

# regards

PROTECTION SOCIALE

DOSSIER

## LES JEUNES ET LA PROTECTION SOCIALE

Regards  
de grands témoins,

Jean-Baptiste de Foucauld  
et Antoine Dulin





ÉCOLE DES DIRIGEANTS  
DE LA PROTECTION SOCIALE

# regards

PROTECTION SOCIALE

**Revue bi-annuelle publiée  
par l'École Nationale Supérieure de Sécurité Sociale**

27 rue des Docteurs Charcot  
CS 13132

42031 Saint-Étienne Cedex 2

Tél : +33(0)4 77 81 15 15

[www.en3s.fr](http://www.en3s.fr)

**Directeur de la publication :** Dominique Libault,  
Directeur général de l'EN3S



# Comité de rédaction

Il est composé de 18 membres, représentants de trois corps différents :

- Hauts fonctionnaires spécialistes du domaine santé/social
- Professeurs d'université
- Dirigeants de la Protection sociale.

**Dominique LIBAULT** **Président du comité de rédaction :**  
Directeur général de l'EN3S,  
Vice-Président du Haut Conseil du financement de la Protection sociale

## Membres

**Gérard ARCÉGA** Président honoraire de l'association des anciens élèves de l'EN3S,  
Directeur évaluateur, CNAMTS

**Gilles ARZEL** Directeur de la CPAM de Pau (Aquitaine)

**Jean-Marc AUBERT** Directeur Conseil et Services, IMS HEALTH

**Jean-François CHADELAT** Inspecteur général des affaires sociales,  
Médiateur de la MSA, Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

**Alain CHAILLAND** Conseiller référendaire à la Cour des comptes

**Julien DAMON** Professeur associé à Sciences-Po  
Conseiller scientifique de l'EN3S

**Marion DEL SOL** Professeure de droit social,  
Directrice du laboratoire IODE (UMR CNRS 6262)

**Benjamin FERRAS** Inspecteur des affaires sociales, IGAS

**Philippe GEORGES** Inspecteur général des affaires sociales honoraire

**Jean-Louis HAURIE** Directeur, CAF de Paris

**Gilles HUTEAU** Professeur en Protection sociale à l'École des Hautes Études de Santé  
Publique (EHESP)

**Albert LAUTMAN-VIDAL** Directeur, CARSAT Nord-Est

**Gautier MAIGNE** Chef du département Société, institutions et politiques sociales,  
France stratégie

**Jérôme MINONZIO** Rédacteur en chef de la revue Informations sociales, CNAF

**Dominique POLTON** Directrice de la stratégie, des études et des statistiques,  
CNAMTS

**Xavier PRETOT** Conseiller à la Cour de cassation,  
Ancien professeur associé à l'Université Panthéon Assas (Paris II)

**Vincent RAVOUX** Directeur du réseau des CAF, CNAF



Les opinions exprimées et les arguments employés dans les articles sont la responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement ceux de leur employeur ou de l'EN3S, éditeur de la revue.

PAGE 5 | **Sommaire**

PAGE 9 | **Édito**

Par Dominique LIBAULT, Directeur de l'EN3S

PAGE 11 | **Grands témoins :  
Jean-Baptiste de Foucauld et Antoine Dulin**

Par Dominique LIBAULT, Directeur de l'EN3S

Et par Julien DAMON, Conseiller scientifique de l'EN3S

# 1 DOSSIER CENTRAL

PAGE 27 | **Qui est vieux ? Qui est jeune ?**

Par Julien DAMON, professeur associé à Sciences Po Paris, conseiller scientifique de l'EN3S

PAGE 29 | **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 »**

Par Benjamin FERRAS, Chargé de cours à Sciences-po Paris et à l'IEP de Lille

PAGE 41 | **Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection  
sociale ?**

Par Hippolyte D'ALBIS, professeur d'économie à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne et à l'École d'économie de Paris

Et par Pierre-Yves CUSSET, chargé de mission à France Stratégie

Et par Julien NAVAUX, post-doctorant à l'École d'économie de Paris

PAGE 53 | **Les jeunes en France  
Entretien avec Olivier Galland, sociologue**

Par Julien DAMON, Conseiller scientifique de l'EN3S

- PAGE 57** | **Inégalités et entrée dans l'âge adulte : éclairage sur la situation des jeunes vivant en France**  
Par **Yaëlle AMSELLEM-MAINGUY**, chargée d'études et de recherche à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, membre associée au CERLIS (UMR CNRS 8070)  
Et par **Patricia LONCLE-MORICEAU**, enseignante-chercheuse à l'École des hautes études en santé publique, Titulaire de la Chaire de recherche sur la jeunesse, membre du CRAPE (UMR CNRS 6051)
- PAGE 69** | **L'État et l'accès à l'autonomie des jeunes en Europe**  
Par **Tom CHEVALIER**, doctorant à Sciences Po Paris
- PAGE 81** | **Les voies de l'autonomie : les jeunes face à la crise en Europe.**  
Par **Cécile VAN DE VELDE**, Professeure de sociologie à l'Université de Montréal et membre de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris)
- PAGE 95** | **Les politiques sociales à l'épreuve de la jeunesse**  
Par **Jean-Benoît DUJOL**, délégué interministériel à la jeunesse
- PAGE 103** | **Les jeunes au prisme du droit des politiques sociales : un effet « kaléidoscope »**  
Par **Gilles HUTEAU**, Professeur à l'EHESP Rennes, Sorbonne Paris Cité, UMR-CNRS n°6297 Droit et changement social
- PAGE 111** | **La branche famille et les jeunes : vers une redéfinition de la doctrine**  
Par **Daniel LENOIR**, Directeur général de la CNAF
- PAGE 119** | **Accueil des jeunes enfants : enjeux et perspectives**  
Par **Hélène PÉRIVIER**, OFCE – PRESAGE
- PAGE 131** | **Ouvrir la CMU-C pour les jeunes**  
Par **Etienne GRASS**, Enseignant à l'Institut d'Études Politiques, Chaire Santé
- PAGE 137** | **Retrouver le chemin de la jeunesse**  
Par **Charles DE FROMENT**, Ancien élève de l'École Normale Supérieure, agrégé d'histoire, Expert associé à l'Institut de l'entreprise

## 2 ENSEIGNER ET VALORISER LA PROTECTION SOCIALE AUPRÈS DES JEUNES

- PAGE 151** | **Les jeunes et la sécurité sociale : quels enseignements du concours national organisé au titre du 70<sup>e</sup> anniversaire de la sécurité sociale ?**

Par **Pierre RAMON-BALDIÉ**, délégué pédagogique du 70<sup>e</sup> anniversaire chargé des relations avec l'Éducation nationale.



- PAGE 169 | **Protection Sociale :  
les acteurs locaux, leviers pédagogiques**  
Par Aurélie CHIRAT, Enseignante en sciences sociales au Lycée Honoré  
d'Urfé à Saint-Etienne

## 3 **MANAGEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE**

- PAGE 179 | **Comprendre les jeunes générations face à l'emploi :  
vers une véritable transformation organisationnelle  
et managériale**  
Par les Drs. Richard DELAYE et Arnaud DELANNOY

- PAGE 185 | **Les jeunes générations dans l'entreprise :  
l'exemple de l'hôpital...**  
Par Bertrand PAUGET, Professeur de management, European Business  
School, Paris,  
Et par Ahmed DAMMAK, Professeur de management, European Business  
School, Paris,

- PAGE 191 | **Interview de Frédéric Van ROEKEGHEM.  
Dix ans à la tête de la CNAMTS**  
Par Dominique LIBAULT, Directeur de l'EN3S

- PAGE 205 | **Les COG, un outil efficace de maîtrise des activités  
de sécurité sociale (1<sup>ère</sup> partie)**  
Par Xavier BONNET, Agent de direction en détachement auprès d'une  
institution de contrôle et de certification des comptes

## 4 **POINT DE VUE DES ACTEURS**

- PAGE 223 | **L'adaptation de la société au vieillissement  
avec le concours de la CARSAT en Pays-de-la-Loire**  
Par Charles CARO, Directeur Adjoint de la CARSAT Pays de la Loire

- PAGE 233 | **Les Observatoires des situations de fragilité**  
Par Michel NOGUES, Antonin BLANCKAERT, Delphine PACCARD, Olivier  
SUZANNE

- PAGE 239 | **Le Guichet concerté dans le cadre de l'Institut  
Régional du Vieillissement**  
Par Michel NOGUES, Valérie BRUGUIERE, Anne BOSCH, Sonia WATTIER,  
Jean-Claude REUZEAU

# 5 BIBLIOGRAPHIE ET NOTES DE LECTURE

PAGE 247 | **Bibliographie**

PAGE 251 | **Note de lecture :  
la faillite de la pensée managériale**

Par **Matthieu COUTELLIER**, sous-directeur de la CAF de l'Aude

PAGE 253 | **Note de lecture : Good Times. Bad Times.  
The Welfare Myth of Them and Us**

Par **Julien DAMON**, Conseiller scientifique de l'EN3S

PAGE 254 | **Note de lecture : La solidarité.  
Enquête sur un principe juridique**

Par **Julien DAMON**, Conseiller scientifique de l'EN3S

PAGE 254 | **Note de lecture : Le labyrinthe.  
Complicquer pour régner**

Par **Julien DAMON**, Conseiller scientifique de l'EN3S

PAGE 255 | **Note de lecture : Droit de la Sécurité sociale**

Par **Gilles HUTEAU**, Professeur à l'EHESP Rennes, Sorbonne Paris Cité, UMR-CNRS n°6297 Droit et changement social

PAGE 256 | **Note de lecture : Protéger les majeurs vulnérables.  
Quelle place pour les familles ?**

Par **Gilles HUTEAU**, Professeur à l'EHESP Rennes, Sorbonne Paris Cité, UMR-CNRS n°6297 Droit et changement social

PAGE 258 | **Note de lecture : La Sécurité sociale**

Par **Gilles HUTEAU**, Professeur à l'EHESP Rennes, Sorbonne Paris Cité, UMR-CNRS n°6297 Droit et changement social

## Édito

**Par Dominique LIBAULT,**

Directeur de l'EN3S

Le 70<sup>e</sup> anniversaire de la Sécurité sociale a cherché à travailler le lien entre la Sécurité sociale et les jeunes, et l'image du Président de la République remettant les prix aux jeunes le 6 octobre au soir, restera sans doute comme le symbole de cet anniversaire, voué moins à la commémoration qu'à la transmission et la préparation de l'avenir.

Sans confiance et adhésion des jeunes générations, la construction collective que représente la Sécurité sociale aura bien du mal à survivre.

Ce numéro de Regards accompagne cette réflexion sous plusieurs angles : la place réservée aux jeunes dans la Protection sociale mais aussi, la question de la pédagogie pour enseigner ou transmettre les valeurs qui sont à la base de la Sécurité sociale.

Comme la plupart des numéros de cette revue, il offre des regards croisés venant d'univers différents, et je remercie très sincèrement l'ensemble des contributeurs.

Pour ma part, j'ai une conviction essentielle : ce qui est susceptible de miner la confiance dans le « système », c'est avant tout la persistance des déficits, qui fait douter un certain nombre – croissant – de la capacité de celui-ci à faire profiter les jeunes générations, le moment venu, de ses prestations, après les avoir traité avant tout comme des contributeurs pendant des décennies, sans toujours prendre en compte leurs difficultés d'intégration.

Aujourd'hui, nous consacrons 16 milliards d'euros par an au paiement de la dette de la Sécurité sociale (intérêts et principal), ce qui est tout, sauf un investissement d'avenir.

Pour autant, en 2016, les déficits devraient se réduire pour la 5<sup>e</sup> année consécutive malgré une conjoncture économique loin d'être faste de 2011 à 2016.

Nous sommes capables d'assumer une croissance des dépenses égale ou inférieure à celle des recettes même en période de « basses eaux ».

Dès lors, il est possible et prioritaire d'envisager un retour pérenne à l'équilibre à l'horizon 2020, ce qui peut permettre l'extinction de la dette « Sécurité sociale » au milieu de cette décennie.

Alors, la France récupérera la disponibilité de 16 milliards d'euros qui pourront être utilisés pour la compétitivité, pour le maintien de l'autonomie, pour les jeunes et ce, en assurant un équilibre permanent de la LFSS qui devra être garanti par une loi organique, et qui est la clé de la confiance dans l'avenir.

Voilà à mes yeux le plus grand « cadeau » que peut et doit faire la Protection sociale aux jeunes, et qui n'est en fait que la stricte remise des pendules à l'heure.

**Dominique LIBAULT**



## Grands témoins



### Jean-Baptiste de Foucauld

Jean-Baptiste DE FOUCAULD, né en 1943, est Inspecteur général des finances honoraire.

Il fut Commissaire au plan de 1992 à 1995. Il est fondateur de « Solidarités nouvelles face au chômage ».

Spécialiste des questions d'emploi, de lutte contre le chômage et pour la solidarité, il est également membre du Conseil d'orientation pour l'emploi. Il a présidé en 2002 la commission pour l'Autonomie des jeunes (rapport publié à la Documentation française).

### Antoine Dulin

Ancien délégué national des Scouts et Guides de France, une des premières organisations de jeunesse de notre pays, Antoine DULIN, né en 1983, est membre du bureau du Conseil économique, social et environnemental. Membre de la section des affaires sociales et de la santé, il a été rapporteur d'un avis en juin 2012 « Droits formels, droits réels. Améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes » et d'un autre avis en mars 2015 « Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes ».



## Jean-Baptiste de Foucauld et Antoine Dulin

M. LIBAULT

Nous célébrons cette année le 70<sup>e</sup> anniversaire de la sécurité sociale. Nous travaillons activement dans le cadre de cet événement sur la question de la transmission aux jeunes. Un concours, lancé conjointement avec l'Éducation nationale, propose aux classes de première et terminale de traiter le sujet de la sécurité sociale à travers quatre thèmes, relatifs notamment aux nouveaux services ou au discours de Simone VEIL au moment du 60<sup>e</sup> anniversaire.

En quoi ce thème de la jeunesse et la sécurité sociale vous paraît-il nécessaire et d'actualité ?

M. de FOUCAULD

Ce thème est tout à fait fondamental. Pour ma part, je l'aurais élargi à la question de l'intégration des jeunes à la société et dans l'emploi, comptenu notamment du lien entre l'emploi et la protection sociale. La jeunesse est aujourd'hui la catégorie sociale la plus défavorisée. Elle présente le taux de chômage le plus élevé, un fort taux de pauvreté, et une couverture sociale relativement faible. Il existe un véritable problème de rapport de force dans cette société qui n'est pas ouverte aux jeunes. Il est troublant que l'on ne parvienne pas à le traiter, malgré les nombreux travaux et propositions. Des avancées ont été enregistrées, mais elles ne sont pas à l'échelle du problème.

Mon interrogation porte sur les actions à entreprendre pour que ce sujet soit pris à bras-le-corps par la société tout entière. Il possède une interface avec le problème de l'emploi, qui ne concerne pas uniquement les jeunes, mais qui touche ceux-ci en premier lieu. Un mouvement d'ensemble de la société devrait leur bénéficier.

Il existe peut-être également un problème de structure administrative. Il pourrait être opportun qu'un ministre de plein exercice défende la position des jeunes dans les circuits administratifs.

### Jean-Baptiste de Foucauld et Antoine Dulin

Interview réalisée par  
Dominique LIBAULT  
Et Julien DAMON

#### M. DULIN

Je partage les propos de M. de FOUCAULD et voudrais souligner un paradoxe important. Au moment de ses 70 ans, alors que la sécurité sociale française parvient à couvrir de nombreux risques et, avec les effets de la crise, à sécuriser un grand nombre de personnes par rapport aux systèmes des autres pays européens, la génération qui sera aux commandes dans quelques années est la moins couverte (1 jeune sur 5 vit en dessous du seuil de pauvreté) et la moins consciente des enjeux de la protection sociale. J'entends notamment par cette couverture, celle des risques autour du chômage et de l'insertion sociale de plus en plus difficile, de la pauvreté, de la précarité, de l'accès au logement, des renoncements aux soins, etc. D'autre part, cette jeunesse méconnaît le système de protection sociale, la façon dont il a été bâti, et les moyens de continuer à le faire vivre. D'ailleurs, ce phénomène est plus général et ne se limite pas spécifiquement aux jeunes.

D'où un risque de délitement de la solidarité intergénérationnelle avec des jeunes qui, dans un monde plus individualiste, pourrait remettre en cause le fait de payer des impôts ou cotiser pour les retraites de leurs parents et grands-parents et de personnes qu'ils ne connaissent pas. Leur raisonnement pourrait être le suivant : j'ai réussi à traverser une période de précarité quand j'étais jeune où j'ai dû lutter pour avoir un logement, passer par un parcours du combattant pour avoir un emploi stable, alors je peux continuer à me débrouiller tout seul sans appui de la solidarité nationale. Cela laisse craindre une dynamique de remise en cause d'un pacte de solidarité intergénérationnelle, qui fête pourtant ses 70 ans et a encore montré ses atouts durant la crise.

#### M. DAMON

La question peut également se poser des catégories de la jeunesse qui se trouvent singulièrement en difficulté ou, à l'inverse, particulièrement privilégiées.

#### M. LIBAULT

Je compléterais cette question en vous demandant si la jeunesse constitue un risque social et s'il faut l'appréhender en tant que tel. Perçoit-on des risques particuliers de non-intégration au sein d'une partie de la jeunesse sur laquelle, considérant la forte hétérogénéité des jeunes, il faudrait éventuellement concentrer une intervention plus forte ?

Par ailleurs, constatant que les jeunes sont insuffisamment pris en compte, la question se pose-t-elle du moment du cycle de vie où il convient de donner ou de recevoir, de la nécessité de revoir cet équilibre dans la société française ? Ou bien la problématique

est-elle générationnelle, au sens où des générations auraient profité de la croissance, du plein emploi et de la protection sociale et d'autres, qui apparaissent, ne récupéreront même pas sur leur cycle de vie ?

M. DULIN

S'agissant de la définition de la jeunesse, je prends le parti de considérer l'existence de plusieurs jeunesses, liées à un phénomène de reproduction sociale. Même si notre pays tend à être méritocratique, le système éducatif et territorial reproduit les inégalités sociales. Ces jeunesses ont été opposées dans une mise en concurrence par des politiques ciblées et des dispositifs pour des classes d'âge précises, comme le contrat de jeune majeur pour les 18-21 ans.

Ainsi, cette barrière d'âge de 21 ans, qui devait permettre aux jeunes de se former lorsque la majorité a été fixée à 18 ans, n'a aucun sens aujourd'hui. Nombre de jeunes ne sont pas parvenus au terme de leur formation à cet âge. Les évolutions récentes dans les discussions sur le projet de loi relatif à l'aide sociale à l'enfance indiquent que serait prise en compte non plus cette dynamique de 21 ans, mais plutôt la fin de la formation du jeune, pour lui permettre de bénéficier du contrat de jeune majeur. C'est une bonne chose. Mais combien d'années de débats pour prendre en compte cette réalité ! Le dispositif date de 1974 !

Un autre exemple concerne la question du logement. Dans certains départements, les structures d'aide sociale à l'enfance gèrent le logement dans les centres d'hébergement d'urgence jusqu'à 19 ans, et au-delà, cela revient au Samu social. De même, les allocations familiales sont accordées jusqu'à 21 ans, mais des jeunes de 25 ans, voire 28 ans dans certains régimes sociaux, sont pris en compte dans le calcul du quotient familial. Ces bornes d'âge sont devenues illisibles pour les acteurs de la protection sociale que pour les jeunes.

Des dispositifs territoriaux ont également été créés pour certaines zones et quartiers. À la création des emplois d'avenir en 2013, des jeunes ont mis en avant le fait que n'étant pas issus de quartiers prioritaires, ils n'ont pas accès à ce contrat aidé, alors qu'ils se trouvent dans la même situation, voire pire, que ceux ciblés par ce dispositif.

Il existe clairement une nouvelle période de la vie que la société n'a pas pris en compte, un parcours de vie différent de ce qu'il était au moment de la conception du système de sécurité sociale, ou il y a encore trente ans. En sortant du système scolaire, y compris avec un baccalauréat, on avait alors accès à un emploi et à la protection sociale relativement rapidement.

Par la démocratisation de l'enseignement supérieur dans les années 1980 et la difficulté d'insertion professionnelle, nous assistons à une dynamique d'élargissement de la période de jeunesse. Si l'on considère le symbole de l'accès à une totale protection sociale qu'est le CDI, l'âge moyen auquel on y accède est aujourd'hui de 29 ans. Il était de 22,5 ans en 1992 et de 20 ans en 1975 !

L'insertion sociale et professionnelle des jeunes représente un risque social. Au-delà de l'insertion professionnelle, une problématique d'insertion sociale est bien présente. Elle concerne majoritairement des jeunes connaissant l'isolement ou subissant des ruptures familiales, en raison notamment de la multiplication des familles monoparentales. Elle est caractérisée par des difficultés à accompagner le jeune dans son parcours d'insertion dans le système « familialisé » en place.

Il faut observer la jeunesse dans une dimension de parcours, notamment d'insertion, qui est très long pour certains, et ressemble à un véritable parcours du combattant ! Il peut commencer à 16 ans, à la sortie de l'enseignement scolaire obligatoire, où, à la fin

### Jean-Baptiste de Foucauld et Antoine Dulin

Interview réalisée par  
Dominique LIBAULT  
Et Julien DAMON

des années 2000, 110 000 à 120 000 jeunes sortent du système sans qualification. Pour ces jeunes, il faut parfois attendre 28 mois avant qu'ils ne s'adressent à une structure d'accompagnement comme la mission locale. 28 mois où leur estime et leur confiance en eux est mis à rude épreuve !

L'autre borne se situe à 29 ans, l'âge moyen du premier CDI, qui demeure le sésame pour un accès plein et entier à une protection sociale. Les jeunes enchaînent des stages, des CDD et des intérim et, à la différence d'il y a quelques années, nombre d'entre eux connaîtront Pôle emploi. Cela concerne particulièrement les moins diplômés mais les plus diplômés connaissent aussi la précarité. 28% des jeunes diplômés de Bac +5 sont toujours à la recherche d'un emploi un an après leur sortie des études. ( APEC). Il y a également un phénomène de déclassement. Le CEREQ montre que chaque année 10% des diplômés de bac + 5 accèdent à un niveau de bac +3.

À l'intérieur de ces bornes de 16 à 29 ans, chaque jeune a son propre parcours d'insertion sociale et professionnelle. Pendant cette période, tous les jeunes vont acquérir progressivement leur autonomie : matérielle, résidentielle... Pour certains, cela se déroulera rapidement, et ils seront vite couverts par le régime de sécurité sociale. Pour d'autres, le processus sera plus complexe.

#### M. de FOUCAULD

Nous devons éprouver étonnement et même révolte. Il n'est pas normal que l'insertion des jeunes soit un parcours du combattant aussi long et complexe. Il faut comparer cette situation avec celle des jeunes en Suède ou en Autriche, où le problème de l'emploi est beaucoup mieux résolu.

La question de l'emploi pèse très lourdement sur les jeunes. On a totalement concentré le problème du chômage sur les jeunes et les seniors, et cela complique fortement le jeu. Je ne voudrais pas que l'on s'habitue à l'idée que le parcours d'insertion est normal.

Une réflexion sur le sujet « la jeunesse est-elle un risque ? » avait déjà été engagée en 2002 sous l'impulsion de Daniel LE SCORNET, qui estimait nécessaire un volet spécifique de la protection sociale consacrée aux jeunes, avec une caisse regroupant les aides qui leur sont dédiées et permettant de faciliter les transitions. En effet, les jeunes sont très mal représentés. Ils sont surreprésentés par les étudiants, et fortement sous-représentés pour ce qui concerne les jeunes en difficulté, notamment les chômeurs. Je ne vois pas de jeunes dans les mouvements de chômeurs que je connais.



Ce débat mérite ainsi d'être mis sur la table. La jeunesse, malgré tout, ne peut être considérée comme un risque objectif, au sens des risques santé, chômage, etc. La comparaison avec le risque de vieillissement, lié à la diminution des capacités physiques, est plus douteuse. La jeunesse est un moment d'énergie forte, qui ne sait où s'investir. Ouvrir son horizon et savoir où jouer sa vie constitue le grand problème de tout jeune.

La jeunesse n'est pas un risque, mais une chance. Toute époque doit scruter le risque que cette chance de réussite et d'intégration de la jeunesse dans la société ne soit pas saisie. Nous retrouvons cette idée de risque, notamment dans les périodes difficiles, comme celle que nous connaissons depuis le premier choc pétrolier. L'irruption de la mondialisation dans nos sociétés avait alors provoqué une déflagration sur l'emploi, dont nombre de pays ne se sont pas remis. La montée en puissance de la finance a créé un deuxième choc, dont nous ne nous sommes pas relevés non plus.

Faisons-nous face à un problème générationnel ou de classe d'âge ? Cette problématique globale, que de nombreuses sociétés ont connue, aurait pu être réglée différemment, si les difficultés avaient été équitablement réparties. On a fait largement porter le poids de la crise sur les jeunes. Il ne s'agit pas d'une posture volontaire. Nos mécanismes et institutions ont peut-être favorisé cette situation. Il est un fait que l'apprentissage et l'alternance sont moins développés chez nous qu'ailleurs. Le salaire minimum est élevé. Je ne suis pas certain que la bataille du CPE ait été bénéfique à la jeunesse.

Nous nous trouvons à présent devant un problème intergénérationnel et un risque que soient sapées à terme les bases culturelles de la protection sociale (je reçois-je donne). Elles pourraient être remises en cause par le fait qu'on a distillé au sein de la jeunesse

une culture du chacun pour soi qui, poussée trop loin, peut être dévastatrice. D'où l'importance de retrouver de la solidarité et du collectif.

Toute classe d'âge jeune doit régler son problème avec la société. Elle peut le faire de trois façons. Tout d'abord en s'intégrant dans le système de valeurs existant, en l'approfondissant. Elle peut aussi s'intégrer en le contestant, comme cela a été le cas dans les années 1968. Elle peut également le faire en le contournant. J'observe aujourd'hui, en tout cas chez les jeunes les plus dynamiques, un phénomène de contournement. Ils s'efforcent de s'intégrer sans être dupes et de fabriquer une autre société « à côté », avec internet, les réseaux, etc. Je ne sais quelle part de la société est concernée. Des créatifs culturels d'un genre nouveau sont apparus chez les jeunes. Les trafics dans les quartiers, toute cette créativité mal reconnue, font que les jeunes un peu plus formés inventent de nombreuses façons de « travailler autrement », dans une stratégie de contournement. À mon avis, le vrai problème consiste à faire fonctionner un peu mieux ces trois formes d'intégration dans la société.

M. DULIN

Je partage vos propos sur la stratégie de contournement, mais jusqu'où peut-elle ou améliorer le système de protection sociale ou le briser ? Le phénomène Uber m'a beaucoup frappé. On peut se réjouir qu'il ait fait bouger les lignes sur les questions de privilèges et de chasse gardée des taxis. Cependant, je suis préoccupé par le fait que de nombreuses personnes de ma génération applaudissent cette dynamique. En effet, celle-ci se distingue par un phénomène relativement marquant, qui est la situation de précarité considérable où se trouvent les chauffeurs d'Uber au regard du système de protection sociale. Ils ne disposent pas d'un contrat de travail, ne cotisent ni pour la retraite, ni pour le chômage, ou contractent des assurances privées. On est en train de détruire la base

### Jean-Baptiste de Foucauld et Antoine Dulin

Interview réalisée par  
Dominique LIBAULT  
Et Julien DAMON

que constitue un contrat de travail assorti des cotisations selon le principe « je donne en fonction de mes moyens et je reçois en fonction de mes besoins ».

La stratégie de contournement sera-t-elle tournée vers un comportement plus individualiste avec une dimension de solidarité entre jeunes, de proximité familiale, etc., mais qui perdrait la dimension collective, nationale et intergénérationnelle participant à la réduction des inégalités sociales ?

Je crains également un autre phénomène qui touche les personnes ultra diplômées, partant à l'étranger. Ils ne s'estiment alors plus citoyens français mais apatrides, préférant placer leur argent dans des paradis fiscaux et oubliant que c'est le système français qui leur a permis d'avoir accès à l'éducation et d'être en bonne santé.

#### M. LIBAULT

Votre analyse conjointe montre bien la perception d'une génération de jeunes : le collectif n'agit pas suffisamment pour eux et la seule solution revient à s'en sortir y compris en contournant les règles, ce qui peut s'avérer extrêmement dangereux pour la pérennité du système. Une partie des réponses à cette problématique serait sans doute de revoir l'équilibre et ce que la société entreprend pour les jeunes, notamment dans le domaine de l'emploi.

Vous avez également soulevé le sujet de la compréhension par les jeunes du système, de l'éducation et de l'accès aux droits, dont plusieurs aspects, pourtant accessibles, ne sont pas perçus comme tels, car trop complexes. Il s'agit probablement aussi d'une question d'éducation et de la capacité d'appréhender le système, qui malgré tous ses défauts, peut apporter un certain nombre de bienfaits.

Que faudrait-il entreprendre pour former davantage les jeunes générations ? La question de l'éducation vous semble-t-elle fondamentale ? Est-il opportun que le sujet de la protection sociale soit présent dans le programme d'éducation morale et civique qu'instaure l'actuel gouvernement ? Les acteurs de la protection sociale doivent-ils être plus présents sur les réseaux sociaux et les médias d'aujourd'hui pour parler aux jeunes ?

#### M. de FOUCAULD

Je pense que le monde du social ne s'intéresse pas suffisamment à l'emploi, ni aux conditions nécessaires pour augmenter le nombre d'emplois normaux. Qu'il me suffise notamment de mentionner le fait de s'arc-bouter dans la défense de ce qui existe, la défense des droits sans considérer l'évolution du monde. Il est très difficile

de trouver le bon discours. Nous ne parvenons pas à tenir en France un réel débat sur l'emploi. Créer de l'emploi n'est pas valorisé, n'est pas gratifiant. Il n'y a pas d'amour de l'emploi.

Il n'existe pas de débat entre la défense acharnée des droits, comme un lien profond avec la dignité, la République, etc., et l'idée d'organiser d'autres formes de souplesse, tenant compte de la mondialisation. Nous ne trouvons pas de compromis équitable et efficace dans ce domaine, et cela pèse de façon importante sur les jeunes.

La protection sociale aurait intérêt à mener rapidement une réflexion de fond sur les nouvelles formes d'économie, « démarchandisées » et conviviales, les monnaies complémentaires, les formes d'échange par internet, le passage de la propriété à l'usage, qui se mettent en place à l'heure actuelle. Si on ne les relie pas très vite au système de protection sociale, tous les risques que nous craignons se réaliseront. Cette cause n'est pas perdue d'avance. Je constate chez ces jeunes qui contournent un esprit collectif. Il est quelque peu particulier, moins sacrificiel que par le passé, mais il témoigne du fait qu'au fond, on est heureux ensemble. Il est davantage l'expression de la nécessité de survivre que du refus obstiné de l'institution.

Le rapprochement de toutes ces nouvelles formes de créativité sociale avec les institutions est un sujet d'importance. Celles-ci devraient tendre la main, et pour l'heure, le moins qu'on puisse dire est qu'elles ne le font pas et que ces questions ne sont pas abordées sur le fond.

Ainsi, je rappelle que chaque pige dans la presse constitue un contrat de travail à part entière, ce qui pose des difficultés considérables d'indemnisation. Faut-il favoriser le statut d'autoentrepreneur, qui ouvre des possibilités, car il permet de cotiser en une fois à tout ? La protection sociale ne devrait pas laisser échapper l'opportunité de se saisir de la

question de ces nouvelles activités, qui à ce stade restent ouvertes. Si elles fonctionnent par elles-mêmes pendant dix ans, il sera plus difficile de recoller les morceaux. Il n'existe pas d'hostilité de principe contre elles. Il conviendrait seulement de trouver des formes adéquates, simples. Dans ce contexte, tous les problèmes de segmentation évoqués plus tôt sont considérables. Un organisme regroupant toutes les politiques de la jeunesse, avec un ministre en charge de la jeunesse uniquement, pourrait alors favoriser plus de cohérence et de simplicité. En effet, la lecture du dernier rapport du CESE dans ce domaine laisse à penser que le système tend plutôt à se complexifier.

M. DAMON

Les rapports s'accumulent sur la jeunesse depuis 15 à 20 ans (DE FOUCAULD, CHARVET, Livre vert, et maintenant les avis du CESE). Qu'est-ce qui s'est amélioré ou, au contraire, détérioré pour les jeunes ?

M. DULIN

Je rejoins la préoccupation sur l'urgence de revoir le système de protection sociale. La célébration des 70 ans représente une opportunité de s'y engager collectivement. Je m'efforce de faire passer le message sur la nécessité de le considérer au regard de la réalité de la jeunesse d'aujourd'hui. Partons de cette réalité, avec ses enthousiasmes, ses envies, son utilisation du numérique, sa pleine entrée dans la mondialisation, etc., pour repenser avec elle le système de sécurité sociale.

On a appliqué des pansements sur la question, ce qui a plus ou moins bien fonctionné depuis 30 ans, en raison de la dimension du chômage.

Il faut une véritable prise de conscience par les partenaires sociaux, les associations familiales, les élus locaux et nationaux, le monde associatif que la situation des jeunes n'est plus la même que celle d'il y a 20 ans.

**Jean-Baptiste de Foucauld et Antoine Dulin**

Interview réalisée par  
Dominique LIBAULT

Et Julien DAMON

C'est pourquoi je propose qu'avec l'ensemble des propositions des différents rapports on soit capable de proposer un véritable big bang des politiques de jeunesse dans notre pays. Il faut être capable de reposer la question de notre modèle de politiques publiques aujourd'hui hybride mais illisible.

A l'image de l'électrochoc permis par le Grenelle de l'environnement sur les questions de développement durable, je propose l'organisation rapide d'un Grenelle de la jeunesse !

Pourquoi ne pas repenser ce système de protection sociale et les nouvelles formes d'économie en partant de la question des jeunes ? Il s'agit ici d'un changement de culture, qui doit se conduire avec eux. Cela ne fonctionne pas depuis 30 ans car les adultes, la société ne font pas confiance à la jeunesse. On a fait d'elle une des variables d'ajustement du marché de l'emploi. Après trois CDD au début d'une carrière, le sens donné au travail dans le cadre d'un CDI se révélera moins fort.

S'agissant de l'éducation aux droits, il est possible de concevoir une éducation des jeunes au système de protection sociale, très peu présente pour l'heure. Le « tourisme administratif » figurait dans les propositions de notre premier rapport, en vue de permettre à des jeunes de seconde, première ou terminale de découvrir la sécurité sociale, le fonctionnement d'une mission locale ou de Pôle emploi, etc. J'ai proposé l'intégration de la dimension de la protection sociale dans les programmes d'une éducation morale et laïque, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Si un tel travail doit être effectué, la société doit aussi changer culturellement pour intégrer dans le système de protection sociale la question des jeunes. À cet égard, je pose aussi la question du risque, le système étant encore trop hybride et trop « familialisé » au regard de la réalité de la jeunesse. Au-delà de la solidarité familiale, pourquoi ne pas instaurer un droit à la qualification et à la formation tout au long de la vie, dès 16 ou 18 ans, débutant avec la mise en place d'une dynamique permettant aux jeunes de se former plus longuement, d'être sécurisés du point de vue des ressources au travers de cette formation et du point de vue de la sécurité sociale et ce, grâce aux subsides du quotient familial, du reste des allocations familiales entre 16 et 21 ans, des bourses, des APL, etc. Cela implique d'accepter d'offrir progressivement aux jeunes cette possibilité d'acquérir l'autonomie à partir de 18 ans.

On pourrait ainsi imaginer un droit de choix à 16 ou 18 ans entre le statut d'ayant-droit des parents ou un droit individuel. Cependant, aucune autre alternative n'ayant été conçue hormis

le statut d'ayant-droit de ses parents, on demeure aujourd'hui dans un système qui ne fonctionne pas. Il y a vingt ans, les plus pauvres dans la société étaient les personnes âgées. Aujourd'hui, ce sont les jeunes.

M. LIBAULT

À ce propos, je tiens tout de même à rappeler l'existence des aides au logement, système relativement généreux et dont tout jeune bénéficie, quel que soit son rattachement fiscal. Les pouvoirs publics ont tenté d'amener une évolution vers la possibilité d'un choix dans ce domaine, mais cela a toujours été refusé.

M. DULIN

La raison en est que l'on a mal fait évoluer ce système inégalitaire. Des étudiants aisés en bénéficient, alors même que leurs parents pourraient financer leur logement. Cela ne favorise pas l'accès au logement des milieux modestes et crée une bulle immobilière. Les réflexions ont porté sur les moyens de réaliser des économies sur ces aides au logement ou de les moduler au regard de la fiscalité, ce qui constitue une mauvaise solution car, encore une fois, la question est considérée sous le seul aspect du logement. Il conviendrait de réfléchir globalement à la dynamique au regard des réformes fiscales en cours, s'agissant du prélèvement à la source, du questionnement autour du quotient familial, des allocations familiales, des bourses et des aides au logement. On parviendrait peut-être alors à réinventer un nouveau droit à la qualification et à la formation, proposition déjà avancée par la commission de M. de FOUCAULD, et qui reste d'actualité.

M. de FOUCAULD

Nous sommes parvenus à un stade de complexité tel de la situation dans le pays, que je ne crois plus outre mesure aux mesures générales. Il est nécessaire d'accorder aux partenaires sociaux le droit

d'expérimenter dans des branches et des entreprises, par accords majoritaires et en tirer un bilan après cinq ans. Je le pensais avant même de lire l'article du Monde sur les propositions de Terra Nova.

J'ai été sensible à l'argumentation développée par AGHION, CETTE ET COHEN dans leur ouvrage récent. Je pense toutefois que toutes les réformes globales n'aboutiront pas, alors qu'expérimenter sur un territoire, dans les entreprises, un SMIC Jeunes pour quelques années, permettrait de renforcer les partenaires sociaux, de leur donner du grain à moudre sur des thèmes solides, y compris sur la jeunesse, et de sortir des grand-messes.

Par ailleurs, en ce qui concerne les valeurs collectives et la jeunesse, je perçois un extraordinaire engouement pour le service civique. Même si les problèmes de l'emploi pèsent un peu dans ce domaine, cela montre l'envie des jeunes de travailler pour les autres, comme j'ai pu le constater également en tant que membre du Conseil d'administration d'Unis-Cité.

Si la volonté est de développer un enseignement moral et civique à l'école, il faut le faire de manière intelligente, pas cynique. Pour enseigner la morale, chacun se doit de commencer par se l'appliquer à soi-même. Il est nécessaire de développer une morale moins sacrificielle et fondée sur le devoir, et renforcer celle liée plutôt au plaisir et au bonheur d'être ensemble. La Fabrique Spinoza et tous ceux qui s'efforcent d'associer travail et bonheur ont résisté au fait que le travail soit devenu en de nombreux endroits un lieu de torture. Il faudrait ainsi construire cette morale de manière différente, la lier à des aspects porteurs de création collective, mais pas à des exigences tristes, malheureuses. Une telle démarche ne s'accomplit pas en une circulaire et implique de trouver une forme

### Jean-Baptiste de Foucauld et Antoine Dulin

Interview réalisée par  
Dominique LIBAULT  
Et Julien DAMON

pédagogique pour cette morale. Je ne sais si le monde éducatif en est aujourd'hui capable.

M. LIBAULT

Nous organisons un concours et demandons à des jeunes de s'exprimer et de réaliser une création autour de la sécurité sociale. Cela crée une situation positive entre élèves et enseignants qui réfléchissent et conçoivent ensemble une vidéo, par exemple.

M. DULIN

Nous avons déjà émis ce type de proposition, notamment à travers l'éducation par les pairs. La sécurité sociale étudiante a été mal gérée, y compris par les organisations syndicales. Une de ses seules vertus résidait dans l'implication des étudiants dans la gestion, notamment au niveau local et des universités. Je me rappelle avoir réfléchi à cette époque à ce qu'était la sécurité sociale, grâce à la communication par les pairs, notamment.

Nous connaissons aussi une autre difficulté : les jeunes ne recourent plus aux institutions. Un jeune sortant du système scolaire met 28 mois en moyenne à s'adresser à la mission locale. Il faut s'interroger sur la façon pour les institutions d'aller véritablement vers ce public jeune, non seulement par les réseaux sociaux mais également à travers une simplification et une explication aussi bien des acquis du régime de la sécurité sociale depuis 70 ans ayant permis ce qu'est la France aujourd'hui, que des possibilités d'y participer.

M. LIBAULT

Deux thèmes apparaissent dans les propositions que vous avez déjà évoquées. Il est question tout d'abord de l'évolution du processus décisionnel vers l'expérimentation, au vu de l'inertie du système, comme l'a mentionné M. de FOUCAULD. Comment prendre mieux en compte ce sujet dans cette perspective ?

Par ailleurs, quelles seraient les mesures emblématiques qui représenteraient pour vous un signal fort du fait que la société prend mieux en compte ce sujet ?

M. DULIN

Le changement de culture doit amener la société à prendre conscience collectivement que la jeunesse d'aujourd'hui n'est pas celle d'il y a 20 ou 30 ans. Elle doit prendre en considération les bouleversements, les richesses et les fortes précarités que la jeunesse connaît, non pas en les acceptant sournoisement et avec de la résignation, ce qui est le cas actuellement, mais en repensant le système pour permettre une meilleure insertion

sociale. Les partenaires sociaux, jusqu'à tout récemment en 2013, ne s'étaient jamais réellement saisis entre eux de la question de l'emploi des jeunes. Nombre de ceux-ci ne se trouvant pas à l'heure actuelle dans une situation d'emploi stable, ils ne sont pas pris en compte par les syndicats et les partenaires sociaux.

Une des premières mesures à prendre serait de mettre tous les acteurs au travail collectivement, y compris les associations familiales, les organisations de jeunesse etc., dans le cadre d'un « Grenelle de la jeunesse », pour se donner les moyens de changer le cours des choses, comme on a su le faire sur l'environnement. Il devrait être décentralisé pour être vécu différemment sur tout le territoire, avec une capacité d'expérimentation comme le propose M. de FOUCAULD.

La deuxième mesure revêt un caractère d'urgence. Les jeunes ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (NEET- Neither in Employment nor in Education or Training) sont aujourd'hui au nombre de 1,5 millions. Ils vivent l'isolement et la solitude. La Garantie jeunes expérimentée par différents territoires aurait vocation à être universalisée rapidement, afin de leur donner l'opportunité de remettre un pied dans l'emploi, de les faire accompagner par des travailleurs sociaux et des professionnels de l'insertion professionnelle et de la formation.

M. de FOUCAULD

Je voudrais souligner l'extrême difficulté à faire comprendre l'importance de l'accompagnement, qu'il a un coût et qu'il convient de lui consacrer des moyens. Nous réitérons depuis des années qu'il ne peut concevoir de prestations sans relations. Le simple fait de créer des relations produit des effets positifs. J'estime nécessaire de mener un véritable débat sur la fraternité. Il s'agit de l'une des devises de la République, qui

a des implications concrètes et des déficits réels, mais n'est pas débattue. Autant on évoque les notions de liberté et d'égalité, autant celle de fraternité souffre d'une absence de langage, de symbole. Un tel débat serait un beau moyen de relancer et refonder la protection sociale.

Avec mes amis du Pacte civique, nous ne parvenons pas à convaincre le président de la République de lancer un débat sur ce thème. Le 11 janvier dernier une offre de fraternité s'est manifestée, et dans le même temps une demande, bien davantage que la seule liberté d'expression.

Il s'agit par ailleurs de travailler sur notre identité de manière juste, créative et utile, de mener un débat entre fraternité et solidarité et de retrouver les grands débats du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup> siècle sur le solidarisme. Je suis convaincu que la fraternité fonde la solidarité, elle n'est en rien la cerise sur le gâteau de la solidarité. Cela nous met d'ailleurs en phase avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui demande à la famille humaine de se conduire « dans un esprit de fraternité ».

D'autre part, je ne suis pas opposé à un Grenelle de la jeunesse, au sens du Grenelle de l'environnement, non d'un remake de la Commission de Martin HIRSCH.

M. DULIN

En effet, le Livre vert a abouti à l'instauration du service civique mais aucune autre mesure n'en est issue.

M. de FOUCAULD

Je suis d'avis qu'il ne faut pas procéder trop rapidement en matière d'autonomie, notamment financière, sous risque de favoriser une société individualiste. Il est préférable de créer les conditions d'un meilleur emploi. Notre commission avait émis

### Jean-Baptiste de Foucauld et Antoine Dulin

Interview réalisée par  
Dominique LIBAULT

Et Julien DAMON

cinq propositions de base pour aller vers l'autonomie, dont l'une n'a jamais été retenue : les personnes qui auraient pu bénéficier d'une bourse pendant leur jeunesse, mais ne l'ont pas utilisée, pourraient le faire plus tard. Impliquant d'enregistrer les droits non utilisés, cela peut certes s'avérer complexe. Cela renvoie à un problème de réparation, non uniquement de prévention de l'avenir.

Nos propositions comportaient une première phase consensuelle, et une seconde nécessitant un débat plus politique. À cet égard, il faut souligner la survenance d'un changement politique. Des membres de la commission ont été nommés à des postes importants, notamment la présidente de Poitou-Charentes. Le patronat s'était engagé relativement fortement pour donner une expérience professionnelle à tout jeune. Catherine BARBAROUX s'est déclarée prête à redistribuer les aides à l'emploi, en fonction de ce que les personnes souhaitent, adoptant ainsi une véritable démarche de co-construction. Nous devons sortir de la culture de l'affrontement politique.

M. DULIN

La dimension de culture induit également une réflexion fondée sur une dynamique d'investissement social. La jeunesse est en effet trop souvent considérée comme représentant une charge, un coût, dans un contexte de dégradation des finances publiques. Si nous sommes capables de repenser notre système de solidarité intergénérationnelle avec cette question nouvelle qu'est la jeunesse et ses parcours d'insertion sociale et professionnelle, l'investissement sera payant. En effet, les jeunes adhéreront sincèrement par la suite au système et seront capables de l'utiliser, donc d'éviter le risque.

M. LIBAULT

Merci pour ces propositions. Nous pourrions débattre indéfiniment sur l'investissement. Je m'interroge notamment sur la pertinence de ce qui a été une forme d'investissement : amener 80 % de jeunes au bac. Cela a produit par ailleurs un certain nombre de jeunes quelque peu « surqualifiés », qui se trouvent déçus par la suite dans leur parcours.

M. DULIN

Il s'agit d'une véritable problématique d'accompagnement. Nous avons atteint à présent cet objectif. L'on sait par ailleurs qu'aujourd'hui, ceux possédant ce niveau sont jugés comme peu qualifiés. La trajectoire empruntée actuellement tend vers une société d'économie de la connaissance et il est préférable d'être mieux qualifié. La question se pose de savoir si nous sommes



en mesure d'accompagner pleinement ce mouvement. La problématique autour du droit à la qualification et à la formation demeure d'actualité. Les partenaires sociaux avaient potentiellement la possibilité, dans les débats sur le compte personnel de formation, d'approfondir cette dimension d'accompagnement vers une formation professionnelle initiale.

M. de FOUCAULD

M. CHARPY avait expliqué lors d'un débat de Solidarités nouvelles face au chômage que les hautes sphères n'avaient jamais véritablement bien compris l'accompagnement. Ainsi, l'idée de faire accompagner une personne par son employeur dans son insertion est aberrante. Il doit encadrer et organiser le travail, ce qui n'est déjà pas aisé, et il ne faut pas lui en demander davantage. L'accompagnement doit être externe. Je constate à cet égard que les hauts fonctionnaires ne possèdent pas une expérience du terrain suffisante.

M. DULIN

Il a été proposé que les élèves de l'ENA accompagnent le déploiement du service civique dans les territoires et, à terme, encadrent les jeunes pendant quelques mois de leur scolarité. Cela permettra peut être de faire bouger les mentalités...

M. de FOUCAULD

Je vous remercie de nous avoir donné l'occasion de partager ces réflexions.



DOSSIER

# 1

## Dossier central : **LES JEUNES ET LA PROTECTION SOCIALE**

portance  
plus en p  
rait être  
cisément, il s  
cation de la peti  
rtises et savoirs qu

Car il peut revenir

ici au moins deux

enfants (pour leur so

né du travail ? la pa

e, en gros, par les

ternelle) a-t-elle se

é de la question p

mpose) finance-t-on

se-t-on des presta

ndre un tel sujet

s, d'observations, e

n d'abondance que

is comme d'investig

T. C'est peu dire qu

être toujours conv

multiples rapports

**en3s**

ECOLE DES DIRIGEANTS  
DE LA PROTECTION SOCIALE



## Qui est vieux ? Qui est jeune ?

**Par Julien DAMON,**

Professeur associé à Sciences Po Paris, conseiller scientifique de l'EN3S

**L**es frontières de la jeunesse et de la vieillesse sont certainement aussi floues et âprement débattues que les frontières entre pays africains ou entre sciences sociales. Une bonne solution, comme souvent, est de demander leur avis aux gens.

On peut, bien entendu, s'enquérir de la catégorie à laquelle chacun d'entre nous estime appartenir. On trouve certainement alors une bonne dose de vieux qui se voient encore jeunes et très peu de jeunes qui se disent vieux.

Une orientation originale consiste à ne pas demander aux individus ce qu'ils ressentent de leur situation, mais de les interroger sur ce qu'ils pensent être les bornes de la vieillesse et de la jeunesse.

Une étude Eurobaromètre (le système de sondages de la Commission européenne), menée en 2012, amène quelques surprises sur la vieille Europe. Unis dans la diversité, comme le veut la devise de l'Union, les États-membres n'ont pas du tout la même perception des limites supérieures de la jeunesse (jusqu'à quand est-on jeune ?) ni des limites inférieures de la vieillesse (à partir de quand est-on vieux ?). Dans une Union alors à 27 pays et à 500 millions d'habitants, d'âge médian 42 ans, les Européens estiment, en moyenne, que l'on est jeune jusqu'à 42 ans et que l'on devient vieux à partir de 64 ans.

La statistique donne donc une population qui, sans que les individus se perçoivent nécessairement dans cette situation, placent une barrière haute à la jeunesse permettant de compter la population européenne comme à moitié jeune, avec environ un autre quart dans la force de l'âge et un dernier quart dans la vieillesse.

La France ne se distingue pas pour ce qui relève de la fin de la jeunesse (42 ans). En revanche, les Français considèrent que l'on devient vieux un peu plus tard, vers 66 ans. La perspective est assez étrange puisque l'on y trouve un des âges les moins élevés en ce qui concerne le départ à la retraite. Il est vrai que la retraite ne traite plus uniquement, loin de là, du vieil âge, mais c'est une autre histoire.

C'est à Malte, un petit pays qui vieillit vite, que la fin de la jeunesse arrive, dans les esprits, le plus tôt (36 ans). Et c'est en Grèce que l'on demeure jeune le plus longtemps (jusqu'à 51 ans !). Inversement, ce sont les Hongrois qui se voient vieux le plus précocement (58 ans), donnant ainsi un grand crédit au propos de Cicéron : « Pour être longtemps vieux, il faut le devenir de bonne heure ». Aux Pays-Bas, la barrière du début de la vieillesse dépasse les 70 ans !

Toutes ces données subjectives amusent certainement. Elles rappellent que vieillesse et jeunesse ne signifient pas la même chose partout, avec des variations européennes particulièrement notables.



Tout ceci rend en tout cas plus compliquée la mise en œuvre de la formule de Boris Vian, « Les vieux, il faudrait les tuer dès la naissance ». À l'inverse, Clémenceau aurait, lui, dit « Quand on est jeune, c'est pour la vie ».

# 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 »<sup>1</sup>

**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<sup>e</sup> 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 Bourdieu<sup>2</sup>

« *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 Péguy<sup>3</sup>

« *Nous sommes si jeunes, nous ne pouvons pas attendre.* » L'emballage<sup>4</sup>

La question de la jeunesse est, actuellement, particulièrement présente dans les débats publics<sup>5</sup>. 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 public<sup>6</sup>. 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<sup>e</sup> 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 »<sup>7</sup>. 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 produite<sup>8</sup>. 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 besoins<sup>9</sup>. 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 sociologiques<sup>10</sup>. 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<sup>e</sup> 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 larges<sup>11</sup>. 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 »<sup>12</sup> 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<sup>e</sup> siècle au début des années 2010*, PUF, collection Quadrige, 2014 (2<sup>e</sup> 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 jeunesse<sup>13</sup>.

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 »<sup>14</sup> car, avant la deuxième partie du XX<sup>e</sup> 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 »<sup>15</sup> 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 ans<sup>16</sup>. 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 »<sup>17</sup> ; 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.

<sup>17</sup> 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 »<sup>18</sup>. 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<sup>er</sup> 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 communes<sup>19</sup>.

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/>.

# Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ?

Par **Hippolyte D'ALBIS**, professeur d'économie à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne et à l'École d'économie de Paris

Et par **Pierre-Yves CUSSET**, chargé de mission à France Stratégie

Et par **Julien NAVAUX**, post-doctorant à l'École d'économie de Paris



**Hippolyte d'Albis** est professeur d'économie à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne et à l'École d'économie de Paris. Il est spécialisé en économie démographique et dirige l'équipe française des Comptes de Transferts Nationaux.



**Pierre-Yves Cusset** est chargé de mission à France Stratégie. Ancien élève de l'École normale supérieure de Cachan, il s'intéresse à diverses politiques touchant la protection sociale au sens large.



**Julien Navaux** est post-doctorant à l'École d'économie de Paris. Ses thèmes de recherche portent sur les transferts intergénérationnels publics et privés. Il est membre de l'équipe française des Comptes de Transferts Nationaux et chercheur associé à la Chaire Transitions Démographiques Transitions Économiques.

## Introduction

Selon l'enquête « Conditions de vie et aspirations 2011 » du CREDOC<sup>1</sup>, un quart des jeunes de 18 à 24 ans estime que notre société privilégie les plus âgés aux dépens des plus jeunes. S'il s'agit d'une opinion qui reste minoritaire, elle est tout de même plus fréquente chez les jeunes que dans le reste de la population. Plusieurs éléments peuvent expliquer ce sentiment : difficulté des jeunes sur le marché du travail, durcissement des conditions d'accès au logement ou encore surreprésentation des plus âgés dans les instances de représentation politiques ou syndicales. Ce sentiment peut-il s'expliquer aussi par un fonctionnement de notre système de protection sociale qui sacrifierait la jeunesse ?

Les travaux de Louis CHAUVEL<sup>2</sup> sur la France suggèrent que les générations du baby-boom sont parvenues, mieux que les générations suivantes mais aussi que les générations précédentes, à capter les gains matériels de la croissance économique. Ce phénomène pouvait paraître trivial durant les Trente Glorieuses, période de forte croissance économique. Mais il s'observait encore

1 Source : CREDOC/DGCS, enquête « conditions de vie et aspirations », 2011. Voir HOIBAN S. (2011), « Baromètre de la cohésion sociale. Pour l'opinion, la cohésion sociale repose sur les efforts de chacun et l'action des pouvoirs publics », collection des rapports du CREDOC, n° 275. <http://www.credoc.fr/pdf/Rapp/R275.pdf>

2 CHAUVEL L. (2010), *Le destin des générations*, Paris, PUF [1998].



durant les trois décennies suivantes, alors que la croissance avait beaucoup ralenti. Les « jeunes valorisés » d’hier seraient ainsi devenus les « vieux favorisés » d’aujourd’hui.

Surtout, CHAUVEL et SHRÖDER (2014)<sup>3</sup>, à partir de comparaisons internationales, montrent que le traitement de faveur dont bénéficient les générations du baby-boom varie beaucoup d’un pays à l’autre en fonction de son régime d’État-providence. C’est dans les pays caractérisés par un régime d’État-providence « conservateur » et notamment les pays méditerranéens (France, Italie, Espagne) que le phénomène est le plus net. En revanche, ce phénomène ne s’observe pas, ou beaucoup moins, dans les pays caractérisés par un régime d’État-providence libéral (États-Unis, Grande-Bretagne) ou social-démocrate (pays scandinaves). L’explication tiendrait à ce que les régimes d’État-providence conservateurs tendent à protéger les « insiders » au détriment des « outsiders », ce que ne font pas les régimes libéraux et sociaux-démocrates.

Aujourd’hui, il est peut-être encore trop tôt pour réaliser un bilan de la façon dont notre protection sociale a plus ou moins favorisé telle ou telle génération, ce qui suppose de suivre les cohortes de leur naissance à leur mort<sup>4</sup> et de prendre en compte les transferts reçus mais aussi les impôts et cotisations prélevés. On s’en tiendra donc à un exercice plus simple, en observant la façon dont, au cours du temps, la protection sociale a réparti ses dépenses entre les différents groupes d’âges. Nous montrerons que la part des dépenses de protection sociale consacrées aux plus âgés est en effet beaucoup plus importante qu’elle ne l’était dans le passé. Mais nous verrons aussi que cette évolution, ces trente dernières années, est d’abord imputable à des facteurs démographiques (les plus âgés sont plus nombreux) et que les dépenses dont bénéficient les individus de chaque groupe d’âge ont évolué de façon sensiblement parallèle. D’une façon générale, les difficultés de notre jeunesse, dans certains cas bien réelles, ne sont peut-être pas attribuables au premier chef à un défaut de protection sociale même si l’on peut s’inquiéter de ce que la pauvreté touche aujourd’hui bien davantage les plus jeunes que les plus âgés. En tout état de cause il n’apparaîtrait pas absurde d’exiger davantage des aînés pour assurer, a minima, la soutenabilité financière de nos dépenses sociales.

## I- Les plus âgés pèsent de plus en plus lourd dans les comptes de la protection sociale

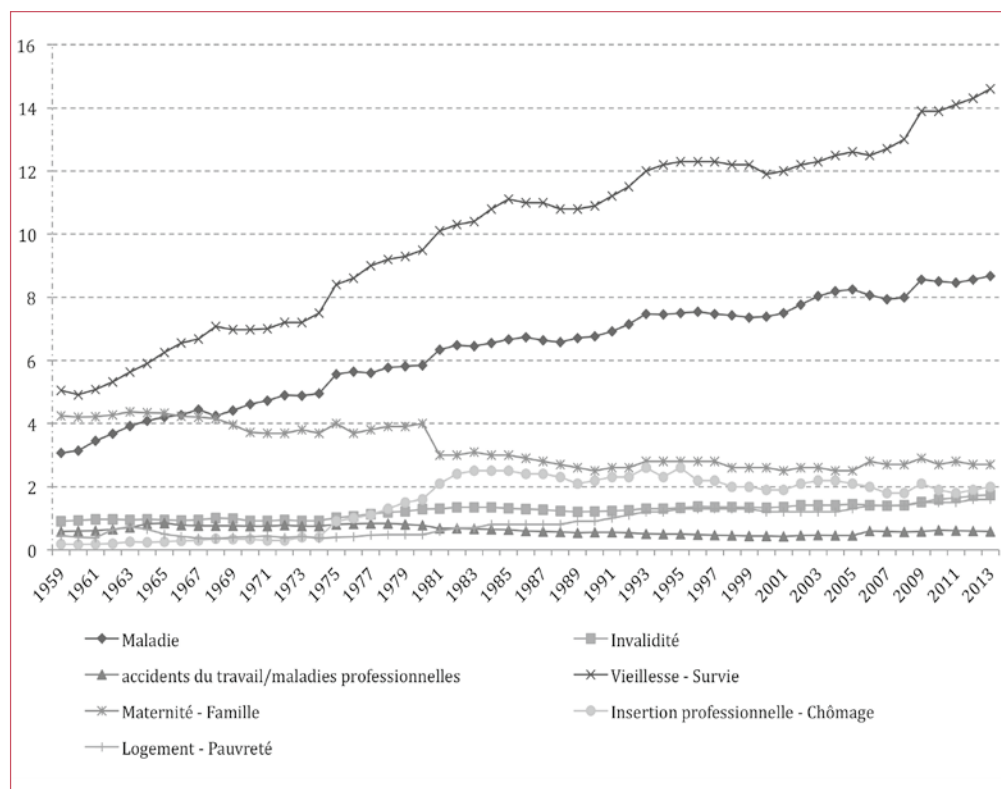
Pour juger la manière dont la protection sociale affecte ses ressources aux différents âges, on peut tout d’abord s’intéresser à la ventilation de ses dépenses entre les différents risques. Le graphique 1, qui reprend des données des comptes de la protection sociale, présente cette ventilation depuis 1959. On y distingue l’évolution dans le temps du poids de sept grands risques : maladie ; accidents du travail/maladie professionnelle ; maternité/famille ; logement/pauvreté ; invalidité ; vieillesse/survie ; insertion professionnelle/chômage.

