ne contribue pas à l'accompagnement de la nécessaire émancipation du giron familial de chaque jeune.

1 Les propos tenus ici n'engagent que leur auteur. Ce dernier prie les experts d'excuser certains raccourcis opérés pour décrire – souvent rapidement – certains droits sociaux dans le présent article. Ces propos sont librement inspirés d'une allocution dans le cadre du colloque *Les politiques de l'enfance et de la jeunesse : évaluations et propositions*, tenu le 6 mai 2015 et organisé par le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP de Sciences-po Paris) et le Conseil économique, social et environnemental (CESE).

2 Entretien avec Anne-Marie MÉTAILLÉ, paru dans *Les jeunes et le premier emploi*, Paris, Association des Âges, 1978, repris in *Questions de sociologie*, Éditions de Minuit, 1984 puis 1992.

3 *Œuvres en prose, 1909-1914*, Gallimard, collection Bibliothèque de la Pléiade, 1959.

4 Graffiti dans les rues de Paris (rue Mouffetard notamment, dans les années 2000). La paternité de cette phrase est délicate à identifier, elle figure dans diverses chansons... et constituait un des – nombreux – mots d'ordre du mouvement de Mai 1968.

5 Comme l'ont mis en lumière, en particulier, les nombreux travaux du Conseil économique, social et environnemental conduits sous l'égide d'Antoine DULIN en tant que rapporteur : *Droits formels / droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, avis du CESE, juin 2012 et *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes*, avis du CESE, mars 2015. Par ailleurs, les pouvoirs publics ont mis en place un plan spécifique « *Priorité jeunesse* » (voir <http://www.jeunes.gouv.fr/>), mis en œuvre par une organisation administrative rénovée (rôle de la Délégation interministérielle à la jeunesse – DIJ).



Il ne leur apporterait pas suffisamment de « sécurités sociales ». Il devrait donc être intégralement refondé ou revu à cette seule aune.

Partir de cette perspective, c'est oublier que le système d'assurances sociales, basé sur une logique socio-professionnelle de rattachement, n'a pas été créé avec pour objectif, loin s'en faut, l'accompagnement des jeunes vers l'« autonomie », approche qui ne s'est imposée que de manière relativement récente dans le débat public⁶. Il convient donc de concilier deux objectifs qui peuvent apparaître opposés : répondre aux besoins actuels des jeunes et préserver un système qui bénéficie à tous et ne peut être aménagé en profondeur uniquement pour répondre à certains besoins. La voie est étroite. L'équilibre est délicat à trouver entre innovation et préservation. Défendre le système de protection sociale et sa légitimité revient ici tant à veiller à préserver certains de ses fondements qu'à rappeler qu'il a régulièrement évolué et donc qu'il doit évoluer pour répondre à de nouveaux besoins et, notamment, à ceux des jeunes. Cela conduit sans doute à se « hâter lentement », en assurant, à moyen ou long terme, des évolutions structurelles nécessaires, en prêtant une attention particulière à la situation des jeunes.

Aussi, analysera-t-on le caractère fructueux d'une approche par la citoyenneté sociale en lieu et place d'une approche plus souvent répandue de l'accompagnement des jeunes dans leur quête d'autonomie (I). On rappellera que se proposer d'appréhender « les jeunes », élément nécessaire pour conduire une politique publique, est des plus difficiles et délicats (II). Puis, on soulignera que notre système de protection sociale repose encore largement sur des critères familiaux et d'activité professionnelle (III). Ensuite, on rappellera certaines évolutions du système, notamment pour prendre en compte les besoins des jeunes (IV) ; avant, enfin, de souligner l'opportunité d'une démarche plus volontariste et cohérente d'affirmation nécessaire d'une acquisition clarifiée d'une citoyenneté civile, politique et sociale par chaque jeune (V).

I- Accompagnement vers l'autonomie *versus* acquisition de la citoyenneté sociale

Alors que l'on célèbre le 70^e anniversaire de notre système de sécurité sociale, une critique un peu rapide consisterait à considérer qu'il ne fait pas assez pour les jeunes. Notre système de protection sociale ne sécuriserait pas le parcours de chaque jeune. Il n'accompagnerait pas le passage de l'enfance à l'âge adulte et donc la quête d'autonomie poursuivie par chacun pour s'émanciper du giron familial. Certains plaident donc pour une (r)évolution, le cas échéant radicale et brutale, de la sécurité sociale et de la protection sociale pour qu'elles servent la « cause des jeunes »⁷. Or, le système social français n'a pas été conçu dans cet objectif. Il fait déjà beaucoup pour la lutte contre les inégalités. Il veille à préserver la cohésion sociale. Il est le premier instrument de redistribution dans notre pays

6 La construction du débat public sur les jeunes en tant que population cible des politiques sociales a néanmoins été progressive comme le souligne Tom CHEVALLIER, *L'État-providence et les jeunes*, L'Harmattan, 2012.