3 Chauvel L. et Schröder M. (2014), "Generational Inequalities and Welfare Regimes", *Social Forces*, vol. 92, n° 4, pp. 1259-1283.

4 Ou bien de faire des hypothèses pour reconstruire les transferts en dehors de la fenêtre d’observation.

Ce qui saute immédiatement aux yeux, outre la progression globale des dépenses de protection sociale qui passent de 14,5 % à 31,9 % du PIB entre 1959 et 2013, ce sont les différences très nettes d'évolution des différents risques. Si l'on s'intéresse aux deux risques les plus « spécialisés » sur les deux extrémités des âges de la vie, vieillesse/survie pour les plus âgés et maternité/famille pour les plus jeunes, on constate que le risque vieillesse/survie, qui n'absorbait que 5,1 % des ressources nationales en 1959, en absorbe aujourd'hui 14,6 % alors que le risque maternité/famille, lui, est passé de 4,3% du PIB en 1959 à 2,7 % aujourd'hui. Quant aux dépenses du risque maladie, si elles sont moins concentrées sur un âge particulier, on sait qu'elles croissent quand même assez nettement avec l'âge. Or, leur poids dans le PIB est passé de 3,1 % à 8,7 % entre 1959 et 2013.

**Graphique 1 • Prestations de protection sociale par grands risques en % de PIB**

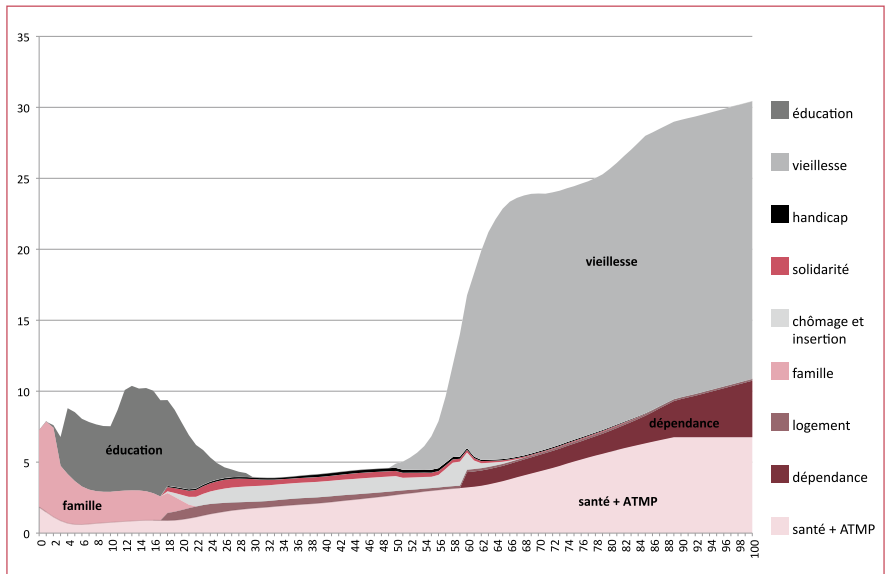


Source : DREES-CPS, base 1970 (1959-1970 et 1970-1981), base 2000 (1981-2006), base 2005 (2006-2009) et base 2010 (2009-2013)

En s'en tenant à la ventilation des dépenses par grands risques, il semble donc clair que la protection sociale a beaucoup concentré ses efforts sur les plus âgés. On peut toutefois affiner un peu le diagnostic en mobilisant de nouvelles données, issues des Comptes de Transferts

Nationaux (voir encadré 1). Ces comptes permettent en particulier d'affecter l'ensemble des dépenses publiques aux différents âges, en mobilisant des données d'enquêtes qui sont recalées sur des agrégats macro-économiques. Pour bien comprendre la méthode, on reproduit (graphique 2) le profil des prestations de protection sociale reçues en moyenne en 2011 par un individu en fonction de son âge. Les montants sont exprimés en milliers d'euros et on a ajouté les dépenses d'éducation aux grands risques traditionnels identifiés par la protection sociale.

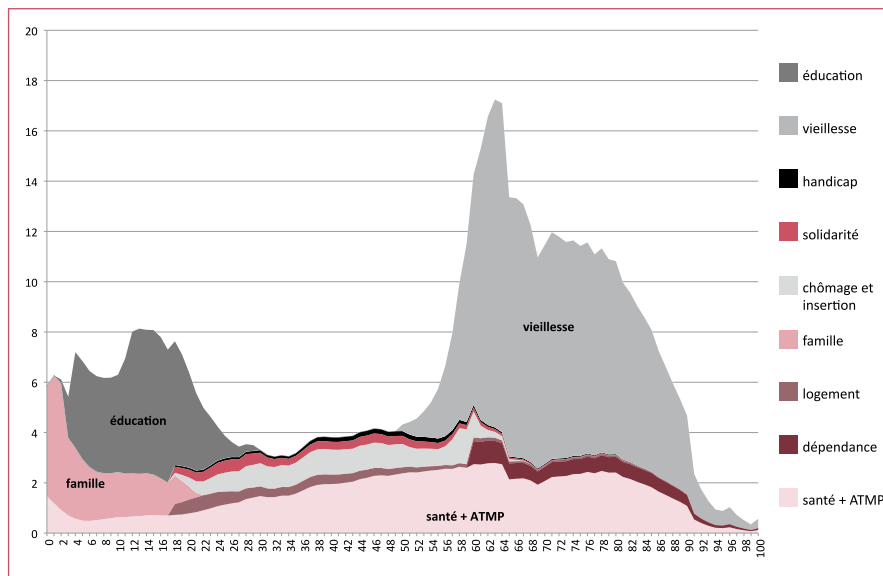
**Graphique 2 : profil individuel des prestations sociales reçues annuellement en 2011 (k€)**



Source : Comptes de Transferts Nationaux

Ce graphique permet de bien apprécier le poids des différentes dépenses de protection sociale pour un individu au fur et à mesure qu'il vieillit. La croissance des dépenses de santé en fonction de l'âge est en particulier confirmée, de même, bien entendu, que la concentration aux deux extrémités des âges de la vie des dépenses de prestations familiales et des dépenses d'éducation d'un côté et des dépenses relatives au risque vieillesse de l'autre. À partir de ces profils individuels, on peut construire des profils agrégés en multipliant à chaque âge les dépenses individuelles moyennes par les effectifs de la tranche d'âge. Pour 2011 toujours, on aboutit alors au graphique 3 où les dépenses sont exprimées cette fois en milliards d'euros. La forme générale du profil change assez significativement aux âges élevés, les dépenses agrégées diminuant logiquement en même temps que diminuent les effectifs.

**Graphique 3 : profil des dépenses agrégées de protection sociales en 2011 (Md €)**



Source : Comptes de Transferts Nationaux

### Encadré 1 : les Comptes de Transferts Nationaux


Les Comptes de Transferts Nationaux reposent sur une méthodologie internationale<sup>5</sup> permettant de constituer des profils par âge de revenus, de consommations et de transferts publics et privés. À terme, il s’agit d’arriver à mieux comprendre la façon dont les ressources publiques et privées circulent entre les âges et entre les générations. En France, c’est une équipe de treize chercheurs dirigée par Hippolyte d’Albis qui dirige ces travaux<sup>6</sup>. Les profils de consommation et de revenu sont d’ores et déjà disponibles pour toutes les années entre 1979 et 2011.

Les profils par âge de revenu et de consommation sont généralement obtenus en exploitant des données d’enquête (et notamment l’enquête Budget des Familles). Ces profils sont systématiquement recalés sur des agrégats de la comptabilité nationale pour assurer la cohérence de l’ensemble.

Outre les profils de revenu et de consommation, des profils de transferts publics et privés, reçus et versés, sont en cours de constitution. Nous utilisons ici les profils de transferts publics reçus, en retenant ceux qui relèvent de la protection sociale. Les conventions retenues dans le cadre des Comptes de Transferts Nationaux peuvent s’écarter de celles qui sont adoptées pour élaborer les comptes de la protection sociale. Par conséquent, les montants agrégés, en sommant les dépenses sur l’ensemble de la population, peuvent différer de ceux que l’on trouve dans les comptes de la protection sociale.

<sup>5</sup> <http://www.ntaccounts.org/web/nta/show/>

<sup>6</sup> Albis (d’) H., Bonnet C., Navaux J., Pelletan J., Toubon H., Wolff F.-C. (2015), « The Lifecycle Deficit for France, 1979-2005 », *Journal of the Economics of Ageing*, vol. 5, pp. 79-85.



Certaines dépenses de protection sociale sont aisément attribuables aux individus. C'est le cas des pensions de retraite. C'est le cas aussi des dépenses de santé, dont les profils par âge peuvent être construits en exploitant les Enquêtes sur la Santé et la Protection Sociale (ESPS 1992 et 1998) et l'Échantillon Permanent des Assurés Sociaux (EPAS 2000, 2002, 2004, 2006 et 2008). Mais le montant de nombreuses dépenses de protection sociale, principalement lorsqu'il s'agit de prestations en espèces, n'est connu qu'au niveau du ménage. Pour pouvoir constituer les profils par âge de ces transferts, il est donc nécessaire de faire des hypothèses sur le destinataire final de la prestation au sein du ménage. Par exemple, le montant des prestations familiales reçues par un ménage est alloué aux enfants (et non aux adultes) et est réparti de façon uniforme entre les enfants potentiellement bénéficiaires la prestation.

Pour en savoir plus, on pourra consulter le site des Comptes de Transferts Nationaux hébergé par l'INED : <http://ctn.site.ined.fr/>

Les Comptes de Transferts Nationaux permettent de remonter à 1979 et d'apprécier donc les évolutions des profils par âge de dépenses sur une trentaine d'années. Dans le graphique 4, nous avons reproduit l'évolution du poids des dépenses de protection sociale dans le PIB en distinguant trois groupes d'âge : les moins de 25 ans, les 25-59 ans et les plus de 60 ans. On présente les évolutions de deux façons : en raisonnant sur les dépenses de protection sociale au sens strict ou bien en incluant les dépenses publiques d'éducation. Dans les deux cas, le résultat est le même : le poids des dépenses de protection sociale affectées aux plus âgés a beaucoup augmenté ces trente dernières années tandis que les plus jeunes recevaient une part décroissante (hors éducation) ou stable (en incluant l'éducation) des dépenses. Ainsi, les dépenses de protection sociale dont bénéficient les plus de 60 ans passent de 11 % à 17,2 % du PIB entre 1979 et 2011 tandis que celles qui bénéficient aux moins de 25 ans passent de 4 % à 3,6 % sur la même période si l'on raisonne hors dépenses d'éducation et de 8,8 % à 8,6 % si l'on inclut les dépenses d'éducation.



**Graphique 4 : dépenses totales de protection sociale par groupe d'âge, en points de PIB**



Source : Comptes de Transferts Nationaux

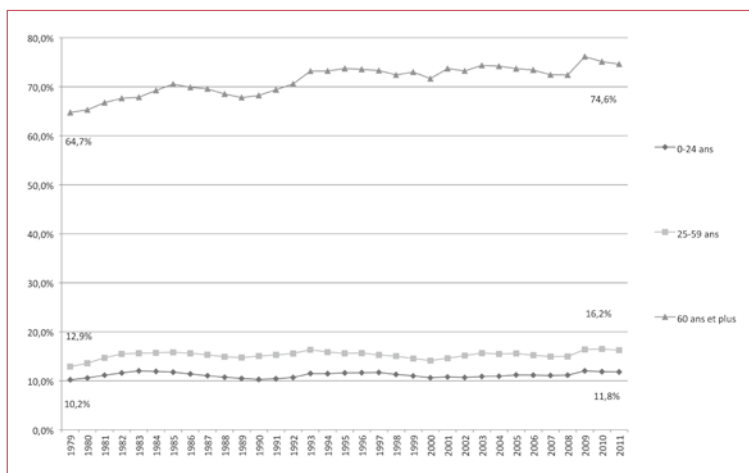
Si les dépenses de protection sociale destinées aux plus âgés ont augmenté beaucoup plus vite que celles destinées aux plus jeunes, il n'est pas évident en revanche que cette évolution soit d'abord due à une plus grande générosité de notre système de protection sociale à l'égard des premiers et au détriment des seconds.

## II- Mais chaque jeune bénéficie de dépenses qui sont restées relativement stables au cours des trente dernières années

Les tendances commentées précédemment, qui font masse des dépenses de protection sociale pour l'ensemble des individus d'un groupe d'âge, sont largement affectées par l'évolution dans le temps de la taille relative de ces groupes d'âge. Une autre façon d'envisager le problème est de raisonner au niveau individuel et d'observer la dépense moyenne de protection sociale dont

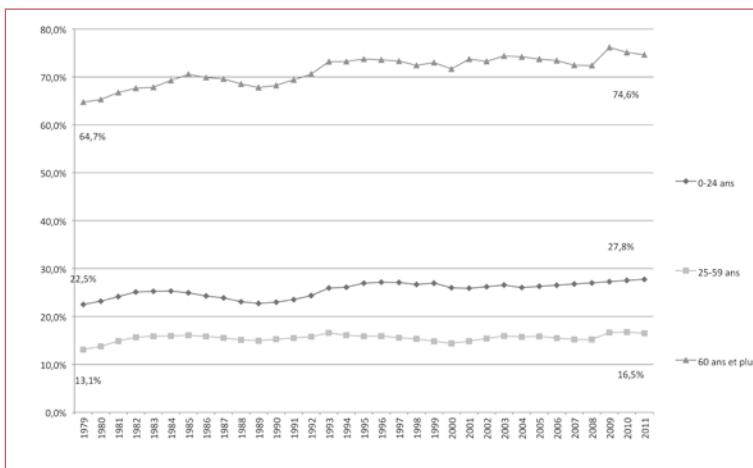
un individu d'un groupe d'âge donné bénéficié. Pour faciliter la comparaison dans le temps, on rapporte cette dépense moyenne au PIB par tête.

**Graphique 5 : évolution des dépenses individuelles moyennes de protection sociale hors éducation, rapportées au PIB par tête**



Le graphique 5 exclut les dépenses publiques d'éducation. Si la dépense moyenne dont bénéficie un individu de plus de 60 ans et plus est toujours nettement plus élevée que celle dont bénéficie un individu de moins de 25 ans, en revanche, cette dépense, rapportée au PIB par tête, a augmenté dans les deux cas de façon parallèle (+15 %) entre 1979 et 2011.

**Graphique 6 : évolution des dépenses individuelles moyennes de protection sociale y compris éducation, rapportées au PIB par tête**



Source : Comptes de Transferts Nationaux

Si l'on prend en compte l'éducation, la dépense moyenne dont bénéficient les moins de 25 ans est deux fois plus importante que si l'on s'en tient aux seules dépenses de protection sociale. Qui plus est, l'évolution de cette dépense moyenne est plus favorable puisque la croissance de cette dépense rapportée au PIB par tête n'est plus de 15 % mais de 23 %, croissance qui s'explique par la massification de l'enseignement et l'allongement de la durée des études.

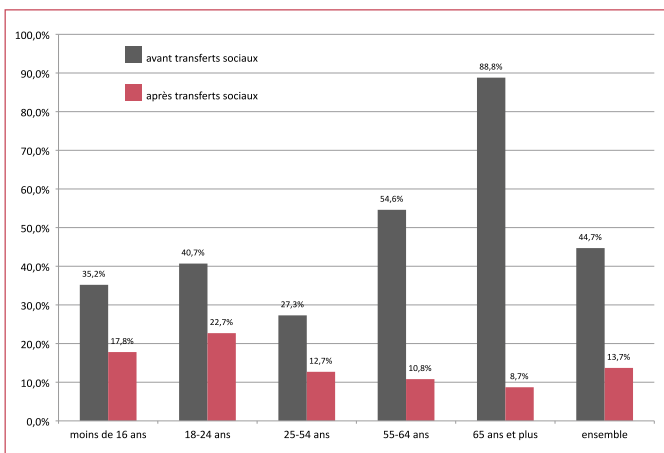
Il est toujours possible de juger que la protection sociale est trop généreuse à l'égard des plus âgés au détriment des plus jeunes dans la mesure où la dépense moyenne dont les premiers bénéficient reste très supérieure à celle dont bénéficient les seconds. Pour autant, il resterait à déterminer le critère d'équité permettant de décider quel serait le bon niveau de dépense pour les individus de chacune des deux classes d'âge, sachant que les dépenses destinées aux uns et aux autres répondent à des besoins qui, fondamentalement, ne sont pas de même nature. En tout état de cause, l'observation du niveau de dépense moyenne ces trente dernières années ne permet pas de conclure à une aggravation de la défaveur dont seraient victimes les plus jeunes, si défaveur il y a.

### III- Les difficultés des jeunes s'expliquent-elles par un défaut de protection sociale ?

L'un des objectifs de la protection sociale est de lutter contre la pauvreté. De fait, les dépenses sociales contribuent dans une large mesure à faire baisser le taux de pauvreté. Mais cette capacité de notre système de protection sociale à atténuer les phénomènes de pauvreté est assez différenciée selon les groupes d'âges que l'on considère.

Le graphique 7 présente ainsi pour 2013 le taux de pauvreté (au seuil de 60 % de la médiane des niveaux de vie), avant et après transferts sociaux, selon le groupe d'âge. On pourra certes objecter que pour des retraités, le taux de pauvreté avant transferts sociaux n'a pas grand sens, dans la mesure où les pensions de retraite constituent l'essentiel de leurs revenus. Il n'en demeure pas moins que si les transferts sociaux permettent de diviser par deux le taux de pauvreté monétaire des moins de 24 ans, celui-ci reste, après transferts, nettement plus élevé qu'il ne l'est chez les individus d'âge actif et a fortiori chez les plus de 65 ans.

**Graphique 7 : taux de pauvreté monétaire (au seuil de 60 % de la médiane des niveaux de vie) avant et après transferts sociaux, selon l'âge en 2013**



Sources : SILC – Eurostat



Alors que dans les années 1950 et 1960, la pauvreté touchait davantage les personnes âgées que les jeunes, ce n'est clairement plus le cas aujourd'hui. C'est une des raisons qui poussent certains à appeler notre système de protection sociale à investir davantage dans la jeunesse. Cet investissement ne passe pourtant pas nécessairement par davantage de prestations monétaires, mais plus certainement par davantage de services.

On manque ainsi sans doute de structures de prise en charge collective des jeunes enfants, qui favorisent tant leur socialisation que leur développement cognitif, surtout lorsqu'ils vivent dans des environnements sociaux et familiaux dégradés. Les travaux de l'économiste James HECKMAN<sup>7</sup> sur le « rendement » de l'investissement dans la petite enfance sont ainsi souvent cités à l'appui de cette proposition. Ils montrent en effet qu'une intervention est d'autant plus efficace qu'elle est précoce. Ils montrent aussi que le bénéfice des interventions précoces est plus grand pour les enfants qui vivent dans les environnements les moins favorisés.

Un autre secteur d'investissement social à l'intention des jeunes pourrait, logiquement, concerner notre système d'éducation. Celui-ci se caractérise en effet par l'importance des phénomènes de décrochage et de sorties sans diplôme. Bien sûr, il n'est pas certain, ici comme en d'autres domaines, que le remède passe nécessairement par davantage de moyens. Ces moyens, tant humains que financiers, ne semblent d'ailleurs pas avoir diminué au cours du temps. Selon le ministère de l'Éducation nationale, en France, la dépense moyenne par élève ou par étudiant a été globalement multipliée par 1,75 de 1980 à 2009 en euros constants. Elle a augmenté à tous les niveaux, le coefficient multiplicateur étant de 1,77 dans le premier degré, de 1,65 dans le second degré et de 1,41 dans l'enseignement supérieur<sup>8</sup>. Il n'en reste pas moins qu'en moyenne sur les années 2008, 2009 et 2010, 122 000 jeunes terminaient chaque année leur formation initiale sans aucun diplôme ou uniquement avec le brevet des collèges, soit 17 % des sortants du système éducatif.

Ces ratés de notre système de formation ne sont sans doute pas totalement étrangers à la très forte exposition des jeunes au chômage, même si cette surexposition s'observe dans l'immense majorité des pays de l'Union européenne. Le graphique 8 montre que le taux de chômage des jeunes, entre 1975 et 2013, a toujours été deux à trois fois supérieur à celui des 25-49 ans et que son niveau est beaucoup plus sensible aux changements de conjoncture que celui des plus âgés.

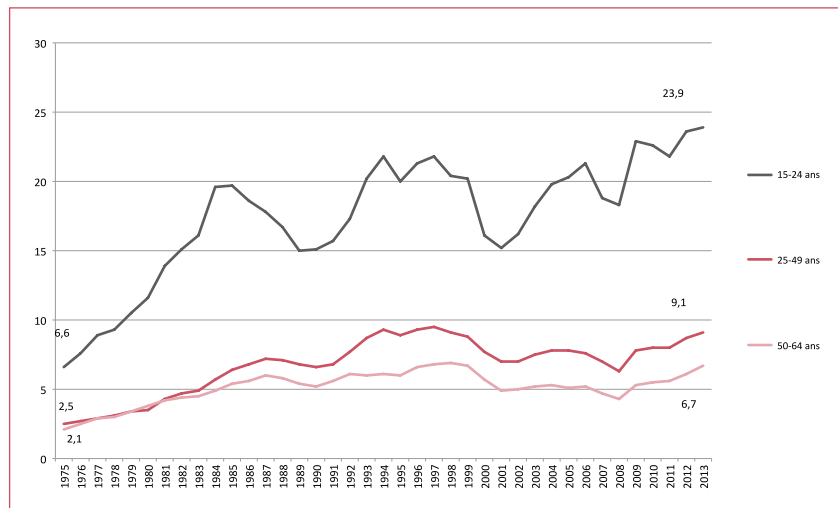
---

7 Heckman J. (2013), *Giving Kids a Fair Change*, Cambridge, MIT Press

8 Dalous J.-P., Jeljoul M. et Rudolf M. (2011), « La dépense par élève ou étudiant en France et dans l'OCDE », Note d'information, n° 11.15, octobre 2011.

## Graphique 8 : taux de chômage au sens du BIT par classe d'âge

Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus (âge courant).



Source : Insee, enquêtes Emploi 1975-2013. Données corrigées des ruptures de série en 2003 et 2013.

Par ailleurs, le développement des « formes particulières d'emploi », intérim et CDD notamment, touche en fait principalement les jeunes : en 2013, près de 90 % des salariés âgés de 25 à 49 ans étaient en contrat à durée indéterminée, alors que ce n'était le cas que de 46 % des salariés âgés de 15 à 24 ans (source enquête Emploi). La flexibilisation du marché du travail a donc été principalement réalisée en faisant jouer aux jeunes le rôle de variable d'ajustement.

Les difficultés rencontrées par les jeunes sont donc réelles. Si la pauvreté des mineurs peut effectivement être imputée à un défaut de protection sociale, tel n'est sans doute pas le cas du décrochage scolaire, des sorties sans diplôme ou de la surexposition des jeunes au chômage et aux emplois précaires. Sur ce dernier point, l'hypothèse d'un régime d'État-providence qui tend à protéger les « insiders » au détriment des « outsiders » semble effectivement la plus plausible. Mais la notion de régime d'État-providence déborde largement celle, plus restreinte, de protection sociale. Elle recouvre en effet non seulement tout le système de transferts publics (sociaux et fiscaux), mais aussi de nombreuses institutions, de l'école à l'entreprise, et l'ensemble des règles qui encadrent le fonctionnement du marché du travail, mais aussi de celui du logement ou encore du crédit.

## Conclusion

Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? Si l'on regarde les dépenses dont chacun bénéficie au titre de la protection sociale et a fortiori, si l'on y ajoute les dépenses publiques d'éducation, on ne peut pas dire que la générosité du système à leur égard se soit détériorée ces trente dernières années. Certes un individu jeune reçoit aujourd'hui nettement moins, au titre de la protection sociale, qu'un individu âgé, mais cela n'a rien de nouveau ni rien



de choquant puisque les besoins et les logiques de redistribution ne sont pas les mêmes. Hormis la question importante de la pauvreté infantile, il ne semble pas que la résolution des problèmes rencontrés par les jeunes passe par davantage de dépenses de protection sociale, sauf à adopter une définition très élargie de celle-ci. Il reste néanmoins que les jeunes d'aujourd'hui seront les actifs de demain et les retraités d'après-demain. Cette simple considération appelle à se demander si la générosité actuelle de la protection sociale vis-à-vis des plus âgés est bien soutenable à moyen terme. Les réformes successives de notre système de retraite devraient permettre de ramener dans les prochaines décennies la progression des dépenses de pensions à un niveau acceptable, au prix d'un décrochement du montant des pensions vis-à-vis des salaires, sous réserve toutefois qu'il y ait un minimum de croissance économique. Mais les dépenses de santé sont, elles aussi, appelées à augmenter d'ici 2060, de l'ordre sans doute de 2,5 à 3 points de PIB. Et il faudra encore financer la dépendance. Même si l'évolution du mode de financement de la protection sociale permet indirectement de mettre davantage à contribution les plus âgés, avec notamment le développement de la CSG, il apparaîtrait souhaitable et possible, compte tenu de leur niveau de ressources, d'exiger de leur part, et sans attendre, un effort financier plus important.

# Les jeunesses en France

## Entretien avec Olivier Galland, sociologue

Par **Julien DAMON**, Conseiller scientifique de l'EN3S



**Olivier GALLAND**, Directeur de recherche au CNRS, sociologue, travaille au Groupe d'étude des méthodes de l'analyse sociologique de la Sorbonne (GEMASS, Université Paris IV et CNRS)

### La jeunesse n'a rien d'unique. Qui sont les gagnants et les perdants du compromis générationnel à la française ?

Un clivage s'est effectivement creusé au sein de la jeunesse française. On aurait pu croire que l'élévation continue du niveau d'étude produirait un fort effet d'homogénéisation de la jeunesse française, aussi bien dans ses attitudes et ses valeurs que dans ses itinéraires socioprofessionnels. Cela s'est en partie produit, mais au sein d'un sous-ensemble de la jeunesse française, certes large, celui des jeunes qui poursuivent des études sanctionnées par un diplôme au moins au niveau du second cycle professionnel de l'enseignement secondaire. Tous les jeunes ayant atteint au moins ce niveau ne connaissent évidemment pas le même destin professionnel, mais lorsqu'on compare l'évolution de leurs taux de chômage à celui des jeunes qui sont restés en-deçà de ce niveau – c'est-à-dire ceux qui ont au mieux le brevet des collèges – on constate que la ligne de fracture se situe bien entre ces deux groupes de jeunes. En moyenne, un jeune titulaire d'un BEP est, du point de vue du taux de chômage (en niveau et en évolution depuis 1975), plus proche d'un diplômé du supérieur que d'un non diplômé. La situation de ces derniers n'a fait que se dégrader et n'a fait que s'éloigner du destin moyen des autres jeunes. Or, ces jeunes qui sortent du système éducatif sans diplômes restent nombreux, pas loin d'un jeune sortant sur cinq.

Bien sûr, tous les jeunes connaissent, au sortir des études, une période de transition instable faite de stages, de petits boulots, ou d'emplois temporaires. Mais elle se termine de façon très différente dans ces deux groupes de jeunesse. Chez les diplômés, en moyenne, ces premiers emplois instables s'apparentent plutôt à un marchepied vers l'emploi stable. Chez les non diplômés, elle prend beaucoup plus souvent la forme d'une trappe à pauvreté. En outre, il y a en France une sorte de compromis générationnel implicite favorable aux diplômés. En France, le marché du travail est fortement clivé entre les CDI protecteurs et les CDD. Mais les jeunes diplômés bénéficient d'un très fort soutien de leurs parents, à la fois matériel et affectif, qui leur permet de patienter jusqu'à ce qu'ils parviennent à se stabiliser. Les non diplômés issus évidemment de familles plus souvent défavorisées sont de facto moins soutenus (en dehors du fait qu'ils sont hébergés par leurs parents) tout simplement parce que leurs parents ont moins de moyens.



## Quel bilan faites-vous des annonces et orientations politiques depuis 2012 ?

Le bilan n'est pas brillant. Pour des raisons électorales, François HOLLANDE a voulu adresser un message simple et global à la jeunesse et lui proposer des solutions qui semblaient répondre immédiatement à ses difficultés : essentiellement les emplois aidés dans le secteur non marchand. Or tous les experts le savent, une récente étude de la DARES vient de le confirmer – et les conseillers de François HOLLANDE ne devaient pas l'ignorer – cet instrument n'est pas efficace en termes de retour à l'emploi dans le secteur marchand. Au mieux cette solution n'était qu'un palliatif en attendant un hypothétique retournement de la conjoncture, au pire elle risquait d'éloigner encore plus les jeunes bénéficiaires du marché du travail réel (si on ne lui associe pas un solide programme de formation, ce qui semble malheureusement rarement le cas).

Le fonctionnement de l'école et du marché du travail sont les deux causes structurelles majeures des difficultés spécifiques que rencontrent les jeunes Français pour accéder à l'emploi en gardant bien sûr à l'esprit qu'on raisonne ainsi à état donné de la conjoncture. Sans croissance, le taux de chômage restera élevé. Mais le point fondamental est que, quelle que soit la conjoncture, le taux de chômage des jeunes Français reste plus élevé que celui d'autres jeunes Européens et deux fois et demi à trois fois plus élevé que celui des adultes. Les appels incantatoires à la croissance qu'on entend si souvent ne servent à rien pour réduire ce handicap structurel dont souffrent les jeunes Français.

Un programme en faveur des jeunes aurait donc dû s'attaquer de front à ces deux questions qui freinent l'accès des jeunes à l'emploi et maintiennent les plus défavorisés dans des trappes à chômage et à pauvreté : l'échec scolaire et le fonctionnement dual du marché du travail. Concernant ce dernier point, majeur, le programme du candidat socialiste était muet et, malgré les exhortations du dernier prix Nobel d'économie en faveur du contrat de travail unique on voit bien que rien ne sera fait en ce sens. Sur ce plan et sous réserve d'inventaire, Mateo RENZI a été plus courageux.

L'éradication de l'échec scolaire aurait dû être portée au rang de grande cause nationale par un programme de réformes en faveur des jeunes. 140 000 d'entre eux, près d'un sur cinq, sortent chaque année du système éducatif initial sans diplôme. Dans un pays comme la France qui fétichise la certification scolaire, cela représente pour ces jeunes un terrible handicap et un stigmate qui en fait des parias de la République. Au lieu d'inscrire cet objectif en tête de son agenda politique, l'équipe arrivant aux responsabilités en 2012 a préféré adhérer à la rhétorique conservatrice des moyens (plus de postes) pour donner satisfaction aux syndicats d'enseignants. Sur le plan des réformes, le ministre fraîchement nommé, s'est engagé sur la question, relativement mineure, des rythmes scolaires, qui a fini par épuiser toute son énergie réformatrice. Najat VALLAUD-BELKACEM a engagé une réforme du collège plus intéressante, notamment sur le plan de l'autonomie des établissements, même si



elle reste très timide. Mais à ce stade du quinquennat, il est bien tard pour enclencher une dynamique entraînant tous les acteurs. Ces réformes ne bénéficient plus de l'élan politique qui suit une élection présidentielle. Elles restent relativement modestes et leur succès très incertain.

## Quel rapport les jeunes entretiennent-ils avec la république et ses valeurs ?

Les jeunes ne sont pas des extraterrestres. Un des résultats importants des enquêtes que nous avons menées sur les valeurs est de montrer un fort mouvement de convergence des valeurs en fonction de l'âge. Aujourd'hui, plus grand-chose ne séparent les valeurs des personnes ayant entre 18 et 60 ans. Il y a 30 ans le clivage se faisait plutôt entre les moins et les plus de 40 ans. Ce mouvement de convergence s'explique par deux évolutions concomitantes. Tout d'abord, les adultes actuels sont les anciens jeunes des années 60, ceux qui ont initié la révolution des mœurs et il garde, tout en vieillissant, quelque chose de cette humeur libertaire. Quant aux jeunes, tout en adhérant eux-mêmes à l'individualisation des valeurs – le fait de considérer que chacun doit être libre d'orienter sa vie privée comme il l'entend – ils sont néanmoins, sur certains points, un peu plus « traditionnels » que les jeunes des années 60-70. Ils adhèrent à l'autorité, ils croient à la fidélité dans le couple, ils ont perdu cette humeur anti-institutionnelle et anti-autoritaire des années 60. Au fond, ils ont évolué comme la société elle-même.

Par contre, ils sont sans doute plus éloignés des adultes sur le plan culturel. Un clivage s'est creusé entre la culture des humanités, celle que veut délivrer l'école et celle à laquelle adhèrent les parents des classes moyennes et supérieures, et la culture adolescente. Cette culture adolescente plus interclassiste qu'elle ne l'était autrefois, une culture communicationnelle et une culture de l'apparence, est évidemment très éloignée de la culture scolaire et le fossé ne fait que s'agrandir. Les jeunes ne rejettent pas l'école mais ils n'adhèrent pas non plus au programme culturel que celle-ci veut dispenser. Ils font leur métier d'élèves sans plus. Des grandes valeurs comme la laïcité que l'école veut mettre au fronton des établissements ne signifient sans doute pas grand-chose pour eux.

## Qu'en est-il du cas particulier des jeunes musulmans ?

Sur le plan économique et social, les choses sont assez claires. De nombreux travaux de sciences sociales ont montré que les jeunes d'origine étrangère subissaient des discriminations à l'embauche. À diplôme égal, il est plus difficile pour un jeune Français d'origine algérienne ou marocaine de se faire recruter que pour un jeune d'ascendance française. Toutefois, il s'agit surtout d'une barrière à l'entrée. Une fois qu'ils sont embauchés, les jeunes d'origine étrangère ne semblent pas être pénalisés sur le plan de la rémunération et de l'avancement.

Il est très difficile, dans l'état actuel des connaissances, de mesurer l'impact de ces pénalités ethniques sur le sentiment d'appartenance des jeunes d'origine étrangère et plus encore sur les jeunes de confession musulmane. La pente facile de lecture des événements tragiques que l'on a connus à Charlie Hebdo et à l'épicerie Hyper Cacher serait d'y voir un lien direct avec ces discriminations. Mais les sciences sociales ont besoin d'éléments plus solides que des impressions pour étayer une conviction. Or, malgré de grandes enquêtes sur les populations



immigrées (comme l'enquête Territoires et origines, dite TeO, de l'INED et de l'INSEE) on est aujourd'hui dans l'incapacité de produire ces éléments de preuve.

La question qui se pose et à laquelle on ne sait pas répondre aujourd'hui est celle de la taille du « halo » qui entoure les comportements plus extrémistes. Ce halo est-il inexistant et le phénomène se réduit-il au noyau de jeunes fanatisés de la même manière que pourraient l'être des jeunes embrigadés par des sectes ? Ou bien s'il existe, est-il de 1 %, 10 %, 20 % et à quel degré chacun de ces cercles concentriques adhère-t-il aux thèses les plus extrêmes ? Ces questions, dans l'état actuel des connaissances, nous sommes incapables d'y répondre. On dispose bien entendu d'enquêtes monographiques comme celle réalisée par Gilles KEPPEL sur les banlieues de la République, qui montrait une intensification des pratiques religieuses et un mouvement de « réislamisation culturelle ». Mais quelle est l'ampleur du phénomène et surtout quelle est sa véritable nature ? Ne correspond-il qu'à une sorte de réassurance identitaire ou est-il associé à la montée d'une radicalité qui aboutirait in fine à rejeter les valeurs républicaines ? Il n'y a pour le moment pas de réponses scientifiquement solides à ces questions.

La raison principale en est que les enquêtes menées sur ces questions sont presque entièrement organisées autour d'une conception victimaire de la population immigrée. Cette orientation a, bien sûr, des justifications solides, les immigrés sont bien discriminés, notamment sur le marché du travail, on l'a dit. Il n'est donc pas très étonnant de constater avec TeO que plus de 30 % des immigrés d'origine maghrébine et près de 40 % de leurs descendants déclarent avoir subi des discriminations au cours des cinq dernières années. Mais l'enquête ne permet pas d'apprécier à quel point ce sentiment de victimisation peut se muer en rejet de la société et en radicalité religieuse ou politique. Les sciences sociales françaises restent très réticentes à aborder de plain-pied la question des appartenances ethnico-religieuses. Cette question reste pour elles un angle mort.

## Inégalités et entrée dans l'âge adulte : éclairage sur la situation des jeunes vivant en France

Et par **Yaëlle AMSELLEM-MAINGUY**, chargée d'études et de recherche à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, membre associée au CERLIS (UMR CNRS 8070)

Par **Patricia LONCLE-MORICEAU**, enseignante-chercheuse à l'École des hautes études en santé publique, Titulaire de la Chaire de recherche sur la jeunesse, membre du CRAPE (UMR CNRS 6051)



**Yaëlle AMSELLEM-MAINGUY** est chargée d'études et de recherche à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), membre du Centre de recherche sur les liens sociaux (CERLIS, UMR 8070) spécialisée en sociologie de la jeunesse, de la santé et de la sexualité. Elle a notamment publié avec Joaquim TIMOTÉO : Atlas des jeunes en France aux éditions Autrement (2012).



**Patricia LONCLE** est enseignante et chercheuse en sociologie et en sciences politiques à l'École des hautes études en santé publique de Rennes, elle est rattachée au Centre de recherches sur l'action politique en Europe (UMR 6051). Elle est titulaire de la Chaire de recherche sur la jeunesse et co-responsable de la coordination du projet Partispace (Spaces and styles of participation. Formal, non-formal and informal possibilities of young people's participation in European cities) (projet Horizon 2020). Patricia.loncle@ehesp.fr • EHESP avenue du Professeur Léon Bernard • 35 043 RENNES cedex • 02 99 02 28 55

Depuis plus d'une vingtaine d'années, les sociologues de la jeunesse des pays occidentaux portent un vif intérêt aux transitions des jeunes vers l'âge adulte et aux inégalités qui les traversent. Dans ces pays, les jeunes expérimentent en effet des parcours de transition dont les incertitudes multiples (allongement du temps de la jeunesse, déconnexion des seuils d'entrée dans l'âge adulte, transitions non linéaires et réversibles, multiplication des risques sociaux...) n'ont fait que croître au cours des dernières décennies (BECK, 1992 ; CASTEL, 2003 ; GALLAND, 2004 ; WALTHER, 2006).

L'une des particularités de cette phase de la vie, en ce qu'elle peut être considérée comme un processus particulièrement sensible aux changements de statuts et aux événements imprévus (BECQUET et BIDART, 2013), tient au fait qu'elle est remarquablement sensible à l'influence des inégalités au sens large. Inégalités individuelles, d'une part, liées aux situations sociales, culturelles et familiales des individus et à leurs capacités à faire face aux demandes sociales. Les analyses qui tentent de déconstruire ce versant des inégalités se centrent généralement sur l'influence des positions sociales des individus sur leur parcours et sur les capacités de ces derniers à se démarquer ou non de ces positions sociales initiales en étudiant différents facteurs comme l'influence des parents, des autres significatifs, des groupes de pairs, de l'engagement civique ou politique, etc. (EVANS, 2002 ; BIDART, 2008).



Inégalités structurelles, d'autre part, qui pèsent sur les transitions individuelles et qui peuvent favoriser ou au contraire entraver les parcours de vie fabriquant des systèmes de prise en charge ou des régimes de transition (WALTHER, 2006 ; VAN DE VELDE, 2008). C'est sur ce second point que se focalise l'article en analysant l'imbrication des inégalités structurelles qui affectent les transitions des jeunes Français vers l'âge adulte. Le cas de la France est à la fois assez classique en Europe (taux de réussite scolaire et de chômage moyens, assez bons indicateurs de santé de la population jeunes, accès au logement autonome relativement rapide, mise en couple et accès à la parentalité plutôt facilités) et préoccupant à plusieurs égards (système scolaire élitiste, taux assez élevé de décrochage scolaire, chômage persistant des jeunes non diplômés, multiples formes de discrimination, notamment à l'égard des jeunes issus de l'immigration, mauvais état de santé des jeunes les plus vulnérables, mauvaise couverture sociale des jeunes pour lesquels le soutien familial fait défaut) (TIMOTEO, LABADIE, 2015). Cette situation, qui apparaît largement comme le résultat du système d'État-providence français et des situations sociales et économiques du pays, semble donc stimulante à analyser.

Cet article propose de s'intéresser aux inégalités structurelles qui touchent les jeunes femmes et les jeunes hommes en France, tant celles-ci sont le reflet de l'imbrication des inégalités territoriales économiques et sociales entre les jeunes mais aussi entre les jeunes et le reste de la population. Il s'agira d'analyser les contenus et les effets des politiques publiques destinées aux jeunes, notamment dans leur déclinaison territoriale. Pour comprendre au mieux les enjeux, on se focalisera d'abord sur les inégalités sociales et géographiques qui touchent les jeunes : les niveaux de vie et les structures démographiques de la population, les taux d'activité et de chômage, les inégalités scolaires et l'influence du poids du diplôme sur les transitions vers l'âge adulte. Puis on s'intéressera à la manière dont les politiques publiques qui s'adressent à la jeunesse sont orchestrées et mises en œuvre en France et aux inégalités qui en découlent en termes d'aménagement du territoire ou d'accès aux services publics.

## **I- Les jeunes face aux inégalités sociales et géographiques**

La population des jeunes vivant en France est traversée de nombreuses formes d'inégalités sociales qui se combinent avec des territoriales qui reflètent la structuration plus générale de la population française (LABADIE, 2012 et LABADIE 2014). De manière à replacer la situation de la jeunesse dans un contexte plus large, nous nous attacherons ici à présenter les inégalités intra et intergénérationnelles.

### **I.1/ Les inégalités intra et intergénérationnelles**


Les effets des inégalités sociales constituent sans doute le point le plus ancien des débats en sociologie de la jeunesse. De nombreux travaux de recherche se sont intéressés à la fois aux inégalités intra et intergénérationnelles et ont permis de montrer le poids déterminant et durable de ces phénomènes sur les transitions des jeunes vers l'âge adulte (CHAUVEL, 2002 ; LABADIE, 2012 ; PEUGNY, 2013). Parmi les différentes

inégalités qui touchent les jeunes, les questions scolaires et d'emploi sont sans doute les plus travaillées tant elles ont des effets centraux sur les parcours de jeunes.

Comparativement à d'autres pays européens, le rôle de l'école sur les parcours des individus est extrêmement présent en France (VAN DE VELDE, 2008) malgré de multiples tentatives en politiques publiques pour réduire le poids des inégalités sociales face à l'éducation (voir, par exemple les travaux en sociologie de l'éducation de : DURU-BELLAT et VAN ZANTEN, 2009 ; DUBET, 2010). L'école reste en partie responsable des inégalités d'apprentissage même si ces dernières résultent également des inégalités entre les familles, dotées de ressources très inégales pour répondre aux attentes de l'institution scolaire. Ainsi, 90 % des enfants d'enseignants observés en sixième en 1995 ont obtenu le bac environ sept années plus tard, contre 40,7 % des enfants d'ouvriers non-qualifiés (Note d'information - DEPP - N°10.13 - septembre 2010). Les baccalauréats généraux, technologiques et professionnels, qui n'ont pas la même valeur sur le marché des diplômes, ne permettent pas d'accéder aux mêmes formations de l'enseignement supérieur ni – par définition – aux mêmes emplois. Rapporté à l'ensemble d'une génération, le poids de l'apprentissage a progressé depuis 1993 plus fortement pour les garçons que pour les filles. Les filles s'orientent moins souvent vers la voie professionnelle après le collège et investissent un éventail beaucoup moins large de spécialités. En 2011-2012, les apprenties représentent ainsi 3,6 % de la population des filles âgées de 15 à 19 ans contre 9,4 % des garçons du même âge.

Depuis la fin des années 1970, la France comme de nombreux autres pays européens, est touchée par un phénomène de chômage massif des jeunes. Plus élevé chez les plus jeunes, le chômage est pourtant plus durable chez leurs aînés : 56,6 % des chômeurs de plus de 50 ans recherchent un emploi depuis plus d'un an et 34,9 % depuis plus de deux ans (contre respectivement 27,2 % et 10,2 % pour les 15-24 ans). Parmi les 2,1 millions de 15-24 ans en emploi en 2012, près d'1 sur 10 est en situation de sous-emploi (9,8 %) et un salarié sur trois (33,8 %) occupe un emploi temporaire (intérim ou contrat à durée déterminée). Ces proportions sont nettement plus élevées que celles observées sur l'ensemble des personnes en emploi (respectivement 5,3 % et 11,8 %) (INSÉE, 2012).

Entre les jeunes, les situations ne sont pas équivalentes, entre ceux qui possèdent un diplôme et les autres, mais aussi selon le sexe. En effet, le diplôme continue de protéger du chômage (VAN DE VELDE, 2008) et, plus le diplôme est élevé, plus le taux de chômage est faible. Les trois quarts des jeunes sortis avec un Master en 2007 ont eu un emploi durable contre la moitié des titulaires d'un CAP ou BEP. Les jeunes non diplômés sont plus exposés à un accès différé à l'emploi et concernés par le chômage : 25 % contre 15 % pour ceux qui ont un CAP. Dans ce contexte, les missions d'intérim et les contrats aidés marquent les débuts de vie active de 55 % des non-diplômés et 25 % de ceux qui ont un niveau Licence (bac +3). Il y a un risque certain pour les jeunes de s'installer dans une précarité durable, sorte de travailleur *hard discount* (à peine 30 % de jeunes accèdent directement au CDI lors de leur entrée sur le marché du travail) (AMSELLEM-MAINGUY, TIMOTEO, 2012). Les disparités liées au sexe montrent que le taux de chômage des jeunes hommes a dépassé celui des jeunes femmes. Ceci s'expliquerait essentiellement par le fait que les hommes sont plus présents dans les secteurs exposés et recourent beaucoup à l'intérim (bâtiment, industrie), tandis que les femmes sont



plus présentes dans le secteur tertiaire et mieux protégées car plus diplômées. Mais c'est un avantage relatif : les conditions d'emploi et de rémunération des femmes restent en deçà de celles des hommes.

Du fait des phénomènes de chômage et des formes de travail précaires que nous venons d'évoquer, les jeunes Français apparaissent particulièrement exposés au risque de pauvreté. Ainsi, comme le montre l'enquête Emploi en 2013, en France, 15 % des jeunes de 15 à 29 ans ne sont ni en emploi ni en formation (NEET<sup>1</sup>) : parmi les jeunes de 15 à 29 ans faisant partie du groupe des NEET, 51 % sont au chômage au sens du BIT, tandis que 49 % sont inactifs. Les jeunes femmes sont davantage sans emploi et sans formation que les jeunes hommes (13,4 % des hommes et 16,6 % des femmes en 2013). Cela tient à la plus forte inactivité féminine à des âges où la présence de jeunes enfants est fréquente. Par contre, les jeunes femmes sont moins souvent des chômeurs ne suivant pas de formation que les jeunes hommes. La part des jeunes ni en emploi, ni en formation, ni en études (NEET) a nettement augmenté entre 2008 et 2009, avec la crise économique. Dans le même temps, la proportion de chômeurs parmi les NEET a augmenté encore plus fortement.

## **I.2/ Les inégalités géographiques en termes de répartition des jeunes et de niveaux de vie**

En France, comme dans la plupart des pays européens, les territoires font face à des variations de richesse, d'accessibilité, de structure démographique particulièrement importantes. Si l'on n'observe peut-être pas autant de disparités régionales qu'entre l'Italie du Sud et du Nord ou l'Allemagne de l'Ouest et celle de l'Est, les situations de pauvreté des populations vivant en France sont inégalement réparties sur le territoire. « Souvent, les pauvres n'ont plus les moyens de se loger au cœur embourgeoisé de la plupart des villes de France. On trouve les quartiers les plus précaires d'habitat social en banlieue, plus ou moins proches du centre en fonction de la taille de la ville, puis des banlieues très inégales, plus ou moins favorisées et enfin une baisse du revenu dans les campagnes éloignées » (Rapport, Observatoire des inégalités, 2014). Pourtant on sait que l'environnement social du lieu de résidence, du quartier, a une influence forte sur la qualité de vie des habitants (CHAUVIN, PARIZOT, 2007). Comme l'affirme Laurent DAVEZIES<sup>2</sup> : « L'inégalité territoriale n'est pas seulement l'expression sur le territoire de l'inégalité sociale, dit autrement, un simple effet. C'est aussi une cause : l'inégalité spatiale procède des dynamiques territoriales à l'œuvre : de la « métropolisation », de la périurbanisation, au-delà de l'étalement urbain (2004, cité par CORTESERO, 2014, p. 20).

Les effets de contextes sont importants : indépendamment des caractéristiques individuelles, le fait de résider dans une zone rurale isolée, dans un territoire d'outre-mer ou dans un quartier où se cumulent les difficultés économiques et sociales ou

---

1 La Commission européenne a adopté en 2010 un nouvel indicateur pour appréhender l'insertion des jeunes : tenant compte à la fois de leur insertion professionnelle mais aussi sociale. Cet indicateur a été dénommé « NEET ». Il mesure la part des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation, que cette dernière soit initiale ou non, parmi l'ensemble des jeunes pour une tranche d'âge considérée

2 Prix EN3S 2014, pour son ouvrage.

encore dans un quartier à faible mobilité résidentielle augmente significativement les difficultés sociales. Parmi celles-ci, on peut citer le risque d'une dégradation de l'état de santé (DEBRAND et al., 2012) ou bien encore d'échec scolaire. À cela s'ajoute le fait d'habiter en zone d'habitat social, en « quartier difficile », apparaît pénalisant pour les jeunes qui y résident : le stigmate du quartier rejaillit sur les habitants en particulier les jeunes vis-à-vis desquels s'exercent des formes de discrimination (à l'embauche ou encore au logement). Mais également parce que, les jeunes des quartiers étant plus qu'ailleurs des jeunes issus des « minorités visibles », le stigmate territorial va être prolongé par un stigmate « ethnique ». L'inégalité subie est économique, symbolique et identitaire (CORTESE, 2012, p. 163).

## II- Les jeunes en butte aux inégalités engendrées par l'action publique


À cela s'ajoutent les inégalités qui découlent de la structuration et de l'ordonnement des politiques publiques s'adressant à la jeunesse d'une part et d'autre part, les inégalités issues des difficultés d'accès aux services publics.

### II.1/ Les caractéristiques de l'action publique adressée aux jeunes

Les politiques publiques adressées à la jeunesse<sup>3</sup> comportent au moins six caractéristiques qui permettent d'affirmer qu'elles disposent d'une faible envergure, ce qui contribue à renforcer les inégalités sociales. Les politiques publiques adressées à la jeunesse sont aujourd'hui éclatées entre tous les niveaux de décision : de la commune à l'Europe, tous les échelons développent des politiques de jeunesse, de manière obligatoire ou optionnelle. Elles apparaissent dispersées, notamment entre financeurs. Du fait des deux premières caractéristiques, les politiques adressées à la jeunesse se révèlent peu lisibles : pour comprendre comment elles fonctionnent à une échelle donnée d'un territoire, il faut reconstituer *a posteriori* ce qui compose les actions s'adressant à la jeunesse et identifier un nombre extrêmement important d'acteurs, placés dans des institutions et des structures nombreuses et ne travaillant pas nécessairement les unes avec les autres. Ceci conduit à la quatrième caractéristique de ces politiques : elles souffrent de faiblesse de conception. Même si la situation s'est quelque peu améliorée au cours des dernières années, il est encore rare de pouvoir trouver, dans les collectivités locales et à l'échelon national, des documents de référence qui fixent le cadre d'intervention des institutions et des opérateurs de terrain et qui soient réellement mis en œuvre.

Ces difficultés sont renforcées par une sixième caractéristique : ces politiques publiques qui s'adressent à la jeunesse apparaissent fortement inégales d'un territoire à l'autre, qu'il s'agisse de politiques obligatoires et *a fortiori* de politiques optionnelles. Pour exemple, dans une étude sur la décentralisation du Fonds d'aide aux jeunes (FAJ), nous avons ainsi montré en 2008 (LONCLE et al.) que les inégalités liées à la mise en œuvre de ce dispositif étaient liées à plusieurs facteurs. Tout d'abord, les budgets accordés par les Conseils généraux pour le fonctionnement de ce fonds n'étaient pas proportionnels au nombre de jeunes présents dans le territoire. Ensuite, l'articulation entre le Fonds et les autres politiques de jeunesse de ces institutions n'était pas toujours présente (le FAJ étant tour à tour un instrument prenant corps dans une politique plus ambitieuse ou bien

<sup>3</sup> Dans les politiques publiques s'adressant à la jeunesse nous englobons l'ensemble des actions publiques destinées aux jeunes quel que soit le secteur d'action publique (social, de santé, éducation, logement, culture...) et l'échelle territoriale (nationale, régionale, locale...) ainsi que les actions étatiques, celles des collectivités territoriales ou encore celles émanant des institutions paritaires comme les Caisses d'allocations familiales.



un outil isolé sans grande capacité de changement des trajectoires des jeunes). De plus, l'intérêt porté par les élus et les services départementaux à ce dossier était très variable : certains départements avaient retravaillé le règlement intérieur du FAJ, d'autres l'avaient confié ou pas à un agent disposant d'une marge de manœuvre pour développer des actions stratégiques autour de ce dispositif. Enfin, les critères d'attribution du Fonds étaient très hétérogènes : dans certains cas, le dispositif était envisagé comme une façon de faciliter l'insertion sociale de jeunes très exclus, dans d'autres comme un outil pour soutenir l'insertion professionnelle de jeunes proches de l'emploi mais rencontrant des difficultés économiques. L'addition de tous ces facteurs conduisaient certains départements à une gestion ambitieuse et bien coordonnée de ce Fonds et d'autres à une organisation minimaliste. Ces constats sont indéniablement préoccupants lorsque l'on sait que le FAJ est supposé toucher les jeunes les plus exclus et constituer à maints égards le dernier filet de sécurité dans des situations sociales très aigües.

Les disparités territoriales des politiques adressées à la jeunesse sont dépendantes de facteurs liés aux systèmes locaux d'action publique (LONCLE, 2011). Les raisons des inégalités qui traversent les systèmes sont multiples. On peut évoquer les traditions d'intervention publique des territoires et leurs implications sur le fonctionnement de ces derniers. Un autre facteur est l'investissement variable d'élue(s) influent(e)s sur les questions de jeunesse, de l'existence d'expert(e)s susceptibles de porter les dossiers devant les décideurs et de les faire valider par ces derniers. La plus ou moins importante présence d'associations qui pourront servir d'aiguillon pour le développement d'initiatives ou bien de « liant » entre les institutions des différents niveaux d'intervention et enfin, la qualité des réseaux d'acteurs présents dans les territoires joue également beaucoup. Sur ce dernier point, au-delà des difficultés précédemment énoncées, ces politiques fragiles peuvent parfois comprendre une certaine envergure grâce au développement d'actions partenariales, cohérentes du point de vue des besoins des jeunes. Du fait des fonctionnements différenciés des systèmes locaux d'action publique, les dispositifs territoriaux en faveur de la jeunesse présentent des profils très différents d'un territoire à l'autre et induisent des systèmes d'aide et d'accompagnement très disparates.

## **II.2/ Les jeunes et les inégalités d'accès aux services publics**

Ces inégalités liées aux politiques publiques entraînent des inégalités d'accès aux services publics qui touchent l'ensemble de la population française mais qui sont plus contraignantes pour les jeunes que pour les autres catégories de population dans la mesure où ces derniers disposent de moins de mobilité individuelle en termes de déplacements et qu'ils sont contraints par des mesures publiques comme la carte scolaire. De plus, les inégalités d'accès aux services accentuent les inégalités sociales mentionnées plus haut.

Ainsi, les limites qui pèsent sur la mobilité des jeunes sont essentielles du point de vue des analyses en termes d'inégalités : ne pas posséder le permis de conduire limite




l'accès au marché du travail ; ne pas disposer de moyen de transport peut contraindre les choix d'orientation des jeunes aux seules offres de formation de proximité sans relation nécessaire avec leurs projets personnels. Ce déficit de mobilité concourt à de fortes inégalités qui opposent urbains et ruraux et les catégories sociales entre elles. D'un côté on trouve une jeunesse très agile, disposant d'une certaine appétence et d'une culture de la mobilité, avec les moyens de la rendre effective ; de l'autre, une jeunesse « décrochée » pour laquelle les freins sociaux et matériels à la mobilité sont forts ; entre les deux, une jeunesse « contrainte » voire « repliée », manquant de solutions ou de moyens et privilégiant les circuits courts.

Un autre exemple marquant est celui de l'accès aux structures de soins : ces inégalités territoriales peuvent être assez complexes, avec d'une part la situation de « désert médical » qui équivaut souvent à une double peine, dans la mesure où les habitants des zones peu denses ont souvent des niveaux de vie bas, et d'autre part les habitants des ZUS qui ont des revenus parfois très bas et qui sont également confrontés aux difficultés d'accès aux soins malgré la densité de leur agglomération de résidence (BECK, AMSELLEM-MAINGUY, 2012). Même si le non-recours aux soins ou le report de soins n'est pas nécessairement vécu ni perçu par les personnes concernées comme un « problème » ou un « risque », les enquêtes montrent que les jeunes sont nombreux à reporter ou renoncer à leurs soins. Les inégalités les plus fortes concernant le renoncement aux soins concernent les soins dentaires et ophtalmiques. Le renoncement aux soins apparaît par ailleurs corrélé à l'implantation géographique de professionnels pratiquant des honoraires libres, avec des écarts de tarifs parfois considérables d'un département à l'autre.

Concernant le système scolaire, on peut se référer par exemple aux travaux de Pierre MERLE qui ont bien montré à quel point les établissements placés dans les quartiers classés dans les zones des politiques d'éducation prioritaire, malgré les moyens supplémentaires qui y étaient affectés, subissaient de multiples formes de ségrégations contribuant à renforcer les inégalités scolaires : du fait du stigmate associé à ces établissements, on a pu constater d'une part une diminution des effectifs scolaires des élèves des classes moyennes et aisées, et d'autre part une augmentation du taux de mutation des professeurs. Par ailleurs, comme le montre l'auteur, la politique d'assouplissement de la carte scolaire n'a cessé depuis vingt-cinq de favoriser un recul de la mixité scolaire (MERLE, 2012, p. 70).

## Conclusion

Il importe donc d'insister sur l'imbrication des inégalités structurelles qui touchent les jeunes et qui affectent durablement leur transition vers l'âge adulte. On voit en effet que les inégalités sociales tendent à se superposer avec les inégalités engendrées par l'intervention publique et que cette rencontre de phénomènes contribue à creuser encore davantage les écarts de situation entre les jeunes et ce, de manière de plus en plus marquée au cours de la vie. Marie DURU-BELLAT et Agnès VAN ZANTEN (2009) font une démonstration éloquent de cette accentuation progressive des inégalités scolaires au cours de la vie des individus. Cependant, on l'a compris, les inégalités revêtent des formes multiples et touchent toutes les sphères sociales (niveau de vie, scolarité, santé, emploi...). À partir des domaines analysés, deux dimensions méritent d'être interrogées. La première dimension concerne l'influence potentielle de l'action publique sur la réduction des inégalités. En ayant à l'esprit l'ensemble des plans de politiques sociales au



sens large développés depuis les années 1980 pour tenter de corriger ces inégalités structurelles ainsi que les statistiques internationales mises en évidence par François DUBET (2010), nous devons sans doute minimiser quelque peu notre propos et garder en tête le fait que les stratégies publiques (françaises pour le cas qui nous occupe) de réduction des inégalités des places permettent quand même sans doute de réduire un peu l'impact des inégalités sociales de situation. De ce point de vue, on peut s'interroger sur le point de savoir si les tendances récentes à privilégier les perspectives néolibérales et les approches en termes d'égalité des chances dans l'action publique (DURU-BELLAT, 2014) ne vont pas contribuer à renforcer encore les effets des inégalités sociales. La seconde dimension invite à s'intéresser aux individus et à leur « agentivité »<sup>4</sup> comme élément de réduction possible des inégalités sociales. En effet, si les facteurs structurels apparaissent particulièrement puissants du fait de leur capacité à influencer sur les transitions individuelles, les personnes ne sont pas totalement démunies et impuissantes par rapport à ces effets de structure. À partir de l'exemple des trajectoires éducatives des élèves défavorisés en Europe, nous avons ainsi pu démontrer que, dans une certaine mesure, et en s'appuyant sur leur entourage (leurs parents, leurs amis, des autrui significatifs – enseignants ou professionnels de la jeunesse en particulier), certains jeunes pouvaient en partie faire face aux inégalités structurelles et déployer des parcours correspondant à leurs aspirations. Bien sûr, le cas de la France, en ce que l'action publique contient une acception particulièrement linéaire des parcours individuels est sans doute moins favorable que celui d'autres pays pour le développement de stratégies de *coping* mais on peut tout de même souligner l'existence de ces capacités de « résistance » aux effets de structure (LONCLE et al., 2015).

## Bibliographie

AMSELLEM-MAINGUY, Yaëlle, Joaquim TIMOTEO, 2012. Atlas des jeunes en France : les 15-30 ans, une génération en marche. Paris: Autrement.

BECK, François. AMSELLEM-MAINGUY Yaëlle. 2012, « Les inégalités sociales de santé. Vers une prévention mieux ciblée », In Francine LABADIE (dir.) Inégalités entre jeunes sur fond de crise, 124-136. Paris : La Documentation française

BECK, Ulrich. 1992. Risk Society : Towards a New Modernity. London: SAGE Publications.

BECQUET, Valérie, et Claire BIDART. 2013. « Introduction au dossier : parcours de vie, réorientations et évolutions des normes sociales ». Agora débats/jeunesses, no 65: 52-59.

BIDART, Claire. 2008. « Dynamiques des réseaux personnels et processus de socialisation : évolutions et influences des entourages lors des transitions vers la vie adulte ». Revue française de sociologie Vol. 49 (3): 559-83.

CASTEL, Robert. 2003. L'insécurité sociale, qu'est-ce qu'être protégé ? Paris : Seuil.

Centre d'observation de la société. 2014. « Territoires : où vivent les pauvres ? ».

Observatoire des inégalités. octobre 6. [www.inegalites.fr](http://www.inegalites.fr).

---

4 Le terme « agentivité » est une traduction de la notion d'*agency*, employée en langue anglaise pour désigner les logiques d'acteurs, la part active des individus dans la construction de leur parcours de vie.

- CHAUVEL, Louis. 2002. *Le destin des générations, structure sociale et cohorte en France au XX<sup>ème</sup> siècle*. Paris: Presses universitaires de France.
- CHAUVIN, Pierre. PARIZOT, Isabelle. 2007. *Vulnérabilités sociales, santé et recours aux soins dans les quartiers défavorisés franciliens*. Cahiers de la DIV.
- CORTESERO, Régis, 2012. « Les inégalités au prisme du territoire. Les jeunes des quartiers populaires », In Francine LABADIE (dir.) *Inégalités entre jeunes sur fond de crise*, 151-165. Paris : La Documentation française
- CORTESERO, Régis, 2014. « Introduction à la partie Etat des lieux de la jeunesse : jeunes, inégalités et territoires », In Francine Labadie (dir.) *Parcours de jeunes et territoires, rapport de l'Observatoire de la jeunesse 2014*, Paris, La Documentation française, 19-25.
- DUBET, François. 2010. *Les places et les chances, repenser la justice sociale*. Paris : Seuil.
- DURU-BELLAT, Marie. 2014. « Neo-liberal educational reforms and social inequality ». In *Neo-liberal educational reforms, a critical analysis*, édité par David TURNER et Hüseyin YOLCU, 32-49. London: Routledge.
- DURU-BELLAT, Marie, et Agnès VAN ZANTEN, éd. 2009. *Sociologie du système éducatif. Les inégalités scolaires*. Paris: PUF.
- EVANS, Karen. 2002. « Taking control of their lives? Agency in young adult transitions in England and the New Germany ». *Journal of youth studies* 5 (3): 245-69.
- GALLAND, Olivier. 2004. *Sociologie de la jeunesse*. Paris: Armand Colin.
- LABADIE, Francine (dir.), 2012. *Inégalités entre jeunes sur fond de crise, rapport de l'Observatoire de la jeunesse 2012*. Paris : La Documentation française
- (dir.), 2014. *Parcours de jeunes et territoires: rapport de l'Observatoire de la jeunesse 2014*. Paris : La Documentation française
- LONCLE, Patricia. 2011. « La jeunesse au local, comment analyser les spécificités locales dans les interventions publiques ? ». *Sociologie*, no 2: 129-47.
- LONCLE, Patricia, Karin AMOS, Valérie BECQUET, Simon JAHNICH, Alessandro MARTELLI, et Ulrich THEOBALD. 2015. « Students and Parents as Actors of the Educational System of Governance ». In *Shaping the Futures of Young Europeans, Education Governance in Eight European Countries*, édité par Marcelo PARREIRA Do AMARAL, Roger DALE, et Patricia LONCLE, 135-50. Oxford: Symposium books.
- LONCLE, Patricia, Virginie Muniglia, Thierry Rivard, et Céline Rothé. 2008. « Les inégalités territoriales dans la décentralisation du fonds d'aide aux jeunes : enjeux d'appropriation organisationnelle et de philosophie de l'aide accordée aux jeunes ». *Revue française des affaires sociales*, no 1: 229-49.
- MERLE, Pierre. 2012. « Les inégalités scolaires Quels constats ? Quelles politiques éducatives ? ». In *Inégalités entre jeunes sur fond de crise*, édité par Francine Labadie, 60-73. Paris: La Documentation française.
- PEUGNY, Camille. 2013. *Le destin au berceau. Inégalités et reproduction sociale*. Paris: Seuil.
- TIMOTEO, Joaquim. Labadie, Francine. 2015. *Etat de la jeunesse. Rapport 2014 Tome 2.*, INJEP
- VAN DE VELDE, Cécile. 2008. *Devenir adulte sociologie comparée de la jeunesse en Europe*. Paris : Presses universitaires de France.
- WALTHER, Andreas. 2006. « Regimes of youth transition, choice, flexibility and security in young people's experiences accross different European contexts ». *Young* 14 (2): 119-39.

## Annexes statistiques

### Proportion d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur

Niveau d'études supérieures par sexe, pour la tranche d'âge 30-34 ans

Année 2013	Total	Hommes	Femmes
UE (28 pays)	36,9	32,7	41,2
UE (27 pays)	37	32,8	41,3
Zone Euro (18 pays)	35,9	31,9	39,9
Zone Euro (17 pays)	35,9	31,9	39,8
Belgique	42,7	36,2	49,3
Bulgarie	29,4	21,8	37,6
République tchèque	26,7	24	29,6
Danemark	43,4	35,2	51,8
Allemagne	33,1	32,2	34
Estonie	43,7	33,1	54,9
Irlande	52,6	45,9	58,7
Grèce	34,9	30,8	39
Espagne	42,3	37,1	47,5
France	44,1	39,5	48,5
Croatie	25,6	21,7	29,7
Italie	22,4	17,7	27,2
Chypre	47,8	41,6	53,4
Lettonie	40,7	28,3	53,1
Lituanie	51,3	41,9	60,8
Luxembourg	52,5	49,2	55,6
Hongrie	31,9	26,5	37,4
Malte	26	22,3	29,5
Pays-Bas	43,1	39,8	46,3
Autriche	27,3	26,7	27,9
Pologne	40,5	32,9	48,4
Portugal	30	24	35,7
Roumanie	22,8	21,2	24,6
Slovénie	40,1	31,1	49,6
Slovaquie	26,9	22,3	31,8
Finlande	41,5	37,6	52,9
Suède	48,3	41,8	55,2
Royaume-Uni	47,6	44,6	50,5
Islande	43,9	36,1	52,2
Norvège	48,8	39,1	59,1
Suisse	46,1	49,2	43,1
Ancienne République yougoslave de Macédoine	23,1	20,7	25,6
Turquie	19,5	21,1	17,9

Source des données : Eurostat

Date d'extraction : 10 oct. 2014

### Part et taux de chômage de 2003 à 2013

Moyenne annuelles en %

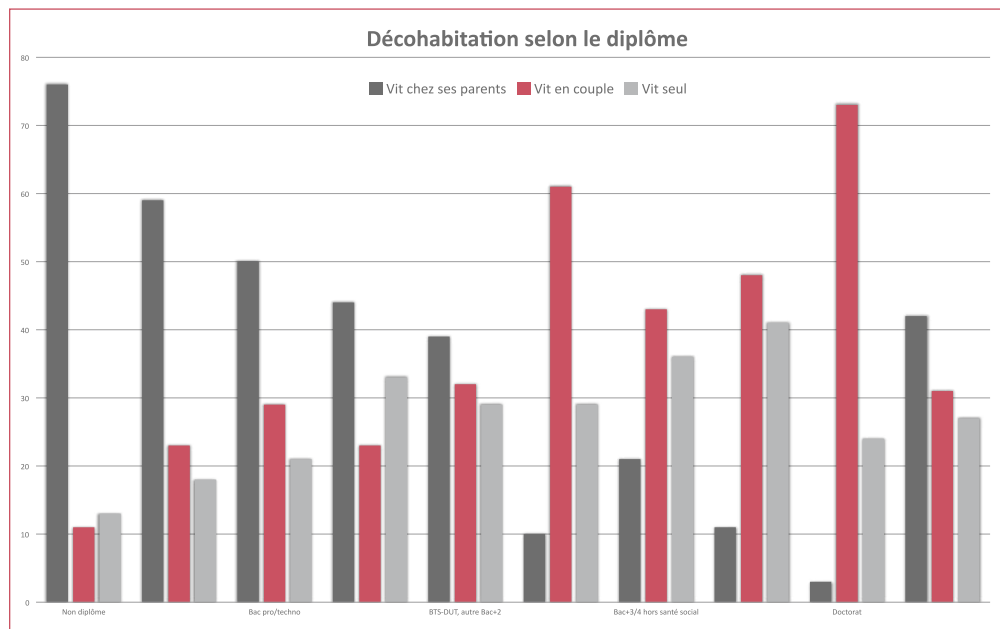
	Part de chômage		Taux de chômage	
	15-29 ans	15-64 ans	15-29 ans	ensemble
<b>2003</b>	7,5	5,7	13,9	8,1
<b>2004</b>	8,1	5,9	15	8,5
<b>2005</b>	8,2	5,9	15,2	8,5
<b>2006</b>	8,3	5,9	15,3	8,4
<b>2007</b>	7,8	5,4	14,2	7,7
<b>2008</b>	7,3	5	13,3	7,1
<b>2009</b>	9,4	6,2	16,8	8,7
<b>2010</b>	9,3	6,3	16,8	8,9
<b>2011</b>	9,1	6,2	16,6	8,8
<b>2012</b>	9,5	6,7	17,6	9,4
<b>2013</b>	9,9	7	18,4	9,8

Champ : ménages de France métropolitaine.

## Accès au logement

### Décohabitation selon le diplôme

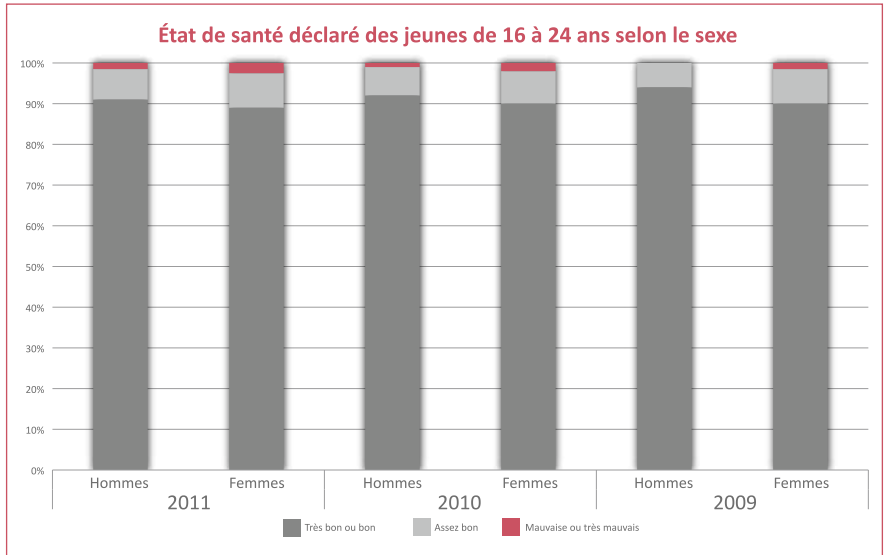
Graphique. Cohabitation/décohabitation trois ans après la fin des études selon le diplôme (Génération 2010). Champ : France et DOM





Méthodologie échantillon représentatif national, 33.547 jeunes sorties de formation initiale en 2009-2010 (Génération 2010).

Note de lecture : Plus de 75% des jeunes sortis du système éducatif sans diplôme en 2010 résident chez leurs parents trois ans après (soit en 2013).



Sources : INSEE, enquêtes SRCV de 2009 à 2011.

Champ : France métropolitaine, personnes âgées de 16 à 24 ans.

# L'État et l'accès à l'autonomie des jeunes en Europe

Par **Tom CHEVALIER**, doctorant à Sciences Po Paris

**Tom CHEVALIER** est doctorant au Centre d'Études Européennes et au Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques de Sciences Po, et travaille sur les politiques publiques en direction des jeunes en Europe. Il est notamment l'auteur de l'ouvrage *L'État-providence et les jeunes*, publié chez l'Harmattan en 2012.

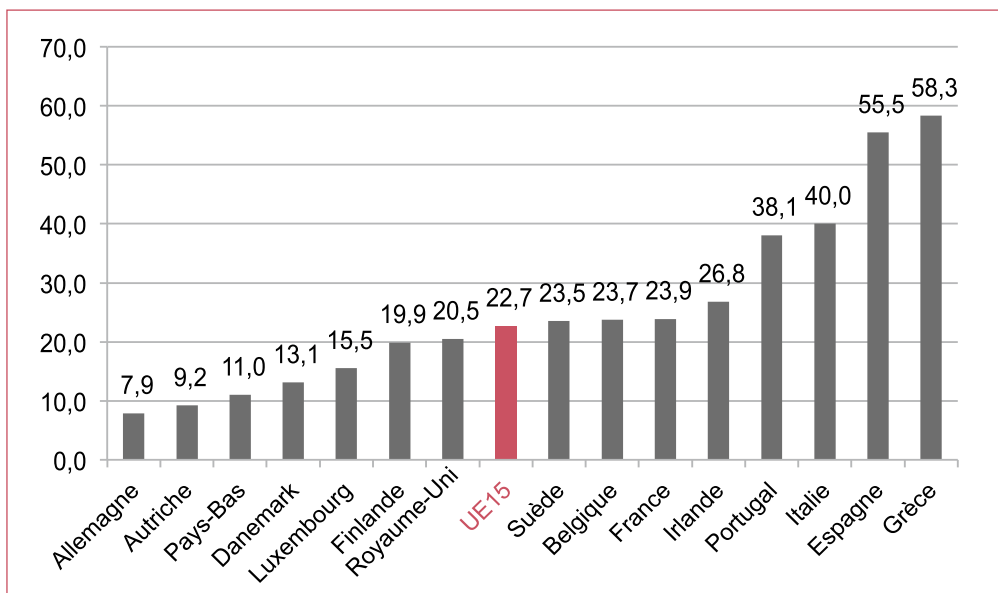
Il vient de recevoir le Doctoral Researcher Prize attribué chaque année par le Journal of European Social Policy et le European Network for Social Policy Analysis (ESPAnet) pour son article « Varieties of youth welfare citizenship. Towards a two-dimension typology » à paraître dans le numéro de janvier 2016 du Journal of European Social Policy.

Ses travaux de recherche ont été financés par l'EN3S dans le cadre d'un contrat doctoral.

## Introduction

La crise économique a placé au cœur du débat public les difficultés socioéconomiques croissantes dont les jeunes sont les premières victimes. Toutefois, cette tendance reste largement différenciée en fonction des contextes nationaux. Il suffit de regarder par exemple les taux de chômage des jeunes en Europe pour se rendre compte de cette grande diversité (voir figure 1).

**Figure 1 : taux de chômage des jeunes (15-24) en Europe de l'Ouest (UE à 15), 2013**



N.B : le taux de chômage des jeunes ne concerne que les jeunes actifs.

Source : Eurostat, 2014



Plusieurs travaux ont proposé des typologies pour expliquer la diversité, non pas seulement des taux de chômage, mais plus largement des transitions à l'âge adulte (Loncle et Muniglia, 2010 ; Van de Velde, 2008 ; Walther, 2006). Ces typologies reposent toutes sur la typologie à trois termes des régimes d'État-providence élaborée par Esping-Andersen (1990), augmentée d'un quatrième régime méditerranéen (Ferrera, 1996), et soulignent donc l'importance des arrangements institutionnels propres à chaque État social. Mais ces typologies comportent des limites, qu'illustre notamment la comparaison entre la France et l'Allemagne. En effet, ces deux pays sont toujours placés dans le même régime continental « centré sur l'emploi ». Or, comme le souligne l'analyse des taux de chômage (7,9% en Allemagne, contre 23,9% en France en 2013), de même que de nombreux travaux sur la formation et ses liens avec le marché du travail (Gangl, 2001 ; Maurice, Sellier et Silvestre, 1982), ces deux pays représentent des cas fort différents en matière d'insertion des jeunes sur le marché du travail. Ce qui pose problème au regard de ces typologies. Comment comprendre ce décalage ?

Nous proposons ici une nouvelle typologie qui permettra de mieux rendre compte de cette diversité. Dans un premier temps (I), nous allons élaborer théoriquement cette typologie en distinguant deux dimensions. Dans un second temps (II), il nous faudra mettre à l'épreuve cette typologie. Pour ce faire, nous procéderons à quatre études de cas (France, Allemagne, Suède, Royaume-Uni), à considérer comme des illustrations idéales-typiques de chaque régime proposé dans la typologie.

## **I- Penser la diversité d'accès à l'indépendance économique en Europe**

Dans cette partie, nous allons élaborer notre typologie des citoyennetés socioéconomiques des jeunes. Tout d'abord, il nous faut définir ce que nous entendons par jeunesse, et déterminer en quoi elle peut être un problème pour l'État social. Puis nous passerons en revue les différentes typologies qui ont déjà été proposées afin de rendre compte de la diversité des modes de transition à l'âge adulte. Enfin, nous proposerons notre propre typologie en élaborant les deux dimensions sur lesquelles elle repose : la citoyenneté sociale et la citoyenneté économique.

### **I.1/ Le problème de la jeunesse pour l'État social**

Tout d'abord, de quoi parle-t-on lorsque l'on parle de « jeunesse » et, en l'occurrence lorsque l'État social est concerné ? Autrement dit quel est le problème de la jeunesse pour l'État social ?

La sociologie de la jeunesse définit le plus souvent la jeunesse comme une période de transitions, entre enfance et âge adulte. La déconnexion de ces transitions, ainsi que l'allongement de la période de transition, a débouché sur ce « nouvel âge de la vie » (Galland, 1990) que serait la jeunesse.

Or l'État social est crucial dans la structuration et l'institutionnalisation du cycle de vie, et notamment en ce qui concerne les transitions d'un âge à l'autre (Kohli, 1986).



En effet, cette institutionnalisation a conduit à la « tripartition du cycle de vie », avec la distinction des différents âges de la vie que sont l'enfance, l'âge adulte et la vieillesse. L'âge de l'enfance renvoie à un statut de dépendance, tandis que l'âge adulte renvoie à un statut d'indépendance (Jones et Wallace, 1992). Cette idée d'indépendance est contenue dans le concept de « citoyenneté » : est considéré comme citoyen l'individu qui est indépendant, autonome. Mais elle peut aussi renvoyer à une indépendance plus effective : une indépendance économique. Cette indépendance économique signifie indépendance à l'égard de sa famille, dans la mesure où, pendant la période de l'enfance, ce sont les parents qui subviennent aux besoins de leur enfant. Il s'agit donc, pour devenir indépendant, d'accéder à un revenu personnel. Et ce revenu, conformément au « welfare triangle » (Evers, 1990), s'il ne provient pas de la famille, peut provenir de deux autres sources : le marché ou l'État. D'un côté, les jeunes peuvent accéder à l'indépendance en obtenant un revenu sur le marché du travail. Nous appellerons ce type d'indépendance : accès à la « citoyenneté économique ». De l'autre côté, les jeunes peuvent également accéder à un revenu via les aides publiques et prestations sociales délivrées par l'État. Nous appellerons ce type d'indépendance : accès à la « citoyenneté sociale ».

En ce qui concerne la citoyenneté économique, l'enjeu est de favoriser l'entrée sur le marché du travail, en permettant aux jeunes d'accéder à un emploi rémunéré le plus rapidement possible à la fin de leur formation. Plusieurs types d'instruments peuvent alors être mobilisés : la politique éducative, la régulation du marché du travail, et la politique de l'emploi. En ce qui concerne la citoyenneté sociale, d'autres types d'instruments sont utilisés. Il s'agit des aides publiques (c'est-à-dire les politiques fournissant un revenu aux jeunes) telles que les allocations familiales, les aides fiscales aux familles, les prestations d'assistance sociale, les allocations logement, et le soutien étudiant (bourses et prêts). L'agencement de toutes ces politiques publiques constituent ce que nous appelons « citoyenneté socioéconomique » des jeunes. Or elles sont fort diverses en Europe : c'est cette diversité que nous souhaitons comprendre.

## 1.2/ La diversité des transitions à l'âge adulte en Europe

Plusieurs typologies ont été élaborées afin de rendre compte de la diversité des transitions à l'âge adulte en Europe. Elles renvoient toutes à la typologie à quatre termes des régimes d'État-providence, avec un régime Anglo-Saxon, un régime Nordique, un régime Continental, et un régime Méditerranéen, même si les dénominations varient en fonction des auteurs.

Dans le cadre du réseau européen EGRIS, plusieurs auteurs ont proposé une typologie des « régimes de transition de la jeunesse » (Loncle et Muniglia, 2010 ; Walther, 2006). Cette typologie souligne l'importance à la fois des systèmes d'État-providence, mais aussi des systèmes de formation et de leurs liens avec le marché du travail. Pourtant, dans la forme que prend in fine la typologie ainsi que dans la classification qu'elle opère des différents pays, c'est bien la typologie des régimes d'État-providence qui ressort, plus que celle sur les systèmes éducatifs. L'assignation de la France et de l'Allemagne dans le même régime « centré sur l'emploi » l'atteste, puisque ces deux pays, s'il sont similaires au regard de leur système de protection sociale, diffèrent grandement au regard de leur système éducatif (voir par exemple Maurice, Sellier et Silvestre, 1982).



Cette caractéristique se retrouve dans la typologie de Cécile Van de Velde (2008). La particularité de cette typologie est qu'elle ne propose pas une classification des différents pays dans des régimes, mais une analyse idéale-typique de quatre cas particuliers, que sont le Danemark, le Allemagne, l'Espagne, et la France. Bien que la protection sociale, l'état du marché du travail et le système éducatif (ainsi que les modèles familiaux) soient pris en compte, l'absence d'un pays comme l'Allemagne, dont le système éducatif est principalement fondé sur l'apprentissage, dans les termes de la comparaison ne permet pas de trancher en fin de compte sur la généralisation de la typologie et la spécification des cas français et allemands. D'autant plus qu'il est souvent mentionné dans l'ouvrage que la France renvoie parfois aux pays du sud, en raison de la familialisation des aides, et parfois aux pays du nord, grâce à la décohabitation précoce que permettent les allocations logement : la France est-elle donc le meilleur représentant du régime continental ? Qu'en est-il du cas allemand ? Cette indétermination appelle une nouvelle typologie, que nous élaborons autour de la notion de « citoyenneté socioéconomique ».

### **I.3/ Vers une typologie bidimensionnelle des citoyennetés socioéconomiques des jeunes**

Pour accéder à l'indépendance économique, et donc à la citoyenneté socioéconomique, nous avons souligné le fait que l'État social pouvait intervenir de deux façons, en se concentrant soit sur la citoyenneté économique, soit sur la citoyenneté sociale. Ce sont ces deux modes d'intervention qui constituent les deux dimensions constitutives de notre typologie.

En ce qui concerne la citoyenneté sociale, deux figures de citoyenneté peuvent être accessibles pour les jeunes (voir tableau 1). D'un côté, la citoyenneté sociale des jeunes peut être familialisée : la jeunesse est considérée comme une extension de l'enfance, et par conséquent les jeunes sont traités institutionnellement comme des enfants<sup>5</sup> : les parents sont toujours censés les prendre en charge, ce qui signifie que les prestations sont le plus souvent dirigées vers eux et non vers les jeunes, qui conservent donc un statut d'enfant à charge dans la protection sociale. Les limites d'âge pour accéder aux prestations sont relativement tardives, le plus souvent au-delà de 20 ans. Et dans la mesure où un enfant est censé être en éducation, les étudiants, e.g. les jeunes toujours en éducation, sont soutenus principalement via les dispositifs de la politique familiale (allocations familiales et aides fiscales aux familles), ou des bourses qui dépendent du revenu de leurs parents. Réflétant le principe de subsidiarité, on trouve une telle citoyenneté sociale dans les pays renvoyant au régime de protection sociale dit « Bismarckien » (Bonoli, 1997), ou « conservateur-corporatiste » (Esping-Andersen, 1990).

D'un autre côté, dans les États « Beveridgiens », la citoyenneté sociale des jeunes est individualisée. Les jeunes sont alors considérés comme des adultes, et non plus comme des enfants, dès l'âge de fin de scolarité obligatoire ou de majorité civile. Les

5 Nous nous inspirons ici des traits caractéristiques de l'institutionnalisation d'un âge de la vie développés par Léa Lima (2008).

limites d'âge pour accéder aux prestations sont donc relativement précoces, avant 20 ans. Puisque les jeunes ne sont plus considérés comme des enfants, même quand ils poursuivent des études, la politique familiale n'est pas mobilisée pour aider les étudiants, qui perçoivent en revanche des aides (bourses et prêts) indépendantes du revenu des parents.

**Tableau 1 : les deux figures de la citoyenneté sociale des jeunes**

	<b>Familialisation</b>	<b>Individualisation</b>
<b>Régime de protection sociale</b>	Bismarckien	Beveridgien
<b>Obligations alimentaires envers les jeunes adultes</b>	Oui	Non
<b>Limites d'âge</b>	Tardives (souvent après 20 ans)	Précoces (souvent avant 20 ans)
<b>Type d'aide aux étudiants</b>	Politique familiale	Bourses et/ou prêts
<b>Soutien aux étudiants (bourses et prêts)</b>	Limité, et dépendant du revenu des parents	Important, et indépendant du revenu des parents

En ce qui concerne la citoyenneté économique, là encore deux stratégies sont en présence (tableau 2). La première est inclusive dans le sens où des compétences, centrales pour l'entrée des jeunes sur le marché du travail (Gangl, 2001), sont distribuées à tous les jeunes. L'objectif de cette stratégie est que chaque jeune soit en possession d'un certain nombre de compétences lui permettant de s'insérer convenablement sur le marché du travail. Afin d'aider les jeunes à obtenir un emploi, l'accent est donc mis sur la formation (learnfare) avant tout. Le mode d'intervention de l'État se focalise sur l'offre de travail, notamment en adoptant des politiques de l'emploi censées développer le capital humain (Bonoli, 2010), et notamment la formation, des jeunes travailleurs. Enfin, la formation professionnelle est principalement dirigée vers les jeunes les moins qualifiés, afin que ceux-ci puissent accéder aux compétences qu'ils n'ont pas obtenues en formation initiale, nécessaires pour entrer sur le marché du travail.

La seconde stratégie est sélective dans la mesure où elle est élitiste, et réserve ainsi les compétences à une partie de la jeunesse. Ainsi, pour les jeunes peu qualifiés en difficulté sur le marché du travail, l'objectif prioritaire est avant tout de favoriser leur accès à l'emploi, quel qu'il soit, et non pas de développer leur formation. C'est donc une politique centrée sur la demande de travail qui est privilégiée, notamment en abaissant le coût du travail des jeunes (via des salaires minima plus faibles, des exonérations de cotisations sociales, ou des créations directes d'emploi dans le secteur public).

**Tableau 2 : les deux figures de la citoyenneté économique des jeunes**

	Stratégie inclusive	Stratégie sélective
<b>Logique de distribution des compétences</b>	Pour tous	Pour une élite
<b>Objectif prioritaire de la stratégie</b>	Développer l'accès à la formation (learnfare)	Développer l'accès à l'emploi (workfare)
<b>Mode d'intervention</b>	Politique centrée sur l'offre de travail	Politique centrée sur la demande de travail
<b>Fonction des ALMP</b>	Investissement important dans le capital humain	Faible investissement dans le capital humain

Notre typologie (tableau 3) se compose donc de quatre types de citoyenneté socioéconomique des jeunes : la « citoyenneté refusée », la « citoyenneté encadrée », la « citoyenneté habilitante », et la « citoyenneté de seconde classe ». Dans la partie suivante, nous utiliserons cette typologie d'une façon idéale-typique, en étudiant, à la lumière du cadre théorique que nous avons élaboré, quatre cas représentatifs de ces citoyennetés socioéconomiques, à savoir respectivement : la France, l'Allemagne, la Suède, et le Royaume-Uni.

**Tableau 3 : typologie des citoyennetés socioéconomiques des jeunes**

Citoyenneté sociale	Familialisation	Individualisation
Citoyenneté économique		
Stratégie inclusive	Citoyenneté encadrée Ex : Allemagne	Citoyenneté habilitante Ex : Suède
Stratégie sélective	Citoyenneté refusée Ex : France	Citoyenneté de 2 <sup>nde</sup> classe Ex : Royaume-Uni

## II- Études de cas

### II.1/ France : une citoyenneté refusée

En ce qui concerne la citoyenneté sociale, des obligations alimentaires pour les parents envers leur enfant majeur sont présentes dans le Code civil français (articles 203 et 371-2), tant que l'enfant n'est pas indépendant économiquement, qu'il soit en éducation ou dans le besoin (Sayn, 2005). Tant que l'enfant poursuit ses études, cette obligation est particulièrement forte puisqu'elle comprend aussi la prise en charge par les parents des coûts d'éducation: il s'agit de l'« obligation d'entretien ». De plus, les limites d'âge pour accéder aux prestations sociales sont relativement tardives : 20 ans pour les allocations familiales, 21 ans pour la demi-part supplémentaire au titre de l'impôt sur le revenu (25 ans si dans l'enseignement supérieur), 25 ans pour pouvoir bénéficier du revenu minimum<sup>6</sup>.

6 Même si on a pu voir des changements ses dernières années en la matière, notamment avec la création du « RSA jeune » pour les moins de 25 ans, à condition qu'ils aient travaillé deux ans à temps plein lors des trois dernières années, ainsi que la plus récente expérimentation de la « garantie jeunes ».

Cette familialisation se poursuit dans les aides aux étudiants. Selon la tripartition du cycle de vie, il faut être en éducation pour être considéré comme un enfant. Elle se traduit donc par une familialisation prononcée des aides aux étudiants, c'est-à-dire ces jeunes adultes toujours en éducation. Non seulement plusieurs aides fiscales sont disponibles pour les parents ayant un enfant majeur dans l'enseignement supérieur (on peut aussi mentionner la réduction d'impôt forfaitaire pour frais de scolarité), mais les bourses délivrées aux étudiants dépendent du revenu du parent, reflétant le « principe de l'aide aux familles ». Seules les allocations logement (allocation de logement sociale et aide personnalisée au logement) nuancent quelque peu cette familialisation en étant ouverte à tous les individus à partir de 18 ans, y compris les étudiants (Van de Velde, 2008).

À cette citoyenneté sociale familialisée, s'ajoute un accès à la citoyenneté économique retardé, et surtout fragmenté. En effet, le système éducatif français se distingue par la logique élitiste qui est la sienne (Baudelot et Establet, 2009), et qui provoque de fortes inégalités ainsi que des taux de décrochage scolaire importants. Ce sont ces jeunes peu qualifiés qui ensuite se retrouvent en difficulté sur le marché du travail (Cahuc et al., 2011).

L'intervention de l'État social pour aider ces jeunes à obtenir un emploi (c'est la « politique d'insertion professionnelle des jeunes ») s'est focalisée sur la demande de travail, notamment en développant des emplois atypiques, dans les secteurs marchand et non-marchand. Depuis les Pactes pour l'emploi de 1977, l'État a notamment multiplié les exonérations de cotisations sociales pour les entreprises embauchant des jeunes (Aeberhardt, Crusson et Pommier, 2011), puis à partir des années 1990 a promu des emplois aidés dans le secteur public et parapublic (Lefresne, 2012), des « emplois jeunes » aux « emplois d'avenir » actuels. Certes, la formation professionnelle représente une partie importante de cette politique d'insertion, notamment via l'apprentissage, mais elle bénéficie en premier lieu non pas à ces jeunes peu qualifiés en difficulté sur le marché du travail, mais aux jeunes diplômés de l'enseignement supérieur (DARES, 2012).

## II.2/ Allemagne : une citoyenneté encadrée

Comme la France, l'Allemagne appartient au régime « Bismarckien » de protection sociale, et familialise également la citoyenneté sociale des jeunes. Des obligations alimentaires des parents envers leur enfant majeur encore dépendant économiquement sont présentes dans le Code civil allemand. Et, comme en France, ces obligations alimentaires sont prioritaires par rapport à l'assistance sociale (Sosso, 2001).

Les allocations familiales sont disponibles jusqu'à ce que les enfants atteignent leurs 18 ans, leurs 21 ans s'ils sont au chômage, et leurs 25 ans (27 ans auparavant) s'ils poursuivent des études (Bosch et Jansen, 2010). Une aide fiscale est également disponible, aux mêmes conditions que pour les allocations familiales puisque les deux dispositifs sont exclusifs l'un de l'autre (Salzbrunn, 2007). Certes, en ce qui concerne l'assistance sociale, les jeunes peuvent prétendre à la prestation ALGII à partir de 15 ans. Toutefois, plusieurs caractéristiques reflètent malgré tout la familialisation du dispositif : en effet, non seulement les enfants doivent démontrer que leur famille ne peut plus les aider pour pouvoir y prétendre, mais depuis 2006, les moins de 25 ans sont rattachés à la communauté de besoins de leurs parents par défaut. Pour constituer un ménage autonome et



bénéficier de la prestation en leur nom propre, il faut qu'ils le justifient par de sérieuses raisons sociales ou professionnelle (OECD, 2010). Enfin, les taux de la prestation sont réduits pour les moins de 25 ans.

En ce qui concerne les étudiants, en plus des dispositifs de la politique familiales qui se prolongent jusqu'à 25 ans quand les jeunes poursuivent des études, la prestation BAföG (mi-bourse mi-prêt) dépend à la fois du revenu des parents, de la localisation de l'université, et du fait que l'étudiant vive encore avec ses parents ou pas (Salzbrunn, 2007). Le taux d'accès à cette aide est ainsi relativement bas (autour de 25%), comme en France (30%), illustrant la logique de familialisation.

Tandis que l'accès à la citoyenneté sociale est assez similaire dans ces deux pays continentaux, l'accès à la citoyenneté économique est en revanche fort différent. En effet, contrairement à la France, l'entrée sur le marché du travail en Allemagne est beaucoup plus aisée, en raison de l'importance de la formation professionnelle, et notamment du système dual d'apprentissage (Gangl, 2001). En dépit d'une forte stratification d'un système éducatif qui sélectionne et oriente très tôt les élèves, celui-ci a toutefois pour fonction de délivrer à tous les jeunes un ensemble de compétences, attachées à un métier, qui leur permettra de s'insérer rapidement sur le marché du travail.

Et pour les jeunes qui malgré tout n'acquièrent pas ces compétences et se retrouvent en difficulté d'insertion, c'est une intervention centrée sur l'offre de travail, notamment via la formation professionnelle qui est promue par les pouvoirs publics. D'un côté, la première réponse a historiquement été de réformer le système d'apprentissage en créant des places supplémentaires. De l'autre côté, des politiques de l'emploi centrées sur la formation ont été adoptées, conduisant à l'émergence et au développement du « système de transition », dont la fonction est de préparer les jeunes peu qualifiés à la reprise d'une place en apprentissage : ce système représente désormais environ un tiers des entrées dans la formation professionnelle pour les jeunes (Kohlrausch, 2009).

### **II.3/ Suède : une citoyenneté habilitante**

Comme en Allemagne, la Suède a adopté pour une stratégie inclusive qui vise à fournir à tous les jeunes un ensemble de compétences en vue de leur entrée sur le marché du travail. Mais au contraire de l'Allemagne qui s'appuie sur un système dit « tripartite » délivrant principalement des compétences « spécifiques » (Estevez-Abe, Iversen et Soskice, 2001), la Suède dispose d'un système éducatif compréhensif et égalitariste (Ofstedal Telhaug, Asbjørn Mediås et Aasen, 2006), qui limite fortement le décrochage scolaire, et promeut la formation de compétences générales de haut niveau, notamment via l'enseignement supérieur, pour les jeunes (Anxo et Niklasson, 2006).

En complément de ce système éducatif, la formation professionnelle est également largement développée dans le cadre des politiques actives du marché du travail.

Dans la perspective du modèle « Rehn-Meidner », la Suède a très tôt utilisé de telles politiques tournées vers l'offre de travail (Bonoli, 2010), et les jeunes ont progressivement constitué un public privilégié de ces politiques de l'emploi (Bourdet et Persson, 1991). Les jeunes peu qualifiés ont notamment fait l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics, qui ont créé dans cette optique les « garanties jeunesse » : ce sont des dispositifs spécifiquement destinés aux jeunes en difficulté sur le marché du travail, et qui leur garantissent le bénéfice de l'assistance sociale à condition qu'ils suivent une formation, un stage et qu'ils reprennent un emploi (European Commission, 2011).

Ainsi, même si des limites d'âge existent aussi en Suède, elles ne signifient pas une familialisation des dispositifs comme en France ou en Allemagne. Les obligations alimentaires prennent fin lorsque les enfants atteignent l'âge de 18 ans, ou 21 ans tant qu'ils sont dans le secondaire. Par conséquent, aucune place n'est laissée à la politique familiale pour les jeunes majeurs, même s'ils sont dans l'enseignement supérieur : les allocations familiales s'arrêtent lorsque les enfants ont l'âge de 15 ans, et 19 ans lorsqu'ils sont en éducation, et aucune aide fiscale n'est disponible pour les parents qui ont un enfant dans le supérieur. L'assistance sociale est également ouverte aux jeunes à partir du moment où cesse leur créance alimentaire, même si, comme on vient de le voir, des conditions spécifiques s'appliquent pour les moins de 25 ans en termes de participation aux dispositifs de la politique de l'emploi (Lindquist, 2007).

Enfin, les aides aux étudiants sont entièrement individualisées. Les étudiants peuvent ainsi bénéficier d'une bourse et d'un prêt, qui ne dépendent pas du revenu des parents, ce qui permet à la quasi-totalité des étudiants d'y accéder (Eurydice, 2011). Ils peuvent en outre prétendre à une allocation logement spécifique pour les jeunes âgés de 18 à 29 ans sans enfants, à condition de leur revenu propre ne dépasse pas un certain montant.

## **II.4/ Royaume-Uni : une citoyenneté de seconde classe**

Au Royaume-Uni, comme en Suède, la citoyenneté sociale des jeunes est individualisée. Les obligations alimentaires s'achèvent lorsque l'enfant atteint l'âge de 16 ans, et 19 ans s'il est encore dans le second cycle du secondaire. Et les prestations familiales reflètent ces limites d'âge, ce qui signifie que la politique familiale (il n'y a pas non plus d'aide fiscale aux parents qui ont un enfant dans le supérieur) n'a là encore aucune place dans l'aide aux étudiants. En revanche, depuis les années 1990, un système de prêts à remboursement contingent aux revenus permet à tous les étudiants de premier cycle d'obtenir une aide (Harris, 2000). Le prêt pour le paiement des frais de scolarité ainsi que le prêt pour les frais de la vie quotidienne ne dépendent pas des revenus des parents, ce qui explique leur importance.

Les étudiants ne peuvent toutefois pas réclamer les allocations logement ou l'assistance sociale. Ce sont des prestations qui restent destinées aux individus en difficulté (sous condition de ressources), non en éducation. Elles sont tout de même disponibles à partir de 18 ans. Une limite d'âge a été instaurée à 25 ans, mais, en introduisant des taux inférieurs pour les moins de 25 ans (Harris, 2000), elle illustre moins une familialisation du dispositif qu'une peur d'une trop grande dépendance des jeunes à l'égard de la protection sociale. Elle est d'ailleurs aussi accompagnée d'une condition de participation à un dispositif de la politique de l'emploi (New



Deal for Young People à partir de 1998 et Work Programme depuis 2012), dont le but est d'accompagner les jeunes chômeurs de long terme vers l'emploi.

Cependant, cette intervention, centrée sur l'offre de travail et faisant écho aux garanties jeunesse des pays nordiques, reste marginale dans la stratégie globalement mise en œuvre au Royaume-Uni. C'est davantage une stratégie sélective qui a en effet été adoptée. Tout d'abord, le système éducatif est, comme en France, très élitiste, débouchant sur de grandes inégalités en termes de compétences, ainsi que sur un taux de décrochage scolaire élevé. Pour lutter contre le chômage des jeunes peu qualifiés, les interventions publiques se sont ensuite focalisées sur la demande de travail, en passant par la dérégulation du marché du travail et l'abaissement progressif du coût du travail juvénile, avec notamment l'exclusion des jeunes de moins de 21 ans du salaire minimum décidé par les Wage Councils en 1986 (Jones et Wallace, 1992) puis l'adoption de taux réduits pour les jeunes en ce qui concerne le salaire minimum national depuis 1999.

### III- Conclusion

Nous avons présenté ici une nouvelle typologie des citoyennetés socioéconomiques des jeunes adultes en Europe constituée de deux dimensions. La première dimension renvoie à la citoyenneté sociale des jeunes et se scinde en deux modalités, avec la familialisation des aides publiques d'un côté et leur individualisation de l'autre. La seconde dimension renvoie à la citoyenneté économique : d'une part, l'accès peut être englobant en délivrant des compétences à tous et en se focalisant sur la formation de l'offre de travail, et d'autre part il peut être sélectif en réservant les compétences à une partie des jeunes et en agissant sur la demande de travail pour permettre aux peu qualifiés d'accéder à l'emploi. Nous avons ensuite montré dans quelle mesure la France, l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni pouvaient se rapprocher des quatre régimes de citoyenneté socioéconomiques élaborés. Ce travail doit désormais déboucher sur une comparaison avec davantage de cas afin d'apprécier où se situe chaque pays dans la typologie.



## Références bibliographiques

- AEBERHARDT R., CRUSSON L., POMMIER P., 2011, « Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes: qualifier et accompagner », dans France, portrait social, Insee Références, p. 153-172.
- ANXO D., NIKLASSON H., 2006, « The Swedish model in turbulent times: Decline or renaissance ? », *International Labour Review*, 145, 4, p. 339-371.
- BAUDELLOT C., ESTABLET R., 2009, « L'élitisme républicain : L'école française à l'épreuve des comparaisons internationales », Paris, Seuil.
- BONOLI G., 1997, « Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach », *Journal of Social Policy*, 26, 3, p. 351-372.
- BONOLI G., 2010, « The Political Economy of Active Labor-Market Policy », *Politics & Society*, 38, 4, p. 435-457.
- BOSCH G., JANSEN A., 2010, « From the breadwinner model to "bricolage": Germany in search for a new life course model », dans *The welfare state and life transition. A European perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- BOURDET Y., PERSSON I., 1991, « Chômage des jeunes et fonctionnement du marché du travail: les cas français et suédois », *Économie et statistique*, 249, p. 39-51.
- CAHUC P., CARCILLO S., GALLAND O., ZYLBERBERG A., 2011, « La machine à trier : Comment la France divise sa jeunesse », Paris, Eyrolles.
- DARES, 2012, « L'apprentissage en 2011 », *DARES Analyses*, 80, p. 1-8.
- ESPING-ANDERSEN G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- ESTEVEZ-ABE M., IVERSEN T., SOSKICE D., 2001, « Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state », dans HALL P.A., SOSKICE D. (dirs.), *Varieties of capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- EUROPEAN COMMISSION, 2011, « Youth guarantees. Sweden ».
- EURYDICE, 2011, « National student fee and support systems », European commission.
- EVERS A., 1990, « Shifts in the welfare mix. Introducing a new approach for the study of transformations in welfare and social policy », dans EVERS A., WINTERSBERGER H. (dirs.), *Shifts in welfare mix: their impact on work, social services, and welfare policies*, Campus, Westview.
- FERRERA M., 1996, « The "Southern Model" of Welfare in Social Europe », *Journal of European Social Policy*, 6, 1, p. 17-37.
- GALLAND O., 1990, « Un nouvel âge de la vie », *Revue française de sociologie*, 4, p. 529-550.
- GANGL M., 2001, « European patterns of labour market entry. A dichotomy of occupationalized vs. non-occupationalized systems ? », *European Societies*, 3, 4, p. 471-494.
- HARRIS N.S., 2000, « Social security and education », dans *Social security law in context*, Oxford, Oxford University Press, p. 327-361.



JONES G., WALLACE C., 1992, *Youth, family, and citizenship*, Open University Press.

KOHLI M., 1986, « The world we forgot: A historical review of the life course », dans MARSHALL V.W. (dir.), *Later life: the social psychology of ageing*, Beverly Hills, SAGE, p. 271-303.

KOHLRAUSCH B., 2009, *A Ticket to Work: Policies for the Young Unemployed in Britain and Germany*, Frankfurt, Campus Verlag.

LEFRESNE F., 2012, « Trente-cinq ans de politique d'insertion professionnelle des jeunes: un bilan en demie-teinte », dans *Politiques de jeunesse: le grand malentendu*, Nîmes, Champ social, p. 106-125.

LIMA L., 2008, « Le temps de la prime insertion professionnelle : un nouvel âge de la vie », dans GUILLEMARD A.-M. (dir.), *Où va la protection sociale ?*, Paris, PUF.

LINDQUIST G.S., 2007, « Unemployment insurance, social assistance and activation policy in Sweden ».

LONCLE P., MUNIGLIA V., 2010, « Les catégorisations de la jeunesse en Europe au regard de l'action publique », *Politiques sociales et familiales*, 102, p. 9-19.

MAURICE M., SELLIER F., SILVESTRE J.-J., 1982, « Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne », Paris, PUF.

OECD, 2010, « Germany 2009 », dans *Benefits and Wages*.

OFTEDAL TELHAUG A., ASBJØRN MEDIÅS O., AASEN P., 2006, « The Nordic Model in Education: Education as part of the political system in the last 50 years », *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50, 3, p. 245-283.

SALZBRUNN M., 2007, « Entre autonomie et insertion. Les grands dispositifs de la politique de la jeunesse et de la famille en Allemagne », *Horizons stratégiques*, 2, 4, p. 43-69.

SAYN I., 2005, « Les obligations alimentaires (droit civil et droit de la protection sociale) », *Revue française des affaires sociales*, 4, p. 11-33.

SOSSON J., 2001, « Analyse comparée des liens juridiques fondant la solidarité alimentaire légale dans les pays occidentaux », dans SAYN I., CHOQUET L.H. (dirs.), *Obligation alimentaire et solidarités familiales. Entre droit civil, protection sociale et réalités familiales*, Paris, L.G.D.J, p. 61-79.

VELDE C. VAN DE, 2008, *Devenir Adulte : Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, Paris, PUF.

WALTHER A., 2006, « Regimes of youth transitions: Choice, flexibility and security in young people's experiences across different European contexts », *Young*, 14, 2, p. 119-139.

# Les voies de l'autonomie : les jeunes face à la crise en Europe.

Par **Cécile VAN DE VELDE**, Professeure de sociologie à l'Université de Montréal et membre de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris)



Diplômée en sociologie de l'Institut d'Études Politiques de Paris, **Cécile VAN DE VELDE** est sociologue et membre de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Ses intérêts de recherche portent sur les expériences contemporaines du « devenir adulte » en Europe, ainsi que sur la place des âges au sein des sociétés européennes. Elle est actuellement Professeure de sociologie à l'Université de Montréal (Québec) et au CREMIS (Centre de recherche de Montréal sur les inégalités sociales et les discriminations).

## Introduction

Avoir vingt ans aujourd'hui en Europe, c'est être jeune dans des sociétés qui vieillissent. Et depuis quelques années, c'est faire face à une crise qui, dans toutes les sociétés européennes, affecte prioritairement les nouveaux venus sur le marché du travail. À écouter en particulier les revendications juvéniles en Europe méditerranéenne et continentale, l'optimisme n'est pas de mise. « Génération précaire<sup>1</sup> », « Génération 1 000 euros<sup>2</sup> » et surtout les jeunes « Indignés » : depuis une décennie, ces mouvements sociaux se succèdent et dessinent des générations marquées par une incertitude économique croissante. Bien sûr, ces générations portent également par des aspirations montantes de part et d'autre de l'Europe, telles qu'un accès élargi aux études et à la mobilité, une ouverture aux nouvelles technologies et à l'internationalisation, ainsi qu'une recherche de réalisation personnelle dans les parcours de vie. Mais au-delà de ces aspirations communes, le sort des jeunes européennes est loin d'être uniforme : d'une société à l'autre, se dessinent des chemins contrastés vers l'âge adulte, qui n'ouvrent pas les mêmes perspectives et ne portent pas les mêmes conséquences politiques.

## I- Gouverner sa vie en temps de crise : sur le mouvement des « Indignés »


Initiés et relayés par les jeunes générations, les mouvements sociaux de ces dernières années en Europe méditerranéenne soulèvent chacun à leur façon cette question de l'autonomie individuelle et du gouvernement des existences dans une crise mondialisée. Davantage que les seules conditions matérielles d'indépendance, c'est la possibilité d'orienter son propre destin, individuel et collectif, qui est ici en jeu.

### I.1/ Entre leurs mains

Arrêtons-nous, en particulier, sur la mobilisation des jeunes Espagnols, appelée le mouvement du 15 mai (2011), qui soulève avec une acuité particulière l'enjeu de l'autonomie (Van de Velde,

1 Mouvement social né en 2005 en France, avec pour principale revendication la réforme du statut des stagiaires.

2 Mouvement social diffusé au sein des sociétés méditerranéennes depuis 2005, « Generación de los 1 000 euros » en Espagne, « Generazione 1 000 euros » en Italie, « Υλλη 700 » (génération des 700 euros) en Grèce, dénonçant principalement la précarité et la faiblesse des salaires des jeunes.



2011). Ce mouvement met en scène des vies « à vendre » ou « à crédit » et dénonce l'incapacité supposée du politique à faire face à la « marchandisation » des existences, que ce soit par l'endettement contraint au sein des existences individuelles, mais aussi par le poids d'une dette publique héritée. « Banquiers en prison ! », « Nous ne sommes pas des marchandises », « Ne tentez pas de nous vendre le soleil » : le rejet du capitalisme financier est au cœur des revendications et les slogans affichés résonnent comme autant de tentatives de « prise » en main d'un destin qui leur échappe doublement, tant au niveau individuel que collectif. Leur slogan principal, « Toma la plaza », revêt à cet égard une double signification. Il s'agit bien sûr, dans son acception concrète, d'occuper la place Puerta del Sol, à l'image de la fameuse place Tahrir quelques mois auparavant. Mais il s'agit aussi, dans son acception symbolique, d'inviter chacun à prendre sa place sociale, individuellement revendiquée mais politiquement niée : une des composantes de ce mouvement dénonce non pas une ligne de fracture entre les générations, mais une césure grandissante entre une société et sa jeunesse.

Rappelons qu'en Espagne et au sud de l'Europe, les plans d'austérité induits par la crise sont venus cristalliser une frustration sociale sous-jacente depuis plusieurs années. Ces jeunes plus diplômées que leurs parents se voient effectivement confrontées à un chômage de masse, accentué par la crise, et à une précarité salariale à l'entrée du marché du travail. Elles se vivent déclassées non seulement par le statut social, mais aussi, et surtout, par le logement, qui les contraint à l'endettement de long terme. Face à l'allongement des études et à la faiblesse prolongée des salaires à leur sortie, l'âge médian au départ de chez les parents ne cesse de s'élever depuis quelques décennies, et se situe désormais autour de 28 ans au sud de l'Europe. Les solidarités intergénérationnelles jouent encore leur rôle de palliatif, mais elles atteignent leurs limites et sont fragilisées par la crise. Elles viennent de plus contrarier les aspirations émergentes à l'autonomie : le report prolongé de l'installation, même culturellement légitimé, tend à être vécu comme une injustice. La question de fond est celle-ci : comment peut-on, dans des économies en récession et dans des sociétés qui se globalisent, garder prise sur sa vie ?

## **I.2/ De l'injonction à l'autonomie à l'incapacité à s'y conformer : une problématique transversale, des réponses contrastées**

Cette revendication massive répond aujourd'hui à une problématique principalement méditerranéenne, mais de nombreux pans des jeunes européennes partagent cette frustration sociale. Déjà freinées dans leur quête d'indépendance par l'augmentation du prix du logement durant les deux dernières décennies, elles se voient prises entre une injonction à l'autonomie et l'incapacité matérielle de s'y conformer. Générations « déclassées », « perdues », « sacrifiées » : nombreux sont les termes médiatiques et scientifiques qui évoquent ce paradoxe de générations en moyenne plus diplômées que les précédentes, mais confrontées à des conditions de plus en plus adverses à l'entrée sur le marché du travail et à un avenir socio-professionnel plus incertain.

Dans tous les pays d'Europe et dans la plupart des sociétés mondiales, la dégradation de la crise économique affecte en priorité les « entrants » sur le marché du travail,


donc les plus jeunes, et les soumet à de nouvelles formes de vulnérabilité. Les récents rapports de l'OCDE (OCDE, 2010) soulignent par exemple l'augmentation massive des « NEETS » – Not in Education, Employment or Training (ni étudiant, ni employé, ni stagiaire) – au sein des sociétés occidentales. Plus encore, la crise soulève le risque d'une génération particulièrement pénalisée sur le long terme et l'enjeu social d'un « effet cicatrice » : en comparant les trajectoires socio-professionnelles de différentes générations, Louis CHAUVEL (CHAUVEL, 1998) a montré à quel point les difficultés initiales sur le marché du travail pouvaient se répercuter, tel un jeu de dominos, sur l'ensemble des parcours ultérieurs, par le jeu cumulé de contrats plus précaires et de moindres salaires. L'ampleur de ce phénomène diffère bien entendu selon les pays, mais il s'avère d'autant plus important dans des sociétés dont le marché du travail est segmenté en fonction de l'âge : c'est le cas actuellement sur le marché du travail français, qui tend à privilégier les 30-45 ans, ou au Japon lors de la « décennie perdue » des années 90, où les jeunes en attente se sont vus, la croissance revenue, délaissés au profit des plus fraîchement diplômés.

Face à la crise, allons-nous nous diriger vers un nouvel « allongement de la jeunesse » en Europe (Galland, Cavalli, 1993) ? De fait, la récession met à l'épreuve les modèles européens d'intégration de la jeunesse. Mais du nord au sud de l'Europe, les politiques publiques réagissent très différemment à cet enjeu de l'autonomie, et dessinent des expériences particulièrement contrastées de la jeunesse (Van de Velde, 2008). Autrement dit, l'« allongement de la jeunesse » est loin de revêtir transversalement les mêmes traits en Europe occidentale. L'empreinte des sociétés sur cette période du parcours de vie reste profonde : en fonction des modes d'intervention étatique, des systèmes éducatifs et des cultures familiales qui s'y agencent, chaque société tend à institutionnaliser différentes formes de passage à l'âge adulte, et à générer des expériences spécifiques de ce parcours de vie. Ce clivage sociétal se révèle le plus structurant, résistant au contrôle d'autres facteurs de différenciation, tels que le sexe ou le milieu social.

## II- En « sociale-démocratie », des vies individualisées par l'État

Pour l'instant, les jeunes scandinaves semblent les plus protégées. En effet, les sociétés du nord de l'Europe ont privilégié une politique de jeunesse d'inspiration sociale-démocrate, destinée à se substituer à l'aide familiale dès l'âge de la citoyenneté pour garantir une indépendance minimale des jeunes adultes vis-à-vis de leurs parents. Ce mode d'intervention est perceptible dans le financement de la vie étudiante, public, direct et universel, ainsi que dans l'ouverture d'un revenu minimum dès dix-huit ans. On pourrait de plus en plus qualifier cette régulation de « libérale-démocrate », tant elle se conjugue désormais à un marché du travail libéralisé et à une invitation à s'y intégrer de façon précoce, et ce jusqu'à un âge assez tardif.

De nombreux travaux ont montré que cette régulation correspond à une forte valorisation de l'autonomie individuelle, perceptible également dans les normes éducatives et pédagogiques. Au cours des deux dernières décennies, elle a favorisé des parcours de jeunesse longs et mobiles, caractérisés par des allers-retours entre études et emploi, et prioritairement vécus dans une logique de la construction de soi. Ce modèle s'organise autour d'une aspiration à « se trouver » que l'on retrouve de façon sous-jacente, mais moins aboutie, parmi l'ensemble des jeunes Européens (VAN DE VELDE, 2008).



Arrêtons-nous particulièrement sur le cas de la société danoise, dont les politiques envers la jeunesse sont considérées comme les plus généreuses d'Europe. Au sein de la société danoise, prévaut la légitimité d'une forme de jeunesse longue, indépendante et exploratoire, inscrite dans une logique de développement personnel. Une indépendance précoce y est garantie par l'État, qui institutionnalise, par une politique universelle et flexible de financement de la vie étudiante, l'existence de longs parcours d'études, entrecoupées de périodes d'activité professionnelle.

## II.1/ Des trajectoires d'expérimentation

Au Danemark, la jeunesse tend jusqu'ici à prendre la forme d'un cheminement, rarement linéaire, entre expériences professionnelles et études financées par l'État. Elle prolonge une autonomie adolescente déjà reconnue au sein de la famille, et marquée par la valorisation d'un départ précoce : l'âge médian au départ était stabilisé autour de vingt-et-un ans au cours de la décennie 2000 et au début de notre décennie. De plus, seule la confrontation à une socialisation extrafamiliale est jugée susceptible de favoriser la construction de l'identité individuelle : rester chez ses parents est associé à une « perte de temps », un « isolement » néfaste, voire « dangereux » empêchant de « devenir adulte », et freinant la construction d'une « vie à soi ».

Après le départ, s'ouvre un temps long d'expérimentation, qui se prolonge potentiellement jusqu'à trente ans environ. S'y affirme la volonté de se confronter à de multiples expériences afin de « se réaliser » et « d'être prêt » à exercer des responsabilités professionnelles ou familiales : il s'agit de « faire son ego-trip » avant la fondation d'une famille et l'entrée dans la conformité adulte. Domine alors un rapport au temps marqué par l'exploration, proche du « modèle de l'adaptabilité » qu'ont défini Julia BRANNEN et Ann NILSEN, dans lequel le futur est perçu comme un défi positif, dépendant de l'initiative individuelle et de ses propres capacités d'adaptation (BRANNEN, NILSEN, 2001). La rhétorique de la non-urgence est très présente dans les discours des jeunes Danois, s'opposant par exemple à « l'angoisse du retard » dans lequel les jeunes adultes français sont plus enclins à se positionner, à âge et statut équivalent, et révèle une absence relative de pression sur le moment de l'entrée effective dans la vie active. Beaucoup se déclarent peu pressés de finir leurs études, décidés à profiter de ce temps cloisonné et légitime, à l'image de cette étudiante de vingt-quatre ans qui, en référence au parcours de ses amis, envisage de travailler « dans longtemps », ou de cette autre étudiante qui a « un peu peur » de finir ses études à l'âge de « seulement » vingt-cinq ans.

Cette logique de temps flexible sous-tend des parcours discontinus. Les jeunes Danois s'inscrivent effectivement de façon privilégiée dans des trajectoires caractérisées par des allers-retours entre vie solitaire et union libre, ainsi que par des allers-retours entre statuts étudiants et salariés, jusqu'à une fin potentiellement tardive des études : plus du quart des jeunes Danois âgés de vingt-cinq à trente ans sont encore en formation en 2005. S'investir tardivement dans un nouveau cycle complet d'études, même après en avoir achevé un et être entré dans la vie active, est un comportement

révéléateur de cette logique d'expérimentation. Plus que tout autre seuil – tel que le départ, l'emploi ou la fin des études – c'est la venue de l'enfant qui est codée comme le terme relatif de cette période. L'âge adulte est majoritairement associé aux idées de maturité et de responsabilité, et perçu comme une ligne d'horizon subjective et lointaine.

## II.2/ Une jeunesse institutionnalisée par l'État


Au Danemark, l'impact de l'État-Providence sur cette période du cycle de vie est indéniable. En effet, la politique de financement des jeunes adultes étudiants ou chômeurs institutionnalise l'existence d'une jeunesse longue et exploratoire. Une allocation directe et universelle garantit la survie économique du jeune adulte indépendamment des ressources parentales. Sa flexibilité temporelle permet matériellement le prolongement ou la reprise, même tardive, des études : elle prend la forme de soixante-douze « bons mensuels » que l'étudiant peut utiliser en fonction de ses besoins, sans limite d'âge. Mais cette politique n'empêche pas, loin s'en faut, l'investissement précoce et massif des étudiants et des jeunes adultes sur le marché du travail ; en 2005, plus de 55 % des jeunes Danois scolarisés de quinze à vingt-quatre ans cumulent directement emploi et études (CHAGNY, PASSET, 2006) ; cet aspect a même tendance à s'accroître ces dernières années.