7 Voir, par exemple, Pouria AMIRSHAHI, « Pour une sécurité sociale de la jeunesse », *Mouvements*, n°14, mars - avril 2001.

et mobilise plus du tiers de la richesse produite⁸. Il constitue la « richesse » de ceux qui n'en ont pas. Il se veut également universel, comme le souligne l'adage : chacun y contribue selon ses moyens et chacun reçoit selon ses besoins⁹. L'équilibre recherché est de garantir à chacun un socle de protection contre les risques de l'existence (maladie, retraite par exemple) tout en garantissant une sorte de minimum de ressources et de prise en charge à chacun, le système étant financé en prenant en compte –dans des conditions différenciées– les « facultés contributives » de chaque redevable.

Si envisager la protection sociale obligatoire offerte aux jeunes revient *de facto* à identifier des manques et des besoins, on doit garder à l'esprit que ce système « libère de l'incertitude du lendemain » nombre de Français, selon le mot de Pierre LAROQUE. Si l'on peut comprendre certaines revendications, il ne peut être question de mettre en place un système destiné exclusivement aux jeunes. Il convient donc d'analyser le système dans son ensemble et d'apprécier la position des jeunes en son sein.

Examiner la protection sociale individuelle des jeunes amène à apprécier des manques ou des besoins... Comment satisfaire ces besoins ? Le système doit-il évoluer radicalement ? Quels seraient les effets d'évolutions de ce type ? La grande vertu de notre système de sécurité sociale est de répondre à un besoin élémentaire, la recherche de sécurité. Les marges financières ne sont pas infinies, loin s'en faut. Réfléchir à la protection sociale des jeunes ne revient donc pas uniquement à identifier ce qu'il faudrait faire de manière abstraite et conceptuelle mais bien à tracer un chemin d'évolution d'ensemble du système de protection sociale, non pour satisfaire les besoins des seuls jeunes mais pour répondre, de manière équilibrée, aux besoins de l'ensemble de la population.


Analyser la jeunesse revient souvent à analyser des trajectoires d'autonomie, soit les modalités selon lesquelles un individu peut, à un âge déterminé et *a priori* apprécié selon l'âge de la majorité légale, s'affranchir du foyer familial à de nombreux plans (financier bien sûr mais aussi affectif et psychologique...). Cet angle d'analyse a été progressivement privilégié dans le cadre de travaux sociologiques¹⁰. Le caractère adapté d'une approche de ce type ne peut être discuté. Néanmoins, on privilégiera ici un autre angle, celui de l'âge auquel, dans une société démocratique moderne, un individu devient un citoyen au sens plein du terme. Thomas Humphrey MARSHALL, sociologue britannique de la première partie du XX^e siècle a élaboré une théorie de la citoyenneté qui n'est pas sans intérêt pour apprécier la situation des jeunes. Il considère que l'histoire de la notion de citoyenneté est celle d'un enrichissement et d'un élargissement progressifs. Au fil des décennies et des siècles, la citoyenneté englobe des champs de plus en plus larges¹¹. Tout d'abord, la citoyenneté civile a permis à chaque individu d'être un sujet de droits et de devoirs pouvant contracter, être propriétaire, mettre à disposition sa force de travail... Ensuite, est advenue la

8 Ainsi, en 2013, les dépenses de protection sociale représentent plus de 34 % du produit intérieur brut, voir DREES, *La protection sociale en France et en Europe en 2013*, Collection Études et statistiques, 2015.

9 Cet adage est fréquemment repris par les responsables politiques, de droite comme de gauche, lorsqu'ils souhaitent illustrer le fonctionnement du système de sécurité sociale français. Des formulations proches figurent dans les Actes des apôtres du Nouveau Testament (Acte 2 44-45 et Acte 4 32-35) ainsi que dans les écrits de Louis BLANC (*L'organisation du travail*, 1839) et de Karl MARX (*Les Gloses marginales au programme du Parti Ouvrier*, 1875).

10 Voir, par exemple, Cécile VAN DE VELDE, *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, PUF, collection Le Lien Social, 2008 ou encore François DE SINGLY, « Penser autrement la jeunesse », *Lien social et Politiques*, n°43, 2000.

11 Voir Thomas Humphrey MARSHALL, *Citizenship and social class*, Chicago University press, 1963.



dimension civique de la citoyenneté, soit la possibilité pour chaque individu de participer directement à la chose publique, en désignant les responsables politiques *via* le vote et en pouvant concourir aux suffrages. Enfin, dernière dimension dans la construction historique de la citoyenneté moderne, la « citoyenneté sociale ». Elle apporte aux citoyens des sociétés modernes et développées des garanties supplémentaires, en conférant une plus grande stabilité et sécurité aux situations individuelles. Par la réglementation du travail bien sûr. Mais aussi par la mise en place de systèmes de socialisation des risques de l'existence donc, des « protections » ou « sécurités sociales ».