Si elle est rendue possible par une politique étatique défamilialisante, l'existence de ce type de jeunesse répond en dernier ressort à des racines culturelles plus profondes. Ces itinéraires trouvent leurs fondements dans une socialisation précoce à l'autonomie au sein de la famille, dans laquelle indépendance et égalité constituent des valeurs pédagogiques relativement ancrées (GULLESTAD, 1992). La politique étatique elle-même a été mise en place pour contrer le travail rémunéré et le surendettement des étudiants, et donc des comportements d'indépendance des jeunes adultes qui lui préexistaient. Ainsi, c'est dans l'enchevêtrement de valeurs culturelles valorisant l'autonomie individuelle, et de conditions politiques et économiques la rendant matériellement possible, que s'explique l'existence, au Danemark, de trajectoires de jeunesse gouvernées par une logique de développement personnel.

La crise qui s'est accompagnée d'une nette montée du chômage des jeunes pourrait avoir un impact sévère sur ce type d'organisation. Pour l'instant, la réponse a été pour l'essentiel conforme aux principes socio-démocrates : elle s'est traduite, par exemple au Danemark, plutôt par un renforcement de la présence de l'État face aux incertitudes économiques et par un resserrement des filets de sécurité pour les jeunes les plus vulnérables.

## III- « Highs and Lows » libéraux

À l'instar des États-Unis, de la Grande-Bretagne ou du Canada, les modèles sociaux d'obédience libérale favorisent plutôt un recours précoce – dès la fin de l'adolescence – au marché du travail et au crédit bancaire pour financer la période d'études et d'insertion. Cette logique tend à structurer des trajectoires d'études en moyenne plus courtes, clôturées par un accès rapide à l'emploi salarié, et des combinaisons travail/études plus fréquentes qu'en Europe continentale. Ces parcours répondent à des normes – tant familiales que sociales – qui valorisent une émancipation et une indépendance économique précoces : « s'assumer » est ici le maître-mot. Ce mode de régulation



par l'autofinancement induit une sensibilité aiguë aux marchés : l'individu est censé assurer sa survie présente mais également sa protection future – ce qui, en cas de retournement de conjoncture, peut entraîner des trajectoires d'entrée accélérée en vulnérabilité.

En Europe, le cadre sociétal et culturel du Royaume-Uni induit le développement de cette forme de jeunesse plus courte, orientée vers un accès rapide au statut social et familial d'adulte (VAN DE VELDE, 2008). L'individu est invité à s'assumer de façon la plus précoce possible. Le financement individuel des études est encouragé par une politique étatique sous forme de prêts. Cependant, le coût élevé de la scolarité rend nécessaire le recours parallèle au marché du travail et à la solidarité parentale, cloisonnant de facto l'accès à l'université pour les classes moyennes et supérieures.

### **III.1/ Une entrée précoce dans la vie adulte**

Au Royaume-Uni, la prise d'indépendance résidentielle est jusqu'ici précoce – l'âge médian au départ était de 21-22 ans au cours de la décennie 2000 –, mais à la différence du Danemark, elle n'est pas garantie financièrement par un État défamilialisant. Elle relève plutôt de la responsabilité individuelle. Même s'il ne marque pas l'arrêt du soutien financier des parents, le départ constitue une réelle rupture symbolique dans les trajectoires et dans les relations intergénérationnelles. La norme sociale invite l'individu à devenir adulte, c'est-à-dire un être de responsabilité pourvoyant à ses propres besoins. Le foyer parental est associé à l'enfance ; dès lors, le départ de chez les parents, éminemment symbolique, devient l'acte fondateur de l'adulte. Au cours des études, le bachelier et l'activité professionnelle parallèle sont préférés à la solidarité parentale : la dépendance financière, même partielle, entrave le sentiment d'être adulte. Il en découle des durées d'études courtes, au profit d'une intégration rapide sur le marché du travail : depuis deux décennies, le pourcentage d'étudiants au Royaume-Uni reste le plus faible d'Europe occidentale.

Or, particulièrement enclins à se définir eux-mêmes comme « adultes » – et ce au regard de leur statut résidentiel et professionnel –, les jeunes Britanniques se distinguent également par la représentation relativement positive qu'ils manifestent de cet âge de la vie, l'associant à un « point de départ » de trajectoires ascensionnelles. Loin de la « non-urgence » revendiquée par de nombreux jeunes Danois, les témoignages des Britanniques dénotent au contraire une forme de précipitation vers l'accession au statut d'adulte et vers les responsabilités professionnelles et familiales qui sont censées l'accompagner. Beaucoup se disent « pressés », « impatients », « curieux » d'entrer dans cette vie adulte, assimilée à la « vraie vie » et au réel point de départ d'un chemin qui se veut profondément individuel. Si les Danois ont clairement tendance à se définir comme « jeunes adultes » jusqu'à l'âge de la trentaine, les Britanniques se déclarent majoritairement « adultes » à partir de l'âge de vingt ou vingt-deux ans, âge correspondant à peu près, dans leur cas, à la fin des études et à leur intégration professionnelle effective. L'âge adulte apparaît ainsi indissociablement lié à la notion d'indépendance individuelle.



### III.2/ Les études, la dette, l'emploi, le logement : la dialectique des jeunes Britanniques

L'analyse des parcours des jeunes Britanniques a permis de montrer que ce type de jeunesse était indissociablement lié à la conjonction d'une société libérale et d'un modèle familial à tendance individualiste.


Au Royaume-Uni, les parcours de jeunesse s'inscrivent dans un contexte culturel dévalorisant la dépendance financière envers les parents à partir de la sortie de l'adolescence et dictant des comportements de recherche d'emploi rémunéré davantage que de sollicitation de l'aide familiale, et ce même pendant les études. Rester dépendant de ses parents après avoir quitté le foyer est source de culpabilité. L'âge adulte y constitue une perspective positive, voire un idéal : le jeune adulte est invité à tracer individuellement son chemin au sein d'une société valorisant le mérite comme réussite professionnelle.

Au-delà de cette invitation normative à « être adulte », l'État libéral conditionne également largement les trajectoires de précocité des Britanniques. L'intervention étatique consacre un principe de responsabilisation individuelle : à défaut d'allocations directes, une politique de prêts – contractés par une très grande majorité d'étudiants britanniques – incite à l'autofinancement. L'évolution actuelle est à la hausse des frais de scolarité, générant des mouvements sociaux étudiants contre le coût élevé de la formation universitaire, et contre le poids de la dette individuelle qui s'accroît sur les trajectoires. La poursuite des études est ainsi de plus en plus fortement contrainte par son coût économique. La crise réactive ainsi, très logiquement, les débats sociaux qui, depuis le début des années 2000, mettent en exergue la pression financière s'exerçant sur les étudiants, et fait émerger la problématique de l'endettement, accentuée par une augmentation marquée des prix du logement ces dernières années.

### IV- En France, la pression méritocratique

Dans ce paysage européen, la France occupe une position ambiguë et spécifique. Paradoxalement, les logiques d'insertion des jeunes Français se rapprochent davantage de celle des jeunes Japonais que de leurs plus proches voisins européens. En effet, ce modèle d'intégration s'appuie tout d'abord sur un idéal de méritocratie scolaire, dans lequel l'école d'État joue un rôle légitime de « classement » ou de « déclassement » précoce des individus : la sélection par l'école y est donc prégnante dès les plus jeunes âges. Un tel modèle se caractérise par le poids central et intériorisé du diplôme sur l'ensemble des parcours socio-professionnels, et inversement, par la précarisation potentielle de ceux qui quittent précocement le système scolaire. Cette composante est d'autant plus problématique que la jeunesse constitue un angle mort de la protection sociale française, qui ne couvre les « 16-25 ans » que de façon ponctuelle et très ciblée.

La crise tend à accentuer certaines caractéristiques du modèle français. En effet, le temps de la jeunesse revêt ainsi l'enjeu d'un investissement à vie, déterminant de façon figée et définitive le futur statut social de l'individu. La rigidité du lien diplôme-emploi et la perspective d'une intégration difficile sur le marché du travail font peser sur le choix du domaine et de la durée des études un enjeu de long terme. L'exercice effectif d'une solidarité parentale malgré



l'existence d'une éthique de l'autonomie individuelle prend sens dans ce contexte : l'aide familiale apparaît avant tout justifiée par l'enjeu des études et s'associe à des pratiques d'indépendance partielle, surtout résidentielle (VAN DE VELDE, 2008).

#### **IV.1/ Une peur de l'échec**

Une des caractéristiques marquantes des jeunes Français est de vivre dans une forme de « semi-dépendance ». Entre un départ relativement précoce – l'âge médian au départ se situait autour de vingt-trois ans au cours de la décennie 2000 – et une stabilité professionnelle effective plus tardive, se glissent en effet de multiples situations intermédiaires caractérisées par leur ambiguïté : cohabitation sans autorité parentale, logement étudiant payé par les parents, emploi salarié mais maintien d'une dépendance partielle... L'exercice d'une solidarité parentale effective malgré une norme d'indépendance précoce s'explique par l'enjeu social de cette période, pensée comme un investissement nécessaire et de long terme.

Surtout, la société française se caractérise par l'importance de l'appartenance à un corps professionnel dans la définition sociale et individuelle, et par un couplage entre ce statut et le diplôme obtenu à la fin des études. Aussi, la jeunesse est-elle pensée comme une phase où l'on « construit sa vie ». Elle est dominée par la pression à « s'intégrer » socialement, à « entrer dans le rang », à prendre rapidement place au sein d'une hiérarchie préétablie. La question de « l'orientation » devient alors un enjeu majeur des parcours, et induit un rapport au temps marqué par la pression à l'avancement et par l'absence perçue de droit à l'erreur. À cet égard, les enquêtes mettent en lumière l'existence d'un tiraillement entre une contrainte à la détermination sociale précoce et une aspiration au développement personnel à laquelle ils tendent davantage à se référer.

L'urgence d'intégration et l'absence de retour envisagé aux études contribuent à des trajectoires académiques continues, peu cumulées à l'emploi, et amorcées de façon précoce : l'âge médian aux études supérieures y est le plus bas d'Europe occidentale : de vingt-et-un ans en 2005, contre vingt-cinq ans au Danemark (Eurostat). Ces parcours sont pensés en trois temps : un temps d'études peu cumulées à l'emploi, une phase d'« insertion », puis l'accès à un premier emploi. Or, la phase transitoire d'insertion tend à s'allonger en temps de crise : l'OCDE pointe récemment la transition particulièrement « abrupte » des études vers l'emploi en France et la forte pénalisation des jeunes sur le marché du travail, avec un taux de chômage juvénile parmi les plus élevés d'Europe occidentale (OCDE, 2010).

#### **IV.2/ La « tyrannie des diplômes » en temps de crise**

Cette forme d'expérience de la jeunesse, caractérisée par une forte pression à « se placer », s'inscrit dans un modèle social qui fait de l'appartenance à un corps professionnel l'un des principaux déterminants du statut individuel, mais qui en ferme l'accès par le diplôme. On touche là à une des composantes d'un corporatisme


traversant plus largement l'ensemble de la société française, fortement structurée autour d'une hiérarchie des statuts socio-professionnels cloisonnés. L'octroi des droits sociaux y apparaît très segmenté et lié à l'appartenance professionnelle, rapprochant la France d'un régime d'État-providence de type « corporatiste » tel que Gøsta ESPING-ANDERSEN l'a défini (ESPING-ANDERSEN, 1990). Le système éducatif et le marché du travail renforcent cette partition par une sectorisation prononcée des différentes filières d'études et d'emploi, ainsi que par une extrême valorisation du diplôme initial tout au long de la vie.

De plus, l'intervention étatique envers les jeunes adultes « dépendants » consacre le principe de prise en charge parentale du temps des études et d'intégration professionnelle : l'âge d'accès du revenu minimum – Revenu de Solidarité Active – fixé principalement à vingt-cinq ans (contre dix-huit ans au Danemark et au Royaume-Uni) ou l'octroi d'allocations familiales jusqu'aux vingt ans de l'enfant en sont autant d'exemples. Cette politique revêt parallèlement quelques traits défamilialisants, légitimant par exemple un droit partiel à l'indépendance résidentielle pour les étudiants et les jeunes chômeurs par l'intermédiaire d'une aide directe au logement. Ce mode d'intervention hybride reflète une dissociation particulièrement perceptible au sein de la jeunesse française entre une aspiration à l'indépendance et l'adaptation à un maintien provisoire sous égide parentale, au moins financière. Pourtant originaires d'une société de matrice catholique, les jeunes Français adoptent des comportements d'indépendance et des valeurs familiales plus proches de celles des pays protestants.

Actuellement, les difficultés d'insertion, durcies par la crise, accroissent cette pression sociale et familiale à « se placer ». Ce mode d'intégration sociale a bien entendu ses forces : il rend d'une part les études attractives en elles-mêmes et massivement suivies ; il induit d'autre part un rapport relativement affectif au « métier », même chez les jeunes générations. Mais il trouve ses limites en temps de récession et de pénurie d'emploi, en accentuant le risque de déclassement au sein des classes moyennes (PEUGNY, 2008) et d'exclusion sociale des plus faiblement diplômés (MAURIN, 2009) : on observe actuellement un accroissement de la compétition scolaire, qui descend les âges, et l'augmentation notable du stress à l'école, au moment même où, paradoxalement, la croyance en la méritocratie scolaire s'avère fragilisée (TENRET, 2011).

## V– Au sud, un familialisme contre lui-même

Comme nous l'avons déjà évoqué, les jeunesses des pays méditerranéens restent de leur côté particulièrement pénalisées. Confrontées à une grande précarité d'emploi sur le marché du travail, elles sont très sensibles aux aléas de la conjoncture. Or, ces jeunes générations étaient déjà marquées par des difficultés d'émancipation, comme en témoignait déjà, il y a quelques années, le mouvement des « 1 000 euroïstes », qui dénonçait déjà le maintien prolongé dans une situation de précarité sociale et de dépendance familiale. Plus récemment, les Indignés dénoncent également une jeunesse « sans maison, sans travail, sans futur... et sans peur ». Ces jeunesses évoluent jusqu'à présent dans des normes d'émancipation qui légitiment le maintien prolongé au domicile parental tant que ne sont pas réunies les conditions d'installation dans un nouveau foyer – emploi stable, mariage, et si possible achat du logement – ; il ne s'agit plus tant ici de « se trouver » que de « s'installer ». Or, ces conditions surviennent de plus en plus tard dans les trajectoires et la crise ne fait qu'aggraver le problème.



Même s'il possède certaines spécificités, le cas de l'Espagne est révélateur de ce modèle méditerranéen : l'expérience de la jeunesse est caractérisée par l'attente au foyer parental des conditions nécessaires à une installation stable dans la vie adulte. La sortie du foyer clôture des trajectoires marquées par le chômage et la précarité professionnelle. Ce type de jeunesse renvoie fondamentalement à un régime d'État-Providence « familialiste » légitimant la prise en charge familiale des coûts sociaux de cette période du cycle de vie (SARACENO, 2000), dans un contexte de chômage juvénile particulièrement élevé : plus de 45 % des jeunes actifs entre seize et vingt-quatre ans étaient au chômage en 2011 (OCDE).

### **V.1/ Une décohabitation tardive**

En Espagne, la décohabitation du foyer est plus tardive, et clôture des trajectoires de jeunesse entièrement vécues sous le toit parental : tout comme dans les autres pays méditerranéens – ainsi qu'en Irlande –, l'âge médian au départ de chez les parents s'élevait à 27-28 ans au cours de la décennie 2000. Elle repose sur la légitimité d'un maintien au domicile familial tant que ne sont pas réunies les conditions financières d'une installation adulte et tant que ne sont pas scellés les liens de couple induisant la création d'un nouveau foyer. La cohabitation des jeunes adultes et de leurs parents est souvent qualifiée d'« hôtel de luxe » par les jeunes hommes ; cette rhétorique disparaît cependant en fin de vingtaine. Le versement d'une contribution financière s'observe plus fréquemment dans les familles défavorisées ; dans les autres milieux, les parents encouragent leurs enfants à épargner pour préparer leur future installation. Cette absence relative de participation financière ne pose que rarement de problème de culpabilité, car elle est intégrée dans une logique d'assurance et de réciprocité de long terme : le sens de la solidarité familiale est censé se renverser au cours de la vie. La cohabitation est alors pensée comme une forme d'investissement collectif à l'installation de l'« enfant », en ce qu'elle permet d'économiser en vue d'un futur investissement immobilier. Le prix de cet « hôtel » semble résider ailleurs, notamment dans le respect des valeurs parentales qu'induit la cohabitation.

Point culminant d'un itinéraire de jeunesse conduit au domicile parental, le départ tend ainsi à être envisagé comme le « grand saut » dans la vie adulte. Majoritairement associées à l'idée de stabilité économique et aux responsabilités familiales, les représentations que les jeunes Espagnols développent de l'âge adulte sont sous-tendues par cette logique de l'installation. La jeunesse s'envisage majoritairement comme le temps long de la préparation et de l'attente d'un établissement adulte.

### **V.2/ La famille jusqu'à ses limites**

Or, ces trajectoires de maintien, voire de retour, au foyer parental sont de plus en plus fortement conditionnées par l'impossibilité matérielle de pouvoir « s'offrir » une sortie installée. Dans le contexte d'un taux de chômage juvénile particulièrement élevé et d'un marché du logement orienté vers l'achat davantage que vers la location, l'absence d'aides publiques en faveur de l'indépendance

contraint les individus à prolonger leur phase de jeunesse tant que ne sont pas réunies les conditions d'une stabilité adulte. Le nombre de retours chez les parents s'accroît ostensiblement depuis quelques années ; l'âge de la trentaine apparaît de plus en plus comme un âge « fragile », nécessitant le prolongement de la solidarité familiale. Celle-ci reste justifiée par la place fondamentale faite à « l'appartenance » au groupe familial dans la définition de soi. En ce sens, les trajectoires d'autonomie des jeunes adultes consistent avant tout à construire leur individualité au sein de cette appartenance familiale, par l'introduction progressive d'une réciprocité envers les parents et la préparation de leur propre installation (GAVIRIA, 2005).

Mais cette légitimation du familialisme tend aujourd'hui à toucher ses limites : cette norme sociale entre de plus en plus en tension avec une aspiration croissante à l'autonomie, et la mobilisation de la solidarité parentale, certes légitime, devient vécue comme un lourd compromis économique. À la question de l'émancipation à l'égard des familles, s'ajoute en outre une inquiétude redoublée sur la fécondité : un accès tardif à l'autonomie reporte d'autant l'âge des femmes au premier enfant et risque d'accélérer le vieillissement déjà accusé des sociétés méditerranéennes.

## Conclusion : la famille, une valeur refuge ?

Face à la crise, la famille va-t-elle devenir une valeur refuge en Europe ? Jusqu'où les États peuvent-ils compter sur les solidarités parentales pour faire face aux difficultés sociales des jeunes adultes ? Ces solidarités sont aujourd'hui particulièrement contrastées d'une société européenne à l'autre. Elles dessinent un dégradé de positions entre deux extrêmes : faible mobilisation des solidarités parentales au nord de l'Europe, mobilisation prolongée de l'aide familiale au Sud. Prenons par exemple l'indicateur de la prolongation de la cohabitation résidentielle avec les parents : l'âge médian au départ est de vingt ans dans les sociétés scandinaves, où il est légitime de quitter le foyer parental le plus tôt possible, en amont des trajectoires étudiantes ; il est de vingt-et-un ans au Royaume-Uni, de vingt-trois ans en France et de vingt-sept à vingt-huit ans dans les sociétés méditerranéennes, où au contraire on attend que soient réunies les conditions de la création d'un nouveau foyer. Partout en Europe, la crise risque d'entraîner une reformulation de ces solidarités familiales, qu'elles se traduisent par un prolongement de la cohabitation résidentielle, des retours au foyer ou de l'aide financière des parents vers les jeunes adultes. Déjà au Royaume-Uni, des chercheurs remettent en cause l'« idéologie de l'indépendance » et revalorisent les ressources familiales face à l'endettement massif des jeunes Britanniques. Inversement, dans les sociétés méditerranéennes et continentales –notamment en France –, sont dénoncées les nouvelles formes d'inégalités induites par le recours croissant à ces solidarités familiales : d'aucuns, en France, relèvent par exemple le retour des « héritiers », au sens où l'accès aux positions sociales est de plus en plus conditionné aux ressources familiales.



## Bibliographie

ATTIAS DONFUT C., *The Myth of Generational Conflict : The Family and State in Ageing Societies*, Londres, Routledge, ESA Studies in European Societies, 2000, 232 p.

BILLARI, F.C., « Becoming an adult in Europe : a macro (/micro)-demographic perspective » *Demographic Research*, 2004, SC3(2) : 15-44.

BUCHMANN, M., *The Script of Life in Modern Society. Entry into Adulthood in a Changing World*. Chicago : The University of Chicago Press, 1989.

BRANNEN J. and NILSEN A., *Young People's Perspective on the Future*", in Julia Brannen, Susan Lewis, Ann Nilsen, et Janet Smithson (eds), *Young Europeans, Work and Family. Futures in transition*, Routledge, London, 2001, p.48-68.

CAVALLI A., GALLAND O. (dir), *L'allongement de la jeunesse*, Poitiers, Actes Sud, 1993.

CHAGNY O., PASSET O., « La faiblesse du cumul emploi-études des jeunes pèse sur le taux d'emploi global de la France », Note de veille du Centre d'Analyse Stratégique, n°25, septembre 2006.

CHAUVEL L., *Le destin des générations. Cohortes et structures sociales*, Paris, PUF, 1998.

ESPING-ANDERSEN G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

GALLIE D., PAUGAM S. (éds), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

GAVIRIA S., *Quitter ses parents. Une comparaison franco-espagnole*, PUR, Coll. Le Sens social, 2005.

GULLESTAD M., « Petits faits et grands problèmes. L'anthropologie de la société scandinave contemporaine », *Terrain*, 19, 1992, p.125-146.

HAMMERT T. (dir), *Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe. A Comparative Study*, Bristol, The Policy Press, 2003.

HOLDSWORTH C., MORGAN D.H.J, *Transitions in Context : Leaving Home, Independence and Adulthood*, Open University Press, McCraw Hill, Maidenhead, 2005.

JURADO GUERRERO T, *Youth in transition. Housing, employment, social policies and families in France and Spain*, Aldershot, Ashgate, 2001.

MASSON A., *Des liens et des transferts entre générations*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2009.

MAURIN E., *La peur du déclassement*, Paris, Le Seuil, 2009.

MAYER K. U., "Whose Lives ? How History, Societies and Institutions Define and Shape Life Courses", *Research in Human Development*, 1 (3), 2004, p.161-187.

MOLGAT M., « L'insertion résidentielle et les théories de la modernité avancée. Quelques enseignements de la comparaison entre quatre sociétés », *Lien social et politiques*, 43, 2000, p.81-91.

MORTIMER, J. T. & M. J. SHANAHAN, *Handbook of the Life Course*. New York : Kluwer-Plenum, 2006.

OCDE, *Jobs for Youth/France*, Editions de l'OCDE, 2009.

OCDE, *Des débuts qui comptent. Des emplois pour les jeunes*, Editions de l'OCDE, 2010.

PEUGNY C., *Le déclassement*, Paris, Grasset, 2008.

TENRET E., *Les étudiants et le mérite*, Paris, La Documentation Française, 2011.

SARACENO C., "Being Young in Italy : The Paradoxes of a Familialistic Society", *European Journal of Social Quality*, 2, 2000, p. 120-131.

SCHIZZEROTTO A., "The Transition to Adulthood in Three European Countries as an Empirical Test of Various Theories on the Conditions of Today's Youth, in Family Forms and the Young Generation in Europe, Seminar report (20-22 sept. 2001), University of Milan-Bicocca, 2001, p.109-123.

VAN DE VELDE C., « Indignés : les raisons de la colère », *Cités*, Paris, PUF, n.47-48, 2011, pp.293-297.

VAN DE VELDE C., *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, Paris, PUF, 2008.





# 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 –

<sup>6</sup> Insee, Enquêtes Emploi.

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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.





## Les jeunes au prisme du droit des politiques sociales : un effet « kaléidoscope »

Par **Gilles HUTEAU**, Professeur à l'EHESP Rennes, Sorbonne Paris Cité, UMR-CNRS n°6297 Droit et changement social



**Gilles HUTEAU** est Professeur en politiques de Protection sociale à l'EHESP, après avoir occupé plusieurs postes de directeur d'organisme de Sécurité sociale. Il est directeur-adjoint du Master de « Droit et Gouvernance du Secteur sanitaire et social », co-habilité de l'Université Rennes I (IPAG) et l'EHESP. Il est également membre du Laboratoire Droit et Changement social de l'université de Nantes (UMR-CNRS n°6297) et de l'équipe française du Réseau européen de politique sociale. gilles.huteau@ehesp.fr


Même s'il s'agit d'un constat à tempérer dans le champ de la politique de l'emploi, la jeunesse n'occupe qu'une place discrète dans le droit des politiques sociales envisagé au sens de la protection sociale. Ne vous hasardez pas à rechercher le substantif « jeune » dans les index thématiques ou les tables des matières des manuels juridiques consacrés à la sécurité sociale, à l'aide et l'action sociales ou encore, aux politiques sociales. Ce serait peine perdue ! Il n'est jamais fait mention du mot « jeune » hormis dans l'éventualité où il est employé en tant qu'adjectif comme l'illustre le plus souvent l'expression « jeune enfant ».

Sans aucun doute une telle distanciation de la littérature juridique vis-à-vis de la question des jeunes peut-elle tout d'abord surprendre. Ceux-ci ne semblent guère oubliés dans les domaines d'intervention des politiques sociales, étant pris en compte à la fois sous les figures de l'enfant, de l'adolescent et du jeune adulte. Plus encore, la jeunesse n'est-elle pas érigée aujourd'hui au rang de priorité des politiques publiques ? Or, si elle est en apparence paradoxale, cette situation trouve en réalité une explication fort simple : elle tient essentiellement au fait que les jeunes ne constituent pas une catégorie juridique mais une catégorie d'action publique.

C'est à la science politique, plus précisément à l'analyse des politiques publiques, qu'il convient de se reporter pour clarifier les contours de la notion de « jeunes ». Cette démarche conduit à se référer aux nombreux dispositifs des politiques sociales qui leur sont spécifiquement destinés. Même s'ils représentent un public hétérogène, caractérisé par des inégalités de toutes natures, les jeunes n'en demeurent pas moins confrontés à un certain nombre de problèmes communs, notamment en ce qui concerne leur insertion sociale et professionnelle. C'est pourquoi, il s'est constitué une catégorie d'action publique, les « jeunes », en vue de répondre à leurs besoins au cours d'une étape de transition<sup>1</sup> comprise entre l'enfance et l'entrée dans la vie de jeune adulte. Selon une acception couramment admise, elle désigne aujourd'hui la tranche de population comprise entre 16 et 25 ans.

À la faveur d'un usage extensif des barrières d'âge, on assiste désormais à une expansion démographique de la catégorie « jeunes », elle-même susceptible d'être subdivisée en sous-catégories plus ou moins ciblées (jeunes travailleurs, jeunes demandeurs d'emploi, jeunes en

1 O. GALLAND, Sociologie de la jeunesse, A. Colin, Coll. « U », 5e éd., 2011



errance, jeunes étudiants, etc.) ce qui participe à accentuer le « brouillage » de la notion de jeune vis-à-vis du droit des politiques sociales. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas nouveau dans le domaine du droit social comme l'avait déjà relevé de façon plus générale le professeur Jean-Jacques DUPEYROUX en évoquant « une pluie, une averse d'anniversaires »<sup>2</sup>. Or, ce capharnaüm expose au risque avéré d'une non-coordination des conditions d'âge entre les différentes législations sociales et, plus grave encore, d'un manque de cohérence entre les dispositifs à destination des jeunes. Il n'est donc guère opportun de parler de droit des politiques sociales de la jeunesse, ou encore moins, de tenter d'esquisser une branche « Jeunesse » de la protection sociale. Une approche plus judicieuse, en revanche, consiste à envisager au prisme du droit des politiques sociales, les différentes facettes de la place des jeunes dans le vaste champ constitué à la fois par la sécurité sociale, l'aide et l'action sociales et les aides à l'emploi.

Au-delà de l'effet « kaléidoscope » inhérent à une telle approche, la question de la prise en compte des jeunes dans le droit des politiques sociales invite à confronter la notion de jeune aux catégories de sujets de droits auxquelles elle renvoie dans le droit de la protection sociale : l'assuré social, l'ayant droit, l'allocataire, l'enfant à charge, le bénéficiaire de l'aide sociale à l'enfance, etc. Il devient alors possible d'appréhender concrètement la place des jeunes dans le droit des politiques sociales, bien qu'elle se révèle à « géométrie variable ». À un moment de leur vie marqué par le relâchement du lien de dépendance vis-à-vis de leurs parents, les jeunes oscillent entre la situation de grand enfant à charge et celle de jeune adulte en quête d'autonomie, ce qui met en jeu l'articulation entre les solidarités familiales et les solidarités publiques. C'est cette phase transitoire qu'il convient d'appréhender au travers du prisme du droit des politiques sociales, dans la mesure où il s'agit ainsi de décomposer en de multiples facettes la trajectoire de vie des jeunes.

Susceptible d'être considéré comme un « grand enfant à charge » au regard du droit des politiques sociales (I), le jeune est également encouragé dans ce cadre juridique à devenir un « jeune adulte autonome » (II).

## I- Un jeune encore considéré comme un « grand enfant à charge »

Sous l'effet de l'allongement de la durée des études et des difficultés d'entrée sur le marché du travail, les jeunes sont de plus en plus nombreux à demeurer des enfants à charge au sens de la législation de la sécurité sociale (A). La référence au lien familial se manifeste également pour la détermination des droits aux prestations d'aide et d'action sociales à destination des jeunes (B).

### A. Un droit à prestation de sécurité sociale accordé au jeune à titre d'enfant à charge.

Vouée en vertu de l'ordonnance fondatrice du 4 octobre 1945 à protéger les travailleurs et leurs familles, la Sécurité sociale n'identifie pas les jeunes comme une catégorie de sujets de droits. Il en résulte qu'ils relèvent des dispositions de droit

---

2 J.-J. DUPEYROUX, « L'âge en droit social », *Droit social*, déc. 2003, p. 1041.

commun en ce qui concerne la couverture des principaux risques de la vie humaine (maladie, maternité, invalidité, décès, accident du travail, maladie professionnelle). S'inscrivant de la sorte dans le prolongement des assurances sociales, la Sécurité sociale ne distingue traditionnellement que deux catégories de bénéficiaires. Il y a d'un côté, le travailleur salarié ou non salarié qui acquiert des droits aux prestations sociales en contrepartie de ses cotisations : c'est l'assuré social. Il y a de l'autre, les membres de la famille du travailleur, c'est-à-dire principalement le conjoint et les enfants à charge, lesquels disposent de droits dérivés aux prestations en vertu des droits propres acquis par l'assuré social.

Héritage de ce contexte de l'Après-guerre, les jeunes sont aujourd'hui pris en considération par la législation de sécurité sociale soit en qualité d'assuré social s'ils exercent une activité professionnelle suffisante pour ouvrir droit à prestation ; soit à défaut, en qualité d'ayant droit, notamment en tant qu'enfant à charge, peu important le lien de filiation avec l'assuré. Sachant que dans ce second cas de figure, les jeunes ont néanmoins la faculté de demander dès l'âge de seize ans, à percevoir directement, de la part de leur caisse d'affiliation, les prestations en nature de l'assurance maladie-maternité. Ils acquièrent alors la qualité d'ayant-droit majeur autonome, cette mesure s'inscrivant dans le prolongement de l'idée de majorité sociale introduite par le législateur depuis 1996<sup>3</sup>. Sous réserve d'une condition de résidence régulière en France, les jeunes peuvent aussi prétendre depuis le 1er janvier 2000 à la couverture maladie universelle afin de bénéficier des prestations en nature de l'assurance maladie-maternité s'ils n'ont pas déjà obtenu la qualité d'assuré social ou d'ayant droit à un autre titre.

Au regard de la branche Famille de la Sécurité sociale, les jeunes sont considérés comme des enfants à charge et les prestations familiales sont attribuées à leurs parents. Sont répertoriés comme tels, les enfants de moins de vingt ans à la charge effective de leurs parents, disposant de ressources propres inférieures à 55 % du SMIC. Pour les aides au logement et le complément familial, cet âge limite est porté à vingt-et-un ans. Ainsi pris en compte, le jeune constitue en quelque sorte un fait générateur du droit aux prestations familiales de ses parents, étant précisé que le nombre d'enfants à charge du foyer détermine le montant des allocations versées. Il s'ensuit qu'une partie des familles se trouve contrainte de devoir assumer la charge d'un ou de plusieurs enfants ayant plus de vingt ans sans pour autant pouvoir bénéficier des prestations familiales<sup>4</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'en vertu de l'article 203 du Code civil, les parents ont « l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants » et que, selon l'article 295, « le parent qui assume à titre principal la charge d'enfants majeurs qui ne peuvent eux-mêmes subvenir à leurs besoins peut demander à son conjoint de lui verser une contribution à leur entretien et à leur éducation ». En la matière, la jurisprudence définit désormais l'occupation d'un emploi stable comme étant la limite à la fin de l'obligation alimentaire des parents envers les enfants.

Les politiques sociales envers les jeunes se réfèrent encore aux solidarités familiales vis-à-vis des enfants, lorsqu'elles sollicitent les solidarités publiques pour instituer au profit des jeunes un droit à certaines prestations d'aide et d'action sociales.

3 J.-P. CHAUCHARD, J.-Y. KERBOUC'H, C. WILLMANN, Droit de la sécurité sociale, LGDJ, Coll. « manuel », 6e éd., 2013, p. 337.

4 Sur les données statistiques, Voir M. NICOLAS, « La politique familiale destinée aux jeunes », Politiques sociales et familiales n° 102, déc. 2010, p. 113 et s.



## **B. Une prise en compte du lien familial pour la détermination des prestations d'aide et d'action sociales à destination des jeunes.**

Indissociable de la protection sociale du jeune, l'importance du lien familial est paradoxalement mise en exergue par l'aide sociale à l'enfance<sup>5</sup>. Principalement destinée aux jeunes de moins de vingt-et-un ans, la politique menée dans ce domaine tend à privilégier le maintien de l'intéressé dans sa famille d'origine sur le placement en famille d'accueil ou en établissement spécialisé. C'est pourquoi, elle s'accompagne à cet effet de la mise en place de mesures d'action éducative en milieu ouvert dite « AEMO administrative », lesquelles ne peuvent se concevoir sans l'accord des parents et, si possible, leur participation. En l'absence de cette double condition, le service départemental de l'aide sociale à l'enfance ne peut que faire appel à la protection judiciaire, étant précisé que le juge des enfants peut aussi décider une mesure d'action éducative en milieu ouvert dite « AEMO judiciaire » dont la mise en œuvre est confiée aux directions départementales de la protection judiciaire de la jeunesse. De leur côté, les mineurs ne pouvant être maintenus dans leur milieu familial font l'objet de placements dans des familles d'accueil ou des établissements sociaux spécialisés (par ex., foyers départementaux de l'enfance) dont le coût est supporté par l'aide sociale à l'enfance.

Quelques autres prestations d'aide et d'action sociales sont susceptibles d'être attribuées à certains publics spécifiques de jeunes. Mais il ne s'agit seulement que d'aides ponctuelles qui ne sauraient masquer les limites de la protection sociale spécifiquement destinée aux jeunes de 16 à 25 ans<sup>6</sup>. En particulier, les fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ) créés dans chaque département peuvent accorder des aides financières aux jeunes de 18 à 25 ans qui connaissent des difficultés d'insertion sociale et professionnelle<sup>7</sup>. Ces aides présentent la singularité d'être attribuées sans qu'il soit tenu compte de la participation pouvant être demandée aux personnes soumises à l'obligation alimentaire vis-à-vis des jeunes concernés.

Hormis ces cas spécifiques, les politiques sociales s'accompagnent de l'attribution aux jeunes de certaines prestations qui sont déterminées en fonction des solidarités familiales dont ils bénéficient, plus précisément, du soutien financier que leurs parents sont susceptibles de leur apporter pour répondre à leurs besoins.

Une illustration significative de cette situation est fournie par la couverture maladie universelle complémentaire et l'aide à la complémentaire santé. En la matière, les jeunes ne peuvent faire une demande autonome que s'ils n'habitent

---

5 Pour une présentation générale, V. M. BORGETTO, R. LAFORE, « Droit de l'aide et de l'action sociales », Montchrestien, 8e éd., 2012, p. 297 et s.

6 B. FRAGONARD, *Vive la Protection sociale !*, O. Jacob, 2012, p. 114 et s.

7 E. RENARD, « Les Fonds d'aide aux jeunes : une aide départementale de dernier recours pour les 18 à 25 ans », DREES Études et résultats, n° 721, mars 2010.

plus chez leurs parents, ne leur sont pas rattachés fiscalement ou ne reçoivent pas de pension alimentaire de leur part. Ces conditions suffisent du reste à expliquer le faible nombre de bénéficiaires de ces dispositifs alors même qu'il est constaté que les inégalités sociales d'accès aux soins affectent l'état de santé des jeunes<sup>8</sup>.

Plus généralement, la question de la prise en compte du lien familial demeure très prégnante dans le droit des politiques sociales. Elle fournit d'ailleurs l'occasion d'un débat récurrent en ce qui concerne les allocations logement des étudiants : doit-il s'agir d'une aide individuelle ou d'une aide à la famille ?

En dehors des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, il existe diverses formes d'intervention en faveur du logement des étudiants : mise à disposition de logements à tarif réduit dans les résidences des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, dispositif de caution locative étudiante, etc.). Cependant, les allocations au logement étudiant occupent une place majeure dans ce dispositif d'aides aux jeunes ; d'autant qu'elles sont moins ciblées que les allocations logement à destination de l'ensemble de la population : elles ne tiennent pas compte du revenu des parents et des transferts familiaux, et pourraient dès lors être comprises comme assumant une fonction d'aide à l'autonomie des jeunes. Or, un récent rapport parlementaire (2015) vient de considérer qu'il n'est pas acceptable qu'un étudiant puisse bénéficier de ce type d'aide « alors que ses parents ont des revenus élevés et qu'ils résident dans la même agglomération que lui »<sup>9</sup>. Il recommande en conséquence de mieux cibler les aides vers ceux qui en ont le plus besoin et de les moduler en fonction de trois critères : le revenu des parents, l'éloignement géographique et les cas de rupture familiale. Ces préconisations rejoignent ainsi celles d'un rapport de la Cour des comptes de la même année<sup>10</sup> et soulignent la prégnance de la prise en compte du lien familial quant à la détermination des aides sociales aux jeunes.

Ainsi mises en perspective, les politiques sociales destinées à compenser la dépendance économique des jeunes aboutissent à une situation hybride, peu lisible et discontinue. Elles consacrent une familialisation induite des aides financières au jeune qui, dès lors, apparaît surtout comme un « grand enfant à charge ». Or, la trajectoire de vie du jeune invite également à le prendre en compte en tant que « jeune adulte autonome ». Il s'ensuit que le prisme du droit des politiques sociales mérite d'être orienté vers les dispositifs d'intervention destinés à encourager le jeune à sortir d'une phase de transition.


## II- Un jeune encouragé à devenir un « jeune adulte autonome »

La question de l'accompagnement social à l'autonomie des jeunes adultes est de plus en plus investie en vue de favoriser leur insertion sociale et professionnelle (A). Il s'agit néanmoins d'une question récurrente qui laisse transparaître une interrogation plus fondamentale sur la voie à suivre : faut-il reconnaître un droit à garantie de ressources au profit du jeune ou un droit à l'accompagnement social ? (B).

8 Afin de permettre aux étudiants isolés en situation précaire de bénéficier de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2014 a toutefois prévu la possibilité pour ces derniers d'en bénéficier indépendamment du foyer de leurs parents.

9 F. PUPPONI, « Rapport du groupe de travail sur la politique d'aide au logement à la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale », 26 mai 2015.

10 Cour des comptes, Les aides personnelles au logement, juillet 2015, p. 85.



## A. Une pluralité d'institutions et de dispositifs sociaux en vue de favoriser l'insertion du jeune

À partir du début des années 1980, afin de remédier au chômage des jeunes et favoriser leur insertion sociale, les pouvoirs publics ont mis en place de nombreux dispositifs de transition entre la formation initiale et le monde du travail. Cette institutionnalisation a pris des formes diverses<sup>11</sup> et s'est accompagnée de nouvelles mesures parmi lesquelles on peut citer le suivi des jeunes en décrochage scolaire ou encore, depuis 2010, la création d'un service civique avec l'Agence nationale du service civique.

Cet effort de la collectivité nationale en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes est à l'intersection de plusieurs politiques publiques et, partant, de branches du Droit parfois étrangères aux politiques sociales (par ex., droit de l'éducation). Il mobilise de très nombreux acteurs tels l'État et ses opérateurs, les collectivités territoriales, certaines associations et les entreprises. Peu à peu décentralisés, les dispositifs d'accompagnement des jeunes vers l'emploi sont devenus de la compétence générale des régions. L'État continue néanmoins à jouer un rôle majeur dans ce domaine à travers l'action des administrations centrales des principaux ministères concernés (Éducation nationale, Travail, Affaires sociales et de la Santé, Justice) ainsi qu'à travers celle d'un certain nombre d'opérateurs : l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), le Réseau information jeunesse, etc. À l'échelon régional et départemental, l'État s'appuie cette fois sur les directions régionales de la jeunesse, des sports et la cohésion sociale (DRJ) ainsi que sur les directions départementales correspondantes (DDJCS), ou dans les départements de moins de 400 000 habitants, sur les directions de la protection des populations. Par ailleurs, les communes ou communautés de communes peuvent créer de leur propre initiative des services « Jeunesse ». Surtout, elles participent à la création et au financement, en lien avec les régions et l'État, des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO).

Mises en place en 1982, ces missions locales remplissent une double mission de service public<sup>12</sup> : d'une part, elles aident les jeunes de 16 à 25 ans à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale ; et d'autre part, elles favorisent la concertation entre les différents partenaires institutionnels et associatifs en vue de compléter les actions qu'ils conduisent en faveur des jeunes. Leur action repose sur une démarche globale qui vise à appréhender l'ensemble des problèmes rencontrés par les jeunes, et sur un soutien individualisé dans la construction de leur parcours d'insertion. Les services proposés vont de l'écoute à l'attribution d'aides financières par le fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ) ainsi qu'à la mise en place d'actions d'accompagnement individuel ou collective dans tous les domaines de la vie sociale. En outre, le réseau des missions locales et des PAIO met en œuvre

---

11 Y. RAYSSIGUIER, J. JÉGU, M. LAFORCADE (dir.), *Politiques sociales et de santé*, Presses de l'EHESP, 2e éd., 2012, p. 150 et s.

12 Conseil national des missions locales, *chiffres d'activité 2013, missions locales, 2014*, <http://www.emploi.gouv.fr/enml/reseau-des-missions-locales>

le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) qui a pour objectif l'accompagnement des jeunes en difficulté vers l'emploi durable, étant précisé que chacun d'eux est suivi par un conseiller référent unique.

Or, une telle démarche d'accompagnement vers l'insertion sociale s'avère complexe dans la mesure où il existe une grande hétérogénéité dans les situations des jeunes sur un territoire donné. Les démarches de protection sociale et d'insertion sociale doivent donc être pensées de manière complémentaire. Il s'agit ainsi de permettre aux jeunes les plus autonomes d'être orientés progressivement vers le droit commun, tout en assurant à ceux qui ne sont pas encore mesure d'entrer dans un projet d'insertion, une protection sociale suffisante. La question se trouve dès lors posée de l'articulation entre le droit à l'accompagnement social et le droit à garantie de ressources du jeune.

## **B. La reconnaissance au jeune d'un droit à garantie de ressources ou d'un droit à l'accompagnement social ?**

Sans aucun doute, la promotion de l'autonomie du jeune adulte soulève-t-elle une articulation délicate entre les dispositifs d'aide financière et ceux destinés à fournir un accompagnement social. Les hésitations des pouvoirs publics face à l'extension du revenu de solidarité active « jeune » et leur prudence en matière de garantie de ressources témoignent de la difficulté d'effectuer des choix en la matière.

Il existe traditionnellement un consensus sur le fait de refuser aux jeunes de moins de 25 ans le bénéfice du revenu de solidarité active (RSA) lequel a remplacé depuis 2009 le revenu minimum d'insertion, créée en 1988. Cette position est traditionnellement fondée sur des raisons idéologiques comme la crainte de voir se développer parmi les jeunes une accoutumance à l'assistance ou encore, la volonté de faire jouer les solidarités familiales et en premier lieu l'aide financière des parents. Seule une exception a été admise depuis l'origine : elle concerne les jeunes de moins de 25 ans au cas où ils assument la charge d'au moins un enfant né ou à naître.

Afin de répondre aux situations de détresse sociale rencontrées par cette catégorie de population, les pouvoirs publics ont mis en place ou expérimentent toute une série de dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes<sup>13</sup>. Ceux-ci sont destinés à promouvoir l'autonomie de ceux qui sont le plus en difficulté à la faveur d'un accompagnement social accru. On peut notamment citer en dehors du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) déjà évoqué : le contrat d'autonomie (2008) institué dans le cadre du programme « Espoir banlieues » à destination des jeunes en difficulté d'accès à l'emploi et résidant dans des zones couvertes par un contrat urbain de cohésion sociale ; le contrat jeune majeur pour les jeunes de 18 à 21 ans relevant de l'aide sociale à l'enfance ; et enfin, le revenu contractualisé d'autonomie (2011) expérimenté dans le cadre du plan « Agir pour la jeunesse » : il vise à permettre à 5 500 jeunes volontaires de percevoir un revenu garanti pendant une durée déterminée, sur la base d'un contrat conclu entre le jeune et l'opérateur chargé de son accompagnement.

Par ailleurs, la superposition de ces dispositifs d'insertion sociale et professionnelle en faveur des jeunes témoigne des réticences des pouvoirs publics à étendre le champ d'application du

13 E. AUBIN, Droit de l'aide et de l'action sociales, Gualino, 4<sup>e</sup> éd., 2014, p. 233 et s.



« RSA jeunes », ainsi que l'avait pourtant annoncé le plan transversal « Agir pour la jeunesse ». Ces réticences se trouvent confirmées par les conditions requises pour y prétendre. Elles demeurent en effet fort restrictives : il faut que le jeune concerné puisse justifier d'un emploi à temps plein pendant deux ans au cours des trois années précédentes. Par conséquent, seule une dizaine de milliers de jeunes répertoriés parmi les travailleurs pauvres ou précaires sont à même d'en bénéficier<sup>14</sup>.

Il est manifeste que les politiques publiques ont entraîné au fil des dernières décennies une extension formelle de la durée de la jeunesse. À telle enseigne que la prise en compte sociale des jeunes s'est accompagnée d'une diversification des dispositifs d'intervention en leur faveur, sachant néanmoins qu'elle s'est opérée au détriment de la cohérence des politiques menées dans ce domaine. Il est même permis de se demander, au prisme du droit des politiques sociales et de l'effet « kaléidoscope » qu'il produit, si les jeunes constituent encore une catégorie d'action publique ou s'ils constituent désormais de multiples catégories d'action publique. Dès lors, le défi à relever en la matière n'est-il pas d'intégrer la thématique des jeunes dans un questionnement plus global sur la refondation de la protection sociale et des politiques sociales ?

---

14 F. Monnier, « le RSA jeunes, une politique sociale ciblée », *Le Monde*, 25 août 2010



## La branche famille et les jeunes : vers une redéfinition de la doctrine

Par **Daniel LENOIR**, Directeur général de la CNAF



Né le 13 mai 1955, originaire de Noeux-les-Mines (62), **Daniel LENOIR** est Ingénieur agronome (INAPG 1977), titulaire d'un master en sociologie (EHESS) et ancien élève de l'École Nationale d'Administration (promotion « Jean Monnet » – 1990).

Après avoir travaillé dans l'agriculture (APCA 1980-1984, puis au ministère de la coopération 1984-1986), il rejoint l'IGAS à sa sortie de l'ENA en 1990. Il a successivement dirigé la Mutualité Fonction Publique (MFP – 1994-1997), la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA – 1997-2002), la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS – 2002-2004) puis la Mutualité Française (FNMF – 2004-2009).

Il a créé et dirigé l'Agence Régionale de Santé du Nord Pas-de-Calais (2009-2013) et est aujourd'hui responsable de la branche famille de la Sécurité sociale (CNAF) depuis septembre 2013.

Daniel LENOIR a publié notamment : « Le développement agricole en France » (en collaboration, PUF, 1987), « La modernisation de la réparation des accidents du travail et maladies professionnelles » (La Documentation Française, 1990), « L'Europe sociale » (La Découverte, 1994), « Politiques sociales » (en collaboration, FNSP, 1994, 1997), ainsi que des articles sur la Protection sociale dont « Assurance Maladie, un dilemme difficile » (Les Études, 2007), « La mutualité face à ses enjeux » (Revue française de droit sanitaire et social, 2009).

À côté des grandes priorités de la COG que sont l'accueil de la petite enfance, le soutien à la parentalité, le développement des activités périscolaires ou l'accès au droit, l'action de la branche Famille en direction des jeunes, adolescents et jeunes adultes, peut paraître moins lisible, voire moins soutenue ; ou même, pour certains, non prioritaire.

Pour autant, il serait faux de penser que cette préoccupation est absente et nombreuses sont les actions – qu'on pense au financement du BAFA ou au soutien aux foyers des jeunes travailleurs, ou encore à l'allocation logement étudiant – en direction de cette « classe d'âge »<sup>1</sup>. Avec comme objectif général de la COG dans ce domaine : « les CAF mobiliseront des dispositifs diversifiés en direction des jeunes dans une optique d'accompagnement à leur prise de responsabilité, à leurs engagements citoyens et à leur accès aux logements ».<sup>2</sup>

Les attentats de début janvier et les travaux qui ont suivi pour « promouvoir les valeurs de la République » ont toutefois conduit la branche à s'interroger avec ses partenaires sur la pertinence de la politique conduite au regard des évolutions en cours notamment celles qui affectent plus particulièrement cet âge de la vie.

1 Gérard MAUGER – Sur la notion de « classe d'âge » et « Âges de la vie : le cas de la jeunesse » dans « Âges et générations » - La découverte 2015.

2 La Convention d'Objectifs et de Gestion entre l'État et la CNAF – Caisse Nationale, Ministère de l'Économie et des Finances et le Ministère des Affaires Sociales et de la santé – 2013/ 2017 – COG. Contribuer à la structuration d'une offre « enfance et jeunesse » adaptée aux besoins des familles p.13



Ainsi, on recense aujourd'hui près de 7 000 situations de radicalisation qui touchent majoritairement des jeunes et parfois des très jeunes, des deux sexes et de toutes origines géographiques, sociales, religieuses ou culturelles<sup>3</sup>.

Certes, ce n'est qu'une très faible partie de la classe d'âge, mais le phénomène est significatif tout autant qu'inquiétant et reflète probablement des évolutions structurelles. J'en distingue au moins trois :

- ▼ L'élargissement de la classe d'âge, qui ne se limite plus à l'adolescence, dans son acception traditionnelle<sup>4</sup>, mais commence plus tôt<sup>5</sup> et surtout finit plus tard<sup>6</sup>.
- ▼ Le poids croissant des réseaux sociaux<sup>7</sup> dans les formes de socialisation des jeunes.
- ▼ Une demande d'engagement qui reste importante mais ne trouve pas une offre adaptée, comme vient de le montrer un rapport de France Stratégie<sup>8</sup>.

Face à ces constats, la CNAF a décidé de reformuler sa doctrine d'intervention en direction des jeunes et d'engager des travaux, dans le cadre de la démarche prospective engagée en 2015, pour faire de l'action en direction de la jeunesse une priorité plus affirmée et surtout plus précise dans sa définition de la prochaine COG (2018-2022). À cet effet, dans le cadre de l'actuel COG des actions se développeront selon différents axes.

L'axe le plus important est la promotion des valeurs de la République aux travers du soutien apporté à des projets collectifs et citoyens. Depuis plus de quinze ans maintenant, la MSA, au travers de son « Appel à projet jeunes »<sup>9</sup>, a engagé une politique dans ce sens, à laquelle nombre de CAF se sont d'ores et déjà associées et qu'elles ont développées de leur côté entre 2010 et 2012<sup>10</sup>. Les CAF sont donc invitées, en relation avec les partenaires de la branche, à systématiser ce soutien à des projets, notamment ceux relevant des « Fabriques d'Initiatives Citoyennes »<sup>11</sup>. Ces actions contribueront en particulier à faire vivre la Charte de la laïcité adoptée par le Conseil d'administration de la CNAF lors de sa séance du 1er septembre 2015 (Cf. annexe à cet article).

---

3 Dounia BOUZAR, Christophe CAUPENNE, Sulayman VALSAN « La métamorphose opérée chez les jeunes par les nouveaux discours terroristes » CDPSI 2014.

4 Michèle EMMANUELLI « L'adolescence » PUF - Que sais-je ? 2009.

5 François DE SINGLY « Les Adonaissants » Armand Colin 2006.

6 C'est l'effet dit « Tanguy »

7 Monique DAGNAUD « Génération Y : Les jeunes et les réseaux sociaux, de la dérision à la subversion » Monique DAGNAUD 2011

8 Beligh NABLI, Marie-Cécile NAVES, Alice KARAKACHIAN « Reconnaître, revaloriser, encourager l'engagement des jeunes » France Stratégie – juin 2015.

9 MSA / Appel à projet : <http://www.msa.fr/lfr/fr/evenements/apj>

10 Entre 2010 et 2012, 2 700 projets ont été soutenus, qui ont impliqué plus de 106 000 jeunes.

11 Circulaire N°DJEPVA/DIR/2015/219 du 22 juin 2015 relative à la mise en œuvre des mesures jeunesse, éducation populaire et vie associative du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015. <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/?action=afficherCirculaireGhit=1&retourAccueil=1&r=39752>

La deuxième vise à renforcer la présence éducative sur internet et à promouvoir des actions dans le domaine de l'éducation numérique. Telle la langue d'Ésope, les réseaux sociaux sont à la fois « la pire et la meilleure des choses » mais la toile ayant horreur du vide, c'est le pire qui la remplit, le meilleur étant souvent en retard ou tout simplement absent. Résultat, sur les réseaux sociaux, « la mauvaise monnaie chasse la bonne » et ce d'autant plus qu'il y a peu de « bonne monnaie » émise.

Les CAF sont donc invitées à promouvoir les outils numériques, notamment dans les actions d'accompagnement de la parentalité ou dans les actions éducatives. À ce titre la branche étendra l'initiative des « Promeneurs du Net » développée dans la Manche, le Cher et le Morbihan (cf. l'encadré en fin d'article).

Le troisième axe est justement d'étendre les actions de soutien à la parentalité, en les adaptant évidemment, aux tranches d'âges concernées. Les parents, a fortiori quand ils sont isolés, sont confrontés à des questions nouvelles au moment, souvent plus précoce, du passage à l'adolescence. L'émergence des réseaux sociaux en est une, mais on ne saurait réduire les évolutions en cours à ce phénomène. Des dispositifs de soutien aux familles, notamment monoparentales, seront encouragés : « Maisons des familles » développées par la fondation d'Auteuil, « pause parentale » promu par la ligue de l'enseignement, ou « mille et un territoires pour la réussite des enfants » portés par un collectif d'associations<sup>12</sup>, pour ne citer que quelques exemples.

L'exercice de la parentalité est rendu particulièrement difficile en cas d'illettrisme. Celui-ci concerne 2,5 millions d'adultes qui, s'ils sont parents, dépendent souvent de leurs enfants en matière de communication écrite<sup>13</sup>, ce qui perturbe les rôles familiaux et peut constituer une contrainte à l'exercice de leur autorité parentale. L'expérience de plusieurs CAF dans ce domaine permettra une extension nationale du partenariat avec l'ANLCLI.

Le soutien à la parentalité est particulièrement important quand il s'agit de faire face à une situation de radicalisation. Celle-ci concerne principalement des jeunes, issus de tous milieux ou de toutes cultures<sup>14</sup>.

L'accompagnement des familles et des jeunes<sup>15</sup> concernés a été placé en 2014 sous la responsabilité du Préfet de département<sup>16</sup> et les CAF et leurs partenaires sont désormais associés, systématiquement, au dispositif.

Dernier axe, notre société et notamment les classes d'âges concernées doivent pouvoir développer des relations pacifiées, marquées par la bienveillance, conformément aux principes édictées d'ailleurs par la charte de la laïcité. Pour autant, il ne s'agit pas de nier les tensions

12 Mille et un territoires pour la réussite de tous les enfants ! FCSF (Fédération des centres sociaux et socioculturels de France), ATD Quart Monde, IRDSU (professionnels de la politique de la ville), Fédération générale des PEP, FCPE, ACEPP, AFEV, APPEL, OMEMA, FRANCAS, CNLAPS (associations de prévention spécialisée), Ligue de l'enseignement, PRISME, DEI – France (Droit de l'enfant), IOEM (pédagogie Freinet), Réseau des villes éducatrices, ANDEV, Collectif Pouvoir d'Agir Avec la participation de l'ANLCLI (agence nationale de lutte contre l'illettrisme). [http://www.fcpe.asso.fr/images/stories/fcpe/focus/Charte\\_1001.pdf](http://www.fcpe.asso.fr/images/stories/fcpe/focus/Charte_1001.pdf)

13 Très belles scènes dans le dernier film de Mathieu VADEPIED et sorti en 2015 « La vie en grand ».

14 Dounia BOUZAR - Ils cherchent le paradis ils ont trouvé l'enfer, Les éditions de l'atelier, 2014

15 Dounia BOUZAR - Comment sortir de l'emprise «djihadiste» ?, Les éditions de l'atelier, 2015

16 Circulaire « Prévention de la radicalisation et accompagnement des familles » - Ministère de l'intérieur du 29 avril 2014



ou les conflits, mais de trouver des modes de résolution des conflits qui évitent le recours à la violence ou le repli identitaire, communautaire ou sur soi-même. C'est pourquoi un travail est en cours pour développer des formes de médiations (ce que les Québécois appellent « l'approche médiation<sup>17</sup> ») au sein des structures d'accueil et d'accompagnements des jeunes, comme cela s'est d'ailleurs fait pour régler dans de meilleures conditions les séparations conjugales<sup>18</sup>.

Ces différentes actions ne préjugent pas des classes d'âges concernées. On sait que le temps de l'adolescence et de la jeunesse est en cours de redéfinition<sup>19</sup> et que les politiques publiques sont interpellées sur ce sujet<sup>20</sup>. L'approche de la branche famille se veut pragmatique, elle relève de l'expérimentation sociale. À ce titre, l'observation des dispositifs et du recours permettra de préciser les âges concernés et de vérifier l'hypothèse sous-jacente à ces travaux : l'extension par le bas et par le haut de l'âge (ou peut être des âges) de la jeunesse.

## La charte de la laïcité de la branche famille avec ses partenaires

### Préambule

La branche Famille et ses partenaires, considérant que l'ignorance de l'autre, les injustices sociales et économiques et le non-respect de la dignité de la personne sont le terreau des tensions et replis identitaires, s'engagent par la présente charte à respecter les principes de la laïcité tels qu'ils résultent de l'histoire et des lois de la République.

Au lendemain des guerres de religion, à la suite des Lumières et de la Révolution française, avec les lois scolaires de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, avec la loi du 9 décembre 1905 de « Séparation des Églises et de l'État », la laïcité garantit tout d'abord la liberté de conscience, dont les pratiques et manifestations sociales sont encadrées par l'ordre public. Elle vise à concilier liberté, égalité et fraternité en vue de la concorde entre les citoyens, elle participe du principe d'universalité qui fonde aussi la Sécurité sociale et a acquis avec le préambule de 1946 valeur constitutionnelle. L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose d'ailleurs que « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ».

L'idéal de paix civile qu'elle poursuit ne sera réalisé qu'à la condition de s'en donner les ressources, humaines, juridiques et financières, tant pour les familles, qu'entre les générations ou dans les institutions. À cet égard, la branche Famille et ses partenaires s'engagent à se doter des moyens nécessaires à une mise en œuvre bien comprise et

17 « L'Approche de médiation en protection de la jeunesse : une voie vers des interventions plus consensuelles ». Intervention 2014 – numéro 140.

18 HCF sur les ruptures familiales : « Les ruptures familiales, États des lieux et propositions » - Rapport du 10 avril 2014.

19 Cf. « Les distinctions sociales de la jeunesse dans la société française contemporaine » de Gérard MAUGER (opus cité).

20 Cf. par exemple Antoine DULIN, à propos de ses deux rapports au CESE « les jeunes restent un angle mort des politiques publiques » dans l'opinion du 24 mars 2015.

attentionnée de la laïcité. Cela se fera avec et pour les familles et les personnes vivant sur le sol de la République quels que soient leur origine, leur nationalité, leur croyance.

Depuis soixante-dix ans, la Sécurité Sociale incarne aussi ces valeurs d'universalité, de solidarité et d'égalité. La branche Famille et ses partenaires tiennent par la présente charte à réaffirmer le principe de laïcité en demeurant attentifs aux pratiques de terrain en vue de promouvoir une laïcité bien comprise et bien attentionnée. Élaborée avec eux, cette charte s'adresse aux partenaires, mais tout autant aux allocataires qu'aux salariés de la branche Famille.

### **Article 1- La laïcité est une référence commune**

La laïcité est une référence commune à la branche Famille et ses partenaires. Il s'agit de promouvoir des liens familiaux et sociaux apaisés et de développer des relations de solidarité entre et au sein des générations.

### **Article 2- La laïcité est le socle de la citoyenneté**

La laïcité est le socle de la citoyenneté républicaine qui promeut la cohésion sociale et la solidarité dans le respect du pluralisme des convictions et de la diversité des cultures. Elle a pour vocation l'intérêt général.

### **Article 3- La laïcité est garante de la liberté de conscience**

La laïcité a pour principe la liberté de conscience. Son exercice et sa manifestation sont libres dans le respect de l'ordre public établi par la loi.

### **Article 4- La laïcité contribue à la dignité de la personne et à l'égalité d'accès aux droits**

La laïcité contribue à la dignité des personnes, à l'égalité entre les femmes et les hommes, à l'accès aux droits et au traitement égal de toutes et de tous. Elle reconnaît la liberté de croire et de ne pas croire. La laïcité implique le rejet de toute violence et de toute discrimination raciale, culturelle, sociale et religieuse.

### **Article 5- La laïcité garantit le libre arbitre et protège du prosélytisme**

La laïcité offre à chacune et à chacun les conditions d'exercice de son libre arbitre et de la citoyenneté. Elle protège de toute forme de prosélytisme qui empêcherait chacune et chacun de faire ses propres choix.

### **Article 6- La branche famille respecte l'obligation de neutralité des services publics**

La laïcité implique pour les collaborateurs et administrateurs de la branche Famille, en tant que participant à la gestion du service public, une stricte obligation de neutralité ainsi que d'impartialité. Les salariés ne doivent pas manifester leurs convictions philosophiques, politiques et religieuses. Nul salarié ne peut notamment se prévaloir de ses convictions pour refuser d'accomplir une tâche. Par ailleurs, nul usager ne peut être exclu de l'accès au service public en raison de ses convictions et de leur expression, dès lors qu'il ne perturbe pas le bon fonctionnement du service et respecte l'ordre public établi par la loi.



## **Article 7- Les partenaires de la branche famille sont acteurs de la laïcité**

Les règles de vie et l'organisation des espaces et temps d'activités des partenaires sont respectueuses du principe de laïcité en tant qu'il garantit la liberté de conscience. Ces règles peuvent être précisées dans le règlement intérieur. Pour les salariés et bénévoles, tout prosélytisme est proscrit et les restrictions au port de signes ou tenues manifestant une appartenance religieuse sont possibles si elles sont justifiées par la nature de la tâche à accomplir et proportionnées au but recherché.

## **Article 8- Agir pour une laïcité bien attentionnée**

La laïcité s'apprend et se vit sur les territoires selon les réalités de terrain, par des attitudes et manières d'être les uns avec les autres. Ces attitudes partagées et à encourager sont : l'accueil, l'écoute, la bienveillance, le dialogue, le respect mutuel, la coopération et la considération. Ainsi, avec et pour les familles, la laïcité est le terreau d'une société plus juste et plus fraternelle, porteuse de sens pour les générations futures.

## **Article 9- Agir pour une laïcité bien partagée**

La compréhension et l'appropriation de la laïcité sont permises par la mise en œuvre de temps d'informations, de formations, la création d'outils et de lieux adaptés. Elle est prise en compte dans les relations entre la branche Famille et ses partenaires. La laïcité, en tant qu'elle garantit l'impartialité vis-à-vis des usagers et l'accueil de tous sans aucune discrimination, est prise en considération dans l'ensemble des relations de la branche Famille avec ses partenaires. Elle fait l'objet d'un suivi et d'un accompagnement conjoints.

## **Les « Promeneurs du Net »**

Le projet fait écho à une démarche initiée en Suède il y a une dizaine d'années qui part du principe que, si les adultes professionnels de la jeunesse, éducateurs, animateurs et tous ceux qui sont proches des jeunes et qui travaillent avec eux, sont bien présents là où ils se trouvent, ils ne sont pas présents sur internet.

Les « Promeneurs du Net » ont été mis en place dès 2011 par la CAF et le Conseil général de la Manche. La CAF du Cher, en lien avec la direction départementale de la cohésion sociale et protection de la jeunesse (DDCSPP) et le Conseil départemental, l'a initié en 2014. La CAF du Morbihan a aussi permis cette innovation. L'idée des Promeneurs du Net est que les éducateurs et animateurs doivent aussi utiliser internet pour tisser des relations avec le jeune, individuellement ou collectivement. Et que pour ce faire, des règles sont à respecter : il importe avant tout que l'adulte se positionne comme professionnel. L'objectif est bien d'installer la confiance et de faire du travail éducatif social sur le net au sens large, aider le jeune à développer son potentiel, faire en sorte qu'il s'épanouisse et prévenir des risques lorsque cela est nécessaire.

Les constats montrent que beaucoup d'animateurs jeunesse sont déjà présents sur Facebook, mais souvent de façon non officielle et sur leur temps personnel : certains ont pris cette initiative afin de mobiliser les jeunes sur des projets. Les animateurs communiquent donc sur les activités et les structures, mais sans consigne de leur employeur. De plus, l'absence de cadrage officiel et de légitimation de cette action ne leur permet pas de communiquer sur leur présence sur Internet.

Le Promeneur du Net est un professionnel qui assure une présence éducative sur Internet auprès des jeunes, dans le cadre d'un conventionnement et éventuellement d'une labellisation. Il est référencé sur un site Internet dédié à la démarche. Le Promeneur du Net est l'intervenant identifié auprès d'un public de jeunes. En ce qui concerne les Promeneurs du Net financés par les Caf, ils peuvent travailler dans un centre social, un foyer de jeunes travailleurs, à la maison des adolescents, un accueil de jeunes, une maison des jeunes et de la culture (MJC), un espace public numérique, etc. Il est clairement référencé avec une photo, une profession et son nom véritable. Ces animateurs vont à la rencontre des jeunes pour répondre dans un premier temps à leurs préoccupations et, dans un deuxième temps, leur proposer une rencontre s'ils le souhaitent ou une participation à des projets à développer sur le territoire.

Dans la Manche et dans le Cher, près de cent professionnels intervenant dans une soixantaine de structures se sont engagés dans l'expérimentation en assurant une fonction de Promeneurs du Net dans le cadre de leurs missions « traditionnelles ».

L'expérimentation « Promeneurs du Net » a démontré un réel intérêt aussi bien dans la notion d'intervention éducative auprès des jeunes, que dans la structuration de projet éducatif au niveau des territoires. Elle a permis de :

- renforcer la relation de confiance avec les jeunes ;
- faciliter la prise en charge de sujets délicats ;
- aider les jeunes à mieux identifier les professionnels comme des personnes ressources ;
- diversifier les modalités d'accompagnement de projets de jeunes ;
- dynamiser la politique éducative locale ;
- améliorer et d'intensifier les relations partenariales entre professionnels de la jeunesse ;
- mieux structurer les projets de prévention ;
- montrer la complémentarité indispensable entre présence des professionnels dans des lieux physiques et relations en ligne ;
- démontrer la nécessité d'avancer sur le web « à visage découvert ».





# Accueil des jeunes enfants : enjeux et perspectives

Par **Hélène PÉRIVIER**, OFCE – PRESAGE



**Hélène PÉRIVIER** est économiste, à l'OFCE, Sciences Po. Elle dirige le programme PRESAGE, le Programme de Recherche et d'Enseignement des SAvoirs sur le GENre. Ses domaines de recherche concernent les politiques sociales, familiales et les inégalités entre les sexes. Elle a codirigé le numéro spécial de la Revue de l'OFCE, paru en avril 2014, European labour markets in times of crisis. A gender perspective, ainsi que l'ouvrage collectif, paru en 2011, Les discriminations entre les femmes et les hommes, (Presses de Sciences Po). Elle a également coécrit en 2007 Le deuxième âge de l'émancipation. La société, les femmes et l'emploi (La République des idées, Le Seuil), ainsi que l'ouvrage paru en 2014 Refonder le système de protection sociale. Vers une nouvelle génération de droits sociaux (Presses de Sciences Po).

La France s'enorgueillit d'être l'un des pays le plus fécond d'Europe. Ce résultat repose sur un double investissement des françaises sur le marché du travail et dans la famille. La politique familiale a été progressivement orientée vers des aides en matière d'articulation vie familiale vie professionnelle et vers la création de structures d'accueil des jeunes enfants avant l'âge de la scolarisation obligatoire à 6 ans. La France consacre presque 1,5 % de son PIB à l'accueil des 0-6 ans<sup>1</sup>. L'école préélémentaire, dite « école maternelle », prend en charge l'ensemble des 3-6 ans. Pour les enfants de moins de trois ans, les efforts en matière d'investissement ont permis d'accroître la capacité d'accueil, mais elle reste insuffisante au regard des besoins : six enfants de moins de trois ans sur dix sont gardés principalement par leur parent, le plus souvent la mère. Les raisons sont multiples : manque de disponibilité d'un mode de garde, coût de la garde combiné aux conditions d'accès au marché du travail, notamment pour les mères (salaire et pénibilité...), complexité d'organiser son temps de travail avec les contraintes horaires des modes d'accueil, choix éducatif des parents, etc. In fine, l'âge auquel un enfant est socialisé dépend de son lieu d'habitation, du revenu de ses parents et de son mois de naissance mais peu de ses besoins ou encore de ce que souhaitent effectivement ses parents. Dans le secteur de la petite enfance, se joue une partie des maux de nos sociétés : inégalités sociales, inégalités entre les sexes, inégalités territoriales... Repenser la prise en charge de la petite enfance s'inscrit dans une perspective globale de citoyenneté sociale fondée sur l'individu, son parcours et ses possibilités d'émancipation réelle quel que soit son sexe, son origine sociale ou ethnique, son lieu d'habitation et ce, dès sa naissance.

L'objet de cet article est de mettre en évidence les enjeux sociaux et économiques des politiques de prise en charge des jeunes enfants. Il dresse un tableau des points forts et des points faibles du système français d'accueil de la petite enfance.

## I- Enjeux et défis

La prise en charge de la petite enfance constitue un outil permettant de promouvoir le principe d'égalité : égalité des enfants, égalité des femmes et des hommes, égalité des territoires etc....

<sup>1</sup> Selon l'OCDE, en 2011, la France a dépensé trente-trois fois plus par enfant de moins de six ans que l'Allemagne, mais elle est deux fois et demi plus faible qu'en Finlande (OCDE, Social Expenditure database, 2013).



Des enjeux économiques liés au dynamisme de l'activité des femmes, la lutte contre la pauvreté, le développement du secteur des services à la personne, le fonctionnement du système éducatif, la formation du capital humain peuvent se greffer à cette perspective, mais le principe de justice qui garantit pour chaque individu, quel que soit son sexe, son origine sociale, ethnique, une émancipation réelle en est le moteur.

### **I.1/ L'égalité des enfants face à l'offre d'accueil**

Il existe une littérature abondante sur l'impact du mode de garde sur le développement cognitif des jeunes enfants (voir notamment LETABLIER, THÉVENON, 2008). Il est difficile de se prononcer de façon catégorique sur le type de mode de garde le plus adapté pour les enfants, qui dépend de l'enfant lui-même et de son milieu familial. La qualification du personnel en charge des enfants et le nombre d'enfants par adulte sont des indicateurs mobilisés pour mesurer et comparer l'offre d'accueil de différents pays (OCDE), mais cela ne détermine qu'en partie la qualité de l'accueil. Elle tient aussi à la stabilité et à la qualité de la relation qui est établie entre l'enfant et la personne qui en a la charge durant la journée et ceci, quel que soit le mode de garde collectif ou individuel (GIAMPINO, 2002 ; FLORIN, 2007). Chaque enfant devrait être accueilli dans une structure respectueuse de ses besoins et ceci, quel que soit le revenu de ses parents, son mois de naissance ou son lieu d'habitation. Il y va de l'égalité des chances, de la mixité sociale. Il s'agit là d'un droit fondamental de l'enfant. C'est donc un principe de justice qui motive la réflexion autour d'un service public de la petite enfance.

### **I.2/ L'égalité salariale**

La division sexuée du travail, qui se traduit par un sur-investissement des femmes dans la famille et des hommes sur le marché du travail, se renforce avec le nombre d'enfants et l'âge du plus jeune. Au moment de la naissance, les pères réduisent vingt fois moins souvent que les mères leur activité professionnelle (PAILHÉ, SOLAZ, 2006). Les interruptions d'activité pèsent sur le salaire des femmes. En réduisant l'expérience professionnelle des mères, elles affectent leur qualification professionnelle. Par ailleurs, ce sont essentiellement les mères qui modulent leur carrière en fonction des charges de famille, ce qui induit un effet de réputation qui nuit au salaire de toutes les femmes. L'écart de salaire inexplicable par des différences de caractéristiques (type diplôme, expérience professionnelle etc...) entre les femmes et les hommes peut s'interpréter comme une sanction envers les femmes de la part des employeurs qui voient en toute femme une mère potentielle, moins active et moins fiable que les hommes. L'accueil des jeunes enfants est un moyen de modifier la charge familiale qui repose sur les femmes en externalisant la garde des jeunes enfants hors de la sphère familiale et limiter les interruptions de carrière des mères de jeunes enfants.

### **I.3/ Emploi des femmes et valorisation du secteur de la petite enfance**

La valorisation de ce secteur est également un enjeu en matière d'égalité professionnelle dans la mesure où les emplois de garde d'enfants sont essentiellement pourvus par des femmes. Ces emplois représentent un levier d'opportunités professionnelles pour les femmes. L'extension des modes de garde implique d'amorcer une réflexion le

fonctionnement de ce secteur et sur la qualité des emplois qui sont créés. Il existe une dichotomie dans ce secteur entre le personnel diplômé travaillant dans des structures collectives (type crèches) et celui qui assure l'accueil individuel des enfants (assistantes maternelles et nourrices à domicile). Le métier d'assistante maternelle couvre des situations professionnelles hétérogènes tant du point de vue des salaires que de l'amplitude des horaires. Les assistantes maternelles sont souvent peu diplômées et ont acquis une faible expérience professionnelle, elles exercent le plus souvent ce métier par défaut et non par vocation (CNAF, 2008). Elles sont par ailleurs demandeuses de relais « assistante maternelle » qui leurs permettent de rompre avec l'isolement et leur offrent un lieu de socialisation. Professionnaliser davantage ce métier et offrir des possibilités de mobilité en créant des passerelles avec les crèches sont des pistes d'amélioration à explorer.

#### **I.4/ Genre et division sexuée des rôles**

La valorisation et la professionnalisation du secteur joue aussi un rôle indirect sur les normes de genre. Le comportement des professionnels de la petite enfance est empreint d'une vision traditionnelle des rôles et renvoie les filles et les garçons à leurs rôles sexués (MURCIER, 2007). Ce faisant, il participe à la longue chaîne qui conduit à enfermer les femmes et les hommes dans des rôles qui leur sont socialement attribués. Former les personnes qui travaillent auprès des jeunes enfants aux études de genre permet de réduire ce canal de transmission des inégalités. Encourager la mixité du personnel travaillant dans ce secteur, dans lequel les femmes sont sur-représentées, serait un moyen de rompre avec l'idée que le soin aux enfants incombe aux femmes.


#### **I.5/ L'organisation et la place du travail**

Les modes de garde s'intègrent dans une réflexion plus large concernant la répartition des temps sociaux (temps familiaux, temps de travail, temps associatifs, temps pour soi, etc.). Le temps de travail et sa répartition dans la journée ou durant la semaine, ont des conséquences sur les contours d'un système de prise en charge des jeunes enfants et vice versa : le développement des horaires atypiques engendre des besoins de garde d'enfants et faire garder les enfants de personnes qui travaillent en horaires décalés conduit à créer des besoins en cascade pour les personnes qui s'en chargeront. Le développement des horaires atypiques et imprévisibles ou la généralisation du travail le dimanche soulève une question d'organisation des temps de vie. Ainsi, une réflexion sur la prise en charge de la petite enfance exige d'adopter une démarche globale. Ces aspects doivent être intégrés dans la réflexion autour un service public de la petite enfance qui soit, autant que faire se peut, équitable, de qualité et qui intègre d'égalité des femmes et des hommes, c'est-à-dire qui ne compte pas sur un renoncement, total ou partiel, des mères à leur activité professionnelle.

## **II- Comment sont gardés les jeunes enfants ?**

### **II.1/ Diversité des modes de garde et illusion du libre choix**

Depuis les années 1990, l'orientation des politiques publiques a consisté à promouvoir la diversification des modes de garde avec, comme principe de base, le « libre choix » : libre choix du mode de garde et libre choix d'activité des parents, en l'occurrence des mères (via le congé parental). Le développement de subventions publiques et d'aides a visé à solvabiliser la demande des



parents (via des réductions d'impôt ou/et une prise en charge partielle des cotisations sociales, le versement de prestations). La stratégie cherchait à permettre aux familles de choisir un mode de garde parmi une gamme étendue de solutions de garde extra-familiales. En 2004, la refonte des différentes aides dans le cadre de la mise en œuvre de la prestation d'accueil du jeune enfant, PAJE, a rassemblé l'ensemble des différents dispositifs, en s'appuyant sur la même logique : diversité des modes de garde et libre choix des parents. La PAJE est gérée par les Caisses d'allocations familiales (CAF) qui calculent les allocations auxquelles les parents sont éligibles selon leurs ressources et/ou selon le mode de garde de leur enfant.

On distingue les modes de garde dit « individuels », lorsque les parents emploient directement la personne qui s'occupe de l'enfant, de ceux dits « collectifs », lorsqu'ils paient un service de garde à une structure (publique ou privée). L'encadré montre la palette de mode de garde possible et illustre cette diversification de l'offre. In fine, plus de 60 % des enfants de moins de trois ans sont gardés par leur parent ou un membre de leur famille et seule 37 % le sont dans un cadre formel. 20 % sont accueillis chez une assistante maternelle<sup>2</sup>, 13 % dans un EAJE (établissement d'accueil du jeune enfant) et 3 % sont scolarisés. L'école préélémentaire accueille l'ensemble des enfants de trois à six ans et une partie des enfants âgés de deux à trois ans. Elle ne constitue pas un « mode de garde », mais correspond à l'entrée dans le système éducatif et est administrée par le ministère de l'éducation nationale. Les services périscolaires (cantine, centres de loisir et centre aérés, de vacances...) sont financés et gérés par les municipalités. Le calendrier scolaire impose un rythme à l'ensemble du système d'accueil des moins de trois ans : des places en EAJE se libèrent en septembre dès lors que des enfants accèdent à l'école maternelle, mais les besoins de garde des parents peuvent être incompatibles avec ce calendrier. Ainsi, les enfants nés en début d'année ont plus de chance d'obtenir une place en crèche que ceux nés en fin d'année, ce qui tient au processus d'attribution des places en crèches (LE BOUTELLEC, KANDIL et SOLAZ, 2014).

## II.2/ Combien coûte l'accueil des jeunes enfants ?

En 2013, la dépense consacrée à l'accueil des moins des enfants de zéro à six ans (congé parental compris) était proche de trente milliards d'euros, soit 1,45 % du PIB (Observatoire de la petite enfance, 2013). En tenant compte des dépenses liées aux congés parentaux, la dépense totale consacrée à la prise en charge des enfants âgés de zéro à trois ans est de montant comparable à celle consacrée à l'accueil des enfants âgés de trois à six ans (graphique 2). Mais alors que tous les enfants de cette tranche sont scolarisés, moins de 40 % des 0-3 ans sont accueillis dans une structure extérieure à la famille. La dépense par enfant dans l'école préélémentaire est de 5 790 euros en 2012 contre 13 878 euros pour les EAJE. Mais ces deux chiffres ne sont pas directement comparables, car il conviendrait de tenir compte de la durée journalière de prise en charge et sur l'année et de différents coûts annexes à la scolarisation (comme l'accueil périscolaire). Pour autant, le coût d'une place à l'école

---

2 Etant donné que 98% des assistantes maternelles sont des femmes, nous conservons la formulation au féminin.

est plus faible que celui dans d'une place dans un EAJE. Ceci s'explique en partie par les normes de fonctionnement des EAJE qui exigent notamment un ratio adulte par enfant élevé, mais également par le fait que l'école préélémentaire fonctionne avec de faibles moyens.

### II.3/ Des inégalités territoriales marquées

Les efforts déployés, notamment pas la branche famille, ont permis d'accroître la capacité d'accueil des jeunes enfants, mais cela reste insuffisant pour couvrir les besoins. L'ampleur de la pénurie est inégale sur le territoire. La capacité théorique d'accueil<sup>3</sup> donne une idée des places disponibles et de leur répartition sur le territoire et montre la sous-dotation en structures d'accueil, qu'elles soient collectives (crèches) ou individuelles (assistantes maternelles) de certains départements, notamment les DOM. La capacité théorique d'accueil est en moyenne de 54 % sur l'ensemble du territoire contre seulement 24 % dans les DOM et moins de 10 % en Guyane. De même, d'autres départements de l'Hexagone sont également moins dotés en accueil que d'autres, comme la Seine-Saint-Denis (avec 31 %). Un fonds de rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil a été créé afin de faire porter l'effort de financement de l'investissement et du fonctionnement des structures d'accueil, individuelles ou collectives, sur les territoires prioritaires (CNAF, 2014).

Les inégalités territoriales se retrouvent également en ce qui concerne la scolarisation des enfants de deux ans. Les règles appliquées en la matière évoluent en fonction de la capacité d'accueil des écoles et varient sur le territoire. Le nombre de places proposées pour cent enfants de deux ans est particulièrement faible en région parisienne (pour l'année 2010 : il va de 1 en Seine Saint-Denis, 2 dans l'Essonne et moins de 4 à Paris) et il est élevé en Bretagne ou dans les Pays de la Loire (avec en 2010, 50 places pour 100 enfants de moins de deux ans en, et 49 en Haute Loire) (BORDERIES, 2012). Dans certaines zones, les enfants nés en début d'année ne sont scolarisés qu'à l'âge de trois ans et demi alors que les enfants nés en fin d'année civile sont scolarisés avant l'âge de trois ans. Ces inégalités tiennent à une disparité de l'offre et notamment une plus ou moins grande importance de l'école privée qui accueille d'avantage d'enfants de deux ans que le secteur public (Observatoire National de la petite enfance, 2013). La loi prévoit une dotation supplémentaire dans les zones les plus en difficulté<sup>4</sup>.

La diversification des modes de garde pour les 0-3 ans a conduit à un système complexe, avec certes des possibilités d'accueil diverses (individuel, collective, ou par un des parents en congé parental), mais in fine pas de libre choix pour les parents : en fonction du lieu d'habitation, du revenu des parents, de l'âge et du mois de naissance de l'enfant (duquel dépend son entrée à l'école dans les zones où l'école est sous tension), le plus souvent un seul mode de garde est possible.

3 La capacité d'accueil théorique correspond à l'ensemble des places offertes aux enfants de moins de 3 ans à un instant donné. Pour la calculer, il convient donc de connaître les places mises à disposition pour les enfants de cette tranche d'âge par les assistant(e)s maternel(le)s (qui peuvent également accueillir des plus âgés), les établissements d'accueil collectif ou familial, les salarié(e)s à domicile (qui peuvent aussi s'adresser à des enfants plus grands) et l'école préélémentaire. Ces informations n'étant pas toutes disponibles, la capacité d'accueil théorique est approchée en mobilisant parfois des données sur l'accueil constaté. C'est le cas de l'accueil effectué par un(e) salarié(e) au domicile des parents, de l'école ou de l'accueil dans les microcrèches financées par la PAJE.

4 D'après l'article L. 113-1 modifié par la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005, les classes enfantines ou les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire (six ans). Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande. L'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, quelle que soit la zone géographique (Observatoire de la petite enfance, 2010).



### III- De la garde des jeunes enfants à la scolarisation

#### III.1/ Un phénomène de vases communicants

D'importants efforts budgétaires ont été réalisés pour développer l'accueil collectif des jeunes enfants : depuis 2000, sept « plans crèche » se sont succédés pour une dépense totale de plus d'un milliard d'euros (HCF, Haut Conseil à la Famille, 2012), auquel s'ajoute un huitième plan crèche (PPICC), de 660 millions d'euros a été engagé en 2013 par la branche famille (Observatoire de la petite enfance, 2013).

Entre 1994 et 2010, environ 150 000 places d'accueil collectif ont été créées, pour atteindre environ 370 000 places. Mais parallèlement à la tendance au développement des modes de garde, le taux de scolarisation des enfants de deux ans a chuté depuis 2000, malgré une très légère remontée pour la rentrée scolaire 2012 (graphique 3). Le nombre d'enfants de deux ans scolarisés à l'école préélémentaire est passé de 270 000 en 1994 à 74 285 en 2014<sup>5</sup>. L'État n'ayant pas l'obligation légale de scolariser les enfants avant six ans<sup>6</sup>, les contraintes budgétaires de l'Éducation nationale pèsent davantage sur l'école préélémentaire.

Le bilan net sur longue période de l'accueil collectif (EAJE et école) est ainsi négatif. Cette baisse nette de l'accueil collectif des moins de trois ans a été compensée par le développement de l'accueil individuel, avec en particulier le réseau des assistantes maternelles, et qui a connu un véritable boom entre 1994 et 2010. Depuis 2008, les assistantes maternelles peuvent accueillir jusqu'à quatre enfants simultanément contre trois auparavant. Ainsi, l'offre d'accueil collectif a fortement diminué au profit de l'accueil individuel. La capacité théorique d'accueil dans le réseau d'assistantes maternelles est passée de 24,6 places pour 100 enfants de moins de trois ans en 2006, à 31,6 places en 2012.

#### III.2/ La césure institutionnelle entre école et modes de garde

La diminution de la scolarisation des jeunes enfants tient en partie au dynamisme de la démographie du début des années 2000, mais elle est surtout liée au manque de moyens qui pèse sur l'école préélémentaire en limitant le nombre de postes d'enseignants disponibles pour ces classes d'âge. La césure institutionnelle qui sépare l'école (sous la responsabilité du ministère de l'Éducation nationale) et la garde des jeunes enfants (sous la tutelle du ministère de la Famille et de la branche famille) soulève un problème général de gouvernance de l'accueil des jeunes enfants. Pourtant, les deux sont liés car la baisse de la scolarisation des enfants de moins de trois ans a des conséquences directes sur la capacité d'accueil des plus jeunes. Cette césure ne se justifie pas du point de vue du bien-être de l'enfant, puisque certains enfants sont scolarisés dès deux ans et demi et d'autres ne le sont pas avant trois ans et demi.

---

5 Source : Ministère de l'éducation nationale, RERS 2015.

6 « Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande », Article L 113-1 du Code de l'Éducation. Cet article a été modifié par la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 : l'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, quelle que soit la zone géographique (Observatoire de la petite enfance, 2010).

L'école maternelle constitue un atout du système français de prise en charge des jeunes enfants et du système éducatif. Construire un véritable service public de la petite enfance exige de repenser le lien entre l'école préélémentaire et l'accueil des plus jeunes enfants. La Convention d'objectifs et de gestion (COG) signée en juillet 2013 entre l'État et la CNAF va dans ce sens en associant un objectif de développement de l'accueil individuel et collectif à l'ouverture de 75 000 places à école préélémentaire destinées aux enfants âgés de deux à trois ans. Depuis la rentrée 2013 et 2014, le taux de scolarisation s'accroît très légèrement passant à 11,9 %. Mais cette tendance reste à confirmer.

### III.3/ Les conséquences de la dérive de l'école maternelle

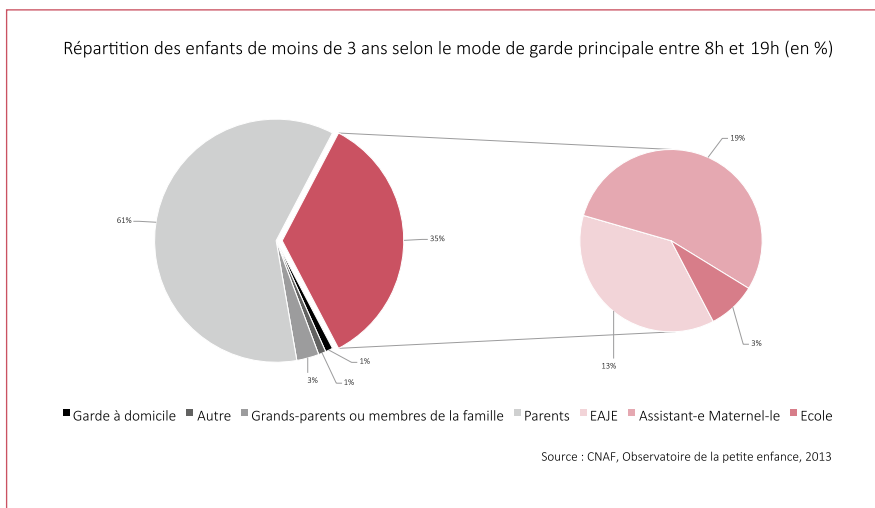
La baisse de la scolarisation des enfants de deux ans limite le principe d'égalité d'accès à l'éducation. En effet, l'âge auquel les enfants entrent dans le système scolaire dépend davantage de leur lieu d'habitation et de leur mois de naissance que de leur développement cognitif ou encore du désir de leurs parents de les scolariser. Certes l'école n'est pas la crèche et d'aucuns diront qu'il ne faut pas scolariser les enfants trop jeunes : en 2000, plus d'un tiers des enfants de deux ans étaient scolarisés sans que cette génération ne soit marquée positivement ou négativement par l'effet d'une scolarisation précoce (voir également les travaux de MAURIN et GOUX, 2010). L'école est un lieu de socialisation de qualité pour les enfants (FLORIN, 2007) et il convient de lui donner les moyens de fonctionner dans de bonnes conditions.

Cette dérive de l'école maternelle implique une clarification dans l'attribution des compétences dévolues à l'État, aux collectivités locales et à la branche famille de la Sécurité sociale. L'école maternelle relève de la responsabilité du ministère de l'Éducation nationale et pour partie des collectivités locales (accueil périscolaire et cantine) ; la garde des jeunes enfants est, quant à elle, pilotée par le ministère de la Famille via la branche famille de la Sécurité sociale. Cette césure institutionnelle soulève un problème de gouvernance de l'accueil des jeunes enfants. En effet, la perte de vitesse de la scolarisation des moins de trois ans accroît la pénurie de places d'accueil des jeunes enfants. De fait, la moindre prise en charge des enfants de deux ans par l'école modifie les types de financement du secteur de la petite enfance. Les modes de garde collectifs ou individuels sont financés par la CNAF (66 % hors participation des familles), 22 % par les communes, 12 % par l'État, alors que l'école maternelle est financée par l'État (54 %) et les communes (46 %). En se dégageant de l'école maternelle, l'État fait porter sur les autres acteurs, essentiellement la CNAF, le poids de la prise en charge des enfants de deux ans.

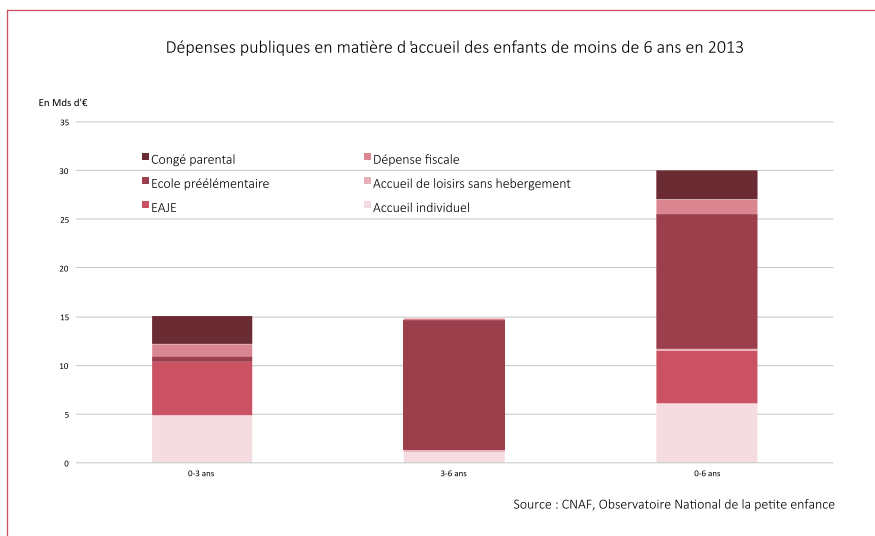
Outre les problèmes liés à la gouvernance du secteur de la petite enfance, la baisse de la scolarisation des enfants de deux ans soulève une question de redistribution entre ménages. Les dépenses de l'État et des collectivités locales sont financées par l'ensemble des ménages, avec ou sans enfant, à travers l'impôt. En revanche, l'accueil des jeunes enfants est financé essentiellement par la CNAF, donc par les cotisations assises sur le travail. Enfin la participation financière directe des parents diffère entre école maternelle et accueil du jeune enfant : certes, l'école maternelle n'est pas « gratuite » puisque les parents paient les frais de cantine et l'accueil périscolaire, mais cette participation est plus faible en moyenne que celle qu'ils paient pour l'accueil de leur enfant (les familles paient environ

20 % du coût total d'une place en EAJE, et seulement 7 % pour l'accueil à école et dans le système périscolaire)<sup>7</sup>.

### Graphique 1. La garde des enfants de moins de 3 ans en 2012



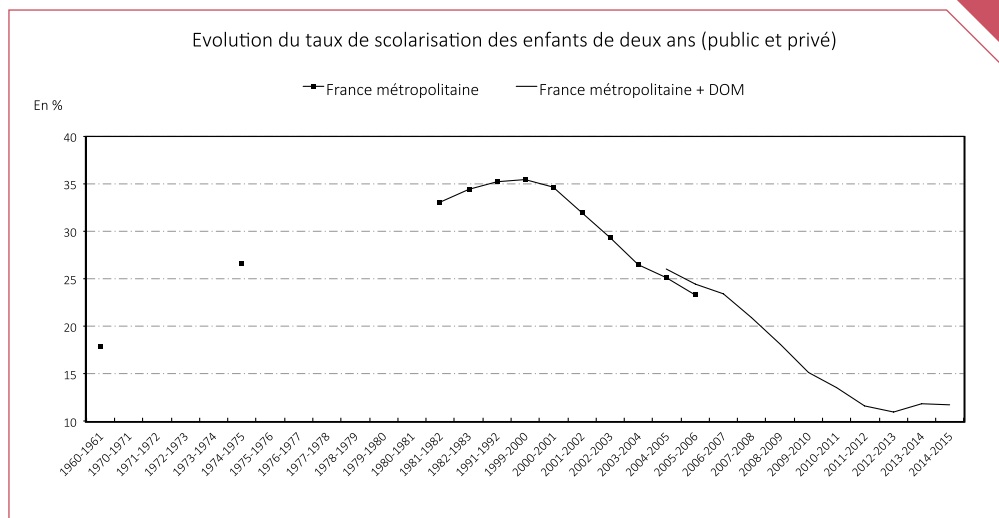
### Graphique 2. Dépenses publiques consacrées à l'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2013



7 Selon l'Observatoire national de la petite enfance, les familles paient environ 388 euros sur un coût total de 5 374 euros pour un enfant scolarisé. Selon le HCF, les familles paient environ 1,65 euros par heure sur un coût total de 7,76 euros/heure pour un enfant accueilli en EAJE.



**Graphique 3. Évolution du taux de scolarisation des enfants de 2 ans**



## IV- Conclusion

La prise en charge des enfants de zéro à six ans constitue un axe clé de la politique familiale en France. Pour autant, l’action publique manque de coordination, ce qui en réduit la portée. Le passage des modes de garde à la préscolarisation soulève des incohérences entre les politiques d’éducation et celles de la petite enfance. Les enfants n’ont pas un égal accès à la socialisation et à la scolarisation. De même, les inégalités territoriales en matière de modes de garde ou de la capacité d’accueil de l’école préélémentaire sont fortes et certains territoires sont particulièrement sous dotés.

Construire un véritable service public de la petite enfance exige de repenser le lien entre l’école préélémentaire et l’accueil des plus jeunes enfants. L’école maternelle est un atout du système français de prise en charge des moins de six ans et du système éducatif. Un objectif pourrait être de retrouver le niveau de scolarisation des moins de trois ans que la France connaissait en 2000. Ce choix s’inscrirait dans une refonte de l’accueil des jeunes enfants en proposant des parcours balisés de prise en charge. Cela permettra de clarifier les compétences des différents acteurs dans ce secteur. Cette orientation implique de renoncer au principe de libre choix du mode de garde, pour garantir l’accès à un service public de la petite enfance, porteur d’égalité.

## Les différents modes d'accueil pour les moins de trois ans

Parmi l'accueil individuel, on distingue :

- ▼ Les assistantes maternelles agréées qui peuvent accueillir à leur domicile jusqu'à quatre enfants en même temps depuis 2009<sup>8</sup>. En moyenne, elles en accueillent trois dont 70 % ont moins de trois ans. La délivrance de l'agrément par les PMI repose sur plusieurs critères dont les principaux sont l'habitat et l'environnement, puis les connaissances de la candidate relativement aux besoins de l'enfant. Dès les années 1990, la CNAF a développé des Relais Assistante Maternelle (RAM) dans le cadre des contrats « enfance », des contrats « temps libres » puis des contrats « enfance et jeunesse ». L'objectif est d'améliorer la qualité de l'accueil.
- ▼ Garde d'enfant à domicile : les parents peuvent opter pour l'emploi d'une personne qui vient garder le ou les enfants à leur domicile.

Dans les deux cas, l'emploi direct par les parents ouvre le droit au « complément libre choix du mode de garde » de la PAJE. Le montant de ces aides varie selon l'âge du benjamin et selon les ressources du ménage. Par ailleurs, le particulier-employeur bénéficie d'une réduction d'impôt de 50 % des frais engagés (plafonnée).

L'accueil collectif, qui correspond aux EAJE, établissements d'accueil des jeunes enfants, regroupe différents type d'accueil :

- ▼ Les crèches collectives offrent un accueil régulier pour les moins de 3 ans. Elles regroupent les crèches traditionnelles de quartier (capacité d'accueil limité à 60 places par unité, ouvertes de 8h à 12h par jour, fermées la nuit, le dimanche et les jours fériés), les crèches de personnel (capacité d'accueil limité à 60 places par unité, horaires adaptées à ceux de l'entreprise ou de l'administration) et les crèches parentales, qui exige une disponibilité temporelle des parents (capacité d'accueil de 20 places maximum).
- ▼ Les haltes-garderies offrent un accueil occasionnel d'enfants de moins de six ans. Elles regroupent les haltes-garderies traditionnelles de quartier (soixante places par unité maximum) et les haltes-garderies à gestion parentale (vingt places maximum, vingt-cinq par dérogation).
- ▼ Les jardins d'enfants proposent un accueil régulier d'enfants de deux à six ans. Leur capacité d'accueil peut atteindre quatre-vingt places par unité.
- ▼ Les établissements multi-accueil forment un regroupement de différents modes d'accueil d'enfants de moins de six ans au sein d'une même structure : accueil régulier ou occasionnel, accueil à temps plein ou partiel. Leur capacité d'accueil est de soixante places si elles sont gérées de façon

8 Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 article L. 421- 4

traditionnelle et de vingt à vingt-cinq places si elles sont gérées par les parents. Certains établissements qui assurent un accueil collectif et un accueil familial peuvent atteindre une capacité d'accueil global de cent places maximum.

- ▼ Les services d'accueil familial (crèches familiales) regroupent des assistantes maternelles agréées qui accueillent les enfants à leur domicile mais se rendent également dans un établissement collectif pour différentes activités. Leur gestion est similaire à celles des crèches collectives et les assistantes maternelles qui y travaillent sont rémunérées par la collectivité locale ou l'organisme privé qui les emploie. La capacité d'accueil de ces unités est de cent cinquante places maximum.
- ▼ Les micro-crèches proposent un accueil régulier d'enfants de moins de trois ans. La création de ces structures a été autorisée en février 2007. Elles peuvent accueillir neuf enfants au maximum.

Le recours à des services de garde privée est subventionné via la prise en charge totale ou partielle des cotisations sociales employeurs, le versement d'une allocation et l'octroi de crédits d'impôt. L'offre privée fait l'objet de contrôle de qualité et de coût (par exemple la PMI, Protection maternelle infantile, délivre les agréments aux personnes désireuses de devenir assistante maternelle).

## Bibliographie

- Borderies F., « L'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans en 2010 », Études et Résultats, N° 803, DREES, 2012.
- Florin A., L'école primaire en France, Rapport pour le Haut Conseil de l'éducation, [http://www.hce.education.fr/gallery\\_files/site/21/41.pdf](http://www.hce.education.fr/gallery_files/site/21/41.pdf), 2007
- Giampino S., « La crèche comme symptôme », Informations sociales, n°103, 2002
- Goux D., Maurin E., "Preschool Enrolment, Mothers' Participation in the Labour Market, and Children's Subsequence Outcomes", Paris, Le Seuil, coll. « Points Essais », 2008
- Le Bouteillec N., L. Kandil et A. Solaz, « L'accueil en crèche en France : quels enfants ont accès ? », Population et Sociétés, n° 514, INED, 2014
- Letablier M.T., Thévenon O., "The Effectiveness of Policies for Families and Child Well-Being", The cost of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review, Ined, 2008
- Pailhé A., Solaz A., « Vie professionnelle et naissance : la charge de la conciliation repose essentiellement sur les femmes », Population et sociétés, n° 426, Ined, 2006
- Meurs D., Pailhé A., Ponthieux S., How Much does it Pay to Stay at Home: Career Interruptions and the Gender Wage Gap in France, Document de travail, n° F0802, Insee, 2008
- Murcier N., « La réalité de l'égalité entre les sexes à l'épreuve de la garde des jeunes enfants », Mouvements, n° 49, 2007
- Observatoire national de la petite enfance, rapport annuel.



## Ouvrir la CMU-C pour les jeunes

Par Etienne GRASS, Enseignant à l'Institut d'Études Politiques, Chaire Santé



**Etienne GRASS** est, depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2014, directeur de cabinet de Nicolas REVEL, directeur général de la Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés.

Membre de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, il a mené à ce titre plusieurs missions sur la gestion du risque maladie.

Etienne GRASS a été membre du cabinet de Martin HIRSCH, haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, où il a occupé successivement les fonctions de chargé de mission puis de directeur adjoint de cabinet. Entre 2009 et 2012, il a été chef du service des affaires sociales de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. De mai 2012 à août 2014, il a dirigé le cabinet de Najat VALLAUD-BELKACEM, alors ministre des Droits des Femmes, puis ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports.

Il existe peu de mesure de nature à favoriser l'autonomie des jeunes qui ne coûte rien et aient un impact réel sur leur situation. Ouvrir la Couverture Maladie Complémentaire (CMU-C) à tous les jeunes de moins de vingt-cinq ans, quelle que soit leur situation professionnelle ou leur revenu, mais en contrepartie d'une cotisation forfaitaire pourrait être de celle-là.

Les jeunes renoncent plus que les autres aux soins pour des raisons financières. Les différentes enquêtes sur le renoncement convergent sur ce point : selon les données de l'enquête de l'IRDES (ESPS, 2012), ce renoncement concerne 5,3 % des 18-39 ans, contre 4,7 % des 40-64 ans et 3,2 % des plus de 65 ans ; selon l'enquête SRCV, le taux de renoncement observé dans la tranche d'âge 20-29 ans excède de quatre points celui mis en évidence chez les 70 ans et plus (5,8 % contre 1,4 %)¹.


On peut voir les choses de deux façons, soit en soulignant un problème d'accès aux droits pour les jeunes, soit en ne s'attardant pas sur la situation des jeunes en considérant leur taux de renoncement aux soins comme l'envers d'un décor qui aurait tout pour satisfaire. Le système de protection sociale couvre mieux les personnes âgées, car il couvre mieux les malades. Voici précisément ce qu'on peut attendre de lui.

Il n'en reste pas moins que les jeunes ne sont épargnés ni par les maladies, ni a fortiori par le risque. Ils sont concernés par quelques maladies chroniques, principalement les allergies (15,8 %), les lombalgies ou autres atteintes dorsales (11,4 %) et l'asthme (7,9 %)². Dans le dentaire³, le renoncement des jeunes aux soins est un contre-sens sanitaire et économique, qui aura des conséquences pénalisantes sur l'ensemble du cycle de vie : les soins auxquels les jeunes renoncent aujourd'hui (le plus souvent des soins conservateurs), sont autant de soins plus lourds et plus coûteux qu'il faudra prendre en charge plus tard.

1 Sabine CHAUPAINUILLOT, Olivier GUILLOT et Éliane JANKELIOWITZCHLAVAL, « Le renoncement aux soins médicaux et dentaires : une analyse à partir des données de l'enquête SRCV », Économie et statistique, N° 469-470, 2014, p 169 s.

2 Chiffres ESPS, 2012.

3 17,9 % des 18-39 ans déclarent avoir renoncé à des soins dentaires pendant les douze derniers mois.



---

Les jeunes supportent un reste à charge après remboursement par les régimes obligatoires en moyenne plus faible que le reste de la population, de l'ordre de 200 euros par an (y compris hospitalisation), mais derrière cette moyenne se trouvent des situations diverses, marquées par une forte dispersion. 10 % des jeunes (- de 20 ans) ont un reste à charge de 710 euros par an, soit 60 euros par mois, ce qui ampute lourdement leur budget<sup>4</sup>.

Gardons également à l'esprit que les jeunes sont plus urbains que le reste de la population. Ils sont plus que les autres empêchés d'accéder aux soins par les dépassements d'honoraires.

---

4 Caisse Nationale d'Assurance maladie des Travailleurs Salariés.

## Les règles d'affiliation des moins de 25 ans à la Sécurité Sociale

Les jeunes de moins de 25 ans n'ont aujourd'hui accès à la CMUC ou à l'ACS que s'ils ont des enfants, s'ils bénéficient d'une aide d'urgence du CROUS ou s'ils cumulent trois conditions fixées par voie réglementaire (R861-2 CSS) :

- Ne pas habiter chez leurs parents ;
- Ne pas figurer sur la dernière déclaration de revenus de leurs parents ;
- Ne percevoir aucune pension alimentaire de leur part.

Depuis la loi MORICE (loi du 23 novembre 1948) de moins de 28 ans sont obligatoirement affiliés via le Régime Étudiant de Sécurité Sociale. Les étudiants de plus de 28 ans (le plus souvent des doctorants) peuvent également être affiliés au RSSE sous conditions.

Les modalités d'affiliation varient en fonction de l'âge :

Les jeunes de 16 à 19 ans sont considérés comme ayant droit de vos parents. À ce titre, leur affiliation à la Sécurité sociale étudiante est obligatoire et gratuite. Les jeunes de plus de 20 ans ne sont plus ayant droit de leurs parents : l'affiliation à la Sécurité Sociale est donc obligatoire et payante, selon une cotisation dont le montant est prélevé au moment du versement des frais universitaires puis reversé à l'URSSAF. Cette cotisation est identique, quel que soit le centre de gestion choisi par l'étudiant. Cette gestion est assurée par une mutuelle étudiante.

Dans ces conditions, la stratégie qui a consisté depuis 2013 à cibler prioritairement les salariés et les personnes âgées pour favoriser l'accès à une complémentaire santé a manqué une cible pourtant formulée comme prioritaire. Les jeunes sont moins couverts par une complémentaire santé que le reste de la population<sup>1</sup>. 400 000 jeunes de moins de 18 à 25 ans (7,5 %) n'ont pas de couverture complémentaire santé.

Rien n'est véritablement prévu pour ces jeunes dans la loi du 14 juin 2013, qui organise la généralisation de la couverture complémentaire santé, pour les salariés, à l'horizon du 1<sup>er</sup> janvier 2016. La loi transpose l'équilibre trouvé par les partenaires sociaux interprofessionnels dans leur accord du 11 janvier 2013. Elle pose une obligation pour les employeurs d'assurer aux salariés qui n'en bénéficient pas déjà, une couverture collective minimale des frais de santé (ticket modérateur, forfait journalier hospitalier, soins dentaires, forfait optique...). L'employeur doit en financer la moitié du coût, quelle que soit la taille de l'entreprise, et bénéficie pour cela des déductions fiscales et sociales prévues pour les contrats collectifs. Cette obligation concerne en principe tous les salariés, mais l'entreprise ou la branche peuvent prévoir des dispenses d'adhésion pour les salariés en CDD ou apprentis titulaires d'un contrat de moins de douze mois<sup>2</sup>. Cette dernière disposition concernera principalement les jeunes, dont 86 % des embauches se font en CDD et qui risquent fréquemment de refuser de prendre en charge la moitié du coût d'une complémentaire collective, dont le tarif est fixé sans différenciation de l'âge contrairement à la pratique des contrats individuels<sup>3</sup>.

1 Absence de couverture complémentaires pour 7,5 % des 20-29 ans contre 3,4 % entre 40 et 60 ans (enquête ESPS, 2012)

2 Décret n°2014-786 du 8 juillet 2014 relatif au caractère collectif et obligatoire des garanties de protection sociale complémentaire.

3 La DREES a montré que les contrats d'assurance en particulier, pratiquent une tarification convexe en fonction de l'âge : Vincent



Au global, cette généralisation de la complémentaire santé ne bénéficiera quasiment pas aux jeunes à la fois parce que près des deux tiers d'entre eux ne sont pas en emploi<sup>4</sup>, parce que parmi les jeunes en emplois sont souvent en dehors du champ des dispositions de l'ANI<sup>5</sup> et que ceux qui seront dans le champ de l'ANI auront intérêt à ne pas avoir recours aux droits qu'il confère.

Plus fondamentalement, la solidarité entre les générations qui préside à l'organisation du marché de la complémentaire santé ne devrait pas faire obstacle au développement de solutions adaptées aux jeunes non couverts. Notre système butte à cet égard sur plusieurs problèmes de cohérence :

Les étudiants, lorsqu'ils s'affilient à la Sécurité sociale, sont spontanément orientés vers les organismes complémentaires adossées au Régime étudiant de sécurité Sociale (RESS), mais ils ne sont que 15 % à y adhérer en raison de la faiblesse de ces contrats<sup>6</sup> ; plus encore, parmi les jeunes concernés (1,7 M chaque année), ils sont 15 % à renoncer à s'assurer auprès d'un organisme ;

Les jeunes perdent la qualité d'ayant droit du contrat de leur parent entre 16 ans et 18 ans (prolongé jusqu'à 20 ou 21 ans selon les contrats lorsqu'ils poursuivent des études<sup>7</sup>) ;

Ils n'ont pas le bénéfice à titre personnel de la CMU-C ou de l'ACS car ils sont rattachés jusqu'à l'âge de 25 ans au foyer de leur parent pour l'examen de ces droits<sup>8</sup>.

Pour corriger ces difficultés, on peut proposer permettre aux jeunes de moins de 25 ans d'adhérer à titre personnel à la CMU-C, dès lors qu'ils sont affiliés en leur nom au régime obligatoire. Les jeunes bénéficieraient ainsi d'une complémentaire santé de qualité, avec pour contrepartie le versement d'une cotisation mensuelle forfaitaire. On peut envisager de fixer ce montant afin d'assurer que la mesure soit à coût nul pour les finances publiques. Il se situerait alors dans une fourchette comprise entre 10 et 20 euros<sup>9</sup>. Cette estimation suffit à montrer que le dispositif serait très attractif pour les jeunes.

---

LE PALUD (DREES), Comment les organismes complémentaires fixent leurs tarifs, Études et résultats n° 850, septembre 2013.

4 35,2 % des 16-25 ans sont en emploi, 10 % au chômage et 54,7 % sont inactifs (dont 47,1 % encore en scolarité parmi les jeunes en emploi, DARES, Tableau de bord, Activité des jeunes et politiques d'emploi, juillet 2015). [http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/tbt\\_act\\_jeunes\\_et\\_pol\\_emploi\\_-\\_23\\_juillet.pdf](http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/tbt_act_jeunes_et_pol_emploi_-_23_juillet.pdf)

5 En particulier 27 % des jeunes sont en emploi (dont 28,7 % sous la forme d'un emploi aidé).

6 IGAS-IGE, les coûts de gestion de l'Assurance maladie, 2013, Annexe II.

7 La condition minimale fixée par l'ANI du 11 janvier pour définir la qualité d'ayant droit est 16 ans (21 ans pour les jeunes qui poursuivent des études) ; à 22 ans, les jeunes perdent par ailleurs la possibilité d'être rattachés au régime de sécurité social de leurs parents.

8 Les jeunes de moins de 25 ans n'ont aujourd'hui accès à la CMU-C ou à l'ACS que s'ils ont des enfants, s'ils bénéficient d'une aide d'urgence du CROUS ou s'ils cumulent trois conditions fixées par voie réglementaire (R861-2 CSS) :

- Ne pas habiter chez leurs parents ;
- Ne pas figurer sur la dernière déclaration de revenus de leurs parents ;
- Ne percevoir aucune pension alimentaire de leur part.

9 La dépense moyenne annuelle par bénéficiaire de la CMU-C est de 446 euros, soit 37 euros par mois. On sait que les décomptes moyens sont, pour le régime obligatoire, sept fois moins importants pour les étudiants consommant des soins que pour le reste de la population (474 euros par an contre 3376 euros) ; 20 % des jeunes ne consomment aucun soins dans l'année (contre 5 % dans le reste de la population).



Le potentiel de jeunes concernés par cette mesure est important, environ 600 000 individus<sup>10</sup>.

La mesure bénéficierait principalement aux jeunes qui sont affiliés le plus tôt au régime obligatoire : jeunes exerçant de faibles activités professionnelles, jeunes suivis par les missions locales, inactifs... Elle permettrait aux jeunes de bénéficier des tarifs opposables associés à la CMU-C, notamment en dentaire (prothèses et soins conservateurs) et en optique. Elle les prémunirait contre les dépassements d'honoraires en ville et contre les risques de séjour hospitalier prolongé.

Cette mesure présente l'avantage de pouvoir être adoptée sans modifier le régime de sécurité sociale étudiant, sans pour autant laisser tant de jeunes prisonniers d'une couverture complémentaire de mauvaise qualité.

---

10 Il s'agit de personnes de moins de 25 ans, sans revenus propres et qui sont aujourd'hui rattachées au foyer de leur parent au sens de la CMU-C.



## « Retrouver le chemin de la jeunesse »

Par **Charles DE FROMENT**, Ancien élève de l'École Normale Supérieure, agrégé d'histoire, Expert associé à l'Institut de l'entreprise



Né en 1982, **Charles de Froment** est ancien élève de l'École Normale Supérieure de la rue d'Ulm et agrégé d'histoire. Il est aujourd'hui Directeur conseil au sein du cabinet Taddeo. Il est également expert associé à l'Institut de l'entreprise et a publié au sein de ce thinktank trois rapports sur la situation de l'emploi en France : « Flexibilité responsable. Dépasser le dualisme du marché du travail » (2011), « Dix propositions pour réconcilier les jeunes avec le marché du travail » (2015), « L'Ère du sur-mesure. Solutions pour l'emploi des jeunes. » (2015)

### Introduction

« Génération sacrifiée », « génération précaire », « un jeune sur quatre au chômage » : depuis désormais près de vingt ans, sinon davantage, ces concepts et ces chiffres brouillent notre perception de la situation des jeunes sur le marché du travail.

Le chiffre instantané du chômage ne signifie pourtant pas grand-chose. Il agrège des situations totalement disparates ; il mélange du chômage frictionnel et structurel ; il place dans une même catégorie des salariés qualifiés sur le point de retrouver un emploi et optimisant leur durée d'indemnisation et des chômeurs de longue durée sans solution. Pour les jeunes en particulier, cette photographie manque l'essentiel : leur dynamique d'insertion. La « galère » d'un jeune stagiaire de 23 ans titulaire d'un master<sup>1</sup> n'a rien de commun, sinon un mot mal choisi, avec celle d'un post-adolescent de 20 ans ayant échoué au baccalauréat, sans projet professionnel aucun et enchaînant les petits boulots.

Lorsque l'on pénètre la boîte noire du chômage des jeunes, la situation paraît en effet tour à tour meilleure et bien pire que ce que l'on imaginait. Elle est, pour certaines catégories de jeunes, d'une gravité inédite. Pour d'autres, fort heureusement, bien mieux armés pour affronter les mutations du marché du travail, l'insertion professionnelle reste un processus plus ou moins linéaire et couronné de succès.

Ce diagnostic une fois posé, reste à déterminer les raisons de cette « dérive des continents » de la jeunesse et à esquisser ensuite quelques pistes de solution. C'est vers un changement de paradigme des politiques en faveur de la jeunesse, attentives à reconnaître chez chaque individu des compétences et qualités propres que s'orientera notre propos.

## I- La dérive des continents

### I.1/ L'hétérogénéité radical des trajectoires d'insertion

#### I.1.1/ Qui sont ces jeunes qui cherchent du travail ?

Nous utilisons la plupart du temps pour parler d'emploi chez les jeunes des statistiques inadéquates. En France, nous avons pourtant de la chance. À Marseille, le CÉREQ (Centre

d'Études et de Recherche sur les Qualifications) compile, depuis près de trente ans, des données irremplaçables sur l'emploi des jeunes. Leurs enquêtes Génération permettent de suivre, pendant une durée de trois, cinq, voire dix ans, un vaste échantillon représentatif de jeunes ayant pour point commun d'avoir quitté la même année le système éducatif. Lancées tous les trois ans, elles nous fournissent une connaissance quantitative extrêmement précise des Générations ayant terminé leurs études en 1998, 2001, 2004, 2007 et 2010.

Prenons la génération 2010<sup>1</sup>, qui compte 708 000 individus, nés entre 1994 pour les plus jeunes (fin de la scolarité obligatoire) et 1975 pour les docteurs retardataires. Elle est distribuée de la façon suivante :

EFFECTIFS DES COHORTES		
GÉNÉRATION SORTIE EN...	2004	2010
Non-diplômés	123 000	119 000
Diplômés du secondaire	304 000	306 000
Cap, BEP, mention complémentaire	127 000	102 000
Bac professionnel ou technologique	135 000	139 000
Bac général	42 000	65 000
Diplômés du supérieur court	226 000	164 000
BTS, DUT et autres bac+2	106 000	78 000
Bac + 2/3 Santé social	31 000	28 000
Licence générale (L3) et autres bacs + 3	39 000	27 000
Licence professionnelle	12 000	22 000
M1 et autres bac + 4	38 000	9 000
Diplômés du supérieur long	70 000	101 000
M2 et autres bac + 5	39 000	70 000
Écoles de commerce	9 000	10 000
Écoles d'ingénieurs	22 000	21 000
Doctorat	14 000	18 000
Ensemble	737 000	708 000

Il y a donc au sein de cette cohorte 119 000 non-diplômés (les « 150 000 décrocheurs » dont il est régulièrement question). 102 000 titulaires d'un CAP et 135 000

1 « L'enquête concerne les « primo-sortants » de formation initiale sortis en cours ou en fin d'année scolaire 2009-2010. Plus précisément, elle porte sur les jeunes de moins de 35 ans inscrits dans un établissement de formation en France en 2009-2010, qui n'ont pas repris leurs études l'année suivante et qui n'avaient jamais interrompu leurs études une année ou plus avant cette date. » CEREP, Quand l'école est finie premiers pas dans la vie active d'une génération. Enquête 2013, Marseille, Céreq, 2014, p. 10.

bacheliers technologiques ou professionnels (bacheliers simples ou ayant échoué dans l'enseignement supérieur). Ces trois catégories rassemblent 51 % des nouveaux entrants sur le marché du travail. Ajoutons-y les 19 % de bacheliers généraux, dont l'insertion (voir supra) est plus difficile que celle de leurs camarades des filières technologiques et professionnelles et nous devinons le défi immédiat et urgent des politiques d'insertion : non pas, comme nous y enjoint l'agenda de Lisbonne, « conduire 50 % d'une classe d'âge au niveau de la licence » ; mais créer un système capable de former et accompagner convenablement ces 60 % de non-diplômés du supérieur pour leur permettre de trouver leur place sur un marché du travail, qui, à première vue, ne leur réserve pas une place de choix. Notons ici que la part des diplômés du supérieur a chuté entre 2004 et 2010, en dépit – ou plus certainement en raison – de la politique délibérée de baisse de niveau des exigences au baccalauréat. Mais nous reviendrons sur cette notion d'exigence.