Adopter l'approche de MARSHALL conduit alors non à se demander si les protections sociales des jeunes sont suffisamment étoffées mais plutôt à identifier les caractéristiques de la citoyenneté sociale et à apprécier dans quelle mesure les jeunes peuvent y accéder. Une approche de ce type nous apparaît plus adaptée que la seule demande d'évolution de la protection sociale au regard de l'analyse sociologique des besoins des « jeunes ». Elle ne s'inscrit pas dans une perspective de créance que détiendraient les jeunes sur le reste de la société, au risque d'une éventuelle « lutte des âges »¹² ou d'un besoin d'investir dans la jeunesse. Elle interroge plus la problématique de ce qui caractérise la citoyenneté, la reconnaissance d'un statut autonome au sein de la sphère publique et l'âge auquel tout individu peut prétendre, dans la communauté politique, exercer la plénitude de ses droits.

II- Les « jeunes » et leurs besoins, entre unité et diversité, une catégorie délicate à définir

Pour le sociologue Pierre BOURDIEU, « la jeunesse n'est qu'un mot ». Identifier quelqu'un comme jeune est le moyen pour quelqu'un de plus âgé d'exercer un pouvoir et, notamment, un des leviers permettant aux plus vieux de conserver des positions sociales de prestige et de responsabilité. Sans nécessairement adopter uniquement cette approche, penser les relations entre les jeunes et la protection sociale, c'est se heurter à un problème de catégorie. Si l'on retient ici les « jeunes » comme les individus en cours d'émancipation du foyer familial, on se heurte à la difficulté de déterminer des critères objectifs permettant de cerner cette population. En fait, l'image que l'on a des jeunes correspond classiquement à apprécier des classes d'âges. Or, les classes d'âge retenues pour définir « les jeunes » varient souvent d'un auteur à un autre ou d'une publication à une autre. Si la notion d'âge est essentielle, le choix des bornes retenues revêt un caractère essentiel. La référence à la citoyenneté sociale apporte, indirectement, une réponse à cette question puisqu'elle permet d'apprécier à quel âge un individu devient un citoyen au sens civil, civique et social. On dispose là d'une référence à l'âge de la majorité, donc de l'autonomie, reconnue par les textes. En règle générale, c'est l'âge de 18 ans qui est l'âge pivot.

Classiquement, dans les travaux d'analyse statistique, les tranches d'âges considérées comme constituant les jeunes sont comprises entre 16 et 30 ans. L'analyse de ces

12 Sur l'analyse des différences de catégories sociales et des différences générationnelles, voir notamment Louis CHAUVEL, *Le destin des générations, structure sociale et cohortes en France du XX^e siècle au début des années 2010*, PUF, collection Quadrige, 2014 (2^e édition).

populations conduit à constater qu'il n'y a pas forcément une mais des jeunessees. La situation de chaque jeune varie fortement selon la composition du foyer familial, l'origine sociale, le niveau de richesse ou de pauvreté, le niveau d'études... Il en résulte un débat assez fort entre les spécialistes sur l'unité ou la diversité de la jeunesse¹³.

Cette question n'est pas qu'un sujet de recherche. Conduire une ou des politiques publiques au bénéfice des jeunes revient nécessairement à déterminer les tranches d'âge retenues et visées ainsi que les catégories cibles de la politique conduite. Par ailleurs, si la « population jeune » est diverse, se pose la question de la nécessité de développer des politiques spécifiques pour les jeunes : par exemple, les jeunes pauvres bénéficieront *a priori* des politiques de lutte contre la pauvreté... etc.

Sur un autre plan, pour certains, la jeunesse est une « invention moderne »¹⁴ car, avant la deuxième partie du XX^e siècle, le passage de l'enfance à l'âge adulte se faisait de manière quasi linéaire : devenait adulte celui qui travaillait et / ou constituait un foyer propre. Il n'y avait pas de « période de transition » comme peut l'être aujourd'hui le temps des dernières années de scolarité ou des années d'études professionnelles ou universitaires. L'émergence de la « jeunesse » en tant qu'âge de la vie spécifique est récente : par exemple, en 1949, on dénombre 150 000 personnes qui suivent des études secondaires ; en 2012, on en compte 2,39 millions. Une période de jeunesse a peu à peu émergé dans nos sociétés modernes, période correspondant à un temps nouveau de conquête de l'autonomie, entre enfance et âge adulte. Tel n'était pas le cas, par exemple, de sociétés traditionnelles dans lesquelles le passage de la jeunesse à l'âge adulte se faisait par des rites de passage ou d'initiation.