Les 40 % restants se distribuent entre 23 % de diplômés du supérieur court et 17 % du supérieur long, ces derniers devenant plus nombreux en raison de la disparition du diplôme de Maîtrise (bac + 4). Comme nous allons le voir, leur sort n'est pas toujours enviable, en particulier au regard de leur investissement (en nombre d'années d'étude), mais leurs difficultés sont, pour la plupart, d'une nature très différente de celles des peu diplômés.

### 1.1.2/ Les victimes de la crise : une approche quantitative

Pour éclairer notre propos, nous avons construit le tableau ci-dessous grâce aux données du CÉREQ, en nous inspirant d'un premier travail publié par l'institution de recherche en 2014<sup>2</sup>. L'objectif est de mettre en avant certains faits connus, d'autres moins et d'introduire ainsi la deuxième partie de ce propos consacrée aux pistes de sortie de crise.

En 2013, parmi les non diplômés ayant quitté le système éducatif trois ans plus tôt (cohorte de 2010 donc), 48 % étaient au chômage, contre 32 % six ans auparavant<sup>3</sup>. Parmi les titulaires d'un simple CAP/BEPC ou baccalauréat, la tendance est la même : leur taux de chômage à trois ans a respectivement grimpé de 17 à 32 % et de 14 à 20 % (15 à 21 % pour les bacheliers généraux, 13 à 20 % pour les bacheliers technologiques ou professionnels). Une telle dégradation ne peut être seulement imputable à un « effet de cohorte » dû à la crise économique. Elle reflète les bouleversements considérables que subit notre marché du travail, les difficultés conjoncturelles jouant ici un double rôle de révélateur et d'accélérateur (voir 2.1). Dans le même temps en effet, le sort des jeunes diplômés du supérieur reste – dans le contexte français de chômage de masse – plutôt enviable. Leur taux de chômage, trois ans après la fin de leurs études, atteint 11 % soit peu ou prou la moyenne nationale, contre 7 % six ans plus tôt.

En pourcentage, la hausse est comparable à celle des décrocheurs et des moins diplômés. Mais ce sont les écarts absolus qui comptent ici. Mesuré en nombre de chômeurs supplémentaires, l'impact de la crise est de 53 000 « nouveaux chômeurs » pour la génération 2010, au bout de trois ans de présence sur le marché du travail. Lorsque l'on se penche sur la part que représentent, dans ces 53 000, les différentes catégories de jeunes, les résultats sont édifiants : près de 49 000

<sup>2</sup> BARRET C., F. RYK, et N. VOLLE, « Face à la crise, le fossé se creuse entre niveaux de diplôme », Bref du CÉREQ, 2014, no 319.

<sup>3</sup> Et 40 % trois ans auparavant, voir CÉREQ, Quand l'école est finie premiers pas dans la vie active d'une génération, enquête 2010, Marseille, CÉREQ, 2012.

de ces nouveaux chômeurs, soit 93 %, sont des jeunes non et peu diplômés ! L'impact net de la crise n'est « que » de 7 000 jeunes pour les diplômés du supérieur<sup>4</sup>.

Ces chiffres sont rarement portés dans le débat public. Leur mise en avant permettrait pourtant une prise de conscience de l'insupportable « décrochage des décrocheurs » sur le marché du travail et, à côté d'eux, des moins diplômés.

Génération sortie en...	Effectifs des cohortes		Taux de chômage		Hausse en %	Nombre de chômeurs		En % total du nombre de chômeurs		Nombre de chômeurs suppl. entre 2004 et 2010	En % des nouveaux chômeurs
	2004	2010	2004	2010		2004	2010	2004	2010		
Non-diplômés	123000	119000	32	48	50%	39360	57120	38,10%	36,70%	17760	34%
Diplômés du secondaire	304000	306000	15	25	67%	45600	76500	44,20%	49,10%	30900	59%
Cap, BEP mention complémentaire	127000	102000	17	32	88%	21590	32640	20,90%	21,00%	11050	21%
Bac professionnel ou technologique	135000	139000	13	20	54%	17550	27800	17,00%	17,80%	10250	19%
Bac général	42000	65000	15	21	40%	6300	13650	6,10%	8,80%	7350	14%
Diplômés du supérieur court	226000	164000	7	11	57%	15820	18040	15,30%	11,60%	2220	4%
BTS, DUT et autres bac+2	106000	78000	9	15	67%	9540	11700	9,20%	7,50%	2160	4%
Bac +2/3 Santé social	31000	28000	2	2	0%	620	560	0,60%	0,40%	-60	0%
Licence générale (L3) et autres bacs+3	39000	27000	8	14	75%	3120	3780	3,00%	2,40%	660	1%
Licence professionnelle	12000	22000	5	10	100%	600	2200	0,60%	1,40%	1600	3%
M1 et autres bac+4	38000	9000	10	14	40%	3800	1260	3,70%	0,80%	2540	-5%
Diplômés du supérieur long	70000	101000	6	9	50%	4200	9090	4,10%	5,80%	4890	9%
M2 et autres bac+5	39000	70000	6	12	100%	2340	8400	2,30%	5,40%	6060	12%
Ecoles de commerce	9000	10000	5	9	80%	450	900	0,40%	0,60%	450	1%
Ecoles d'ingénieurs	22000	21000	4	4	0%	880	840	0,90%	0,50%	-40	0%
Doctorat	14000	18000	7	6	-14%	980	1080	0,90%	0,70%	100	0%
Ensemble	737000	708000	14	22	57%	103180	155760	100,00%	100,00%	52580	100%

### Jeunes peu diplômés : une dégradation sans précédent

4 Le total est supérieur à 100 % en raison de la baisse du nombre de chômeurs parmi les Bac +4, de moins en moins nombreux avec la montée en puissance du système dit « LMD » (licence, master, doctorat).

## I.2/ La « précarité » ou la double peine des jeunes les moins diplômés

Le constat est le même lorsqu'on se penche sur la qualité des emplois, mesurée selon le double critère du statut juridique du premier emploi obtenu et de la trajectoire à trois ans vers l'emploi durable. Tandis que pour les Bac +2 et Bac +5, le passage par des contrats atypiques participe d'une transition vers un emploi durable, chez les non et peu diplômés, cette évolution est beaucoup moins nette. La part des jeunes en emplois dits « précaires » décroît en effet d'autant plus vite que les personnes sont diplômées : environ deux jeunes sur trois de niveau bac +2 démarrent leur carrière par un CDD ou une mission d'intérim, mais ils sont 70 % à occuper un CDI trois ans plus tard.

La crise a là encore exacerbé ce phénomène : la part des Bac +2 et Bac +5 en emploi accédant à un CDI reste pratiquement stable, tandis qu'elle s'effondre pour les non-diplômés (-8 points par rapport à la génération 2004) et les diplômés du secondaire (-4 points)<sup>5</sup>.

On ne saurait donc parler d'instabilité généralisée de l'emploi. La réalité est celle d'une inégalité croissante face aux aléas conjoncturels. Le phénomène de « segmentation » ou de « dualisme » du marché du travail, décrit depuis les années 1970 par la science économique<sup>3</sup>, est aujourd'hui poussé à son paroxysme.

## I.3/ Licences et masters 2 de l'université : l'exception qui ne confirme pas la règle

Il ne faudrait pourtant pas en déduire à un quelconque pouvoir magique du diplôme. Ceux que n'auraient pas vacciné l'échec de la politique de « 80 % d'une génération au bac »<sup>6</sup> et qui seraient donc tentés d'augmenter à marche forcée la part des étudiants dans une génération, doivent se rappeler que les pays européens les plus performants (Allemagne, Autriche, Suisse) dans l'insertion de leurs jeunes peu diplômés sont aussi ceux qui n'ont que modérément démocratisé l'accès à l'enseignement supérieur.

En réalité, le « rendement » professionnel des diplômés varie très fortement selon le choix des filières, leur prestige et leur proximité avec le monde du travail. C'est ainsi que, de tous les diplômés du supérieur, les Masters délivrés par l'université sont ceux qui ont vu son efficacité professionnelle se dégrader le plus vite entre les générations 2004 et 2010 (doublement du chômage). D'autres exemples permettent d'illustrer cette réalité à partir des enquêtes Génération 2004<sup>7</sup> :


- ▼ 91 % des bac +2 dans le domaine de la santé ou du social accèdent rapidement et durablement à l'emploi. En revanche, ce n'est le cas que de 59 % des titulaires d'un Bac +4 ; même les diplômés de master (Bac +5) en maths, sciences et techniques ne sont que 62 % à s'insérer rapidement et durablement, les titulaires d'un doctorat seulement 77 % ;
- ▼ la situation des étudiants en lettres et sciences humaines est peu favorable : leur taux d'emploi s'établit à 81 % au bout de trois années, soit un chiffre très inférieur à celui **des étudiants sortant d'un BTS sans même avoir obtenu leur diplôme (88 %)**. Leurs salaires sont par ailleurs pratiquement identiques. Et la situation s'est sans doute dégradée significativement pour la génération 2010<sup>8</sup>.

5 BARRET C., F. RYK, et N. VOLLE, « Face à la crise, le fossé se creuse entre niveaux de diplôme », op. cit.

6 Voir ci-dessous, 2.2.

7 Jugnot S., D. Epiphane, et J. Calmand, « Les chiffres des lettres. L'insertion des diplômés de lettres et sciences humaines », Bref - CÉREQ, mai 2010, vol. 274.

8 Voir le tableau construit à partir des données du CÉREQ dans de Froment C., Flexibilité responsable. Dépasser le dualisme du

- 
- ▼ de manière générale, les scores les plus élevés sont obtenus par les étudiants diplômés d'école de commerce et d'ingénieur, qui ne connaissent pratiquement pas le chômage et qui sont plus de 90 % à occuper un emploi en CDI au bout de quelques années.

Les études longues ne sont ainsi pas forcément gage d'une insertion automatique sur le marché du travail.

#### **I.4/ La grande fracture**

La crise de ces dernières années a accru la fracture au sein de la jeunesse. En lieu et place d'« une génération perdue » ou « précaire », se laisse deviner une jeunesse d'une extraordinaire hétérogénéité, tantôt parfaitement armée pour tirer profit de la nouvelle donne économique, tantôt au contraire marginalisée, et de manière croissante, dans le monde du travail actuel.

En effet, face aux transformations du marché du travail – tertiarisation, chute drastique de l'emploi industriel peu qualifié, essor des métiers à forte valeur ajoutée « humaine » (cf. II-) – la stratégie de la France a été d'allonger presque mécaniquement la durée des études, sans réelle réflexion en aval sur les filières à développer et en amont sur le type de bagages dont seraient équipés ceux, certes moins nombreux mais toujours, arrêtant précocement leurs études.

### **II- Quelques pistes de réforme dans un marché du travail bouleversé**

Aussi spectaculaires que soient ces statistiques, il faut désormais les faire parler davantage pour en tirer des leçons pratiques, à destination des gouvernants et des acteurs de l'insertion. Nous expliciterons d'abord les dynamiques de transformation du marché du travail (II.1) : puis nous résumerons le fruit d'une enquête qualitative menée auprès d'acteurs innovants, qui fait notamment ressortir deux priorités pour adapter notre système de formation à cette nouvelle donne (II.2).

#### **II.1/ Le retour du travail humain ou les transformations du marché du travail**

Reprenons ici les problèmes de nos jeunes : comment un système éducatif dont l'horizon implicite est l'obtention d'un master (ou à la limite une licence professionnelle), et qui abandonne tous ceux qui n'y parviennent pas dans une situation de quasi-échec, peut-il répondre à ce défi? On comprend mieux pourquoi ces jeunes « sans qualité », titulaires au maximum d'un baccalauréat, parviennent difficilement à trouver leur place. De même, face à des entreprises habituées à recruter selon des grilles pré-définies de diplôme, la promotion et le développement de savoir-faire individuels et uniques paraissent compromis.

Les pistes de propositions ci-dessous visent à définir le cadre dans lequel pourraient s'inscrire des politiques efficaces en faveur de la jeunesse, dans ce contexte de transformation du marché du travail.

---

marché du travail, Institut de l'entreprise, 2011, p. 148.



## II.2/ Exigence et reconnaissance - d'une vision quantitative des politiques de formation à une approche personnalisée

### II.2.1/ De 80% d'une génération au bac à 60% d'une génération diplômée de l'enseignement supérieur : quels leçons tirer de la stratégie de « massification » ?

Dans « 80% d'une génération au bac : et après ? »<sup>9</sup>, Stéphane BEAUD a analysé les effets de la « deuxième révolution scolaire », entamée en 1985 après la célèbre déclaration du ministre de l'éducation de l'époque, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT. Mise en application de façon extrêmement rapide et volontaire, grâce notamment à la création du baccalauréat professionnel, elle s'est traduite par un doublement de la part d'une génération titulaire d'un baccalauréat en à peine dix ans (de 1/3 à 2/3 des jeunes). Or, comme le montre le travail de Stéphane BEAUD, cette augmentation massive de la durée des études n'a pas tenu ses promesses.

Par une logique d'« inflation scolaire »<sup>10</sup>, le niveau d'exigence s'est en effet abaissé afin d'atteindre mécaniquement les objectifs ; à moitié dupes, ces « nouveaux lycéens »<sup>11</sup> se sont retrouvés plongés dans un univers scolaire (puis universitaire) qui n'avait pas été pensé pour eux, sans que leur diplôme n'ait le rendement escompté. Cette stratégie quantitative, si l'on en croit les analyses quantitatives et qualitatives, a eu des effets faiblement positifs tout en créant deux effets pervers majeurs.

Certes, cette révolution scolaire a permis de répondre partiellement au défi de l'émergence d'une « société de la connaissance ». L'évolution de la structure des métiers exigeait et exige encore une augmentation du capital humain de la jeunesse – la situation très dégradée des salariés seniors sur le marché du travail, beaucoup moins diplômés que les actifs plus jeunes, en témoigne. Il est également indéniable que l'augmentation du nombre de diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur était indispensable.

Cependant, la façon artificielle dont ce résultat a été atteint a déstabilisé deux catégories de jeunes, aujourd'hui premières victimes du chômage et du sous-emploi.

Il s'agit tout d'abord de ces jeunes diplômés de filières peu sélectives et faiblement reconnues de l'enseignement secondaire et supérieur (voir ci-dessus I-). L'enquête anthropologique de Stéphane BEAUD dans la région de Sochaux-Montbéliard évoque ainsi le cas de nombreux jeunes d'origine immigrée incapables d'accéder à des emplois stables à la suite de leurs études, pourtant plus longues que celles de leurs aînés. Que faire d'un baccalauréat professionnel ou d'une licence universitaire peu réputée, sans projet et sans réseau professionnel (cf. II.3) ?


Par ailleurs, la situation de ceux qui n'ont pas été emportés par ce mouvement de démocratisation est encore plus délicate : d'une part le stigmate associé à l'échec scolaire ou aux études courtes (CAP, BEP) s'en est trouvé accru ; d'autre part, la baisse des exigences les a frappés de plein fouet, puisqu'ils ne disposent d'aucune possibilité de rattrapage des acquis une fois l'école quittée précocement. On comprend mieux les résultats des enquêtes PISA, qui soulignent la baisse relative et absolue du niveau scolaire des adolescents de 15 ans les moins performants<sup>12</sup>.

9 Beaud S., 80% au bac... et après? Les enfants de la démocratisation scolaire, La Découverte, 2003.

10 Duru-Bellat M., L'inflation scolaire : Les désillusions de la méritocratie, Seuil, 2006.

11 Dubet F., Les Lycéens, Seuil, 1991.

12 Grenet J., « PISA : une enquête bancale ? - La vie des idées » ; Bulle N., « PISA : à quand la fin des idéologies ? », Revue Skhole.



Admettons que l'horizon du système éducatif soit de donner à tous la chance d'accéder à l'enseignement supérieur et que cette évolution soit rendue nécessaire par le changement de notre économie : mais quel sort réserve-t-on alors à ceux qui ne peuvent ou ne veulent pas prolonger leurs études ? Tandis que le président de la République déclare vouloir conduire 60 % d'une génération à un diplôme de l'enseignement supérieur, cette question est plus que jamais d'actualité.

## II.2.2/ Exigence, reconnaissance

Les pistes pour sortir de cette situation dépassent de très loin le cadre de cet article. Mais elles se dessinent en creux de l'échec de la politique de massification quantitative. Il s'agirait de réintroduire, à chaque échelon du système scolaire, un niveau d'exigence compatible, d'une part, avec les attentes des employeurs, d'autre part, avec le désir légitime de reconnaissance de tout individu. Il faut « prendre les jeunes au sérieux »<sup>13</sup>, cesser de les infantiliser, en particulier lorsque l'on sait que certains d'entre eux vont devoir très vite affronter le marché du travail. Un futur diplômé d'école de commerce peut faire preuve d'immaturation à 17 ans, on ne la pardonnera pas à un jeune en CAP dans sa dernière année d'apprentissage.

Deux témoignages issus d'une enquête réalisée en 2015 pour l'Institut de l'entreprise<sup>14</sup> permettent d'illustrer la nécessité de ce changement de paradigme. Thierry MARX, chef trois étoiles, lui-même issu de quartiers défavorisés, a mis en place un système d'apprentissage d'un nouveau type. Sur douze semaines, il propose à des jeunes en difficulté d'apprendre les gestes essentiels de la cuisine. La méthode repose sur le triptyque « RER » pour Rigueur, Engagement et Régularité. Aucun retard ou absence n'est toléré, le niveau d'attente est extrêmement élevé. Et face à cette exigence, la promesse est claire : celle d'une embauche. Le succès de ce programme est décrypté par Jean-Marc BORELLO, président du groupe SOS, entreprise sociale comptant 350 établissements dans 19 régions françaises :

- ▼ « Les personnes dites en difficulté sont en demande d'exigence. Plus le niveau d'exigence sera élevé, et plus elles seront respectueuses de cette exigence et retrouveront confiance en elles.
- ▼ Parce que l'on a attendu beaucoup trop longtemps avant de faire rencontrer l'entreprise à certains jeunes avant de leur inculquer la nécessité d'arriver à l'heure, de jouer collectif, d'avoir des revenus en face de dépenses, il est essentiel de leur fixer des objectifs suffisamment élevés et d'exiger d'eux une qualité absolue. »

On comprend dès lors le premier objectif de nos politiques éducatives : non pas atteindre, de gré ou de force, tel ou tel pourcentage de jeunes diplômés, quitte à les parquer dans des filières sans avenir dont le seul mérite est de repousser d'autant le

---

fr, 21 mai 2014 ; Prost A., « Le niveau scolaire baisse, cette fois-ci c'est vrai ! », *Le Monde*, 20/02/2013.

13 L'expression est empruntée à Mohammed Sabri, responsable d'une association en faveur de l'entrepreneuriat des jeunes à Clichy-sous-Bois/Montfermeil. Entretien réalisé dans le cadre du rapport : de Froment C., *L'Ère du sur-mesure. Solutions pour l'emploi des jeunes*, Institut de l'entreprise, 2015.

14 Ibid.

risque de chômage ; mais offrir à chaque jeune la possibilité d'être reconnu pour ses propres capacités et compétences, croire que tous sont capables de s'engager dans un projet à leur mesure et ambitieux.

### II.3. Construire un projet et un réseau professionnels

Le système scolaire doit donc travailler à construire une véritable estime de soi, en développant et reconnaissant les compétences propres à chacun. Mais cette condition n'est pas suffisante pour résoudre les difficultés des jeunes les moins bien armés. Notre système global d'accompagnement (depuis l'école jusqu'aux diverses missions locales) est aussi défaillant car il permet trop rarement aux jeunes de construire un véritable projet professionnel, réaliste, accessible et identifiable. Beaucoup a déjà été écrit sur la défaillance de l'orientation au lycée et la question est désormais prise plus au sérieux. Mais il ne s'agit pas ici que de choix de filières.

Le CÉREQ dans son enquête de 2013 sur la Génération 2010 nous fournit des résultats précieux<sup>15</sup>. Elle nous montre ainsi qu'à niveau de diplôme équivalent, les enfants de cadre sont en général beaucoup moins susceptibles de connaître des situations aux marges de l'emploi – jeunes qui ont majoritairement connu des périodes de chômeages pendant les trois ans qui ont suivi la fin des leurs études. Mais les écarts varient considérablement selon le type de diplôme. Ainsi le risque de marginalisation est-il près de deux fois inférieur pour les enfants non-diplômés de cadre que pour les non-diplômés de famille d'ouvriers, d'employés ou issus de l'immigration ; trois fois inférieur pour les titulaires de CAP-BEP. On note aussi des différences significatives pour les bac +3/4 hors santé/social, les Bac +5, le doctorat. En revanche, les Bac +2 hors santé social et a fortiori dans la santé et le social affichent des différentiels nuls entre enfants de cadre et enfants d'ouvriers.

L'interprétation est assez simple : les filières les moins directement reliés au marché du travail pénalisent les jeunes qui ont peu de ressources sociales. Un enfant de cadre qui s'engage dans un CAP le fait plus fréquemment dans le cadre d'un projet professionnel positif et assumé. En revanche les filières courtes et professionnalisantes discriminent peu selon l'origine sociale et ethnique : c'est la formation qui se charge d'établir la connexion au marché du travail.

Il ne s'agit pas d'en conclure que toutes les filières doivent devenir directement professionnalisantes et « utiles ». On sait pertinemment aujourd'hui que la plupart des métiers de demain nous sont aujourd'hui inconnus. En revanche, il est essentiel de donner aux collégiens, lycéens et étudiants accès à des ressources et des opportunités de rencontre qui les aideront à mûrir leurs choix et, le moment venu, à trouver un emploi. Comme le note Florence LEFRESNE, « les travaux réalisés conduisent à des résultats assez inattendus : la réussite dans la recherche d'emploi est positivement corrélée à l'importance des liens faibles et non à celle des liens forts, la diversité de l'information étant en général plus « payante » que la densité d'information. »<sup>16</sup>

Cette diversité, c'est celle que donne une exposition régulière et continue à des informations contradictoires, des récits de vie professionnelle, des expériences. Cette source majeure d'inégalités entre différentes catégories de jeunes peut être résolue à condition de changer notre perception négative des réseaux professionnels et d'accepter une sensibilisation précoce et continue aux opportunités professionnelles. Plutôt que de vouloir faire l'économie d'une

15 CEREQ, Quand l'école est finie premiers pas dans la vie active d'une génération. Enquête 2013, op. cit., p. 57.

16 Lefresne F, Les jeunes et l'emploi, Paris, La Découverte, 2003, p. 83-84.



réflexion sur l'efficacité des réseaux professionnels, au motif contestable qu'ils seraient inaccessibles au commun des jeunes, rendons-les accessibles au plus grand nombre. La capacité à entrer en contact avec les autres, à entretenir un réseau de connaissances, capables de vous faire progresser et de se porter garant de vos qualités, voilà une des compétences désormais essentielles sur le marché du travail, accélérée par la montée en puissance des réseaux sociaux professionnels.

Pourquoi ne pas généraliser les réseaux d'anciens dans les institutions scolaires et universitaires ? Pourquoi ne pas faire davantage travailler des jeunes sur des cas pratiques présentés par des professionnels, démontrant l'utilité et la nécessité des savoirs acquis en cours, dans la perspective d'une insertion ?

### Conclusion – changer de paradigme

L'inquiétante et dangereuse polarisation de la jeunesse française est le produit de deux phénomènes cumulatifs : les exigences croissantes du marché du travail, qui sanctionne de plus en plus durement l'absence de compétences fortes et individuelles ; un système de formation qui n'outille convenablement que les jeunes dans les filières longues, sélectives et assez professionnalisantes.

Ceux qui cumulent handicaps scolaires (performance moyenne ou médiocre) et familiaux (faiblesse des réseaux) se trouvent dès lors particulièrement démunis, comme en témoigne la dégradation considérable de la situation des décrocheurs, simples CAP ou bacheliers, ainsi que les difficultés des étudiants des filières universitaires généralistes.

Au-delà de mesures techniques non discutées ici (réforme du droit du travail, politiques de baisses de charge, budget alloué aux emplois aidés), il nous semble important de repenser le cadre dans lequel sont conçues les politiques en faveur de la jeunesse. Alors que nous quittons définitivement le modèle d'une économie organisée autour de la grande entreprise industrielle, taylorienne, avec ses produits et ses hommes standardisés, nous avons continué d'imaginer pouvoir former et intégrer les jeunes comme s'il s'agissait de faire leur bonheur malgré eux.

L'historienne Laurence FONTAINE nous montre à quel point nous faisons fausse route. Il faut, nous dit-elle, comprendre « l'importance que revêt désormais la subjectivation du sujet, c'est-à-dire sa lutte pour la reconnaissance de sa dignité, de son droit à avoir des droits comme tout autre, de sa volonté de se montrer capable – capable de prendre son destin en main, d'accéder à une vie dont il déterminera, lui, la décence, de vivre apaisé sa part égale d'humanité »<sup>17</sup>. Retrouver le chemin de l'individu et de sa dignité suppose de développer et reconnaître sa valeur, tout en lui trouvant une place au sein d'un collectif. Exigence, reconnaissance et réseau sont ainsi les maîtres-mots de ce qui pourrait constituer une nouvelle politique en faveur de la jeunesse qui ferait le pari de la capacité de chaque jeune à construire son propre parcours.

---

17 Fontaine L., *Le Marché: Histoire et usages d'une conquête sociale*, Paris, Gallimard, 2014, p. 10-11.

## Bibliographie

- Barret C., F. Ryk, et N. Volle, « Face à la crise, le fossé se creuse entre niveaux de diplôme », Bref du Céreq, 2014, no 319.
- Beaud S., 80 % au bac... et après ? : Les enfants de la démocratisation scolaire, La Découverte, 2003.
- Bulle N., « PISA : à quand la fin des idéologies ? », Revue Skhole.fr, 21 mai 2014.
- Céreq, Quand l'école est finie premiers pas dans la vie active d'une génération. Enquête 2013, Marseille, Céreq, 2014.
- Céreq, Quand l'école est finie premiers pas dans la vie active d'une génération, enquête 2010, Marseille, Céreq, 2012.
- Cowen T., Average is over: powering America beyond the age of the great stagnation, 2013.
- Crawford M.B., Éloge du carburateur essai sur le sens et la valeur du travail, Paris, la Découverte, 2010.
- Dubet F., Les Lycéens, Seuil, 1991.
- Duru-Bellat M., L'inflation scolaire : Les désillusions de la méritocratie, Seuil, 2006.
- Fontaine L., Le Marché: Histoire et usages d'une conquête sociale, Paris, Gallimard, 2014.
- De Froment C., L'Ere du sur-mesure. Solutions pour l'emploi des jeunes, Institut de l'entreprise, 2015.
- De Froment C., Flexibilité responsable. Dépasser le dualisme du marché du travail, Institut de l'entreprise, 2011.
- Gazier B., Tous « Sublimes » : Vers un nouveau plein-emploi, Flammarion, 2003.
- Grenet J., « PISA : une enquête bancale ? - La vie des idées ».
- Jugnot S., D. Epiphane, et J. Calmand, « Les chiffres des lettres. L'insertion des diplômés de lettres et sciences humaines », Bref - Céreq, mai 2010, vol. 274.
- Lefresne F., Les jeunes et l'emploi, Paris, La Découverte, 2003.
- Prost A., « Le niveau scolaire baisse, cette fois-ci c'est vrai ! », Le Monde, 20/02/2013.
- Roland Berger, Les classes moyennes face à la transformation digitale, 2014.



DOSSIER

# 2

## ENSEIGNER ET VALORISER LA PROTECTION SOCIALE AUPRÈS DES JEUNES

portance  
plus en p  
rait être  
cisément, il s  
cation de la peti  
rtises et savoirs qu

Car il peut revenir

ici au moins deux

enfants (pour leur so

é du travail ? la pa

e, en gros, par les

ternelle) a-t-elle se

é de la question p

mpose) finance-t-on

se-t-on des presta

ndre un tel sujet

s, d'observations, e

n d'abondance que

is comme d'investig

T. C'est peu dire qu

être toujours conv

multiples rapports

**en3s**

ECOLE DES DIRIGEANTS  
DE LA PROTECTION SOCIALE





## Les jeunes et la sécurité sociale : quels enseignements du concours national organisé au titre du 70<sup>e</sup> anniversaire de la sécurité sociale ?

par **Pierre RAMON-BALDIÉ**, délégué pédagogique du 70<sup>e</sup> anniversaire chargé des relations avec l'Éducation nationale.



**Pierre RAMON-BALDIÉ** est actuellement directeur des ressources humaines de l'URSSAF Rhône-Alpes et directeur départemental de la Loire.

Il a contribué à la réflexion sur la pédagogie sur la sécurité sociale pendant douze ans à l'EN3S de 2002 à 2014, et a été professeur associé à l'Université de 2006 à 2015, chargé des enseignements de protection sociale.

Dans le cadre du 70<sup>e</sup> anniversaire de la sécurité sociale, il a assisté Dominique LIBAULT, Directeur de l'EN3S et Président du Comité national 70<sup>e</sup> anniversaire, en assurant la mission de délégué pédagogique en charge des relations avec l'Éducation nationale.

« Nous sommes la sécurité sociale ! ».

Sur la forme, les jeunes lycéens de Tomblaine (Meurthe-et-Moselle) se sont naturellement inspirés des expressions de solidarité qui ont conduit plus de quatre millions de Français à descendre dans les rues suite aux attentats terroristes de ce début d'année 2015, comme en 2001 l'expression « Nous sommes tous américains » était elle aussi devenue le symbole de cette même solidarité.

Sur le fond, « nous sommes la sécurité sociale ! » résonne bien comme une prise de conscience de ce qu'est la sécurité sociale et de ce qui la sous-tend : la solidarité.

Pour un jeune de seize ans aujourd'hui, une sorte de « tous pour tous » fondée sur l'idée que chacun est par conséquent contributeur du bien-être collectif. Que chacun a un « impact », positif ou négatif selon son comportement, pas seulement sur soi mais aussi sur les autres. Une façon simple aussi d'approcher la notion de responsabilité.

Exprimer simplement la solidarité et la responsabilité, démêler la relation individuel/collectif, se situer dans tout cela, autant d'enjeux qui se présentaient au lancement du concours national « Les jeunes et la sécurité sociale ». Autant d'enjeux au cœur de la question de la pédagogie sur la sécurité sociale.

Et le moins que l'on puisse dire, c'est que ces enjeux n'étaient pas simples à relever au moins pour deux raisons :

- ▼ la difficulté des jeunes à appréhender certains concepts
- ▼ la difficulté à rendre concrètes et significatives les interventions de la sécurité sociale



---

## L'appréhension des concepts d'une part.

Du point de vue pédagogique, elle est tout sauf aisée. L'apprentissage des mots et de leur sens est progressif. Les outils pédagogiques pour accompagner cet apprentissage existent comme l'échelle DUBOIS-BUYSE qui classe environ 4 000 mots à maîtriser du CP au lycée avec naturellement des « échelons » intermédiaires à chaque niveau de classe.

Les études montrent qu'entre quatorze et seize ans de 3 000 à 4 000 mots seraient maîtrisés, mais seulement 1 000 seraient utilisés en moyenne couramment au quotidien<sup>1</sup>.

Parmi ces 1 000, 600 seraient très utilisés : on n'y trouve ni « solidarité », ni « responsabilité ».

On le verra ci-après, ce défi pédagogique de l'appréhension des concepts par les jeunes a été particulièrement important pour le concours national, et n'aurait pas pu être relevé sans la grande implication des enseignants, appuyés dans beaucoup de villes par les professionnels de la sécurité sociale.

## La concrétisation et la signification des interventions de la sécurité sociale d'autre part.

Aucun jeune n'est confronté directement à la sécurité sociale. L'accès aux soins est géré par les proches, les parents à la fois du point de vue des rendez-vous, mais également des règlements financiers.

Concrètement, ce que voient les jeunes, c'est une carte verte, dénommée Vitale, dont le format est celui d'une carte bleue et que les parents présentent.

Ils voient également, mais pas systématiquement naturellement, un paiement des parents.

Quand, comment et à quel niveau les parents sont remboursés, c'est plus difficile à envisager.

On pourrait prendre d'autres exemples de la relation à la sécurité sociale qui révéleraient exactement la même difficulté pour les jeunes : les prestations monétaires et de services des CAF et MSA, les données collectées par les employeurs lors des premiers « jobs » d'été et transmises aux autres acteurs, notamment les organismes de retraite, tout cela n'a pas de réalité concrète, visible.

On rejoint ici l'un des constats de Simone VEIL posés lors de son allocution d'ouverture du colloque du 3 octobre 2005 dans le cadre du 60ème anniversaire

---

1 Voir le blog de L'encyclopédie atypique incomplète.

de la sécurité sociale, allocution retenue d'ailleurs comme l'un des thèmes de travail du concours national 2015 :

[...]

*Et ce qui est remarquable dans la Sécurité sociale, c'est sa capacité à concrétiser, à mettre en application quotidiennement ce droit [de la personne humaine]. Il ne s'agit pas d'une affirmation gratuite mais d'une traduction concrète qui a changé la vie de millions d'hommes et de femmes.*

*60 ans après, ces ambitions peuvent apparaître désuètes, la Sécurité sociale c'est le quotidien, une chose tellement présente qu'on n'y pense pas, et la dignité de l'homme apparaît, à bien des égards, toujours menacée et mise à mal sur notre planète.*

*Ce que j'ai envie de dire aux jeunes générations, c'est : ne perdez pas le sens de la sécurité sociale.*

*Le sens peut être perdu de plusieurs façons.*

*Par l'accoutumance : apparaît banal, acquis, allant de soi en France, ce qui reste aujourd'hui dans le monde totalement exceptionnel : la capacité de donner à chacun les moyens de se soigner, d'avoir une famille ou une retraite décente.*


[...]

Le concours national « Les jeunes et la sécurité sociale » a ainsi été l'un des leviers de la pédagogie sur la sécurité sociale.

Lancé officiellement, après des travaux préparatoires entre le Comité national du 70<sup>e</sup> anniversaire autour de Dominique LIBAULT et le cabinet de la Ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Najat VALLAUD-BELKACEM, relayé ensuite par les directions centrales de ce ministère et l'inspection générale de l'Éducation nationale, par la circulaire du 13 février 2015 adressée à tous les proviseurs des lycées publics et privés sous contrat, ce concours national aura connu un succès réel dans un calendrier extrêmement serré.

L'idée ici est de proposer une analyse des clés de cette réussite (I), et d'interroger les résultats obtenus pour savoir d'une part si l'objectif de pédagogie a été relevé et pour essayer de dessiner d'autre part le regard porté sur la sécurité sociale par les jeunes qui ont concouru (II).

Au-delà du concours 2015, la question de la pédagogie sur la sécurité sociale vers les jeunes reste entière. Il s'agira alors d'esquisser les actions qui pourraient engagées à l'avenir, afin que le concours 2015 ne reste pas simplement comme une des manifestations du 70<sup>e</sup> anniversaire de la sécurité sociale, mais plutôt comme le fondement d'un mouvement plus ambitieux et durable (III).



## I- Le concours comme vecteur de la pédagogie sur la sécurité sociale : un pari réussi grâce au partenariat actif avec l'Éducation nationale et à la pertinence des thèmes proposés

En soi, le lancement du concours lui-même est lui-même un pari inspiré d'expériences réussies.

Le concours apparaît en effet comme un mode ludique d'apprentissage, suffisamment souple pour travailler seul ou en équipe, et adapté au goût de la compétition des jeunes générations.

C'est la raison pour laquelle beaucoup d'entreprises ou d'institutions en organisent régulièrement.

On pense de prime abord au concours le plus ancien et le plus organisé avec l'Éducation nationale, le concours national de la résistance et de la déportation, créé en 1961 par des résistants et des déportés.

Chaque année, ce concours permet aux enseignants d'aborder les questions de la guerre, de la résistance, et d'en tirer des leçons civiques pour la vie d'aujourd'hui. Cela permet ainsi de faire le lien entre le passé et le présent, y compris en abordant les thèmes sous des dimensions renouvelées. Cette année, le concours 2015/2016 a par exemple pour thème central « résister par l'art et la littérature »<sup>2</sup>.

On trouve dans le paysage des concours proposés aux jeunes, une diversité assez étonnante mais la plupart ont en commun de proposer une pédagogie autour de la citoyenneté, des droits et devoirs de chacun, ou de réfléchir à de grandes questions d'actualité :

- ▼ La SNCF a mis en place un concours en partenariat avec l'Éducation nationale en 2015 baptisé « Jeunes Créa 2015 » dont la vocation est de faire réfléchir et travailler les jeunes autour de la question de la courtoisie dans les transports en commun. Les meilleures créations sont ensuite destinées à être imprimées sur les pochettes des titres de transports. On trouve parmi les créations primées, des « accroches » créées par des jeunes et qui, par conséquent, sont censées leur parler directement, avec « leurs mots » : « volume trop fort, j'suis pas d'accord », « On voyage mieux quand on est respectueux » ou encore « quand tu montes dans le train, sois un bon citoyen ». On verra plus loin que le concours national de la sécurité sociale repose sur la même attente de faire exprimer la sécurité sociale par les jeunes, au profit des jeunes, ce qui sous-entend que la communication « institutionnelle », « corporate » diraient les anglo-saxons, ne sait pas le faire correctement.
- ▼ Dans le cadre de la COP 21, beaucoup de concours ont « fleuri » sur les thématiques écologiques, et les responsabilités individuelle et collective connexes.

---

<sup>2</sup> Pour aller plus loin sur le concours de la résistance, [reseau-canope.fr](http://reseau-canope.fr)

Autre exemple, la coupe nationale des élèves citoyens 2016 en partenariat Éducation nationale/Initiadrôit, qui propose tous les deux ans des thématiques du champ « civique ». Pour 2015/2016, il est proposé aux jeunes de travailler sur le thème « le respect d'autrui ».

La sécurité sociale n'est pas en reste, comme en témoigne l'initiative de la MSA avec le concours « Le pré vert », ouvert tous les deux ans aux élèves en milieu rural, et dont le thème 2014/2015 était centré sur « la responsabilité individuelle et collective des jeunes en matière de santé »<sup>3</sup>.

On le voit bien, le concours est bon levier de pédagogie permettant de se saisir des questions civiques, et de faire travailler concrètement les jeunes autour de projets dont les meilleurs seront récompensés.

Mais pour réussir, il fallait deux éléments clés :

- ▼ une forte implication des acteurs de l'Éducation nationale
- ▼ des projets pédagogiques qui « parlent » aux jeunes et aux enseignants

### **I.1/ La forte implication des acteurs de l'Éducation nationale : une des clés majeures de la réussite du concours**

Janvier 2015. La France vient d'être frappée par les attentats terroristes qui ont touché tour à tour la rédaction de Charlie Hebdo et un hyper cacher parisien.

La Ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche annonce le 22 janvier 2015 une « Grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République » qui contient onze mesures dont la mise en place à la rentrée 2015 de l'enseignement moral et civique.

C'est à ce moment que nous rencontrons le cabinet de la Ministre pour évoquer le projet de concours national « Les jeunes et la sécurité sociale ».

L'idée est de communiquer fortement vers tous les établissements scolaires de France dès février, de motiver les enseignants (la participation aux concours se fait toujours sur la règle du volontariat des enseignants) et les jeunes pour mettre en place des projets autour de quatre thèmes (voir infra) et les mettre en ligne sur l'espace numérique du 70e anniversaire début juillet.

Le point d'orgue serait, après la désignation de lauréats par un jury national<sup>4</sup>, de remettre les prix aux enseignants et élèves primés, à l'occasion de la rencontre nationale prévue le 6 octobre.

En trois semaines, l'ensemble du « cahier des charges », préalablement construit par le Comité national du 70e anniversaire avec l'appui d'enseignants (dont Aurélie Chirat, enseignante au lycée Honoré d'Urfé à Saint-Étienne, qui signe un des articles de ce numéro) et d'inspecteurs

<sup>3</sup> Cf. msa.fr

<sup>4</sup> Le jury était composé, sous la Présidence de Dominique LIBAULT, de : Françoise-Marie GUILLET, Julien DAMON, Raymonde TAILLEUR, Marie-Renée BABEL, Didier MALRIC.



pédagogiques référents (IPR)<sup>5</sup>, est stabilisé avec une grande implication des représentants des deux directions du Ministère de l'Éducation nationale (DGESCO et DGESIP) et l'appui de Françoise-Marie GUILLET, Inspectrice générale de l'Éducation nationale.

La circulaire vers tous les établissements est diffusée le 13 février 2015 sur tout le territoire.

Une prouesse d'agilité pour ces deux « institutions », marquées pendant un temps par une imagerie animale peu en phase avec cette gymnastique : la baleine pour la sécurité sociale<sup>6</sup> et le mammouth pour l'Éducation nationale<sup>7</sup> !

Au-delà des acteurs de l'administration de l'Éducation nationale, la réussite du concours national « Les jeunes et la sécurité sociale » a également reposé sur la nécessaire implication des enseignants.

Et cette implication n'est possible qu'à deux conditions :

- ▼ la pertinence des thèmes proposés par le concours, qui devaient constituer un vecteur, un outil pédagogique directement mobilisable pour travailler
- ▼ la possibilité d'être appuyé, soutenu par les professionnels de la sécurité sociale, par des interventions, la mise à disposition de documents, ou par des accueils en organismes.

Fort heureusement, ces conditions ont été réunies, les enseignants ont « accroché » et tous ceux qui ont accompagné les élèves dans leurs projets ont souligné l'apport du concours national et des thèmes choisis dans leur pédagogie<sup>8</sup>.

## **I.2/ Des projets pédagogiques qui « parlent » aux jeunes et aux enseignants**

Dès le départ, le choix de Dominique LIBAULT était de retenir un concours s'adressant à des élèves suffisamment « mûrs » pour réfléchir aux questions de sécurité sociale et travailler concrètement sur des projets.

La cible des lycéens a été retenue (avec un cœur de cible les classe de Première, en y ajoutant celle des filières post-bac de BTS).

Quatre thèmes ont été proposés aux jeunes et à leurs enseignants devant conduire à une « création », très libre sur la forme et le fond (dessins, chansons, poésies, vidéos, saynètes etc.).

---

5 Notamment Christophe MAILLARD, IPR Rhône-Alpes/Auvergne.

6 La baleine était la représentation de la sécurité sociale ayant émergé d'un sondage IPSOS réalisé en juin 1987 à l'occasion des États généraux de la sécurité sociale organisés par Philippe SÉGUIN, Ministre des Affaires sociales et de l'emploi.

7 Le mammouth est l'image animale utilisée en juin 1997 par Claude ALLÈGRE, Ministre de l'Éducation nationale, pour désigner l'Éducation nationale, avec la controverse autour de son « dégraissage ».

8 Chaque projet (création) des élèves était accompagné d'une note de présentation dans laquelle les enseignants étaient questionnés sur ces apports.

Les thèmes devaient être suffisamment différents pour permettre aux élèves de les aborder facilement par une dimension liée à leur filière, que celle-ci soit générale, technologique ou professionnelle<sup>9</sup>, ou encore pour les filières post-bac (notamment la filière Services et prestations du secteur sanitaire et social – SP3S – ou Économie sociale et familiale – ESF)

La relation des jeunes à la sécurité sociale a été explorée autour de quatre thèmes dans lesquels les projets devaient s’inscrire :

- 1 • la réalisation d’une charte des droits et devoirs du citoyen social
- 2 • la réponse à l’interpellation des jeunes générations par Simone Veil à l’occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire de la sécurité sociale en 2005<sup>10</sup> sur le sens de la sécurité sociale
- 3 • la représentation de la sécurité sociale chez les jeunes au travers d’une interrogation extrêmement simple : « La Sécu, c’est quoi pour moi ? »
- 4 • la sécurité sociale du futur : « La Sécu : de nouveaux services pour demain ? »

Pour réaliser leur projet, les élèves pouvaient réaliser des micro-trottoirs, des questionnaires et ainsi, nourrir leur propre vision de propos et d’expressions très diverses et concrètes.

Le premier objectif du Comité national du 70<sup>e</sup> anniversaire était d’imaginer qu’au moins 1 000 lycéens travailleraient concrètement sur la sécurité sociale grâce au concours, qui n’était pas planifié ni connu lors de la rentrée 2014, et par conséquent pas intégré au programme pédagogique des enseignants.

À la clôture des inscriptions en avril, c’était 3 450 élèves (représentant 130 lycées) participants, accompagnés par 229 enseignants.

40 % des projets concernaient le thème « La Sécu, c’est quoi pour moi ? », les trois autres thèmes se répartissant également en trois fois 20%.

Les établissements scolaires engagés représentaient 22 régions, soit 71 des départements français.

## II- La sécurité sociale mieux connue, mieux comprise et mieux située dans son rapport aux jeunes : les apports du concours

### II.1/ La sécurité sociale, un objet d’étude renouvelé

Clichés, organisation complexe, réformes fréquentes, diversité des acteurs, l’appréhension de la sécurité sociale par les jeunes n’est pas aisée.

Dans le même temps, les outils pédagogiques à destination des enseignants sont pour l’heure limités. Le concours national a de ce point de vue atteint ses objectifs.

9 En 2015, les filières générales représentent 65 % des effectifs des classes de première, les filières technologiques 23 % et les filières professionnelles 4 %. Au sein des filières technologiques, la filière Sciences et technologies de la santé et du social (ST2S) est la troisième en volume d’élèves inscrits. Source : Repères et références statistiques – Enseignement/Formation/recherche – MEN/ Direction de l’évaluation, de la prospective et de la performance – 2015 (disponible en ligne).

10 « Ce que j’ai envie de dire aux jeunes générations, c’est : ne perdez pas le sens de la sécurité sociale » [...]



Pour les classes des filières générales qui se sont lancées dans le concours, les enseignants n'avaient pas prévu d'intégrer cet outil pédagogique à leur enseignement.

Dans un agenda très serré, certains enseignants ont toutefois tenté le pari. Chacun en « accrochant » les travaux sur le thème retenu par les élèves dans le référentiel de leur domaine, ce que la diversité des thèmes et les angles d'approche possibles autorisaient.

Pour les classes des filières technologiques et professionnelles centrées sur le domaine santé/social (qui ont été majoritaires dans la fréquentation du concours, ce qui est compréhensible, et qui était attendu dans le contexte), le concours national a clairement permis une dynamisation de la pédagogie autour de projets ludiques et concrets.

La lecture des fiches de présentation des projets déposés est sur ce point éclairante : dans de nombreux cas, les enseignants et élèves ont souligné que leur mobilisation est allée bien au-delà des heures de cours dédiées.

Enfin, la pédagogie sur la sécurité sociale, c'est aussi un exercice de communication : en proposant aux élèves de créer des projets, dont la vocation était de pouvoir être diffusés, mis en ligne, cela permettait aussi de vérifier la bonne compréhension du fond.

De même, les méthodologies proposées aux classes qui proposaient de mettre en place et d'exploiter des questionnaires, de réaliser des micro-trottoirs, d'utiliser des quiz, ont clairement contribué à forger une représentation de la sécurité sociale et à identifier le niveau de connaissance ou méconnaissance sur elle, souvent de manière très drôle.

In fine, dans le cycle bien connu de l'apprentissage, le concours national a permis au moins dans toutes les classes concernées (et un peu au-delà grâce aux questionnaires et micro-trottoirs réalisés dans les lycées) de passer du niveau 1 d'inconscience (je ne sais pas que je ne sais pas), au niveau 2 de conscience (je sais que je ne sais pas) voir, pour certains, au niveau 3 (je sais que je sais certaines choses et que j'apprends).

## **II.2/ Les projets des élèves engagés dans le concours : une vision rafraichissante de la solidarité et de la responsabilité**

Bien sûr, le premier enjeu pédagogique tenait une place importante pour les enseignants comme on l'a vu supra.

Mais au-delà, l'enjeu de production de projets « compétitifs » pour le concours national était bien présent.

Il va de soi que, dans ce genre d'exercice, la qualité des productions est hétérogène.

L'évaluation de ces projets s'est faite à partir d'une grille équilibrée visant à la fois à valoriser la pertinence du fond, mais également la créativité, et la capacité du projet à être diffusé auprès des jeunes.



Le succès de fréquentation a conduit les organisateurs du concours à proposer qu'une première évaluation des productions puisse être réalisée par des jurys régionaux.

Dix-neuf jurys ont ainsi été organisés sur tout le territoire dans un agenda très contraint de la deuxième quinzaine de juillet 2015, en mobilisant des dirigeants des organismes, des administrateurs et des conseillers, des représentants de la Mission Nationale de Contrôle et de l'Éducation nationale.

Les 48 meilleurs projets issus des jurys régionaux ont enfin été présentés au jury national, qui a désigné les lauréats le 4 septembre 2015.

Au final, huit projets ont été primés<sup>11</sup> :

### Thème 1 : La Charte des droits et devoirs du citoyen social

- ▼ Lycée Sainte-Cécile à Albi (Midi Pyrénées) – BTS SP3S – Groupe 1  
**« La Charte des droits et des devoirs du citoyen social pour les nuls »**  
 Des questions/réponses simples sur le mode de la collection bien connue
- ▼ Lycée Antoine Bourdelle à Montauban (Midi-Pyrénées) – Première ST2S – Groupe 7  
**« Le dépliant de la charte des droits et devoirs du citoyen social »**  
 Aborder de manière ludique les notions de solidarité et responsabilité, et tester ses connaissances avec des mots croisés

### Thème 2 : La réponse à l'interpellation de Simone Veil « Ce que j'ai envie de dire aux jeunes générations, c'est : ne perdez pas le sens de la sécurité sociale »

- ▼ Lycée Sidoine Apollinaire à Clermont-Ferrand (Auvergne) – BTS SP3S – Groupe 2  
**« La lettre », une réponse en chanson**  
 Inspirée de l'air de la chanson de Renan Luce, avec un texte adapté.
- ▼ Lycée Arthur Varoquaux à Tomblaine (Lorraine) - BTS SP3S – Groupe 1  
**Une lettre réponse à Simone Veil de la part des jeunes générations**  
 « Nous sommes nés avec la sécurité sociale, nous vivons avec la sécurité sociale, nous sommes sécurité sociale »
- ▼ Lycée Notre-Dame-du-Roc à La-Roche-sur-Yon (Pays de la Loire) - Première ES - Groupe 2  
**Une lettre réponse à Simone Veil**  
 La lettre commence sur « un mauvais rêve, à Paris en 2050 ».

### Thème 3 : La Sécu, c'est quoi pour moi ?

- ▼ Lycée Édouard Branly à Amiens (Picardie) – BTS DESIGN – Groupe 4  
**3 affiches, très « design » autour des lettres C et Q**  
 permettant d'une part d'accrocher un texte de fond et d'autre part de garder la phonétique « Sécu » : le design au service de la communication de la Sécurité sociale !

<sup>11</sup> Tous les projets primés sont accessibles sur l'espace numérique du 70e anniversaire de la sécurité sociale : <http://communication-securite-sociale.fr/les-jeunes-et-la-secu/concours-70-ans/> (lien actif au 21 septembre 2015)



- ▼ Lycée Talensac à Nantes (Pays de la Loire) – Première ST2S – Groupe 1  
**Film « La Sécu, c’est quoi pour moi ? »**  
3 minutes de vidéo avec des questions et des animations dessinées pour y répondre de manière complète, simple et ludique

#### **Thème 4 : La Sécu, nouveaux services pour demain**

- ▼ Lycée Jehan de Chelles (Ile-de-France) – Première ST2S – Groupe 4  
**« Ma santé, mon bien être »**  
Une application complète pour tablettes et smartphones pensée par les jeunes et pour les jeunes pour éviter le surpoids et l’obésité

À quelques exceptions près, les projets des groupes d’élèves révèlent une vision positive de la solidarité, qui n’apparaît pas pour eux comme une valeur datée et passéiste.

De même sur la responsabilité, les élèves ont souvent mis en exergue l’impact des comportements individuels sur la collectivité. De nombreux projets traitent ainsi de la prévention, à l’image du projet d’application « Ma santé, mon bien-être » primée.

Cette vision positive, c’est aussi celle d’une sécurité sociale en mouvement, se traduisant, pour certains groupes ayant choisi de réaliser des vidéos, par des prises de vue et « travelling » très pensés. La forme révèle souvent le fond...

On est, dans tous les cas, loin des clichés médiatisés sur la sécurité sociale en recul, dont les symboles seraient les déremboursements de médicaments et les baisses de prises en charge d’une part, et des niveaux de pensions de plus en plus faibles et non garantis à l’avenir pour les jeunes générations d’aujourd’hui.

Ce qui ouvre naturellement des perspectives sur une pédagogie sur la sécurité sociale auprès des jeunes, plus complète et durable.

### **III- Le concours 2015, fondement d’un mouvement plus ambitieux et durable de la pédagogie sur la sécurité sociale ?**

Beaucoup d’entreprises investissent dans la pédagogie sur elles-mêmes, leurs finalités, leurs valeurs, leurs services et organisation.

Cette pédagogie est clairement organisée en direction des jeunes, voire de leurs parents d’une part, et en direction des enseignants d’autre part.

Il n’y a aucune raison que le service public de sécurité sociale ne fasse pas de même.

Une intervention récente autour de la pédagogie sur la sécurité sociale m’a conduit à m’intéresser à trois exemples de pédagogie à destination des enfants, tirés de domaines très différents<sup>12</sup>.

12 « Parler autrement de la sécurité sociale », Journée de formation réalisée dans le cadre du 70e anniversaire de la sécurité sociale, 2 septembre 2015, Paris, CNAMTS

- ▼ La presse en ligne pour enfants à travers le partenariat France Info/MilanPresse13
- ▼ La CNIL14
- ▼ EDF15

Naturellement, le choix de ces exemples n'est pas anodin, car chacun d'entre eux est révélateur d'une stratégie pédagogique pensée vers les jeunes.

La presse pour enfant, est sans aucun doute, un modèle de pédagogie vers les jeunes.

On y trouve l'ensemble des outils utiles, sous des formats attractifs avec des éléments de langage adaptés au public. On y trouve aussi une panoplie d'outils interactifs très naturels pour les jeunes générations.

La CNIL est le prototype de l'autorité administrative indépendante, à la fois connue du public, mais dont le champ d'intervention contient très vite des dimensions techniques.

Les efforts de pédagogie sont remarquables, et suffisamment simples pour montrer la voie au service public de sécurité sociale.

Pour EDF, l'enjeu est plutôt de lever les clichés sur l'énergie nucléaire et de « rééquilibrer » la vision du public sur cette énergie.

Savoir communiquer vers les jeunes, dépasser les dimensions techniques de son domaine, lever des clichés sur une entreprise ou ses modes d'intervention, trois enjeux cumulés pour le service public de sécurité sociale.

Au final, dans les trois cas cités pour exemple comparatif, les objectifs poursuivis peuvent se résumer à deux axes :

- ▼ Favoriser une appropriation plus directe et simple (enjeu d'image et de fidélisation)
- ▼ Favoriser des comportements attendus / l'entreprise (enjeu d'impact)

Que peut-on tirer de l'observation de la stratégie pédagogique et des outils associés de ces trois entreprises ?

Sept conclusions utiles :

- 1 • Des sites web très interactifs (on peut réagir, poster des commentaires, etc.) avec des rubriques diverses, n'hésitant pas à segmenter finement les publics (moins de 10 ans, 10/12, 12/16 ans, etc.), ce qui paraît logique lorsqu'on a en tête le développement supra sur l'échelle DUBOIS-BUYSE : entre 10 et 16 ans, chaque année se traduit par une maturité nouvelle réelle et un degré d'apprentissage renouvelé

13 1jour1actu.com

14 Commission nationale de l'informatique et des libertés : jeunes.cnil.fr

15 Électricité de France : jeunes.edf.com



- 2• Dans tous les cas, une approche ludique des domaines par des jeux (quiz, incollables, etc.)
- 3• Une diversité d'outils pédagogiques assez impressionnante : vidéos, fichiers téléchargeables, dessins etc.
- 4• Des espaces dédiés aux enseignants avec des kits mis à disposition pour faciliter la préparation de séquences pédagogiques (mallettes, fiches, actu spécifiques enseignants, idées de débats, etc.)
- 5• Un langage simple utilisé pour une pédagogie sur des questions clés : soit renvoyant à des questions basiques (c'est quoi l'électricité ? C'est quoi, être pauvre ? À quoi ça sert de dormir ?), soit à des questions d'actualité (Quelles sont les règles du rugby ? en pleine coupe du monde de rugby naturellement !)
- 6• Dans la plupart des cas, des partenariats avec d'autres entreprises ou le monde de l'Éducation (France TV Éducation, etc.)
- 7• Enfin, la possibilité de réserver un espace « métiers » en ligne, à la fois pour les présenter et les valoriser, mais également pour attirer les jeunes intéressés.

Le lancement du concours « Les jeunes et la sécurité sociale » s'inscrit pleinement dans cette dynamique globale :

- ▼ le concours prend d'autant plus de sens, qu'il est un des leviers de la pédagogie sur la sécurité sociale, complété par une diversité d'outils pédagogiques mis à disposition des enseignants
- ▼ le concours ne sera un levier durable de la pédagogie sur la sécurité sociale que s'il permet de renforcer le partenariat avec l'Éducation nationale et les enseignants.

### **La diversité des outils pédagogiques mis à disposition**

Le 70<sup>e</sup> anniversaire aura été l'occasion de donner un coup d'accélérateur réel et concret sur ce point.

L'espace numérique dédié propose une gamme d'outils inédite pour la sécurité sociale<sup>16</sup> : jeux, vidéos, dessins animés, affiches mobilisables pour soutenir la pédagogie sur la sécurité sociale. On trouve aussi des développements plus nourris sur des thèmes d'actualité, sur des réponses à des questions simples et fondamentales (« Pourquoi la sécurité sociale est-elle obligatoire ? » par exemple).

Le défi pour le service public de sécurité sociale est ainsi d'organiser la vie de tous ces outils, leur renouvellement régulier, et de définir les conditions de pérennisation de cet espace numérique au-delà de 2015.

C'est dans ce contexte que la question du renouvellement d'un concours national devra, à mon sens, se poser.

---

16 communication-securite-sociale.fr

Si le service public de sécurité sociale est capable de faire vivre un espace numérique dédié à la pédagogie sur la sécurité sociale, interactif, contenant des outils variés et mis à jour, permettant aux enseignants de disposer facilement de ces outils pour les utiliser directement etc, alors les conditions de lancement de concours « réguliers » seront réunies, peut-être pas chaque année, mais tous les deux ans, pourquoi pas ?

Relever ce défi suppose de mettre à disposition des enseignants des outils cohérents et en phase avec les différents référentiels d'enseignement des filières, ce qui nous conduit à poser la question du partenariat avec l'Éducation nationale.

### **Le partenariat avec l'Éducation nationale**

Il faut redire d'emblée que la réussite du concours national « Les jeunes et la sécurité sociale » doit beaucoup à l'implication des acteurs de l'Éducation nationale, au premier rang desquels les enseignants volontaires.

Et dans le même temps, il faut être clair sur la notion de partenariat.

Une définition classique vise à le définir comme « une association active de différents acteurs qui, tout en maintenant leur autonomie, acceptent de mettre en commun leurs efforts en vue de réaliser un objectif commun... ».

Il s'agit donc de resituer ce que peuvent être ces efforts à mettre en commun.

Pour l'Éducation nationale, la dynamique de soutien à la pédagogie sur la sécurité sociale passe par une aide au décryptage des approches « utiles » au regard des référentiels d'enseignements.

En effet, la sécurité sociale pourrait ainsi être reliée aux dominantes majeures d'enseignements des filières (en choisissant donc les angles de pédagogie et outils associés) et trouver naturellement sa place au sein de l'enseignement d'Éducation Morale et Civique (EMC).

Au-delà de la compréhension des référentiels d'enseignement et des angles « d'attaque » possibles pour la sécurité sociale, l'Éducation nationale peut également aider les professionnels de la sécurité sociale à savoir communiquer vers les enseignants et l'administration de l'Éducation nationale.

Dans les années 1960, une collection de manuels scolaires (pour le cours élémentaire) rédigés par Lucienne et Maurice VASSORT, éditée chez Hachette, et intitulée « le nouveau calcul vivant », intégrait au sein des exercices de mathématiques des exemples tirés de la sécurité sociale : salaires, calcul des cotisations, etc.

Refaire de la sécurité sociale un objet « familier » des études et de l'apprentissage, c'est aussi participer à la pédagogie sur elle, d'une autre façon.

Serait-ce à nouveau possible ?



Pour la Sécurité sociale, que pourraient être ces efforts à mettre en commun pour concrétiser le partenariat ?

Je ne reviendrai pas ici sur la nécessité d'organiser de manière durable un espace numérique dédié aux jeunes et aux enseignants.

Parallèlement, la relation des organismes de sécurité sociale aux établissements scolaires reste encore trop hétérogène et dépendante de relations interpersonnelles.

Nos organismes doivent être ouverts à l'accueil d'élèves, dès le stage de découverte du monde professionnel des classes de 3<sup>e</sup> (une semaine), jusqu'aux stages obligatoires de BTS, prioritairement des filières qui peuvent nourrir nos viviers d'embauches (ST2S/SP3S).

Faire découvrir nos métiers, la réalité de nos services et de leur organisation en « back office », ouvrir nos portes comme certains organismes le font à l'occasion du 70<sup>e</sup> anniversaire, tout cela c'est aussi de la pédagogie sur la sécurité sociale.

Enfin, aider les enseignants et les élèves à travailler sur la sécurité sociale, à l'image des relations qui ont pu se nouer dans le cadre du concours national « Les jeunes et la sécurité sociale », encore une relation à faire vivre sur la durée.

Au final, je souhaite mettre l'accent sur la responsabilité de chaque professionnel de la sécurité sociale dans la pédagogie dont il est porteur.

Chaque professionnel est responsable de cette pédagogie, dans le cercle personnel, et naturellement dans le monde professionnel.

Pour assumer cette responsabilité deux conditions :

- ▼ comprendre le sens de la sécurité sociale, décrypter ses tendances, mesurer la portée des choix publics et des réformes qui jalonnent son histoire et ne font que traduire son adaptation aux mutations démographiques et économiques ;
- ▼ savoir communiquer simplement, et de ce point de vue des efforts considérables sont à accomplir.

Le 70<sup>e</sup> anniversaire est ainsi l'occasion de faire prendre conscience aux professionnels de la sécurité sociale de l'ardente nécessité de concrétiser cette responsabilité.

Sans doute les dirigeants de notre service public ont-ils une responsabilité particulière dans cette responsabilité collective, vers le public (presse), les élus locaux et nationaux, les enseignants et les jeunes. Il ne s'agit jamais de temps perdu, ou inutile que d'expliquer, faire comprendre, redresser les clichés et objectiver un peu les débats.

Alors, en tant que professionnels de la sécurité sociale, avec les élèves du lycée de Tomblaine, il me semble que nous devons aussi affirmer que « nous sommes la sécurité sociale » et communiquer fortement, pas seulement en 2015 au titre du 70<sup>e</sup> anniversaire, mais tout le temps, par tous les moyens, pour que la sécurité sociale dure, soit comprise et protégée par ceux qui en bénéficient mais ne s'en rendent parfois plus compte.

### Rappel du challenge proposé aux classes candidates :

Concevoir un livrable (lettre, affiche, vidéo, bande-dessinée, ...) dans l'un des 4 thèmes proposés :

**Thème 1 • Elaborer une charte des droits et devoirs du citoyen social.**

**Thème 2 • Répondre au discours de Simone Veil de 2005 (60<sup>e</sup> anniversaire de la Sécurité sociale) qui interpelle les jeunes générations sur le sens de la Sécurité sociale.**

**Thème 3 • Proposer une image de la représentation de la sécurité sociale : « La Sécu, c'est quoi pour moi ? »**

**Thème 4 • Imaginer la sécurité sociale de demain : « La Sécu : nouveaux services pour demain ? »**

### Présentation sommaire des huit productions lauréates du concours

#### Lycée Antoine Bourdelle, Montauban (Midi-Pyrénées), classe de première ST2S

##### Thème 1 : Charte des droits et devoirs du citoyen social

Les élèves ont souhaité mettre en avant le fait que la solidarité est une valeur à protéger et qui les concerne directement.

La charte créée prend la forme d'une plaquette promotionnelle qui s'adresse aux jeunes de manière directe et est concentrée sur six situations de vie qui donnent accès à certaines prestations sociales. Chaque situation est illustrée par un « slogan », un visuel et un texte explicatif.

Un mot croisé spécial droits et devoirs du citoyen social complète la charte.



#### Lycée Sainte Cécile, Albi (Midi-Pyrénées), classe de BTS SP3S

##### Thème 1 : Charte des droits et devoirs du citoyen social

Sur la base de l'analyse d'un questionnaire d'enquête soumis à des classes de la seconde au BTS première année, les élèves ont réalisé une charte sous forme de guide intitulé « Charte des droits et des devoirs du Citoyen Social pour les ignorants ».

L'objectif : répondre simplement et avec humour aux principales questions que doivent selon eux se poser les jeunes en tant que citoyen social sous l'accroche « Un guide indispensable pour maîtriser à 100% ton statut de citoyen social et être moins ridicule auprès de tes potes ».



## Lycée Notre Dame du Roc, La Roche-sur-Yon (Pays-de-la-Loire), classe de première ES

### Thème 2 : Réponse au discours de Simone Veil de 2005

A travers leur réponse au discours de Simone Veil, les élèves ont souhaité mettre l'accent sur les dangers liés à une potentielle perte de sens de la sécurité sociale et imaginer des actions concrètes pour y remédier. Leur lettre évoque dans un premier temps un scénario catastrophe projeté en 2050 où la sécurité sociale n'existerait plus et où les inégalités seraient irrémédiables. Ce mauvais rêve est ensuite balayé par les engagements et valeurs portés par les jeunes dans la réalité de 2015.

« Nous avons fait un mauvais rêve... »

« Paris, hiver 2050. Des milliers de gens sont dans la rue [...] Les Restos du cœur, la Croix Rouge et Emmaüs sont saturés. [...] Au mois de juin, l'assurance vieillesse a fait faillite. [...] Les caisses des branches santé et famille continuent de sombrer »

« Nous refusons l'accoutumance... » « Nous refusons les abus... » « Nous refusons le repli individualiste... »

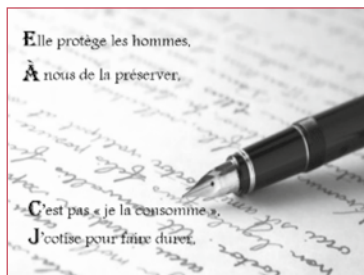
« Nous refusons le rejet de notre modèle social... »

## Lycée Sidoine Apollinaire, Clermont-Ferrand (Auvergne), classe de BTS SP3S

### Thème 2 : Réponse au discours de Simone Veil de 2005

Les élèves ont choisi de répondre à Simone Veil en chanson, par un pastiche de la chanson La lettre de l'auteur compositeur français Renan Luce. La lettre qu'ils évoquent symbolise l'ordonnance de 1945 créant la sécurité sociale.

Leur chanson vise à mettre en avant le fait que les valeurs ayant guidé il y a 70 ans les fondements de la sécurité sociale ne sont pas perdues selon eux aujourd'hui, et que leur génération se doit de porter ce message aux futures.



## Lycée Arthur Varoquaux, Tomblaine (Lorraine), classe de BTS SP3S

### Thème 2 : Réponse au discours de Simone Veil de 2005

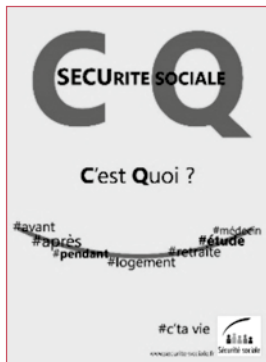
Les élèves ont été inspirés par le « charisme » de Mme Simone Veil dans son discours, qui leur a fait prendre conscience de « la consommation naïve à laquelle nous avons parfois recours en utilisant aveuglément les services de la sécurité sociale ».

Leur désir est de réaffirmer les valeurs fondamentales à travers une lettre qui pourrait être enregistrée en piste audio pour les radios ou en court film pour la télévision.

Elle se termine par la devise :

« Nous sommes nés avec la sécurité sociale,  
Nous vivons avec la sécurité sociale,  
Nous sommes sécurité sociale. »





**Lycée Edouard Branly, Amiens (Picardie), classe de BTS Design graphique**

**Thème 3 : La sécu c'est quoi pour moi ?**

Les élèves ont voulu répondre à un public proche d'eux, qui « se pose constamment des questions ».

Ils ont créé 3 affiches très colorées autour des lettres C et Q, en utilisant un langage graphique « qui parle » aux jeunes générations, basé sur les hashtags et les smileys.

Les affiches interpellent les jeunes sur des questions « basiques » : la sécu c'est quoi ? c'est quand ? c'est qui ?

**Lycée Talensac Jeanne Bernard, Nantes (Pays-de-la-Loire), classe de première ST2S**

**Thème 3 : La sécu c'est quoi pour moi ?**

Les élèves ont choisi le format vidéo et la thématique des dispositifs favorisant l'autonomie des jeunes, qui fait selon eux le plus écho à leurs préoccupations actuelles et futures.



Trois minutes de vidéo avec une alternance de témoignages de jeunes sur leur vision « candide » de la sécurité sociale, et réponses pédagogiques animées en dessins (« Draw my life »).

**Lycée Jehan de Chelles, Chelles (Ile-de-France), classe de première ST2S**

**Thème 4 : Nouveaux services pour demain**

Les élèves proposent un média attractif pour les jeunes, ciblé sur la prévention et l'information sur les droits.

Ils ont créé une application pour tablette et smartphone gratuite et accessible à tous, pensée pour les jeunes et par les jeunes, et destinée à lutter contre le surpoids et l'obésité. L'application propose un programme aidé et suivi dans l'optique de faire du sport et manger plus sainement.





# Protection Sociale : les acteurs locaux, leviers pédagogiques

Par Aurélie CHIRAT, Enseignante en sciences sociales au Lycée Honoré d'Urfé à Saint Etienne

## I- Enseigner la Protection Sociale...

Aborder la question de la prise en charge des risques sociaux est au cœur des enseignements des filières économiques, sanitaires et sociales. Plusieurs raisons l'expliquent.

Le référentiel de formation d'abord nous conduit, enseignants, à traiter le dispositif de Protection Sociale dans sa dimension historique à travers la construction structurelle en lien avec le contexte sociétal et conjoncturel. D'autre part, les mécanismes de prise en charge sont vus en corrélation avec les logiques de financement et de couverture des différents risques. Des focus sont réalisés sur le régime général ainsi que sur l'aide sociale. De plus, sont abordés sous un angle plus philosophique les thèmes des solidarités et des valeurs qui sous-tendent ce système.

Mais ces « contraintes » pédagogiques ne résument pas à elles seules le sens de ces enseignements.

L'avenir professionnel de nos élèves et étudiants : futurs travailleurs sociaux, soignants, techniciens au sein des organismes de sécurité sociale... les amène par ailleurs à devenir les futurs porte-paroles des valeurs, du sens, de l'image de ces organismes auprès des usagers et des collaborateurs. Leur bonne compréhension des dispositifs, l'image qu'ils ont eux-mêmes de ce système constituent pour nous, enseignants, un défi de taille. En effet, un élève au clair avec ce système est un futur acteur qui saura véhiculer une image cohérente et limpide et qui pourra être, entre autre, un vecteur de responsabilisation de l'utilisateur.

De plus, nos élèves sont les messagers d'un discours et de représentations auprès de leurs pairs mais également de leurs familles, entourage... et sont encore ici des vecteurs essentiels dans l'éducation et la sensibilisation du grand public aux questions de Protection Sociale. En tant qu'adulte en devenir, le défi est d'autant plus important pour nous de les accompagner dans cette responsabilisation à l'égard de leurs prise de risque, de leur rapport aux Institutions et de leur foi dans un système solidaire pérenne.

Enfin, ces enseignements permettent aussi d'accompagner des représentations parfois simplistes qui consisteraient à vouloir régler les difficultés sociétales actuelles telles que les inégalités d'accès aux soins ou plus largement d'accès aux droits à travers une augmentation massive des prélèvements par exemple.

## II- La construction pédagogique

Pour ces diverses raisons, la question des enseignements relatifs à la Protection Sociale est cruciale et nécessite une réflexion pédagogique permanente et collégiale. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que souvent, les jeunes accueillis dans ces filières démontrent un

enthousiasme modéré lorsqu'il s'agit d'aborder le Pôle intitulé : « Quelle protection sociale pour garantir les individus contre les risques sociaux ? ». Ce Pôle n'est qu'une illustration des différents axes traitant de ce thème en pré et post-bac. Il est abordé en classe de première Sciences et Techniques Sanitaires et Sociales et représente un volume d'environ 70 heures. La frilosité des élèves à aborder ces questions nous met au défi d'inventer, sans cesse, des stratégies pédagogiques innovantes et stimulantes.

Un levier possible repose sur l'opportunité donnée par ce thème d'initier une démarche inductive calquée sur leurs expériences et leurs pratiques. La dynamisation des apprentissages passe le plus souvent par la création d'émotions en lien avec un vécu. Qu'elles soient positives ou non, les enseignements relatifs à ce thème vont s'appuyer sur ces émotions, points de départ de la théorisation postérieure.

Pour illustrer plus en détail le processus pédagogique mis en œuvre par l'enseignant des filières sanitaires et sociales, voici une présentation détaillée de la « bible » de l'enseignant, à savoir un extrait de référentiel, socle de construction d'un cycle d'enseignement. Cet extrait concerne le Pôle « Protection Sociale ».

## **5. Quelle protection sociale pour garantir les individus contre les risques sociaux ?**

### **Intentions**

*Le pôle mettra en évidence comment la protection sociale permet l'accès de tous aux soins et à la prévention en réduisant les inégalités et comment elle prémunit les personnes contre les principaux risques. Le lien avec le bien-être social sera établi.*

*Compte tenu des déterminants socio-économiques, des contextes et des évolutions qui s'opèrent, on insistera sur la reconnaissance de nouveaux risques sociaux et sur l'évolution des dispositifs.*

*La protection sociale abordée en classe de première posera les principes et le cadre nécessaires à l'étude du système de santé en terminale et à l'approche de l'économie de la santé. Elle sera aussi mobilisée pour l'étude des politiques sociales. L'étude de la protection sociale permettra de poser les repères indispensables à la poursuite d'études dans le domaine de la santé et du social.*

### **Protection sociale**

*Les étapes importantes de la construction de la protection sociale seront situées dans leur contexte historique, économique et social. Cette présentation devra permettre de comprendre la complexité du système actuel.*

*On présentera les modèles de référence beveridgien et bismarckien.*

*On s'attachera à mettre en évidence qu'on est passé d'une logique socioprofessionnelle, d'une organisation mutualiste et d'un fondement assurantiel à un système qui tend à devenir universel.*

Cette présentation devra permettre de comprendre la complexité du système actuel.

**L'organisation de la protection sociale sera présentée de façon schématique pour situer les différentes composantes et les principes qui les fondent : cette présentation intégrera la diversité des formes de protection et leur caractère complémentaire, supplémentaire ou subsidiaire. La place de la sécurité sociale dans la protection sociale sera mise en évidence.**

### **Dispositif de protection sociale**

La place du régime général sera située au regard de l'histoire de la protection sociale, montrant ainsi comment le système français de sécurité sociale s'est construit autour de nombreux régimes et caisses, et comment il a évolué par rapport à ses principes initiaux (notamment ceux d'unicité et d'uniformité).

Une présentation schématique de l'organisation administrative du régime général permettra de présenter les branches et les caisses afin de comprendre les différents échelons de responsabilités. L'étude d'exemples d'actions du régime général en faveur du bien-être social et de la santé permettra de montrer que la sécurité sociale intervient au-delà de la protection des risques sociaux.

L'étude de la couverture du risque maladie permettra d'illustrer le dispositif du régime général, puis la notion de couverture contributive ou non.

On s'attachera à montrer comment l'assurance maladie contribue à l'accès aux soins pour tous, et à l'amélioration de l'état de santé de la population.

La présentation de l'organisation financière permettra de s'interroger sur la constante recherche d'équilibre. On montrera que cet équilibre passe par une régulation (action sur l'offre et la demande), et que l'équilibre entre les prestations contributives et de solidarité ne peut être dissocié du contexte économique et social.

L'étude des conditions d'ouverture des droits permettra de repérer le lien existant entre ces conditions et la logique socioprofessionnelle de la construction de la sécurité sociale. On identifiera les enjeux posés par l'existence et la nature de ces conditions. Cette étude permettra de comprendre l'importance de l'effectivité du principe d'universalité. On présentera le dispositif permettant une couverture maladie pour tous.

La nécessité d'une protection complémentaire sera mise en évidence par l'étude des prestations permettant de repérer leur intérêt et leur limite. Cette démonstration amènera à présenter les caractéristiques essentielles des organismes de protection sociale.

© Ministère de l'éducation nationale (DGESCO – IGEN)

Sciences et techniques sanitaires et sociales – Classe de première série ST2S

Afin de mieux cerner les stratégies pédagogiques mises en œuvre dans le cadre de cet enseignement, intéressons-nous à un axe plus précis (en gras et souligné dans le référentiel). Au moment de l'élaboration de sa progression, l'enseignant décline cet axe en plusieurs séquences, elles-mêmes découpées en plusieurs séances organisées comme suit :



## **Axe : Organisation et fondements de la Protection Sociale**

### **Séquence : Le régime général de la sécurité sociale**

Pour construire ses séances, l'enseignant, à l'aide du référentiel, détermine un certain nombre d'objectifs que l'élève devra atteindre. Dans cette séquence, 3 objectifs généraux sont définis :

- ▼ Situer la place du régime général au sein de l'ensemble des régimes de sécurité sociale.
- ▼ Schématiser l'organisation administrative du régime général.
- ▼ Illustrer le rôle du régime général en faveur du bien-être social et de la santé.

Ces trois objectifs peuvent faire l'objet d'un découpage en trois séances.

#### **Séance 1 : Situer la place du régime général au sein de l'ensemble des régimes de sécurité sociale :**

Le but ici est de permettre à l'élève d'avoir une vision globale des différents régimes qui composent la sécurité sociale. Le premier écueil est ici de justifier la coexistence de ces régimes au regard de la volonté d'uniformité pensée aux fondements du système (et les élèves ne tardent pas à le faire remarquer...). Une approche historique sera ici indispensable pour illustrer le sens de cette diversité structurelle. L'enseignant s'attachera à recueillir le support pédagogique pertinent mettant en évidence cette approche historique. Pour ce faire, différentes sources sont exploitées régulièrement, telles que [www.securitesociale.fr](http://www.securitesociale.fr), [www.ameli.fr](http://www.ameli.fr), etc.

D'autre part, l'enseignant doit penser sa stratégie pédagogique en cohérence avec d'autres compétences que les seuls savoirs. Les objectifs méthodologiques sont également à atteindre dans la mesure où ils constituent un levier indispensable dans l'acquisition des savoirs. Dans cet exemple, la schématisation semble être la compétence méthodologique la plus pertinente pour permettre à l'élève de visualiser, comprendre et mémoriser la diversité des organismes présentés.

Ainsi, la séance 1 peut s'organiser en deux temps :

- ▼ Une première partie dédiée à la construction des différents régimes, en présentant cette diversité mais aussi ses limites.
- ▼ Une deuxième partie plutôt orientée sur le paysage actuel en matière de régimes.

#### **Séance 2 : Schématiser l'organisation administrative du régime général :**

Cette séance, dans la continuité de la précédente permettra de poursuivre la schématisation en amenant les concepts de branches et de caisses. À partir d'un document plutôt linéaire, il s'agira de demander aux élèves de proposer un schéma exhaustif reprenant l'ensemble des concepts vus.

### Séance 3 : Illustrer le rôle du régime général en faveur du bien-être social et de la santé :

Une fois les élèves ayant acquis les compétences précédentes, le but de cette ultime séance sera de montrer le sens et les missions de ces dispositifs dans l'acquisition d'un bien-être social et d'un bon état de santé de la population. Cette séance reposera par exemple sur l'étude d'une action locale menée par un dispositif de Sécurité Sociale (une action santé du CETAf, un dispositif d'éducation thérapeutique, etc.).

Chaque composante du référentiel emprunte le même cheminement, l'idée étant de diversifier au maximum les stratégies pédagogiques et les supports utilisés de manière à ancrer les compétences développées chez l'élève mais également de rendre les thèmes attractifs.

D'une manière plus globale, l'enjeu ici est de permettre à chacun de maîtriser parfaitement le dispositif Protection Sociale dans ses dimensions multiples au regard de leur devenir d'adultes/professionnels, relais de l'Institution mais également et surtout au regard de la validation des examens qui portent régulièrement sur ce thème (exemple du baccalauréat 2015 :

- Q.1 : Présenter les caractéristiques des populations concernées par la pauvreté en France,
- Q.2 : Pour répondre aux besoins des personnes les plus pauvres, le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a été élaboré. Montrer que ce plan s'inscrit dans une politique sociale transversale.
- Q3.1 : Montrer que certains dispositifs d'accès aux soins relèvent de l'aide sociale.
- Q 3.2 : Expliquer pourquoi ces dispositifs ne suffisent pas à réduire les inégalités d'accès aux soins.)

### III- Des leviers complémentaires

La dynamique repose essentiellement sur des appuis et des illustrations de terrain, raison pour laquelle ces enseignements ne peuvent se faire sans un soutien complémentaire par les acteurs des dispositifs de Protection Sociale. L'élaboration d'un réseau local est pour nous indispensable dans la mesure où il va permettre de donner à ce thème une dimension pratique, pragmatique et illustrative. A Saint Etienne, nous avons l'opportunité de travailler en partenariat avec l'École Nationale Supérieure de la Sécurité Sociale, maillon privilégié de toute la chaîne des acteurs de ce domaine. Au travers d'interventions ponctuelles sur le temps de classe, à la fois par les étudiants de l'école mais aussi par les professionnels, d'événements notoires comme les Portes-Ouvertes annuelles des organismes de Sécurité Sociale qui mobilisent des centaines de professionnels disponibles pour échanger sur leurs missions, leurs Institutions respectives, de supports techniques parfois ludiques mis à notre disposition pour compléter nos enseignements... c'est tout un réseau mobilisé qui donne du sens et du réalisme à nos enseignements. Ce partenariat nécessite néanmoins d'être entretenu de façon significative afin de repréciser sans cesse nos objectifs pédagogiques et les caractéristiques de notre public. En effet, le discours ne doit pas être source d'incompréhensions ou de rejet pour des élèves parfois réticents à plonger dans les sphères de la Protection Sociale. Beaucoup de représentations de la part de ces derniers mettent en évidence la complexité du système, de sa terminologie,



les lourdeurs liées à l'instruction des demandes, l'opacité du financement... Il est capital de ne pas reproduire ni entretenir cette vision durant le cursus de formation. La clarté du discours, la schématisation, l'échange avec les acteurs, le jeu, les concours, les visites... la création d'émotions... sont autant de leviers qui vont nous permettre de faciliter les apprentissages.

Enfin et surtout, mettre les élèves en position de « savant » est une ressource considérable qui va pouvoir être mise en œuvre à l'issue de la phase d'apprentissage. Ce rôle prend surtout son sens dans la confrontation avec les clichés, représentations et à priori du grand public. Concrètement, à partir d'enregistrements types « micros-trottoirs » dans lesquels les élèves posent des questions relatives à la Protection Sociale au grand public (exemple : « quel est l'âge de la retraite ? » ou « qui finance le risque maladie ? »), l'enseignant propose aux élèves, une fois ceux-ci revenus en classe, d'effectuer des remédiations, de proposer des explications et d'imaginer quels supports permettraient de rectifier les erreurs ou de modifier les représentations. Cette stratégie pédagogique a l'avantage de valoriser les élèves et surtout de leur permettre de mémoriser l'information donnée pour pouvoir mieux la relayer.

#### IV- Les défis

Enseigner la Protection Sociale prend de multiples sens :

- ▼ Dans le caractère transversal des valeurs qu'incarne ce système et qui nous permet l'interdisciplinarité.
- ▼ Dans le caractère familier d'une Institution qui nous concerne tous (un exemple d'animation pédagogique fréquemment utilisé consiste à tenter de dresser le portrait-type de la personne qui ne rencontrerait aucun risque social... en vain... ce qui nous amène à valider la raison d'être du dispositif),
- ▼ Dans les vœux implicitement formulés pour une société unie et solidaire parfois en contradiction avec le climat social qui nous est décrit.

Les défis pour nous restent nombreux : capter une attention d'apprenant sur un thème complexe, nourri de nombreuses représentations et d'a priori, qu'ils nous faut aussi entendre et dépasser pour pouvoir avancer, instaurer un langage commun avec les partenaires institutionnels en vulgarisant sans risquer une simplification qui viendrait en contradiction avec l'essence même du dispositif, maintenir une veille documentaire permanente pour être toujours au fait d'une actualité riche et rester en cohérence avec notre mission de guide vers l'obtention de l'examen...

Un fait reste toutefois incontestable : le sens et l'expérience restent les piliers de la construction de l'adulte/professionnel/citoyen/usager. Nous, enseignants, sommes les témoins (terme pris dans sa polysémie) de cette construction et celle-ci ne pourra se faire que si nous contribuons à montrer et démontrer que l'unité des acteurs, l'uniformité du discours et l'universalité des valeurs sont une réalité. Pour



que cette réalité puisse exister, le travail en partenariat est une clé incontestable. Chaque lycée a, sur son territoire et dans un périmètre raisonnable, un organisme de Sécurité Sociale, un réseau de santé, un service de l'État... à même de constituer une illustration pédagogique, d'apporter des éclairages, de dynamiser les apprentissages. Il ne reste plus qu'à ouvrir nos portes, instaurer un langage commun et oser une parole libérée pour mener à bien nos missions respectives !



DOSSIER

# 3

## MANAGEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

portance  
plus en p  
rait être  
cisément, il s  
cation de la pet  
rtises et savoirs qu

Car il peut revenir

ici au moins deux

enfants (pour leur so

é du travail ? la pa

e, en gros, par les

ternelle) a-t-elle se

é de la question p

compose) finance-t-o

se-t-on des presta

ndre un tel sujet

s, d'observations, e

n d'abondance que

is comme d'investig

T. C'est peu dire qu

être toujours conv

multiples rapports

**en3s**

ECOLE DES DIRIGEANTS  
DE LA PROTECTION SOCIALE



# Comprendre les jeunes générations face à l'emploi : vers une véritable transformation organisationnelle et managériale

par les Drs. Richard DELAYE et Arnaud DELANNOY



**Richard DELAYE** est directeur de la recherche et de l'innovation du Groupe IGS, leader français de l'enseignement supérieur privé et doyen de l'Université professionnelle d'Afrique dont il est un des co-fondateurs. Docteur en sciences de gestion, il est habilité à diriger des recherches en sciences humaines et sociales-SIC. Titulaire d'un MBA de NEOMA Business School, Richard DELAYE est également directeur de la publication de la revue académique Question(s) de management créée avec le Pr. PERETTI et le Dr. Luc BOYER.

Fervent défenseur de la Francophonie et des valeurs qu'elle véhicule, ses activités professionnelles visent à mettre en place des dispositifs de formation innovants dont la finalité est le développement des talents en Afrique, en Chine en Suisse et en France.

Auteur de nombreux ouvrages et articles, ses axes de recherche portent sur les liens intergénérationnels ainsi que sur les questions liées au sacré, au sensible et au symbolique dans les organisations.

[www.richard-delaye.org](http://www.richard-delaye.org) et [rdelaye@groupe-igs.fr](mailto:rdelaye@groupe-igs.fr)



**Arnaud DELANNOY**, Doctorat en Sciences de Gestion, enseignant/chercheur à l'Université de Rouen est membre du laboratoire doctoral NIMEC spécialisé en comportement du consommateur. Ses domaines de recherche principaux portent sur la consommation de marque de luxe et le comportement du consommateur à l'adolescence.

Il est diplômé d'Écoles de Commerce (NEOMA Business School, Groupe IGS...) et d'Universités (Université de Corse, Cambridge University,...) et intervient dans divers domaines du marketing et de la stratégie dans différents établissements (Université de Rouen, IUT Évreux, Léman Business School, Paris School of Business, ESMK-Kinshasa, DGC Congo, IEAM Paris...).

On les dit « superficiels », « zappeurs », « boulimiques d'information », « hyperconnectés », « désengagés », « infidèles » et « rebelles », mais attention, ils arrivent sur le marché de l'emploi dans quelques années pour certains alors que les autres sont déjà en poste depuis quatre-cinq ans. Qui sont donc les membres des Générations Y (appelés génération des héros) et Z (les artistes) qui bouleversent un marché de l'emploi déjà très éprouvé par les conjonctures économiques, sociales et géopolitiques en totale rupture avec les cinq dernières décennies ?

Leur présence suscite d'ores et déjà un questionnement légitime de part et d'autre d'un fossé générationnel qui risque de se creuser davantage si aucune des parties ne joue le jeu de la médiation et dont l'issue relève indéniablement du management interculturel.



## De la rupture nécessaire du paradigme sociétal à la transformation

Il est intéressant d'observer l'engouement des dirigeants actuels pour les questions liées à l'intergénérationnel. Ces derniers, souvent issus des générations « Bobos<sup>1</sup> », craindraient-ils d'avoir à admettre que les pratiques ou modèles économiques qui ont fait leur réussite sont désormais partiellement voire totalement inadaptés à l'environnement globalisé dans lequel les plus jeunes sont contraints d'évoluer ?

Pire encore, les « Yéyés » redouteraient-ils que les « Momos<sup>2</sup> », les « Yoyos<sup>3</sup> » ou les petits derniers, les « Z », ne soient plus motivés à retisser un lien générationnel avec eux, ce qui aurait des conséquences dramatiques en termes de transmission et de continuité.

Mais l'état des lieux perçu ne favorise pas cet acte symbolique fort (au sens qu'il rassemble) et les générations antérieures ayant vécu dans une forme d'opulence, d'inconscience et d'égoïsme, laissent un héritage amer aux jeunes.

Au passif, une Terre dévastée sur le plan écologique, des études d'apparence gratuite mais qui s'avèrent fort coûteuses dès lors que l'on souhaite inscrire à son actif la notion de réussite (intégrer des institutions de renom, se rendre à l'étranger) et une vraie difficulté d'accès à la propriété. Et nous sommes bien contraints d'accepter le triste constat que nous sommes en présence de « la première génération qui gagne moins que la précédente » depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Il est vrai qu'aux périodes fastes durant lesquelles le plein emploi permettait encore de se projeter et de faire les rêves les plus audacieux, il convient d'opposer le Sida et le chômage grandissant qui ont forcé les jeunes générations à intégrer une forme de précarité dans leurs projets. Cela les pousse continuellement à s'adapter sans quoi leur avenir risque d'être fortement compromis.

C'est pour cela que nous devons admettre que nous vivons une véritable rupture de paradigme social et sociétal qui impacte significativement les organisations, les méthodes de travail et les relations humaines, elle n'en demeure pas moins nécessaire si nous souhaitons qu'une véritable continuité soit assurée.

C'est du reste une théorie défendue par un visionnaire et néanmoins ami, le Pr. Luc BOYER dans ses différentes interventions en épistémologie et que le psychologue américain, acteur majeur de l'École des relations humaines, Kurt LEWIN, reprend comme première phase de son modèle traitant du pilotage du changement<sup>4</sup>, le changement, cette clé de voute du processus de la transformation car, in fine c'est bien de transformations dont il s'agit.

---

1 Les « Bourgeois-Bohème » sont généralement nés entre 1945 et 1960 et sont toujours très présents dans les instances dirigeantes des entreprises françaises, ils sont également appelés « Yéyés ».

2 Les moraux-mobiles communément appelés Génération X car sacrifiés et donc sans nom, ils ont 45-50 ans aujourd'hui

3 Autre appellation des Y pour « why » ou des digital natives, ils ont entre 25 et 35 ans.

4 Modèle U.M.R. – Unfreeze moving-refreeze.

On comprend donc aussitôt le rôle central que doit jouer cette rupture devenant, dans ce cas précis, un véritable « rite de passage » pour une génération qui doit (re)naitre pour se faire (re)connaître et qui va savoir et devoir faire fi des représentations, préjugés et préconstruits des précédentes.

Une transformation des relations à l'entreprise et de ses rôles

« Avant c'est le travail que l'on rapportait à la maison, maintenant, c'est la maison que l'on apporte au travail ». Cette phrase, sur un fond légèrement teinté d'humour, résume assez bien la nouvelle posture adoptée par les Y et les Z.

Alors que les X faisaient montre d'une relation se rapprochant de la soumission librement consentie<sup>5</sup>, posture qui consiste à donner l'impression aux individus concernés qu'ils sont les auteurs des décisions qu'ils prennent afin qu'ils modifient leur comportement et se fixent des objectifs avec le sentiment d'être responsables, cette technique à la lisière de la manipulation, procédé qui pousse le collaborateur qui ne répond pas à son portable à 22h ou au dernier mail envoyé encore plus tard à la « culpabilisation » ne prend plus aujourd'hui nos jeunes Y, le phénomène n'étant pas encore observable chez les Z.

Ils mettent une véritable barrière entre leur vie personnelle et professionnelle, quitte à interloquer leurs supérieurs hiérarchiques lorsqu'ils ne répondent plus aux appels qu'ils jugent tardifs. En fait, le sentiment de liberté qui pousse au résultat qui vient compenser la « confiance » donnée par la hiérarchie à travers ordinateurs et téléphones portables implique une connexion permanente au lieu de travail, ce qu'ils rejettent en bloc, privilégiant la vie de famille, les amis et les tribus sur les réseaux sociaux, moyen efficace de les contacter mais qui manque cruellement de confidentialité.

Mais gare à celui qui s'aventurerait à mêler les deux mondes sur la toile, cela pourrait être une source de conflit, même si nos Digital Natives sont capables de commander leurs courses sur Internet entre deux réunions et un envoi de message sur WhatsApp ou Wechat (pour ceux en lien avec la Chine).

Comment leur reprocher ce besoin de séparer, voire cloisonner, alors qu'ils sont issus de générations qui ont tout sacrifié pour leur emploi, à commencer par l'éducation de leurs enfants. Une enquête menée fin 2012 à l'échelle européenne a justement mis en évidence l'importance de la vie de famille qui arrive en tête des réponses des jeunes interrogés avec 86 % versus 59 % pour le travail. Il est important de comprendre que pour survivre, elles doivent se recentrer sur des valeurs essentielles à leurs yeux.

Les jeunes sont devenus beaucoup plus lucides quand il s'agit du marché du travail et cela induit des changements profonds quant à leur appréhension du Monde. Ainsi, les notions de réussite, d'engagement et de confiance sont profondément bousculées. Le fait qu'ils évoluent dans un environnement où l'utilisation quasi-permanente de technologies de l'information, a généré une capacité à collecter et comparer les informations avec une dextérité surprenante, on observe également l'émergence de nouveaux rites et rituels, totalement illisibles pour les générations antérieures qui, placées en position de profane, se voient écartées.

<sup>5</sup> Concept développée par Robert Vincent Joule et Jean-Léon BEAUVOIS.



L'entreprise est quant à elle considérée comme un lieu de « passage et d'apprentissage ». Si la relation « gagnant-gagnant » ne s'instaure pas rapidement, ils n'hésiteront pas à quitter la structure où ils sont en contrat, préférant rechercher une forme d'harmonie même dans un emploi en intérim, plutôt que de subir une injustice ou un déséquilibre dans la relation hiérarchique qu'ils ont une tendance malade à simplifier car ils n'en comprennent pas toujours l'utilité.

Si l'on s'en tient aux grilles de lecture précédemment utilisées, cela peut apparaître comme suicidaire dans un environnement instable et un avenir incertain, mais ce contexte qui est le leur et dans lequel ils sont nés les oblige à en accepter les règles comme celle du nombre d'emplois qu'ils cumuleront.

Ce point est intéressant et permet de comprendre leur adaptabilité que les plus anciens interpréteront comme étant de l'immaturation professionnelle.

Alors que les Bobos ont connu l'emploi à vie (ce qui est impensable aujourd'hui), les X occuperont quant à eux près de trois emplois durant leur vie professionnelle et il est probable que les Y auront à assurer entre sept et dix postes et sans doute davantage pour les Z.

Mais la démarche est plutôt judicieuse car avec un secteur de l'emploi plus que sinistré, les jeunes diplômés n'hésitent plus à faire appel à l'intérim afin de disposer d'une vision globale des « possibles » avant de se stabiliser ou de créer leur propre structure. Pour le recruteur, une telle compilation sur un CV peut laisser croire à un candidat instable, désengagé voire infidèle aux organisations dans lesquelles il a pu travailler. Ce cliché, qui résulte très souvent d'une perception des générations précédentes, n'est en rien en phase avec la réalité où la crise modifie significativement les comportements.

Sous une apparence « cool », cette nécessité de s'adapter en permanence et l'impossibilité de se construire à long terme tout comme la perte de confiance et de sens au sein des organisations peuvent aboutir à des risques psychosociaux non négligeables comme le syndrome du Burnout (B.O.), qui pourrait être prochainement reconnu comme maladie professionnelle en France. Il concerne l'ensemble des individus au travail et frappe entre 2 % et 11 % d'entre eux et touche particulièrement les jeunes (quel que soit le niveau d'études et de responsabilité). Il est la résultante d'un mal-être d'une jeunesse en perte de repères.

Une étude de la Fondation Dublin datant de 2010 est édifiante. Elle identifie trois grands coupables comme agents déclenchant du B.O. chez les jeunes en situation d'emploi.

Le premier, est l'exigence des employeurs. Pour 67 % des travailleurs interrogés, le rythme du travail dépend de demandes directes qui obligent à une réponse immédiate. Une hausse du contrôle du supérieur qui passe de 33 % en 2000 à 37 %



en 2010 et enfin la proportion des salariés contraints à respecter des normes de qualité (69 % en 2000 vs 74 % en 2010). Attentes plus élevées qui, compte tenu de leur faible aguerrissement à l'échec durant leur scolarité, représentent une situation plus difficile à vivre.

La seconde raison est la tendance à se fixer des objectifs irréalistes par impatience de vouloir « faire leurs preuves » vis-à-vis des plus anciens. C'est ainsi qu'il n'est pas rare de voir de jeunes diplômés prestre, au sein d'entreprises prestigieuses et réputées, au-delà du raisonnable « parce que c'est comme ça », souligne l'étude.

Troisième point, la disponibilité à tout moment qui empêche une prise de recul et ôte ainsi tout discernement.

Une autre cause de cette inadéquation entre le « rêve » et la « réalité » digne de FLAUBERT réside dans le fait que depuis quelques années, tout se négocie. Qu'il s'agisse des passages en classe supérieure sans pour autant que le niveau soit totalement acquis, par les parents mécontents qui ont investi tous leurs espoirs dans la réussite de leur chérubin (et bien souvent tenté de soigner leurs échecs sur ce dernier), les notes par les étudiants insistants, on a fait croire à pléthore de jeunes que tout était « facile », ce qui, loin de les aider, les dessert quand il s'agit d'appréhender la réalité professionnelle. En effet, arrivés en entreprise avec de fausses idées, ils sont confrontés à une organisation où les marges de manœuvre vis-à-vis des règles et procédures ne sont plus les mêmes et où une sanction bien réelle peut s'appliquer. Une belle entaille dans la relation de confiance « jeune adulte-adulte » qui se solde par une incompréhension et une première perception de l'entreprise qui n'est pas à son avantage pour le premier et qui fait émerger un préjugé de la part du second dont la vision risque de reposer sur un seul stéréotype malheureusement tronqué.

Dans l'entreprise, l'heure est venue de comprendre que chacun peut trouver sa place, s'apporter mutuellement et qu'il est temps de (re)créer une symbolique et des rites reliant les générations.

Tout cela devra reposer sur une recherche d'intérêts communs qui seront déterminés en fonction de l'âge et des motivations de chacun. Ces dernières, si elles évoluent, demeurent. Ces actions vont demander du manager une profonde remise en question de ses pratiques et de ses préconstruits qu'il doit déconstruire à son tour. Même si cela n'est pas dans les usages, il va être amené à se transformer de plus en plus en éducateur porteur de sens tout en acceptant le développement du tutorat inversé, défendu par le Pr. PERETTI lorsqu'il aborde la question de la gestion des talents qui consiste en l'accompagnement d'un plus ancien par un plus jeune dans un projet, une activité.

Là, une sérieuse rupture sera encore nécessaire pour relever ce défi managérial et intergénérationnel de taille, tant une croyance populaire persistante selon laquelle « un salarié plus ancien est obligatoirement plus compétent » fait encore loi dans les esprits.

Mais une chose est certaine, c'est que le cadre est plus que jamais essentiel dans la construction de l'identité des membres des Générations Y et Z et qu'il incombe au dirigeant d'en fixer les contours, certes, après avoir pris en compte les nouvelles données contextuelles.



Un cadre juste mais au demeurant responsable et équitable socialement rassurera les jeunes collaborateurs et remportera leur adhésion sans pour autant occulter la dimension « business » qui est tout à fait admise. Il leur donnera ainsi l'occasion de « s'ex-ducerer », c'est-à-dire d'être poussés aux limites de ce même cadre fixé pour pouvoir s'en extraire et aboutir à de nouveaux modes de construction de leur identité.

C'est un passage obligé pour leur permettre d'inventer leur partie de l'histoire et le constat actuel – qui tend à remettre en cause un certain nombre de modèles « cadrants » (éducation, religion, politique...) – n'est que la manifestation d'une transgression nécessaire qui doit leur donner l'occasion de sortir du cadre et de devenir libres, responsables et enfin de pouvoir rêver sans limite à leur avenir.

La transgression prend là tout son sens étymologique, celui de traverser la limite pour aller à l'illimité, entendons par là, de laisser la créativité s'exprimer et prendre forme, car il serait dommage pour l'entreprise et les organisations de se priver d'un tel actif.

Si tous les acteurs de l'entreprise prennent conscience de la nécessité des leviers dont ils disposent, alors les générations pourront se retrouver et la performance sera incontestablement au rendez-vous.

Ce « vivre ensemble » nous plonge dans la sagesse africaine, où la recherche de l'harmonie et la qualité des relations humaines sont des éléments fédérateurs, qui aime à nous rappeler que « c'est au bout des vieilles cordes que l'on tisse les nouvelles », faille-t-il que les « vieilles cordes » acceptent d'être tissées.

# Les jeunes générations dans l'entreprise : l'exemple de l'hôpital...

**Par Bertrand PAUGET**, Professeur de management, European Business School, Paris,  
**Et par Ahmed DAMMAK**, Professeur de management, European Business School, Paris,

**Bertrand PAUGET** est docteur en Sciences de Gestion et Habilité à Diriger des Recherches. Il est membre du laboratoire CEPN (Université de Paris 13). Ses recherches, au croisement de plusieurs disciplines, portent sur les évolutions du secteur de la santé en Europe.  
 bertrandpauget@ebs-paris.com

**Ahmed DAMMAK** est docteur en Sciences de Gestion et responsable du département management, stratégie, systèmes à l'European Business School. Il est spécialisé dans le secteur de la santé depuis plus de dix ans.  
 ahmeddammak@ebs-paris.com

## Introduction

Plusieurs centaines d'études sont parues sur les jeunes générations au sein des organisations au cours des dix dernières années. Majoritairement critiques, elles mettaient l'accent majoritairement sur les défauts des jeunes. Des années 2009 à 2013, l'attention s'est portée sur la génération Y (c'est à dire les personnes nées entre 1983 et 1995) puis ceux de la génération Z (nées après 1995) à mesure que leurs représentants entraient sur le marché du travail. Ils étaient décrits comme impatientes, capables de flexibilité mais susceptibles de moins s'investir dans les organisations, de moins respecter la hiérarchie...


Des études que nous avons menées entre 2011 et 2013 montrent que ce constat est très largement exagéré. Non, la génération Y ne produit pas de révolution au sein des organisations. Non, les jeunes ne sont pas si différents de leurs aînés. Plus exactement, ils sont juste assez différents pour être la « goutte d'eau qui fait déborder le vase ». Il faut comprendre par-là que dans des organisations qui ont été bâties lors de l'émergence de la production de masse, cette génération va arriver avec des demandes plus accentuées que ses devancières et qu'elles vont souligner le découplage entre la manière dont fonctionnent les organisations et les aspirations des plus jeunes. Peu à peu se dessinent les contours d'autres types d'organisations auxquels les personnes aspirent.

## Les différentes générations et leurs attentes

En 2015, quatre générations représentent la quasi-totalité des forces vives dans les organisations :

### La Génération baby-boom

Elle représente la génération la plus nombreuse. Ce sont des personnes nées dans l'immédiat après-guerre (entre 1945 et jusqu'au milieu des années 60). Ce sont les baby-boomers qui ont relancé l'intérêt pour la notion de génération et notamment par l'anthropologue Margaret MEAD



---

qui met l'accent sur les différences entre les générations : elle parle de fossé des générations. Il est vrai que le phénomène de la jeunesse à l'aune de mai 68 fascine, intrigue, fait peur mais ne laisse que peu indifférents les contemporains. Génération hédoniste, habituée à la consommation de masse, elle s'investit dans les organisations publiques au nom d'un certain idéal.

### **Génération X (1965-1983)**

La génération X était à l'origine celle qui était censée représenter la génération du nouveau millénaire avant de se faire souffler le titre par la génération Y. C'est une génération qui n'a pas connu de cadres stables ni dans la sphère publique (écroulement des idéologies politiques après la chute du mur de Berlin...) ou dans l'intimité (arrivée du SIDA...). Elle est souvent – et à tort – présentée comme une génération de transition. Elle est numériquement bien moins nombreuse que la génération des baby-boomers. La génération X est clivée : une partie s'est repliée dans la sphère privée pour son épanouissement personnel (c'est le phénomène du cocooning) tandis que l'autre partie surinvestit la sphère professionnelle avec le phénomène des addictions au travail.

### **Génération Y (1983-2001)**

Ils sont aussi connus sous le nom de new boomers car dans la plupart des pays occidentaux, on constate un petit regain de la natalité. Elle est plus nombreuse que la génération X mais moins que celle du baby-boom. C'est la génération qui a le plus fait parler d'elle depuis dix ans. Elle est dépeinte comme individualiste, flexible, à la recherche de défis, connectée et moins soumise à l'autorité traditionnelle.

### **Génération Z (depuis 1995 ou 2001 suivant les sources)**

On ne sait encore que peu de choses sur cette génération née suivant les pays à partir des années 1995 à 2001 (ils terminent leurs études pour la plupart et ne sont pas entrés sur le marché du travail de manière massive). Ils partagent toutefois beaucoup de traits de la génération Y et notamment l'appétence pour les technologies de l'information et de la communication qui est un élément incontournable de leur quotidien.

La notion de génération renvoie à une catégorisation sociale des personnes. On est jeune ou vieux. Mais tout ceci dépend de l'utilité que l'on prête à la jeunesse ou à la vieillesse. Que les anciens soient maintenant bien vus et on célébrera leurs exploits dans le sport, les affaires... Dans notre société vieillissante, on constate une plus grande porosité dans les frontières entre les âges. On est vieux de plus en plus tard. On est jeune pendant plus longtemps. Les différences entre les générations sont moins importantes que l'on ne le dit mais elles vont toutes dans le sens d'une demande de modification des organisations. Afin de mesurer les demandes de changement, nous avons construit un questionnaire. Nous l'avons administré au cours d'une formation liée au sanitaire et au social. Nous avons reçu soixante-dix réponses ventilées entre les différentes générations. À travers ce questionnaire, notre but était d'aider les

personnes à se projeter en 2020 et imaginer ce qui pourrait changer dans les pratiques managériales et les organisations. Nous avons analysé les réponses des plus jeunes (les moins de quarante ans, soit ceux appartenant aux générations Y et Z).

## À quels types de dirigeants, les jeunes générations aspirent-elles dans le secteur sanitaire et social ?

Dans nos études antérieures, nous avons souligné les critiques émises par les jeunes générations à l'encontre de l'autorité traditionnelle. Les jeunes générations souhaitent plus de mentoring et de coaching que de relations formelles avec leurs supérieurs. Ces critiques se vérifient en 2015. Dans leurs activités quotidiennes, ils rejettent l'autorité traditionnelle, le manque de reconnaissance dont ils sont l'objet (comparativement à leurs attentes). Pour résumer, le sentiment dominant est que le « point de vue diverge avec l'encadrement » (un répondant). Les plus jeunes n'ont pas l'impression d'être « reconnus », « soutenus », « écoutés »... pour reprendre leurs mots. Ce constat est demeuré assez banal et souvent partagé quel que soit l'âge, masque en fait une profonde évolution des demandes des personnes vers des modèles plus relationnels. Il faut comprendre par-là que les personnels, après avoir accepté et participé à la mise en place d'organisation centrée autour de la production de soin de masse, désirent plus désormais une organisation davantage centrée autour des professionnels et de leurs expertises. Ceci ne signifie pas que la notion de patient ou d'offres de soins soit absente mais que la base première de la construction d'une organisation doit être les relations et le maillage entre les professionnels de santé.

Lorsqu'on leur demande quelles sont les nouvelles attentes en matière de management à prévoir pour 2020, ce sont des activités relationnelles qui sont mises en avant. C'est le terme d'écoute qui est souvent mis à l'honneur. Être capable d'entendre les demandes des salariés et d'y répondre, voilà le projet principal. Là encore, on pourrait être tenté de décrire ceci par un sentiment de déjà-vu. Et puis, après tout, qui ne souhaiterait pas être dirigé par une personne compréhensive et bienveillante ? Ce qui change, ce sont les épithètes accolés à ce dirigeant rêvé qui est caractérisé par un caractère relationnel plus fort que par le passé. Il est un « chef d'orchestre », « accessible dans l'échange », C'est en fait moins un chef qu'un leader (80 % des répondants) qui inspire, motive par l'exemple. Il « dynamise » une équipe grâce à un « bon relationnel ». Lorsqu'on les interroge sur ce qu'est un « bon » manager, ce sont avant tout des qualités relationnelles qui sont décrites : un bon manager est participatif, sait encourager ses équipes (pour ne pas dire les « coacher »). Ont-ils ce type de manager dans leur entourage ou dans l'organisation ? La réponse est négative respectivement à 70 % et 90 %.

On notera que la figure du dirigeant classique subsiste. Dans une perspective traditionnelle (20 % des répondants), il est celui qui réussit vraiment à faire appliquer des règles (il est alors « impartial », « juste »...). Il est celui qui réussit là où les dirigeants actuels ne réussissent pas.

## À quelles formes d'organisations les jeunes générations aspirent-elles dans le secteur sanitaire et social ?

Que devient l'organisation traditionnelle centrée sur la production de soin de masse ? Est-elle amenée à évoluer et comment ? Dans nos enquêtes précédentes, nous avons constaté qu'entre 2011 et 2013, la part des organisations que nous avons qualifiées de relationnelles, c'est-à-



dire qui investissent beaucoup de ressources (notamment le temps) dans les activités relationnelles sont très minoritaires et en baisse. Il faut y voir là sans doute une tension entre les aspirations des personnes y travaillant et les demandes productivité ou de rentabilité immédiate du fait du durcissement des contraintes budgétaires.

Les demandes pour une organisation relationnelle sont pourtant toujours présentes. Lorsqu'on demande aux répondants de tracer le portrait de leur organisation en 2020, nous obtenons deux types de réponses. Le maintien d'une organisation centrée sur le soin de masse, avec des impératifs de productivité, toujours plus forts, rend pessimistes les répondants : en 2020, « j'imagine que les conditions seront encore plus désastreuses. Un Manager dépassé par le travail et des salariés ne respectant plus son manager » ; « une organisation encore très instable, des salariés encore plus mécontents » ; « une organisation qui nous imposera de nouvelles choses et nous subirons les choses » ; « un plus grand climat d'insatisfaction, turnover... ».

À l'inverse, les personnes décrivent un avenir positif et associé à un nouvel essor des relations. Le travail y est vu à la fois comme fait d'autonomie et de renforcement croissant des liens entre les personnes. Dans une configuration extrême, ceci renvoie à ce que GETZ et al. qualifient « d'entreprise libérée ». Les individus s'autonomisent et entrent dans une dynamique de gestion de projet permanente sans avoir besoin de faire appel à une quelconque forme d'autorité (autre que celle liée au projet). Ce constat est toutefois minoritaire (moins de 20 % des répondants) et c'est avant tout, face à la complexité des situations des patients, un renforcement de la coopération qui est souhaité. Lorsqu'on demande aux répondants ce qu'ils feraient s'ils étaient à la tête de leur organisation en 2020, ils créeraient une culture de la coopération, et de l'acquisition de nouvelles compétences.

On aurait tort toutefois de croire que la finalité d'une organisation relationnelle est de produire des relations pour les relations. Lorsque l'on demande aux personnes d'imaginer la finalité de leur organisation en 2020 les réponses sont toutes différentes : développer son activité, rénover les locaux, créer un hôpital de jour...

## Conclusion

Entre le début de notre travail sur la génération Y et 2015, nous constatons l'émergence d'un projet cohérent porté par les jeunes générations. Celles-ci souhaitent avant tout une autre manière de travailler ensemble, de diriger... Dans nos travaux antérieurs, nous avons vu que face à la pression croissante (financière, pénurie de personnels dans certaines catégories de professionnels...) de l'environnement, les organisations avaient répondu par un accroissement du nombre de règles. Quand on ne maîtrise pas son environnement global, on cherche à avoir de la prise sur ses activités quotidiennes en cherchant à les cadrer (c'est la raison d'être même de la règle). Ceci ne doit pas occulter qu'un projet pour une autre forme d'organisation émerge peu à peu. Il s'agit de changer le paradigme sur lesquels elle s'est bâtie. Les organisations sanitaires et sociales ont été construites pour répondre à une production en masse.

Pourtant, entre temps, les professionnels se sont formés et se meuvent désormais dans une société basée sur les connaissances. C'est peut-être ce qui est à l'origine d'un renversement de paradigme souhaité : construire une organisation à partir des expertises, des connaissances des professionnels. Ce projet d'organisation fait majoritairement appel à des activités relationnelles (de coopération, de coordination) et par le recours à des leaders (impliqués dans des activités de développement des personnes via le coaching ou le mentoring...).

Pourtant, même s'il est souhaité, ce projet est actuellement très minoritairement appliqué. Si l'on regarde la pyramide des âges toutefois, on note un départ des baby-boomers des organisations à un horizon de moins de dix ans. Cela signifie que l'adoption d'une autre forme organisationnelle portée par les plus jeunes générations pourrait devenir majoritaire au cours de la décennie suivante. Il faudrait pour cela que les activités relationnelles soient à la fois mieux comprises et mieux reconnues. Dans ce type d'organisation en effet, la construction des relations, la coopération... sont des variables clés de l'efficacité. Or, à l'heure actuelle, les tableaux de bord managériaux n'intègrent que peu ses dimensions. Si l'on ajoute que certaines professions seront en tension pour les recrutements, il semble pertinent de s'intéresser dès aujourd'hui aux aspirations des plus jeunes pour les fidéliser d'une part et les inciter d'autre part à rester dans le champ du secteur sanitaire et social.





## Interview de Frédéric Van ROEKEGHEM. Dix ans à la tête de la CNAMTS

Par **Dominique LIBAULT**, Directeur de l'EN3S



**Frédéric Van ROEKEGHEM**, polytechnicien et ancien élève de l'ENSTA, fut Directeur du Fonds de solidarité vieillesse (1997) avant de prendre la direction d'AXA Group Audit puis en 2003, de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale. Il a été directeur général de la Caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) de 2004 à 2014.

Il est, depuis novembre 2014, Directeur général de MSH International, filiale du groupe de courtage SIACI SAINT HONORÉ.

M. LIBAULT

Je vous remercie de nous accorder cette interview. Vos fonctions de Directeur général de la CNAMTS durant dix ans, de 2004 à 2014, vous procurent une certaine visibilité sur les nombreuses transformations ayant affecté l'assurance maladie, pour partie à votre initiative. Je vous propose d'en dresser le tableau autour de cinq grands thèmes dont le premier porte sur la gestion du risque.

La loi de 2004 a initié une évolution dans la gouvernance de l'assurance maladie et dans l'approche de la gestion du risque. À votre sens, quels changements sont intervenus entre 2004 et 2014 dans les finalités, les outils et le professionnalisme de l'assurance maladie ?

M. VAN ROEKEGHEM

La situation en 2004 différait de celle qu'avait connue Gilles JOHANET au temps de son plan stratégique. Celui-ci mettait en évidence les actions nécessaires pour le régime d'assurance maladie mais ne disposait pas des éléments de quantification, à travers des bases de données substantiellement enrichies, ni des moyens de la nouvelle gouvernance instaurée par la loi de 2004 pour leur mise en œuvre. Elle avait déjà évolué à travers le codage des médicaments et le développement de la carte Vitale, qui permettait de disposer de bases de données relativement enrichies, via la facturation électronique.

Les changements substantiels en matière d'enrichissement de la connaissance du risque santé qu'avait et qu'a aujourd'hui l'assurance maladie ont été favorisés avant tout par la codification des actes médicaux en 2005, ainsi que par la tarification à l'activité, aussi bien pour les cliniques privées, que pour les hôpitaux publics. Grâce notamment au croisement du Programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), l'assurance maladie a progressivement pu disposer, entre 2004 et 2009, de données lui permettant d'asseoir une connaissance relativement approfondie du risque santé.

Par ailleurs, une prise de conscience forte s'est établie dès le début de cette période, sur le fait que seule une stratégie coopérative avec les professionnels de santé permettrait d'améliorer la gestion



des dépenses et du risque santé. La convention de 2005 l'a initiée avec une volonté de présence de l'assurance maladie sur le terrain. Nous avons considérablement renforcé les délégués. Ce faisant, nous avons annoncé aux prescripteurs, principalement médecins généralistes dans un premier temps, des objectifs clairement identifiés que nous suivions et dont ils pouvaient être partie prenante de la réalisation.

Trois éléments ont été déterminants dans cette évolution : le premier concerne l'enrichissement de la connaissance, le deuxième, la formalisation des objectifs de santé publique et de maîtrise de la dépense de santé, et le troisième, une projection de l'assurance maladie en dehors des murs. L'une des interrogations des directeurs de caisse, mais aussi des personnels, portait sur la perception par les médecins libéraux et les directeurs de clinique, de la proposition de l'assurance maladie de poursuivre des objectifs en commun. Cette projection en direction des offreurs de soins a constitué l'un des éléments majeurs de l'évolution, aux côtés de la contractualisation opérée en cohérence avec ces objectifs.

La loi de 2004 a donné le pouvoir de négociation au Directeur général de l'assurance maladie. Quand nous avons initié cette évolution avec M. DOUSTE-BLAZY, nous ne nous sommes pas rendu compte de l'importance et du potentiel de cette réorganisation. En effet, cette possibilité de négocier, devenue aujourd'hui celle du Directeur général de l'Union des Caisses, a permis d'aligner les objectifs des caisses d'assurance maladie et des régimes signataires, et les objectifs des conventions médicales et paramédicales. Cet élément essentiel a permis d'entamer la mise en place des objectifs communs entre les caisses, les médecins prescripteurs qui, nous l'espérons, s'élargira plus tard à l'ensemble des actions de l'État, des ARS et des établissements de soins.

En interne, ce changement de métier, déjà présent à l'esprit de mes prédécesseurs, et accéléré à partir de 2004, a engendré des conséquences importantes. Tout d'abord, les caisses se sont réorganisées pour se réorienter davantage vers des professionnels de santé. Par ailleurs, la gestion du risque étant l'art d'essayer de prévenir les pathologies, de mieux les prendre en charge lorsqu'elles sont avérées et d'éviter leur aggravation, et d'acheter au meilleur prix les soins en les organisant mieux, nous avons aussi développé des actions en direction des assurés. Elles ont débuté avec la vaccination de la grippe, par exemple, ou l'antibiothérapie, et ont été fortement accentuées en direction des pathologies chroniques et de la consommation de médicaments.

#### M. LIBAULT

Considérez-vous l'évolution du métier de l'assurance maladie comme l'une des mutations importantes de ces dix dernières années, notamment par le développement des services en santé, au-delà du rôle de conseil des prescripteurs, et par le changement de la posture, de la relation, et du positionnement vis-à-vis des assurés sociaux ?

#### M. VAN ROEKEGHEM

En effet, la compréhension de la dépense et notamment de l'analyse de la dépense par pathologie et de sa dynamique, nous a amenés à nous interroger sur la manière

d'intervenir. Nous avons lancé ces services en santé d'accompagnement, prévus dans la loi de 2004, sans savoir précisément ce qu'ils pouvaient apporter. Nous nous sommes intéressés, à partir de 2005, aux expériences étrangères. Nous avons lancé des services, en premier lieu d'accompagnement des patients diabétiques pour disposer d'une vision assez large de la manière d'éviter l'aggravation des pathologies, sur la base notamment des initiatives prises par les Allemands, les États-Unis et d'autres pays anglo-saxons.