Par ailleurs, une approche unifiante, actuellement répandue dans le sens commun, est que les 16-30 ans, depuis les années quatre-vingts, font face à des difficultés importantes et, compte tenu de la situation économique dégradée et d'un marché du travail peu accessible aux nouveaux entrants, peinent à s'insérer socialement et professionnellement. Ils seraient donc victimes d'un « bizutage social »¹⁵ et confrontés à des difficultés que ne rencontraient pas les générations précédentes. Par conséquent, ils auraient besoin de soutiens particuliers, soutiens attendus notamment du système de protection sociale.

III- Un système de protection sociale construit pour protéger les actifs et leurs familles


III.1/ Un système socioprofessionnel reposant largement sur la reconnaissance de statuts d'emploi

Les individus bénéficient d'une protection sociale car, dans le cadre de leur activité professionnelle, ils acquittent des cotisations. La contribution aux assurances sociales ouvre des droits à prestation. Ce principe est fondateur des systèmes d'assurances sociales bismarckiens. Il permet leur

13 Pour une approche globale de la question, voir notamment Olivier GALLAND, *Sociologie de la jeunesse. L'entrée dans la vie*, Armand Colin, Paris, 2011 (1ère éd. 1991).

14 John GILLIS, *Youth and History : Tradition and Change in European Age Relations, 1770 - Present*, Academic Press, New York, 1974.

15 Cette expression fait désormais florès, voir, par exemple, Mouvement des jeunes socialistes, *Les jeunes et la précarité : mettre fin au bizutage social*, 2010 (<http://www.jeunes-socialistes.fr>).



financement. Donc leur équilibre. Le système de protection sociale français qui s'est développé à compter de 1945 s'inscrit dans ces logiques. Il a été construit alors que la société salariale se développait : le droit de la protection sociale a été construit d'abord par référence à l'activité « standard » d'un salarié, travaillant à temps plein et bénéficiant d'un contrat de travail à durée indéterminée. Ainsi, le système d'assurances sociales ne repose *a priori* sur aucune discrimination liée à l'âge (un individu peut commencer à travailler jeune et donc à s'ouvrir des droits). En revanche, il fonctionne par référence à des statuts d'emploi et à des situations professionnelles (agent public, salarié du secteur privé, artisan, profession libérale...).

Par conséquent, le système en lui-même n'exclut pas les « jeunes ». Mais les difficultés de plus en plus prononcées que rencontrent les nouvelles générations en entrant sur le marché du travail les pénalisent fortement. Ainsi, les travaux du CEREQ soulignent que, en moyenne, pour les dernières générations arrivées sur le marché du travail, l'obtention du premier contrat à durée indéterminée intervient à 28 ans¹⁶. Par ailleurs, les jeunes sont plus représentés que les autres catégories dans les emplois précaires et à temps partiel. L'accès tardif à une situation professionnelle stable voire, pour certains jeunes, l'impossibilité d'y parvenir, les pénalisent dans leur recherche d'autonomie et d'émancipation par rapport au foyer familial. Au-delà, nombre de protections relèvent d'une logique contributive : tel est le cas pour les prestations en espèces d'assurance maladie, vieillesse, invalidité ou accidents du travail. Le fait pour un individu de rentrer tard dans la vie active limite sa capacité à contribuer et donc à s'ouvrir des droits ou conduit à minorer ces droits (moindre importance des prestations versées, celles-ci variant en fonction du montant des revenus ayant donné lieu à cotisation). Une couverture contributive reflète bien cette logique, la couverture au titre des accidents du travail : son objectif est de réparer un dommage lié à l'activité professionnelle, cette réparation s'opère compte tenu des salaires perçus par l'assuré à la date de survenance de l'accident. Elle ne prend donc pas en compte, ou de manière très imparfaite, la « perte de chance » d'un jeune subissant un dommage tôt dans sa carrière professionnelle. Mieux vaut donc avoir un accident quand on est relativement âgé que quand on est jeune...

III.2/ Un système largement familialisé

L'individu qui ne se voit pas reconnaître de droits sociaux du fait de son activité professionnelle peut en bénéficier à d'autres titres : dispositifs de maintiens de droit, accès à des statuts garantissant une couverture sociale (retraité, chômeur indemnisé...). Mais ces types de statuts sont peu opérants pour les jeunes. La plupart sont des ayants-droit de leurs parents : le système de protection sociale reconnaît des droits aux membres de la famille de l'assuré principal. L'exemple type est celui de la couverture maladie de base au titre des prestations en nature : tout jeune bénéficie du remboursement de ses frais de santé car il est rattaché à ses parents, il est ayant droit. Certes, à partir de 16 ans, tout jeune se voit remettre une carte vitale à son nom propre. Toutefois, sauf demande contraire des assurés, les frais de santé

16 Ces enseignements sont issus des enquêtes « Générations » publiées par le Centre d'études et de recherches sur les qualifications, voir <http://www.cereq.fr>.

demeurent imputés sur le compte des parents. Autre exemple du caractère familialisé de notre système de protection sociale : toute famille qui a un jeune « à charge » voit ses prestations augmenter. C'est le cas, par exemple, du revenu de solidarité active, des prestations familiales, de la prise en charge de la couverture complémentaire dans le cadre de la couverture maladie universelle complémentaire ou de l'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire santé...

Ainsi, les jeunes bénéficient d'une couverture sociale. Mais cette couverture sociale ne leur est pas confiée en tant qu'individus autonomes mais en tant que membres d'une famille. Cette familialisation ne concerne pas que la sphère de la protection sociale : notre système fiscal est, également, très largement familialisé à l'instar du mode de calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Aussi, pour les protections analysées, n'y a-t-il pas de majorité au sens marshallien : il n'y a pas un âge pivot à partir duquel tout individu devient un assuré social à part entière, soit un individu titulaire de droits propres. Les droits sociaux sont largement connexes à un statut et, classiquement, un statut au regard de l'activité professionnelle (actif en emploi, actif sans emploi ou retraité). Un autre mode d'acquisition de droits sociaux a trait à la famille. Un exemple illustre parfaitement cette approche : une jeune femme enceinte, même mineure, s'ouvre des droits individuels ; elle devient une assurée sociale et, à la naissance de son enfant, si elle remplit les conditions, une allocataire. Elle est considérée comme autonome du point de vue de sa protection sociale car, du fait de sa maternité, elle n'est plus jeune ou ayant-droit ; elle a constitué une famille.

IV- Un système qui a évolué afin de mieux prendre en compte les situations des jeunes ?

Comme l'a souligné notamment le Haut conseil du financement de la protection sociale, notre système est désormais « hybride »¹⁷ ; on distingue, d'une part, des protections « contributives » structurées en de grands régimes en lien avec l'activité professionnelle (prestations en espèces maladie, vieillesse, invalidité ou accidents du travail) et, d'autre part, des protections universelles (minimas sociaux, couverture santé de base, prestations familiales). Le système français, construit initialement selon la logique bismarckienne, s'est ainsi progressivement « beveridgisé » en développant des couvertures minimales et universelles accordées à tous les citoyens, sans prendre en compte leur activité. Il a par ailleurs, sur certains points, reconnu la spécificité d'une certaine jeunesse.

IV.1/ Les jeunes, oubliés des prestations non contributives ?

Des prestations non contributives ont été progressivement mises en œuvre, afin de permettre aux personnes exclues durablement du marché du travail de bénéficier d'une protection sociale. La situation de chômage, massif et durable, que connaît la France depuis les années quatre-vingts a ainsi conduit au développement d'un nouveau « répertoire » d'interventions sociales. Au premier chef, on doit mentionner le développement des dispositifs de maintien de droits.

¹⁷ Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale*, juin 2013.



Ensuite, relèvent de cette logique les différents minimas sociaux à l'instar du revenu minimum d'insertion (RMI) devenu le revenu de solidarité active (RSA). Enfin, en matière de santé, le dispositif de couverture maladie universelle (CMU) de base et complémentaire a ensuite été complété par l'aide à l'acquisition d'une couverture santé (ACS).

Ces prestations minimales sont toutes soumises à des conditions d'âge : à de rares exceptions près (charges de famille ou encore conditions minimales d'activité préalable, souvent particulièrement rigoureuses, notamment), elles ne sont ouvertes aux jeunes qu'à compter de l'âge de 25 ans. Avant cet âge, la protection demeure largement familialisée. Les débats sur les craintes de l'assistanat ont accompagné la création de ces dispositifs universels. Et il y a eu un consensus politique pour ne pas en faire bénéficier les jeunes, sauf si ceux-ci ont eu préalablement une activité professionnelle ou si ils se trouvent dans une situation particulière. Cette logique alimente la dénonciation d'une « double peine » : des jeunes qui rencontrent des difficultés sans précédent pour trouver un emploi stable et durable et des jeunes qui demeurent, s'agissant de leur protection sociale, des mineurs jusqu'à l'âge de 25 ans. Le chemin semble donc long avant la reconnaissance d'une citoyenneté sociale...

IV.2/ Des droits individuels ouverts aux jeunes

Notre système de protection sociale connaît néanmoins, à titre principal, deux types de droits individualisés qui bénéficient aux jeunes : les aides au logement et le régime de prestations en nature maladie dont bénéficient les jeunes suivant des études dans l'enseignement supérieur (« régime étudiant »). Toutefois, ces droits individualisés ne bénéficient pas aux jeunes dans leur ensemble mais à certains jeunes (très majoritairement, les étudiants). Ainsi, notre système de protection sociale reconnaît un statut, celui de jeune en étude : il renvoie à la définition, dès 1946, de l'étudiant comme « un jeune travailleur intellectuel »¹⁸. Là encore, la reconnaissance de droits sociaux se fait donc par rapport à un statut. Mais tous les jeunes ne sont pas étudiants. Et, de plus, les études montrent que les aides au logement ne bénéficient pas nécessairement aux jeunes les plus nécessiteux mais à ceux qui disposent des ressources minimales leur permettant de quitter le foyer familial. L'efficacité redistributive de ces aides est donc fréquemment questionnée. Sur un autre plan, alors que la couverture santé est largement devenue universelle, la nécessité d'une sécurité sociale étudiante est interrogée, notamment compte tenu des imperfections des structures en assurant la gestion.

Au-delà de ces droits historiques, les dernières années ont vu une extension progressive des droits sociaux des jeunes. Le levier privilégié est de faciliter l'accès des jeunes à l'emploi pour qu'ils puissent entrer dans le système de protection sociale (contrats aidés, allègements de cotisations...). Les protections attachées à certains « statuts jeunes » ont été renforcées (couvertures sociales des apprentis et des stagiaires, en particulier). Pour pallier l'exclusion des moins de 25 ans du RSA, a été

18 Union nationale des étudiants de France, *Charte de Grenoble*, 24 avril 1946 (article 1^{er} de la Charte).

développé, depuis 2013, le dispositif de garanties jeunes. Il a pour objectif d'apporter un revenu minimal et de proposer un parcours d'insertion à 50 000 jeunes d'ici à la fin de l'année 2015. En matière de retraite, compte tenu des difficultés rencontrées par les jeunes à s'insérer professionnellement, une possibilité de rachat de trimestres d'études a été ouverte. Par ailleurs, la prime d'activité qui remplace la prime pour l'emploi va désormais être ouverte, dans un cadre individuel (pas de bénéficiaire *via* le foyer fiscal familial) aux moins de 25 ans, dès lors que ces derniers rempliraient des conditions – assez restrictives – d'activité professionnelle minimale.

Compte tenu de ces différentes prestations individuelles ouvertes aux jeunes, peut-on penser que notre système de protection sociale, comme il a précédemment évolué pour prendre en compte la situation de chômage de masse, est en train de se transformer pour mieux prendre en compte cette période transitoire de la jeunesse et donc que le système accompagne de plus en plus les jeunes dans leurs trajectoires d'acquisition de l'autonomie ? On peut clairement distinguer une démarche progressive de prise en compte de la situation des jeunes. Pour autant, on peine encore à y voir une tendance d'ensemble. Plus que des évolutions structurantes, il semble qu'on essaye d'apporter, ponctuellement des « rustines » à un système de protection qui demeure largement bâti sur les logiques socio professionnelles et familiales. La garantie jeunes est un bon exemple d'une avancée en demie teinte. Si elle permet d'offrir des revenus minimaux et une trajectoire d'insertion à certains jeunes, elle ne peut être comparée au RSA. Les montants accordés au titre de la garantie jeunes sont moindres (433 € contre 524 € en 2015). Elle ne constitue pas un droit : elle est accordée par les organes gestionnaires (missions locales en particulier) sur la base d'une analyse de la situation de chaque jeune en demandant le bénéficiaire, lesdits organismes gestionnaires disposant d'enveloppes budgétaires limitatives ouvertes au titre de cette garantie. Ainsi, même les avancées récentes continuent de positionner les jeunes dans une situation dans laquelle ils ont moins de droits que leurs aînés. Jusqu'à 25 ans, âge auxquels ils peuvent prétendre au bénéficiaire du RSA, de la CMU... ils demeurent, pour le droit de la protection sociale, des mineurs. Ils ne disposent pas d'une pleine citoyenneté sociale mais d'une citoyenneté en demie teinte...

V- La nécessité de construire une citoyenneté sociale en lien avec la citoyenneté civile et civique

Si l'on reprend le raisonnement marshallien, on doit constater que si, désormais, en France, citoyennetés civile, civique et sociale sont liées et permettent d'affirmer la complétude des droits dont bénéficie tout citoyen, la logique demeure encore à parachever : les jeunes peuvent être des majeurs civils et civiques sans pour autant être des majeurs au regard de la protection sociale.

V.1/ Une tendance à l'œuvre ?

Comme on vient de l'indiquer, une tendance est à l'œuvre, celle qui consiste, de plus en plus, à reconnaître de nouveaux droits aux jeunes. Pour autant, cette démarche demeure imparfaite à trois titres. Tout d'abord, on ne vise pas à appliquer aux jeunes les dispositifs de droit commun mais plutôt à leur offrir des dispositifs spécifiques. Ensuite, la démarche n'est pas systématique. Elle ne concerne pas l'ensemble des jeunes. Elle consiste plutôt à reconnaître la spécificité de certains statuts occupés par les jeunes (apprentis, stagiaires ou étudiants) voire à créer de nouveaux



statuts (jeune dans une situation justifiant le bénéfice de la garantie jeunes). Enfin, l'analyse de situations concrètes conduit à identifier des « trous » de prise en charge : ainsi, un enfant ne peut être pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance que jusqu'à 18 ou 21 ans ; passé cet âge, il peut soit demander la garantie jeunes soit... attendre l'âge de 25 ans, âge auquel il sera éligible au RSA.

Au-delà, la mise en place de dispositifs spécifiques pose des difficultés de gestion et d'accès aux droits. Les jeunes ne peuvent bénéficier des dispositifs de droit commun que s'ils apportent la preuve qu'ils remplissent des critères, souvent complexes. Ils ne peuvent accéder aux dispositifs ciblés que s'ils en connaissent l'existence et, là encore, accomplissent des démarches souvent lourdes. On se trouve donc face à un paradoxe : un jeune qui commence un parcours d'insertion économique et sociale, qui se trouve dans une situation qui justifie qu'on lui accorde des « sécurités sociales » spécifiques, qui fait alors son entrée dans cet univers inconnu qu'est notre système de protection sociale... ce jeune va se trouver confronté à des procédures et formalités des plus complexes. Alors que, dans la conduite des politiques sociales, on cherche à faciliter l'accès aux droits... les jeunes sont l'objet de dispositifs spécifiques, souvent très complexes et ne pouvant être accordés que suite à d'importantes démarches de guichet. Il existe certes de – très – nombreux réseaux d'accompagnement dédiés à la prise en charge des jeunes (missions locales, au premier chef) mais ceux-ci peinent également à s'appropriier ces dispositifs spécifiques. Ainsi, si une tendance de reconnaissance de droits individuels aux jeunes est à l'œuvre, elle peine encore à convaincre en ce qu'elle demeure encore limitée et souvent peu lisible.

V. 2/ Vers un « grand soir » ou une évolution raisonnée vers une majorité civile, civique et sociale ?

Les représentants des jeunes revendiquent, depuis de nombreuses années, une évolution radicale reposant sur la reconnaissance de la spécificité de l'âge de la jeunesse. Parmi ces revendications, celle d'une allocation d'autonomie universelle pour tous les jeunes, dès 18 ans, est souvent réaffirmée. Une solution de cette nature est-elle envisageable ?

Sur ce point, il convient de se réapproprier la logique d'ensemble du système d'interventions publiques. Nos politiques fiscales et sociales demeurent encore largement familialisées. Mettre en œuvre l'allocation d'autonomie rendrait nécessaire de trouver, dans un contexte de maîtrise accrue des finances publiques, des financements conséquents. Seul le redéploiement des aides accordées aux familles pourrait offrir les marges de manœuvre nécessaires.

Pourquoi les pouvoirs publics n'ont-ils pas, jusqu'ici, porté une telle évolution ? Parce qu'elle amènerait de manière extrêmement forte les logiques distributives actuelles. Son acceptabilité semble des plus faibles. Au-delà, deux observations fragilisent la mise en place d'une telle allocation d'autonomie offerte à tous les jeunes. En premier lieu, il n'existe pas « un » jeune standard mais bien des trajectoires différentes qui présentent des fragilités plus ou moins fortes selon le niveau de soutien que la

famille peut apporter, le niveau d'études... Ensuite, dès lors que l'objectif serait de reconnaître les jeunes comme des citoyens à part entière, pourquoi leur offrir un revenu minimum différent, dans son montant ou ses modalités, du RSA ?

Un « grand soir » de ce type peut donc être écarté en ce qu'il ne répond pas au besoin d'une citoyenneté sociale et marquerait une rupture profonde par rapport aux logiques de redistribution mises en œuvre depuis de nombreuses années. Il exigerait des financements importants qui font défaut. On touche là l'impossibilité de refonder le système uniquement pour répondre aux besoins des jeunes.

Au-delà, il serait paradoxal de reconnaître aux nouveaux entrants dans le système de protection sociale uniquement des droits (à prestations) sans leur imposer des devoirs (au premier chef, celui de cotiser).

Pour autant, il est nécessaire de construire progressivement une citoyenneté complète (civile, civique et sociale), accordée à un âge pivot. Qui peut justifier que les âges de majorité civile, civique et sociale diffèrent à ce point ? Comment justifier qu'un individu peut, à 18 ans, voter et solliciter les suffrages sans pour autant qu'il ne puisse qu'à compter de 25 ans disposer de toutes les prestations non contributives ? La problématique déterminante est de parvenir à articuler les droits et les devoirs : là est la clef de la construction d'une citoyenneté moderne associant la sécurité civile, civique et sociale. Ce chemin sera sans nul doute long à parcourir. Il nécessite donc une action raisonnée et dans la durée.

Il s'agirait, au premier chef, comme cela a été fait progressivement pour les plus âgés, de prendre la mesure des situations particulières de précarité, voire d'extrême précarité, rencontrées par certains jeunes de moins de 25 ans, en assouplissant les modalités d'accès aux prestations universelles de droit commun pour ces jeunes au profil particulier, sans pour autant les contraindre à des procédures qui, plus que pour leurs aînés, peuvent rapidement les dépasser.

Sur un autre plan, dans cette logique de construction d'une pleine citoyenneté pour les jeunes, un écueil doit également être écarté : la prise en compte accrue de la situation des jeunes ne peut être assurée par la seule reconnaissance de statuts. En effet, comment justifier aujourd'hui l'existence d'une « sécurité sociale étudiante » fondée notamment sur la gestion par les intéressés, l'adaptation des modes d'intervention aux besoins des étudiants, une politique d'aide sociale spécifique... qui ne bénéficie qu'aux seuls jeunes en études, les autres jeunes relevant de leurs familles et du système de droit commun ? La seule reconnaissance statutaire ou la défense de ce qui peut être considéré comme des acquis va à l'encontre d'une approche globale et universelle de la protection sociale offerte aux jeunes.

Ensuite, dans notre système de protection sociale, les couvertures et droits à prestations évoluent de manière régulière. Il s'agirait donc de construire méthodiquement la citoyenneté sociale des jeunes, à chaque réforme, en opérant des redéploiements destinés à la financer. Si le « grand soir » du « statut » des jeunes est peu probable, la construction progressive des marges de manœuvre financières (remise en cause des avantages familiaux) afin de financer une couverture sociale plus étendue offerte à chaque jeune individuelle semblerait la voie à emprunter.



Enfin, la citoyenneté ne peut être construite que par les acteurs, soit les jeunes eux-mêmes. La difficulté est que, contrairement aux autres forces sociales, par définition, le militantisme dans les organisations de jeunesse est temporaire et que ces organisations sont des plus nombreuses et variées. Pour autant, récemment, afin de mieux faire entendre leurs opinions sur les politiques publiques, elles se sont fédérées dans une entité commune, le Forum français de la jeunesse qui a consacré nombre de ses avis aux politiques sociales permettant ainsi de déterminer un ensemble de revendications communes¹⁹.

L'objectif est donc clair. Plutôt que de plaider pour des dispositifs ponctuels et limités, faits pour « les jeunes » - voire, dans une approche statutaire, pour « certains jeunes », et dérogoires au droit commun... il convient de souhaiter l'unification, à terme, des âges des majorités civile, civique et sociale... en accordant aux jeunes, dans leur diversité, les mêmes attentions que celles apportées au reste de la population : comme l'on entend prendre en charge les mères isolées et les familles monoparentales, une réflexion particulière permettant la prise en charge des jeunes précaires semble indispensable. À coût relativement constant et sans remettre en cause les équilibres de notre système de protection sociale, des avancées rapides peuvent être considérées : accorder à tous les jeunes, dès l'âge de 16 ou de 18 ans, à titre individuel, une couverture santé de base voire complémentaire qui leur garantirait également l'anonymat de leurs parcours de santé vis-à-vis de leurs parents ; faire évoluer la couverture des accidents du travail pour mieux prendre en compte, par redéploiement, la perte de chance d'un jeune accidenté en début d'activité...

Le chemin à parcourir est difficile. Il est délicat de tracer *ex abrupto* son tracé. Mais cette évolution est nécessaire : si les jeunes ne se sentent pas pris en compte voire exclus, comment préserver, dans la durée, la légitimité de nos systèmes de socialisation des risques ? Alors que notre société réfléchit, à des titres divers, au sens de la citoyenneté, la question de la reconnaissance de la qualité de citoyen joue un rôle essentiel. À nous de réaliser l'idéal marshallien d'une citoyenneté complète offerte à tout jeune à un âge fixe : une citoyenneté « moderne » alliant les dimensions civile, civique et sociale.

19 Voir <http://forumfrancaisjeunesse.fr/>.