Cette mission d'accompagnement, assurée aujourd'hui pour 600 000 patients diabétiques à travers le service Sophia, élargie aux pathologies cardiovasculaires attachées à l'asthme, constitue également un service d'organisation, avec le programme d'aide au retour à domicile. Les interrogations de la direction de la Sécurité sociale sur l'organisation et les processus de soins nous ont incités à mettre en place des services en vue d'articuler les parcours autour d'épisodes de soins, avant de le faire plus largement autour des offres. Cette mutation relativement profonde part d'un métier de base, sur lequel nous avons substantiellement diminué les effectifs, même si des marges de productivité subsistent encore, vers un métier à valeur ajoutée, évoluant vers le service de facilitation. Il faut aussi souligner l'évolution de l'Internet et du service en santé, aboutissement normal de l'évolution d'un assureur solidaire public assumant une responsabilité partagée avec le service compétent de l'État et les offreurs de soins, de veiller à la bonne santé de la population.

Certaines interrogations étaient apparues en 2004 sur ce développement qui rejoignait les orientations du plan stratégique de 1993 de M. JOHANET, dont je me suis inspiré à mon arrivée. Mais le moment était venu de mettre en place ces actions grâce aux outils dont on disposait. Cette évolution profonde du métier de l'assurance maladie est à présent acquise.

M. LIBAULT

Vous avez souligné l'importance des outils et de la connaissance des données. Des marges de progrès de l'assurance maladie dans la capacité d'exploiter ces données subsistent. Quel est le chemin parcouru dans ce domaine ?

M. VAN ROEKEGHEM

Je tenais avant mon départ à nouer un partenariat avec l'École polytechnique sur l'utilisation de big data et de techniques de big data pour encourager une avancée dans l'exploitation des données. On peut toujours faire mieux, à condition de veiller au respect des règles, en particulier des principes constitutionnels de liberté, de sécurité des données médicales et de la vie privée.

L'un des enjeux de la période à venir consistera à trouver l'équilibre entre le progrès médical, à partir de données disponibles, et la protection de la vie privée, dans un monde où l'Internet a énormément transformé ces éléments. Indépendamment de la connaissance de l'exploitation des données, toute la difficulté est de la transformer en actions et en résultats.

De ce point de vue, l'assurance maladie a progressé. Je dis souvent qu'elle n'est pas un bureau d'étude, car les pouvoirs publics en attendent des résultats. Je pense – et j'espère – que ces dix années ont permis la mise en place progressive d'organisations favorisant la transformation de cette connaissance en actions, à travers le management par objectif, la richesse de la décentralisation de la décision et de la responsabilité des directeurs d'organismes et des médecins-conseils.



Il s'agit par exemple de l'opération tiers-payant compte générique. On sait l'utilisation insuffisante de certains médicaments génériques. Mais entre cette connaissance et faire bouger les lignes, il existe un écart, qui constitue la valeur ajoutée du réseau. Nous avons montré que nous étions capables de faire évoluer de quinze points le taux de générication par des actions de ce type. La comparaison avec les États européens comparables fait apparaître une réduction de l'écart en matière de consommation de médicaments, démontrant ainsi que les actions initiées par l'assurance maladie ont permis d'obtenir des résultats. L'expérience prouve la difficulté de transformer une connaissance et un objectif théorique en résultats sur le terrain. La force du réseau est d'avoir réussi.

M. LIBAULT

Sur ce chapitre de la gestion du risque, si vous deviez nourrir un seul regret, ne serait-ce pas sur le sujet de l'hôpital ?

M. VAN ROEKEGHEM

Mon premier regret n'est pas tant de ne pas avoir progressé davantage dans l'optimisation de la prise en charge hospitalière dans notre pays, mais de ne pas avoir totalement réussi à convaincre l'ensemble des acteurs de ce monde hospitalier, en particulier une partie de la direction de la gestion de l'organisation des soins. L'accroissement de l'efficacité représentait un levier important de performance de l'hôpital public. Pourtant, la proposition de mise en place des ententes préalables sur la chirurgie ambulatoire a d'abord provoqué une levée de boucliers. En définitive, les parts de marché de l'hôpital public se sont accrues grâce à l'adaptation de l'offre, devenue un facteur d'attractivité.

Je suis de ceux qui considèrent que la performance, y compris économique, est loin d'être l'ennemie des organismes publics. Au contraire, elle renforce leur attractivité et la confiance de nos concitoyens envers des organismes, lorsqu'ils sont capables de démontrer un bon rapport qualité-prix et l'absence de conflit entre l'accomplissement d'un service public et l'utilisation des ressources. J'aurais souhaité aller plus loin dans le domaine de l'optimisation des organisations hospitalières, non par arbitrage, mais par conviction partagée.

M. LIBAULT

J'en viens aux évolutions touchant les relations avec les professionnels de santé depuis dix ans. Au début des années 2000, les rapports étaient relativement conflictuels entre l'État et l'assurance maladie d'une part, et les professionnels de santé libéraux d'autre part, suite notamment au plan JUPPÉ. Une tentative de mise en œuvre des tarifs flottants a été menée sous le gouvernement de Lionel JOSPIN, que les professionnels de santé libéraux ont appelé la maîtrise comptable. L'objectif partagé visait à instaurer une relation de confiance avec ces derniers. Comment jugez-vous son évolution entre 2004 et 2014 ? Pensez-vous que des rapports plus confiants aient pu être reconstruits, sans occulter les clivages et différences de compréhension persistant entre des univers se connaissant relativement mal ?

M. VAN ROEKEGHEM

De ce point de vue, il faut distinguer les deux mandats. Le premier, de 2004 à 2009, a été clairement marqué par une volonté partagée de réconciliation, préparée en 2004, ainsi que par des marges de négociation plus importantes que dans la période 2009-2013. Le fort ralentissement de la croissance économique française, avec un PIB négatif de 2,5 % en 2009 et une quasi-stagnation sur les années 2009 à 2013, a limité les marges financières de négociation. À la fin de la première période 2004-2009, l'assurance maladie avait su nouer des accords avec l'ensemble des syndicats de toutes les professions libérales, à l'exception de MG France et de la MFM. Il est toujours possible de signer des accords coûteux, qui n'ont pas grand sens. Indépendamment de ces accords, la volonté était de les aligner avec les objectifs stratégiques de l'assurance maladie et des professionnels concernés.

M. LIBAULT

De l'assurance maladie et aussi de l'État, si l'on pense notamment à l'accord Infirmières.

M. VAN ROEKEGHEM

L'article premier de la loi de 2004 stipule que la politique de santé est définie par le gouvernement. La politique de l'assurance maladie ne peut se comprendre qu'à l'intérieur d'une politique plus globale, dont le gouvernement et l'État sont responsables. Il convient par ailleurs que chacun exprime sa volonté, ce qui représente un deuxième niveau de difficulté.

M. LIBAULT

Il ne s'agit pas exactement d'une nouveauté dans l'histoire de l'État et de l'assurance maladie. Le plan JUPPÉ relatif à l'assurance maladie cherchait à instaurer entre eux une synergie, que la loi de 2004 visait à renforcer en confiant la négociation au directeur général.

M. VAN ROEKEGHEM

Il n'existait alors aucun conflit d'orientation principale, mais des frictions, non avec l'État régulateur du système de soins, mais avec l'État actionnaire de l'hôpital public. Une politique alternative à celle définie par le gouvernement et l'État dans un domaine aussi important que la santé n'a pas grand sens. En revanche, l'assureur public est légitime à interpellier le système de soins sur la gestion de l'hôpital, la tarification, et la mise en œuvre, celui-ci représentant la première dépense. Il est d'ailleurs souhaitable de veiller à ce que tous les services publics puissent participer à l'amélioration de l'état de santé de la population, mais aussi à l'équilibre économique d'ensemble.

S'agissant des relations avec les médecins, dans cette première période, marquée par le plan Juppé et par l'histoire relativement conflictuelle avec les principaux syndicats de médecins, mon objectif consistait à réconcilier les médecins avec une maîtrise médicalisée et non comptable, mais néanmoins quantifiée, afin de permettre une mise en œuvre effective. Dans le cas de la maîtrise médicalisée, nous avons réussi, dès la première négociation promotionnelle, à fixer des objectifs quantifiés pour mesurer l'avancée, certes parfois insuffisante, de l'ensemble des partenaires dans des directions communes. Ils ont été déclinés progressivement en objectifs individualisés, et non individuels, car identiques pour l'ensemble des médecins, mais adaptés en fonction de leur situation personnelle. Ce mouvement a trouvé son aboutissement dans la mise en place d'une



rémunération conditionnée à l'atteinte d'objectifs dans le contrat d'amélioration des pratiques individuelles (CAPI), puis dans le système de rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP).

L'élément marquant de ces dix années tient en cette réconciliation des médecins avec des objectifs quantifiés médicalisés, non comptables, avec une incitation à améliorer la prévention, les prises en charge des pathologies chroniques, les conditions de la prescription et à garantir des conditions d'ouverture et d'exercice dans les cabinets, valorisées par un nouveau mode de rémunération. Il faut, là aussi, en relativiser le caractère d'innovation, Tony BLAIR ayant instauré un système équivalent en 2004.

M. LIBAULT

Sur un plan purement économique, il n'a pas remporté un grand succès.

M. VAN ROEKEGHEM

Les Anglais ne disposaient pas de bases de données comme en France, ce qui leur a valu un dérapage financier. Nous étions capables de simuler exactement la dépense prévisionnelle, contrairement au NHS, qui n'a amélioré la situation que récemment. Nous avons été plus prudents sur les montants mis en œuvre. De ce fait, ces nouveaux modes de rémunération n'ont pas généré de conséquences financières aussi importantes qu'en Angleterre, car nous avons respecté, voire sous-exécuté sur ces cinq dernières années, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

M. LIBAULT

Il faut rappeler, à propos de cette innovation qu'a été la relation à la performance, qu'elle a été introduite par la loi, à travers la capacité du Directeur général de la proposer directement, avant d'être reprise par la voie conventionnelle.

M. VAN ROEKEGHEM

L'accord des syndicats de médecins pour passer la dernière étape n'avait pu être obtenu.

M. LIBAULT

Considérez-vous toujours l'outil conventionnel adéquat par rapport aux objectifs poursuivis par l'État et l'assurance maladie, ou doit-il être éventuellement géré avec d'autres types de dispositifs d'expérimentation, afin par exemple, de tester des outils d'innovation avant de les fixer dans la convention ? Par ailleurs, la question récurrente de l'articulation entre niveau national et niveau local est à nouveau posée par le projet de loi santé.

M. VAN ROEKEGHEM

Un État moderne ne peut tout imposer. La loi définit les points majeurs, conformément à l'article 34 de la Constitution. En dehors du champ réglementaire, l'évolution d'un système de santé nécessite l'intervention de l'ensemble des professionnels de santé, qui ne peut découler uniquement de règles imposées. La négociation doit apporter et favoriser des changements d'organisation dans des champs importants.

Des réactions très fortes de certaines professions ont eu lieu contre les dispositions législatives. J'estime la négociation nationale avec les fédérations hospitalières privées et publiques incontournable, si le souhait est de faire évoluer des organisations aussi importantes. Elle ne peut néanmoins tout résoudre. La force de la loi permet d'intervenir, lorsque la nécessité s'en fait sentir, en particulier pour la sauvegarde de l'intérêt général, que la négociation conventionnelle ne réussit pas toujours à incarner. En effet, les accords ne se nouent que si les intérêts particuliers des professions concernées sont sauvegardés. C'est le sens de la signature des syndicats.

M. LIBAULT

Un bon équilibre entre ce souci de l'intérêt général et l'importance du contrat et de la négociation est atteint aujourd'hui.

M. VAN ROEKEGHEM

Cela n'a pas toujours été facile, mais globalement, cet équilibre a été établi au cours de cette période de dix ans. L'exemple du contrat d'amélioration des pratiques individuelles montre que les syndicats n'y étaient pas prêts, ce qui a entravé, dans un premier temps, l'aboutissement sur une évolution substantielle. Par la volonté du législateur, la loi est intervenue, et il est apparu que cette évolution était possible. Nous avons repris le chemin de la négociation et retrouvé un équilibre plus fort dans l'acceptation par les professionnels que ce que la loi aurait pu imposer. Mais sans la loi, nous n'aurions pu y parvenir.

La loi doit ainsi être utilisée à bon escient, pour garder toute sa force. Les conventions sont également un moyen d'évoluer. À cet égard, il faut souligner que tous n'ont pas totalement saisi, en particulier les institutions financières, que cantonner la négociation à la simple évolution tarifaire prive du levier de l'évolution des tarifs par rapport au changement d'organisation. Je me suis efforcé – et j'espère que nous y avons réussi collectivement – de promouvoir à travers la négociation conventionnelle, non seulement l'atteinte de l'objectif des syndicats de professionnels, à savoir l'évolution tarifaire et la revalorisation des rémunérations, mais aussi en échange, des évolutions d'organisation.

Trois avancées principales en matière de démographie médicale peuvent être relevées sur cette période de dix ans. La première a été réalisée à travers la mise en place d'alternatives à la rémunération à l'acte sur des objectifs de santé publique, notamment pour les médecins et les pharmaciens. La deuxième a été accomplie dans la mise en œuvre de réformes touchant aux modalités de conventionnement de certaines professions : infirmières, sages-femmes, kinésithérapeutes (malheureusement annulé par le Conseil d'État), etc. Je regrette de n'avoir pas pu progresser davantage, notamment avec les médecins. La troisième avancée tient à l'intégration des services en santé dans les négociations conventionnelles.

Un dernier point me semble très porteur. Il est normal que tous ne s'accordent pas sur des évolutions. Cependant, contrairement à ce qu'a pu affirmer la Cour des comptes, l'accord sur la biologie médicale a montré cette année toute sa force. En effet, les dépenses de biologie sont pour la première fois depuis de très nombreuses années contenues, non seulement par des baisses tarifaires, mais aussi par une maîtrise de la prescription et de l'évolution des volumes



d'actes. Ceci étant, la convention ne peut remplacer la loi, ni les règlements et il ne faut pas s'étonner que l'État légifère, lorsqu'elle n'est pas au rendez-vous.

M. LIBAULT

Un mot sur d'éventuels avenants ?

M. VAN ROEKEGHEM

Ce sujet complexe englobe plusieurs plans : l'adaptation au territoire et la taille du territoire. L'on constate avec la nouvelle carte régionale, que les régions sont devenues des territoires considérables. Il convient d'accorder des libertés d'organisation au niveau territorial pour mettre en œuvre des actions innovantes. Une certaine unité d'action demeure néanmoins nécessaire. La France peut se résumer à l'addition de régions. Toute la difficulté des déclinaisons territoriales des textes conventionnels réside dans la nécessité d'assurer la cohérence entre le cadre national et le cadre territorial. Une deuxième difficulté, renvoyant à des enjeux de pouvoir, est d'identifier les signataires et leur intervention. En réalité, le véritable sujet de fond consiste à établir un équilibre entre l'initiative et l'adaptation territoriale et le cadre national, et à s'assurer que les démarches territoriales ne créent pas un désordre, mais au contraire, confortent une action au niveau national, l'objectif final visant à améliorer la santé de l'ensemble de nos concitoyens. Et les ministres de la Santé sont comptables des résultats de cette évolution.

Les actions menées sur le terrain doivent contribuer à ces objectifs. Cette articulation entre les objectifs nationaux et les initiatives et adaptations régionales, reste encore à trouver. Il est nécessaire, à cette fin, de veiller à ce que les dispositifs éventuellement mis en place ne soient pas pollués par des conflits de pouvoir entre les différentes institutions.

M. LIBAULT

Une priorité a-t-elle été accordée, dès 2004, au service et à la relation avec les usagers, ou s'est-elle imposée progressivement ? Quel a été le changement le plus important durant ces dix ans dans la relation entre l'assurance maladie et les usagers ?

M. VAN ROEKEGHEM

En 2004, Internet constituait ma priorité. À la veille de ma nomination, j'ai comparé l'offre Internet des branches maladie et recouvrement. Pour des raisons que je ne m'explique pas, le retard de la branche maladie dans le développement des services de facilitation offerts par Internet représentait au moins cinq ans. Ce point a très substantiellement évolué, dans une première étape, fin 2006, en direction de services et de la transparence aux professionnels de la santé quant au paiement, puis fin 2007, par la mise en place du compte assuré. Aujourd'hui, plus de seize millions des trente-trois millions d'assurés ont ouvert un compte Internet, devenu la première ligne de contact, avec plus de cent millions de contacts, contre trente millions d'accueils téléphoniques et trente millions d'accueils physiques.



En revanche, un travail avait déjà été initié sur la qualité de la réponse téléphonique. Sous l'impulsion d'Olivier de CADEVILLE, il s'était étendu progressivement à l'organisation de l'accueil physique. Ainsi, l'évolution la plus substantielle a été le développement des télé-services Internet, tout d'abord en direction des professionnels de santé pour des raisons de volume, ensuite en direction des assurés, et enfin, dans la troisième révolution en cours, en direction des agents de l'assurance maladie et du portail. Ce développement est pour moi porteur d'amélioration des conditions de travail et de productivité, l'apport de la couche web rendant l'usage des outils anciens beaucoup plus aisé.

Par ailleurs, les effectifs ont fortement diminué. Hors établissements de soins et hors UGECAM, ils représentaient 85 000 équivalents temps plein (ETP) à la fin 2003, et 69 000 ETP à la fin 2013 ou la fin 2014 (ce dernier chiffre restant à vérifier). Un effort considérable d'organisation et de rationalisation des processus substantiels a été consenti. Les enquêtes font apparaître le maintien de la satisfaction des assurés globalement sur dix ans, en parallèle avec un enrichissement de l'offre de service au niveau de l'Internet, mais aussi des services de santé. L'évolution de la réglementation nous a incités à une plus grande exigence en matière de service. La comparaison avec les grands organismes de service public ou privés comparables montre que l'assurance maladie a maintenu ces résultats et ce, à un niveau relativement élevé dans un contexte d'exigence croissante de nos concitoyens.

M. LIBAULT

Je partage tout à fait ce jugement positif. Un sujet demeure latent, concernant l'accès aux droits. En effet, un certain nombre de nos concitoyens continuent d'être privés des prestations auxquelles ils auraient droit, notamment l'aide à la complémentaire santé.

M. VAN ROEKEGHEM

Des progrès ont été réalisés, car l'aide à la complémentaire santé n'existait pas avant sa mise en place par la loi de 2004. Seule une expérimentation limitée était menée. Aujourd'hui, le nombre des bénéficiaires de l'aide à la complémentaire santé dépasse le million, ce qui est certes insuffisant par rapport à ceux qui pourraient en jouir. Il faut signaler que dans cette période, le dénombrement de ces personnes était peut-être moins aisé à envisager. Des marges de progrès subsistent assurément dans ce domaine.

M. LIBAULT

Il y a peut-être aussi lieu d'évoquer, dans la relation avec les usagers, la question plus large du contrôle, notamment l'évolution des stratégies de contrôle et de lutte contre la fraude.

M. VAN ROEKEGHEM

Un effort de professionnalisation du métier de lutte contre la fraude a été accompli. Des organisations dédiées ont été créées. Des interrogations se posaient à l'époque, notamment sur la volonté de l'assurance maladie de contrôler les professionnels de santé. La lecture des rapports suffit pour s'en convaincre. Les marges de progression demeurent conséquentes, mais un certain chemin a été parcouru en la matière. Aujourd'hui, des sanctions sont prononcées, tant au pénal qu'au civil, ainsi que des amendes financières.



M. LIBAULT

Une meilleure exploitation des données peut-elle constituer l'une des pistes d'amélioration dans ce domaine ?

M. VAN ROEKEGHEM

Le croisement des fichiers, liés notamment aux déclarations de ressources, se révèle insuffisant pour faire émerger les revenus non déclarés. Il faut vraisemblablement mieux utiliser l'accès aux comptes bancaires, autorisé par la loi plus récemment, même s'il conviendra sans doute de le rendre plus aisé et d'utiliser les moyens modernes informatisés, aujourd'hui non disponibles. La vérification des ressources, en particulier dans le cadre de la lutte plus générale contre le travail au noir menée par les URSSAF, constitue aussi une voie. La détection, y compris des comportements frauduleux de l'ensemble des acteurs, est encore à parfaire. Mais les résultats sont comparables à ceux des grands organismes des autres pays, comme le NHS. Un chemin a été parcouru, même si beaucoup reste à faire.

Par ailleurs, au-delà de la lutte contre la fraude, la question de la bonne utilisation des ressources, des prescriptions d'arrêt de travail, de la justesse de prescriptions du transport sanitaire, donc de l'optimisation des prescriptions, présente encore potentiellement de très nombreuses économies. Ce champ reste insuffisamment défriché et exploré.

M. LIBAULT

Une départementalisation complète du réseau a été opérée, peu exceptionnelle par rapport aux autres organisations. L'essentiel se trouve peut-être à l'intérieur, notamment dans la relation avec le centre et le pilotage, le fonctionnement de l'ensemble du réseau. Qu'est-ce qui vous a marqué dans son évolution en dix ans ?

M. VAN ROEKEGHEM

Le régime général représente près de 55 millions de bénéficiaires. Si l'on considère leur nombre, il s'agit de l'un des organismes les plus concentrés de toute la Protection sociale, avec 500 000 bénéficiaires par organisme. Durant ces dix dernières années, nous n'avons pas cherché à instituer des organismes de taille, mais plutôt à garder des organismes de dimension relativement importante, mais demeurant à taille suffisamment humaine et critique. Un travail important a été effectué, essentiellement par Olivier de CADEVILLE, de structuration des relations avec le réseau, d'une part, à travers les conventions d'objectifs et de gestion entre l'État et l'assurance maladie, et d'autre part, à travers les conventions pluriannuelles de gestion (CPG) avec les organismes locaux et les médecins-conseils.

Je souligne à cet égard l'importance du rapprochement et de l'alignement des objectifs des médecins-conseils avec ceux du service médical et des caisses de sécurité sociale. Une des réformes les plus significatives, introduite avec Hubert ALLEMAND, médecin-conseil national de l'époque, a été celle de la CNAMTS, visant à créer des directions pluridisciplinaires, dans lesquelles les praticiens-conseils et les agents administratifs

de l'assurance maladie travaillaient ensemble sur des objectifs communs. Sans cette réforme, nous n'aurions pu obtenir les résultats produits, ni dans le domaine de l'exploitation des données de santé, ni dans celui de la gestion du risque, ni dans celui du pilotage du réseau. Le rapprochement et la fusion des différentes compétences constituent des éléments déterminants.

M. LIBAULT

Il faut également opérer un rapprochement plus étroit au niveau local.

M. VAN ROEKEGHEM

Je regrette de n'avoir pu créer des structures communes, en raison de la complexité du droit du travail, malgré la volonté du terrain, des chefs de CHU locaux et des directions des caisses de mener des actions concertées, notamment dans le domaine de la gestion du risque. Ainsi, aucune action efficace en matière de fraude dans la santé ne peut être menée sans coordination entre les praticiens-conseils et les services des caisses, y compris les agents comptables. De ce point de vue, des évolutions positives restent à produire dans l'organisation du réseau.

M. LIBAULT

Il est positif, mais rare dans l'univers public, que le centre ne se limite pas à formuler exclusivement des instructions, des circulaires, etc., pour la base, mais fournit aussi des outils. Cette recherche d'une plus grande efficacité et de l'homogénéisation des performances du réseau a considérablement progressé.

M. VAN ROEKEGHEM

Nous cherchions également à aligner les préoccupations de la CNAMTS avec celles du terrain. Un travail a été mené pour rendre plus concrètes et utilisables les productions de la CNAMTS, et mettre à disposition du réseau des outils dans le domaine des relations avec les professionnels de santé et dans celui de l'informatique. Grâce notamment à Olivier de CADEVILLE, un dialogue plus franc et régulier a été instauré, à l'instar de celui établi dans la branche recouvrement sous la responsabilité de Jean-Louis BUHL, à travers la mise en place de comités d'échange avec le réseau, avec une bonne articulation entre la Caisse nationale et les préoccupations du terrain et ce, du point de vue des outils fournis et des attentes.

Ainsi, dans l'informatique, il n'existait aucun schéma directeur des systèmes d'information, comme nous l'a reproché l'État. Nous avons mis en place le premier schéma en 2010. Avant le passage du schéma dans nos instances nationales, nous avons demandé aux directeurs d'organisme, en tant que clients des systèmes d'information internes, leur avis sur les priorités proposées, pour s'assurer d'une bonne articulation avec la caisse susceptible de leur délivrer ce service. Un travail a d'abord été mené pour crédibiliser la capacité de la CNAMTS de délivrer à bonne date les services informatiques attendus. Il s'agit notamment de tous les projets à gain rapide, élaborés après consultation des directeurs de caisse sur leurs priorités. Nous avons atteint progressivement l'état le plus élevé du dialogue, à savoir l'élaboration des schémas directeurs des systèmes d'information, en intégrant les cadres dirigeants de l'assurance maladie, tant médecins que directeurs d'organisme.



Par ailleurs, il faut souligner tout le travail de mise en place des objectifs, de remontée des informations, de leur consolidation, et de pilotage fin et régulier, parfois hebdomadairement, aujourd'hui normal dans une entreprise complexe de 80 000 personnes.

M. LIBAULT

Quelle place les systèmes d'information ont-ils tenu dans votre stratégie durant le premier et le deuxième mandat ?

M. VAN ROEKEGHEM

L'objectif de mon premier mandat visait à mettre la CNAMTS en capacité de rattraper son retard dans le domaine de l'Internet et d'impulser les nouvelles technologies dans le développement informatique. À l'issue de ce mandat, je suis arrivé à la conviction qu'un changement plus fondamental et un management plus approfondi devaient être mis en œuvre pour transformer cet essai, afin d'en recueillir des résultats plus tangibles.

M. LIBAULT

Beaucoup de progrès restaient à accomplir, y compris du point de vue de l'enjeu du passage d'une informatique de gestion à une informatique décisionnelle.

M. VAN ROEKEGHEM

Lors du deuxième mandat, j'avais fixé un objectif presque personnel de réconcilier l'assurance maladie avec son informatique et ses informaticiens, en montrant qu'il était possible de soulager les agents, d'obtenir des résultats, et d'instaurer d'importants services, en mettant en mouvement l'ensemble des forces susceptibles d'y participer. Les gains de productivité demandés par l'État sur la première période avaient été obtenus avec des efforts mesurés. Notre analyse nous faisait penser que, faute d'allumer le moteur de la productivité du système d'information pour la deuxième convention d'objectifs et de gestion 2009-2013, nous risquions de nous trouver dans des situations de tension sociale non souhaitables.

Nous avons réussi le pari que constituait cet engagement dans l'informatique. En faisant évoluer le système d'information, nous pouvions dégager des gains de productivité équivalents, voire supérieurs, aux exigences de l'État, nous permettant ainsi de redéployer nos différentiels sur de nouvelles missions. Les hausses de productivité induites par le pilotage et le développement informatiques ont été supérieures à l'engagement pris de près de 5 000 ETP. Nous avons réalisé 4 500 suppressions d'emploi en ETP environ.

Il s'agit d'une nécessité aussi bien du point de vue opérationnel qu'économique. Le travail accompli par l'informatique a permis d'éviter une situation de tension sociale. Nous avons opté pour une structuration forte, avec des priorités bien identifiées dans des programmes et projets suivis attentivement, la mise en place de comités stratégiques des systèmes d'information, et une évaluation de tous les programmes porteurs de productivité. Elle incluait également des retours sur investissement de ces

programmes, avec une information à l'ensemble des directeurs de caisse et des gains de productivité qu'ils pouvaient réallouer dans des améliorations du service.

Le management du développement informatique était ainsi beaucoup plus serré sur le deuxième mandat. Globalement, les systèmes d'information s'avèrent absolument stratégiques pour déployer des actions intelligentes dans des organismes dotés d'une fonction de production et de conseil, notamment dans le domaine des données de santé.

M. LIBAULT

Le service public et la Protection sociale sont parfois accusés d'inertie. Êtes-vous optimiste sur les capacités d'évolution du système ? Et quels seraient vos vœux essentiels sur le développement de cette assurance maladie dans les dix ans à venir ?

M. VAN ROEKEGHEM

Malgré nos efforts conjugués et même en présence d'un niveau de satisfaction élevé, nos concitoyens ne connaissent que peu les métiers de l'assurance maladie et de la Protection sociale. Ils n'ont conscience ni de leur complexité, ni de la taille de la production que représentent ces organismes. Certains partenaires sociaux, y compris chefs d'entreprise, sont souvent agréablement surpris lorsque nous montrons le fonctionnement du système, par exemple à travers les activités d'un conseil dont ils sont membres. Le décalage est certain entre l'image qu'ils ont du service et ce qu'ils découvrent de l'intérieur.

L'organisation du financement me paraît constituer un aspect malheureux de l'assurance maladie et de la Protection sociale. L'examen de la totalité des déficits sociaux montre que le régime général et les organismes concourant à son financement, à savoir le Fonds de solidarité vieillesse d'une part, et la Caisse d'amortissement de la dette sociale d'autre part, ne se trouvent pas dans une situation financière aussi dramatique qu'on ne voudrait le faire croire. Si la volonté est de réconcilier nos concitoyens et les rassurer sur l'avenir de la Protection sociale, il faudra réformer le système de financement actuel, anxiogène par rapport à la situation financière de la Sécurité sociale. Il faut réduire les dépenses des retraites et de l'assurance maladie. Pour la perception de nos concitoyens, le sentiment du déficit annuel cumulé et important n'encourage pas un maintien de l'effort. Au contraire, il tend à les interroger sur l'intérêt de persévérer pour équilibrer la Protection sociale.

Pour ma part, je suis optimiste. Les salariés de la Protection sociale et de l'assurance maladie disposent de ressources et d'une intelligence collective considérables, sur lesquels il est possible de capitaliser. Il va de la responsabilité des dirigeants de leur proposer une voie, à laquelle ils adhéreront et qui permettra d'obtenir des résultats. L'on peut faire évoluer toute organisation humaine en utilisant l'effet de levier important du service aux usagers, qui est particulièrement sensible dans l'assurance maladie. Nous devons lutter contre le pessimisme ambiant et réitéré, dont la France est une des championnes, par un optimisme forcené. L'expérience montre que les propositions intéressantes engendrent une capacité des organismes sociaux à y répondre. Je suis donc confiant, mais cela nécessitera beaucoup d'énergie.

M. LIBAULT

Je vous remercie.



# Les COG, un outil efficace de maîtrise des activités de sécurité sociale (1<sup>ère</sup> partie)

Par **Xavier BONNET**, Agent de direction en détachement auprès d'une institution de contrôle et de certification des comptes



**Xavier BONNET** est agent de direction. Après sa sortie de l'EN3S en 1999, il a exercé des fonctions de direction dans des organismes de recouvrement et d'assurance maladie. Depuis 2012, il est auditeur auprès d'une administration de contrôle et de certification des comptes. Il a récemment publié un ouvrage aux presses de l'EHESP, *L'utilisateur et le monde hospitalier* (2014) en collaboration avec François PONCHON. Il collabore depuis 2003 à la section sécurité sociale de l'ouvrage collectif *Les fiches pratiques santé* aux éditions WEKA.

Depuis les ordonnances de 1996<sup>1</sup>, la sécurité sociale a connu de nombreuses et profondes réformes : loi de réforme de l'assurance maladie en 2004, création des franchises médicales en 2007, réformes des retraites (FILLON en 2003, WOERTH en 2010<sup>2</sup>), loi dite « hôpital, patients santé territoires de 2009 (HPST) »<sup>3</sup>. Cet environnement en perpétuelle évolution contraste avec la permanence et la longévité de la démarche objectifs-résultats entre l'État et les organismes de sécurité sociale. Durant ces années, les organismes de sécurité sociale ont mis en œuvre et assumé ces réformes structurelles qui n'ont pas modifié l'architecture contractuelle qui règle leurs rapports avec l'État.

## I- Le souhait de remédier à une crise de gouvernance et financière

### I.1/ Avant les COG : une succession de réformes

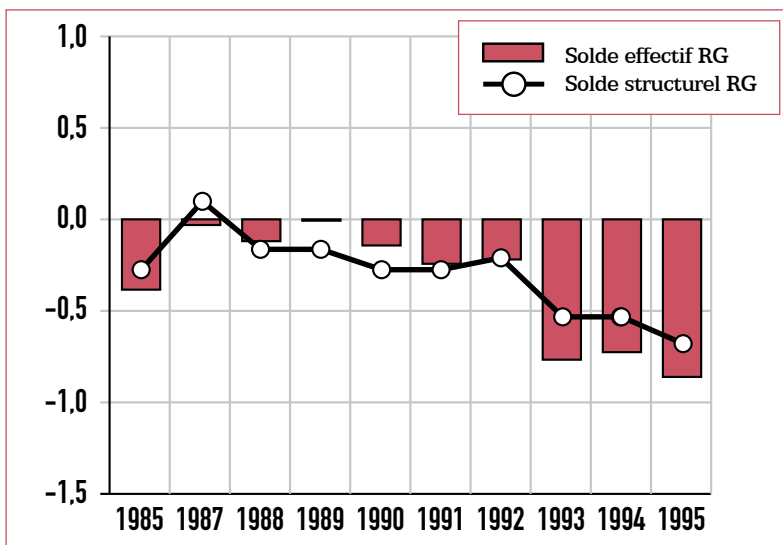
Les débuts de la contractualisation ont été assortis de vives critiques qui pouvaient laisser penser à un rapide abandon de la démarche à la faveur de l'alternance de 1997, un an après leur mise en œuvre par ordonnance. Les COG ont pourtant résisté au changement de gouvernement qui aurait pu les balayer. L'échec du pilotage de la sécurité sociale par les représentants des assurés et du patronat, à parité dans les conseils d'administration des organismes dès 1967, avait été patent. L'objectif de la réforme de 1967 était pourtant de leur donner plus de pouvoir enfin afin d'équilibrer les comptes de la sécurité sociale. Les faits ont démontré leur impuissance à engager des réformes d'équilibre budgétaire en activant les leviers de la hausse des cotisations ou de la baisse des prestations. En 1995, le solde structurel de la sécurité sociale est nettement déficitaire. Entre le début des années 1980 et la première partie des années 1990, le solde structurel du régime général a connu une dégradation, jusqu'en 1995.

1 Ordonnance n° 96-51 du 24 janvier 1996 relative aux mesures urgentes tendant au rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale, ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale (instituant les COG).

2 Cette loi a créé la notion de « pénibilité ».

3 Cette loi a notamment introduit la circonscription régionale comme acteur principal du système de santé et créé les agences régionales de santé.

Figure 1 : solde structurel du régime général de la sécurité sociale 1986-1995



**En points de PIB**

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

L'institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES) a fait la liste des plans de réforme de la sécurité sociale entre 1975 et 1995. L'effet visuel est spectaculaire. Pas moins de dix-neuf plans se sont succédés, quasiment un par an, comme le montre le tableau page suivante.

Sur le plan de la gestion des organismes, des tentatives partielles de contractualisation parviennent imparfaitement à apaiser les tensions entre acteurs. Les rapports entre la tutelle, exercée au quotidien par la direction de la sécurité sociale et de façon plus distante par la direction du budget, s'organisent progressivement mais dans la difficulté. À la fin des années 1980, le principe d'une pluri-annualité budgétaire commence à être communément admis pour la plupart des caisses nationales, sous l'impulsion de la direction de la sécurité sociale sous l'impulsion de Michel LAGRAVE, directeur de la sécurité sociale. Dans l'architecture triangulaire précédant la réforme de 1996, les relations entre l'État et les organismes de sécurité sociale positionnent l'État – c'est-à-dire son administration – en première ligne. Une guerre sourde entre les acteurs (direction du budget, direction de la sécurité sociale, caisses nationales, caisses de base) se tenait en permanence dans les bureaux parisiens du ministère (rue de Rivoli puis Bercy, avenue de Ségur, à Montparnasse, dans le huitième arrondissement<sup>4</sup> ou des organismes). Le rôle et le poids des caisses nationales sur le réseau des caisses régionales ou départementales étaient d'ailleurs plus faibles qu'ils ne le sont aujourd'hui.

4 Lieux des anciens sièges des caisses nationales.



**Tableau 1 : les plans de réforme de la sécurité sociale entre 1975 et 1996.**

1975-1986	1986-1995
Plan Durafour (présenté en Décembre 1975)	2 <sup>e</sup> Plan Séguin (présenté le 18 novembre 1986)
Plan Barre (présenté en septembre 1976)	3 <sup>e</sup> Plan Séguin dit Plan de financement du déficit (29 mai 1987)
Plan Veil (présenté en avril 1977)	Plan Evin, juin 1988 (présenté en septembre 1988)
Plan Veil (présenté en décembre 1978)	Plan Evin d'économie (17 décembre 1990)
Plan Barrot (présenté le 25 juillet 1979)	Plan Durieux (présenté en juillet 1991)
Plan Questiaux (présenté le 10 novembre 1981)	Plan Bianco (12 juin 1991)
Plan Bérégovoy (présenté en juillet 1982)	Plan Veil (présentée en 29 juin 1993)
Plan Bérégovoy (novembre 1982)	Plan Juppé (présenté le 15 novembre 1995)
Plan Bérégovoy et Delors (mars – septembre 1983)	
Plan Dufoix (présenté en mai-juin 1985)	
1 <sup>er</sup> Plan Séguin (présenté le Juillet 1986)	

Source : IRDES

Derrière une alliance objective et un alignement de façade des deux administrations sur la question des économies à faire accepter aux organismes de sécurité sociale –à tout le moins la modulation de leur gestion budgétaire–, des enjeux de sociologie administrative sont donc à l'œuvre. Un ancien directeur de la sécurité sociale se souvient : « avant la mise en œuvre des COG, lors des négociations budgétaires relevant de la sécurité sociale, les chefs de bureau et attachés de la direction de la sécurité sociale se rendaient rue de Rivoli pour y prendre note des directives budgétaires de la direction du budget. Depuis 1996, pour la rédaction des COG, la direction de la sécurité sociale invite dans ses locaux de l'avenue Duquesne les chefs de bureau et attachés de la direction du budget. Du point de vue de la géographie sociologique des institutions publiques en France, ce point n'est pas un détail ».

En outre, la nécessité de satisfaire aux exigences du « pacte de stabilité budgétaire européen » aux termes duquel les budgets de la Nation devaient être lisibles à l'égard des partenaires européens ne peut être sous-estimée dans la motivation de la réforme de 1996. Les concepteurs de l'agencement LFSS-COG avaient pour obligation de créer un dispositif permettant l'entrée de la France dans l'union économique et monétaire en 2001.

## **I.2/ La réforme de 1996 : vers une « architecture irréversible de responsabilité »**

La réforme de 1996 a engagé une « translation de pouvoir » (A. DURRLEMAN) entre la démocratie sociale d'une part vers la démocratie politique désormais chargée du vote de la loi de financement de la sécurité sociale d'autre part. La représentation nationale débat désormais annuellement des enjeux de la sécurité sociale : ses recettes, ses dépenses, son organisation.

L'ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale a installé un mode de pilotage des organismes fondé sur le contrat, les COG. L'ordonnance laisse peu de place à l'interprétation. L'installation des COG n'est pas, dans l'esprit du législateur, une option ou une faculté des parties. Elle est obligatoire et s'impose tant à l'État qu'aux organismes de sécurité sociale.



Le texte, codifié à l'article L. 227-1 du code de la sécurité sociale, précise que « l'autorité compétente de l'État conclut [...] avec [les caisses nationales] des conventions d'objectifs et de gestion comportant des engagements réciproques des signataires [...]. Ces conventions déterminent, [...] les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens de fonctionnement dont les branches et les organismes disposent pour les atteindre et les actions mises en œuvre à ces fins par chacun des signataires ».

Le contenu des COG est très finement précisé dans le code et détaille que les COG doivent impérativement contenir les « objectifs liés à [...] la gestion du risque, [au] service des prestations ou [au] recouvrement des cotisations et des impôts affectés ; les objectifs liés à l'amélioration de la qualité du service aux usagers ; le cas échéant, les objectifs liés à la politique d'action sociale et de prévention ; les règles de calcul et d'évolution des budgets de gestion administrative<sup>5</sup> ; les conditions de constitution ou d'amélioration et d'évolution du réseau des caisses locales ».

Les conditions de suivi des objectifs sont également prévues : « ces conventions prévoient, le cas échéant, les indicateurs quantitatifs et qualitatifs associés à la définition des objectifs ».

Sur la forme, le détail extrême de ce texte dénote une volonté du législateur de ne laisser aux parties aucune marge de manœuvre procédurale. Le cadre est rigide, détaillé, obligatoire. Les acteurs ne peuvent s'entendre que sur le contenu (chiffrage des budgets, estimation des objectifs pluriannuels, création ou suppression d'indicateurs ou objectifs).

Au sein de ce cadre très rigide, voire rigoriste, des zones de souplesse sont aménagées. Les modalités de révision et d'évaluation reposent sur l'accord des parties. « [Les COG] déterminent également :

- 1° Les conditions de conclusion des avenants en cours d'exécution de chaque convention, notamment en fonction des lois de financement de la sécurité sociale et des modifications importantes de la charge de travail des organismes liées à l'évolution du cadre législatif et réglementaire de leur action ;
- 2° Le processus d'évaluation contradictoire des résultats obtenus au regard des objectifs fixés ».

L'introduction du contrat a pourtant créé un mouvement irréversible, organisant un agencement équilibré des responsabilités respectives des parties. L'ordonnance du 24 avril 1996 installe donc les COG dans des conditions qui veulent rendre impossible tout retour en arrière. La contractualisation est imposée aux parties, et avec elle la nécessité d'accorder leurs volontés. Elle engage une cyclicité des enjeux de gestion.

Les COG n'ont pas été escamotées par l'alternance politique de 1997. La démarche objectif-résultat de la sécurité sociale aurait pourtant pu être stoppée ou détournée

---

5 Incluant pour la branche maladie les budgets de contrôle médical, d'action sanitaire et sociale et de prévention.

par l'arrivée d'un nouveau gouvernement de Lionel JOSPIN porté au pouvoir après la dissolution de l'Assemblée nationale du Président Jacques CHIRAC. Michel BORGETTO souligne en 1997<sup>6</sup>, très tôt après l'arrivée au pouvoir de la « majorité plurielle », que la réforme ne sera pas mise en cause : « la volonté même des nouveaux dirigeants de maintenir, bien que soient envisagés plusieurs infléchissements importants, quelques-unes des grandes orientations contenues dans ce qu'il est convenu d'appeler le plan Juppé : volonté que certains responsables de la majorité ont affirmée récemment sans ambiguïté en faisant savoir que, s'agissant par exemple de la création d'un régime universel d'assurance maladie, de l'objectif de rationalisation des dépenses de santé ou encore du principe d'un reversement éventuel d'honoraires à la charge des médecins libéraux, il n'était pour l'instant pas question de revenir sur les textes adoptés et les ambitions affichées par le précédent gouvernement ».

Le caractère « holistique » des COG n'est sans doute pas pour rien dans leur résistance. Il est complexe de remettre en cause un dispositif englobant. Les efforts déployés pour la remise en cause doivent a minima être équivalents à ceux ayant permis la mise en place de la précédente réforme. Les COG de l'ordonnance du 26 avril 1996<sup>7</sup> sont une partie d'un tout plus vaste, constitué d'une part de la loi constitutionnelle du 22 février 1996 instaurant l'examen annuel de la LFSS<sup>8</sup>, l'ordonnance du 24 janvier 1996<sup>9</sup> sur l'équilibre de l'assurance maladie créant la contribution au remboursement de la dette sociale et la loi organique du 22 juillet 1996 précisant le contenu des LFSS et créant l'objectif national des dépenses d'assurance maladie.

Un haut fonctionnaire initiateur et rédacteur du texte nous a précisé que « cette architecture constitue un objet complet, où l'ensemble des parties et des acteurs est lié dans une forte cohérence ».

L'agencement qui lie la LFSS, les COG, la redéfinition du rôle de la tutelle et l'objectif national des dépenses de santé (ONDAM) a été conçu comme un tout. Le dispositif englobe dans un même mouvement le pilotage des ressources de la sécurité sociale, ses dépenses et la gestion des organismes.

### III- Des COG atteintes d'embonpoint

Nous avons plus particulièrement choisi d'évoquer ici les COG de l'ACOSS et de la CNAV. Ces deux organismes nationaux ont été choisis parce qu'ils assument deux fonctions essentielles de la sécurité sociale en France. L'ACOSS assure la gestion du recouvrement (325 Md€ de cotisations de sécurité sociale pour l'ACOSS en 2014 et son réseau de 22 URSSAF régionales). La CNAV assure le paiement de près de la moitié des quelque 450 Md€ de dépenses de sécurité sociale en 2014 par l'intermédiaire des 16 caisses régionales de retraite et santé au travail (CARSAT) du territoire métropolitain.

Les objectifs et indicateurs des COG ont été étendus avec le temps. La taille croissante des COG en est l'indicateur. Leur texte et leurs annexes ont eu une tendance très nette à croître en taille.

6 Michel BORGETTO, revue Droit social, 1997, page 877.

7 Ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale.

8 Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

9 Ordonnance n° 96-51 du 24 janvier 1996 relative aux mesures urgentes tendant au rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

### III.1/ Une extension du nombre d'objectifs et d'indicateurs

Le nombre de domaines de gestion inclus dans la COG a été augmenté de 30 % entre 1998 et 2014 pour l'ACOSS et a quasiment doublé sur la même période pour la CNAV, passant de 11 à 21. Les objectifs contenus dans les COG sont aujourd'hui d'une précision millimétrique.

**Tableau 2 : les objectifs et indicateurs des COG de l'ACOSS**

En nombre	1998-2001	2002-2005	2006-2009	2010-2013	2014-2017
Objectifs / Domaines	9	7	13	16	13
Total des indicateurs de la COG	29	56	24	35	48
dont : indicateurs-cible (assortis d'un objectif)	19	21	21	25	32 (dont 13 à construire)
dont : indicateurs de suivi (sans objectif)	10	35	3	10	16

Source : COG de l'ACOSS

\* Dont 3 indicateurs de suivi permettant d'évaluer l'évolution des champs du service, du contrôle et de l'efficience du pilotage des organismes.

**Tableau 3 : les objectifs et indicateurs des COG de la CNAV**

En nombre	1998-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2013	2014-2017
Objectifs / Domaines	11	11	6	14	21
Indicateurs	11	23	25	27	21
Dont indicateurs-cible (assortis d'un objectif)	11	17	21	26	19
Dont indicateur de suivi (sans objectif)	0	6	4	1	2

COG de la CNAV

Une accélération de la croissance des indicateurs est sensible à partir de la 2<sup>e</sup> génération de COG débutant en 2000-2001, qu'il s'agisse de l'ACOSS ou de la CNAV et ce, malgré les demandes de l'IGAS inscrites dans les bilans des COG d'en réduire le nombre. Par exemple, l'IGAS note en 2002 pour l'ACOSS que « la sur-accumulation, d'objectifs ponctuels tend à donner une impression trompeuse de la portée effective du texte conventionnel<sup>10</sup> [...]. Elle nuit tout d'abord à la lisibilité de la convention. [...] Elle limite, en outre, la force du constat et la capacité à mobiliser la branche et elle conduit nécessairement les parties, et notamment l'administration, à entrer dans une longue série de détails opérationnels très précis ».

Si l'intérêt de cerner les activités des organismes est bien compris (il s'est d'ailleurs renforcé suite aux exigences de la certification des comptes de la sécurité sociale à partir du milieu de la première décennie 2000), le risque est cependant de tomber dans l'excès de mesure pour des phénomènes dont seul le bon sens des acteurs pourrait permettre d'appréhender la progression. La prolifération des indicateurs et la standardisation des procédures destinées à sécuriser la gestion des activités cernées peut avoir des conséquences sur la qualité de travail des opérateurs dans un environnement où, de façon désormais structurelle, la productivité maximale est recherchée.

Le bon calibrage de l'évaluation des résultats par la caisse nationale et par la tutelle est de ce fait particulièrement important.


### III.2/ Une taille croissante des documents contractuels

Tableau 4 : nombre de pages des COG, 1997-2014

	1997-1998	2000-2001*	2005-2006	2009-2010	2013-2014	Progression (%)
CNAMTS	16	34	60	116	214	1 238 % (x13)
Dont COG	13	20	49	52	116	
Dont annexes	3	14	11	64	116	
CNAF	43	61	54	65	214	398 % (x5)
Dont COG	34	29	27	28	107	
Dont annexes	9	32	27	37	107	
CNAV	101	51	47	89	NC	- 13 % (1997/ 2012)
Dont COG	49	38	32	83	76	
Dont annexes	51	13	15	6	NC	
ACOSS	63	62	72	112	209	232 % (x3)
Dont COG	43	46	38	92	141	
Dont annexes	20	16	34	20	68	

\* 2002

10 Bilan de la COG 1998-2001.



Le nombre de pages des COG est aujourd'hui systématiquement supérieur à 100 pour toutes les caisses nationales du régime général de la sécurité sociale, à l'exception de la CNAV. La progression du nombre de pages, si elle a manifestement été contenue pour la CNAV, a été multipliée au minimum par trois pour l'ACOSS et culmine à 13 pour l'assurance maladie, comme l'indique le tableau suivant.

La croissance du nombre d'indicateurs et de la taille des COG, document censé être stratégique, pose la question de leur statut. Constituent-elles un document de référence fixant des perspectives de long terme ou ne sont-elles qu'une simple feuille de route technique pour les trois ou quatre années à venir ?

#### **IV- Le contrat, horizon indépassable de gestion de la sécurité sociale ?**

Malgré les effets secondaires mentionnés supra, les COG ont constitué un puissant levier de modernisation de la gestion des organismes de sécurité sociale, tant en termes de clarification des responsabilités des acteurs internes (caisses nationales, caisses locales) qu'externes (Parlement, ministère, tutelle de la direction de la sécurité sociale). Les résultats obtenus en matière de qualité de service ont globalement progressé.

Il convient ici de faire effort de mémoire et de se souvenir d'où les organismes de sécurité sociale sont partis. Dominique LIBAULT notait à cet égard en 1997 que « culture et processus d'évaluation sont quasiment ignorés de la sécurité sociale, qu'il s'agisse d'évaluation des caisses, des politiques ou de ceux qui les mettent en œuvre, la seule exception – à la fois notable mais très imparfaite de par son absence de formalisation de critères et son caractère peu sélectif – étant l'établissement de la liste d'aptitude des agents de direction. L'évaluation n'a jamais été mise en œuvre faute de définition d'objectifs. Sans objectifs, il est difficile d'évaluer les résultats. La démarche convention/contrat de gestion/actions/indicateurs est le préalable à l'évaluation qui est un élément clé de « bouclage » du dispositif ».

Qu'en est-il aujourd'hui ? Le contrôle de gestion opéré par les COG s'est largement étendu. Les conventions sont devenues une référence de management, de gestion budgétaire et de modernisation pour les organismes.

##### **IV.1/ Un ré-ordonnement du management**

L'évaluation des acteurs de la chaîne managériale de la sécurité sociale ne s'arrête pas à l'évaluation des directeurs d'organismes locaux par la caisse nationale. Les COG ont amorcé un agencement descendant de l'évaluation que jamais auparavant les pouvoirs publics et les acteurs eux-mêmes n'avaient songé à mettre en place. Avec désormais un recul de presque vingt ans, l'« architecture de responsabilité », pour reprendre cette expression d'Antoine DURRLEMAN, s'est imposée aux acteurs de la sécurité sociale.

Une chaîne de responsabilité est désormais à l'œuvre en routine. La COG définit des objectifs stratégiques dont la mise en œuvre est évaluée par la caisse nationale auprès des directeurs locaux – par ailleurs nommés par les directeurs de caisses nationales<sup>11</sup> – via des « directeurs évaluateurs ».

Les directeurs des échelons territoriaux évaluent annuellement les agents de direction de leur organisme en fonction d'objectifs opérationnels fixés dans le contrat pluriannuel de gestion. Les cadres du secteur de chaque agent de direction déclinent les objectifs opérationnels dans leur secteur et évaluent les agents d'exécution en fonction de l'atteinte de ces objectifs.

**Figure 2 : l'architecture de responsabilité des COG en 2014**


Structure	Contrat	Type d'objectifs	Acteur de l'évaluation	Outil d'évaluation
Caisse nationale	Convention d'objectifs et de gestion	Stratégiques	Directeur évaluateur pour le directeur de l'organisme local <sup>3</sup>	Nomination par le directeur général de la caisse nationale <sup>4</sup> Entretien d'évaluation
Caisse locale	Contrat pluriannuel de gestion	Opérationnels	Directeur, cadre, agent	Nomination des agents de direction et des cadres de l'organisme <sup>5</sup> Entretiens annuels d'évaluation <sup>6</sup>

Dans ce cycle, la nomination des directeurs des organismes locaux par le directeur de la caisse nationale constitue un élément essentiel, acquis en 2004 pour l'assurance maladie et déployé pour les autres organismes nationaux en 2010<sup>12</sup>.

Les COG ont donc non seulement instauré une « architecture de responsabilité », mais aussi une « architecture de management » qui modifie en profondeur les rapports de la caisse nationale avec son réseau et s'impose aux managers de proximité que sont les directeurs. Le système conventionnel apparaît tellement efficace que personne ne songe plus à le remettre en question. Un directeur de caisse nationale rencontré par l'auteur de cet article résume : « mettre fin aux conventions d'objectifs et de gestion, ce serait une catastrophe. En termes de management, les conventions d'objectifs et de gestion donnent du sens, de la profondeur, elles permettent de fidéliser les investissements humains. Il y a une demande des réseaux pour que les contrats pluriannuels de gestion soient conclus rapidement et que les « périodes blanches », c'est-à-dire celles qui ne sont gouvernées par aucune convention d'objectifs et de gestion, soit les plus courtes possible ».

11 Article L. 217-3 issu de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009.

12 L'article L. 217-3 précise : « Le directeur de la caisse nationale nomme le directeur ou l'agent comptable après concertation avec le président du conseil d'administration de l'organisme concerné et après avis du comité des carrières [...]. Le directeur de la caisse nationale nomme les directeurs locaux, mais peut aussi mettre fin à leurs fonctions. Le directeur de la caisse nationale peut mettre fin aux fonctions des directeurs et des agents comptables [...] après avoir recueilli l'avis du président du conseil d'administration de l'organisme concerné et sous les garanties, notamment de reclassement, prévues par la convention collective. ».



Nonobstant la vivacité de la démarche objectifs-résultats dans les réseaux d'organismes, le dispositif d'évaluation souffre de quelques défauts notamment révélés par l'IGAS dans les rapports de fin de COG. Sans entrer ici dans la mécanique de la gestion de la rémunération des personnels détaillée en annexe 1, la part fixe des salaires demeure donc en proportion très importante dans la rémunération des agents des organismes de sécurité sociale, en dépit des affichages. L'incitation à l'atteinte des objectifs n'en est que limitée pour les salariés à travers les mécanismes d'intéressement est faible.

#### **IV.2/ Le verrou des budgets limitatifs**

Les COG ont en outre de facto créé une structure pyramidale qui rend très difficile aux organismes de base le non-respect de leur enveloppe budgétaire.

Toutes les dépenses sont programmées par exercice pour la période de la convention. On distingue deux types de dépenses :

- ▼ les dépenses à caractère limitatif, qui constituent la quasi-totalité des masses budgétaires en jeu (dépenses de personnel, autres dépenses de fonctionnement, frais de gestion éventuellement versés à des tiers) ;
- ▼ les dépenses à caractère évaluatif (dotation aux amortissements, valeur nette comptable des éléments d'actifs cédés etc.).

Les organismes ne peuvent dépasser les enveloppes dites limitatives, qui font l'objet d'un suivi par la caisse nationale. Ils sont donc incités à gérer leurs budgets en limitant les dépenses, d'autant que les reports de crédits sont autorisés d'une année sur l'autre.

La distinction entre dépenses limitatives et dépenses évaluatives est harmonisée et identique dans tous les textes conventionnels.

#### **V- Un outil de modernisation des organismes de sécurité sociale**

La question de l'incidence des COG sur l'évolution des résultats des organismes de sécurité sociale a également constitué un progrès. Afin de déterminer si les COG ont permis aux réseaux de la sécurité sociale d'évoluer positivement, nous nous intéresserons, pour les réseaux du recouvrement et de l'assurance vieillesse, à leurs résultats de « réduction d'écarts de coûts » et de « qualité de service » des branches.

Nous utiliserons un outil construit par la direction de la sécurité sociale depuis 2003, les indicateurs dits « benchmark », qui fait l'objet d'un rapport annuel de la direction de la sécurité sociale. Cet outil est standardisé et se fonde sur des données issues des COG retravaillées par la direction de la sécurité sociale pour permettre des comparaisons inter-branches et inter-régimes.



## V.1/ Le groupe « benchmark » de la direction de la sécurité sociale

En janvier 2003, à l’initiative de la Direction de la sécurité sociale<sup>13</sup> un groupe de travail intitulé « benchmarking » et piloté par la Caisse nationale d’assurance vieillesse a été mis en place. L’objet de ce groupe, qui ne se limite pas au régime général<sup>14</sup>, est de fournir des outils permettant une comparaison robuste et fiable des organismes de sécurité sociale.

À cet effet, il a pour objectif de déterminer des indicateurs de coût et de performance communs à l’ensemble des organismes représentés, de produire les résultats de ces indicateurs communs et de comparer et analyser les résultats obtenus en vue de faire apparaître et partager les meilleures pratiques.

## V.2/ Des résultats de qualité de service des branches recouvrement et assurance vieillesse satisfaisants

### Les résultats de réduction d’écarts de coûts

La réduction des écarts de coûts constitue un élément déterminant de la démarche objectif-résultat. Elle constitue le révélateur composite de plusieurs facteurs. En premier lieu, elle manifeste la capacité d’un réseau à travailler globalement à la réduction l’harmonisation de ses coûts. En second lieu, elle est un indicateur de mesure de la capacité des caisses nationales à imposer un dispositif de péréquation limitant les coûts des caisses les plus chères et à redistribuer les économies réalisées vers les caisses les moins chères.

La direction de la sécurité sociale mesure la dispersion des coûts de gestion des organismes locaux autour de la moyenne nationale par la formule suivante : (écart type/moyenne) / moyenne.

Le tableau ci-dessous décrit les résultats par branche et par régime. Pour l’ACOSS, l’indicateur mesurant la dispersion du coût unitaire est calculé à partir du coût unitaire du compte actif pondéré de chaque région. La dispersion entre les régions a diminué légèrement en 2012. Pour la CNAV, la dispersion des coûts de gestion reste stable en 2012, après avoir nettement baissé en 2011. Les autres branches du régime général voient l’écart des coûts de gestion entre organismes diminuer globalement, mais restés stables ou légèrement augmentés en 2012.

**Tableau 5 : dispersion des organismes locaux par rapport à la moyenne**

N° Indicateur		ACOSS	CNAF	CNAMTS	CNAV	MSA	RSI	
CG300	Dispersion des coûts de gestion des organismes autour de la moyenne nationale	2009	9,2	8,48	12,1	10,17	6,3	15,58
		2010	9,3	8,39	11,47	9	4,3	14,52
		2011	9,3	8,23	10,61	7,85	4,97	10,51
		2012	9	8,61	10,59	7,98	4,54	13,53

Colonne de valeurs en %

Source : Direction de la sécurité sociale

13 Plus particulièrement de Dominique LIBAULT, adjoint au directeur de l’époque, Raoul BRIET.

14 Il est composé de représentants de 22 organismes de protection sociale et des services de l’État.

## Les résultats de coûts de gestion

L'analyse des écarts de coûts doit être pondérée par un ratio mesurant l'évolution des frais de gestion. La direction de la sécurité sociale a retenu la notion de « frais de gestion multi-activité » qui mesure le rapport des coûts de fonctionnement du budget de gestion administrative en le rapportant au nombre d'équivalents temps pleins annuels moyens.

Pour ce qui concerne l'ACOSS, le ratio est légèrement en augmentation en 2012, se traduisant par des dépenses de fonctionnement quasi-stables et une légère augmentation sur les autres postes de dépenses. Pour ce qui concerne la CNAV, le ratio frais de gestion par ETP augmente de 1,14 % en 2012 par rapport à 2011. Cette augmentation est liée à une baisse des effectifs de 1,41 %. Le total des dépenses de fonctionnement a baissé de presque 0,3 % par rapport à 2011, soit une économie de 3,1 millions d'euros.

**Tableau 6 : frais de gestion par branche et par régime**

N° indicateur		ACOSS	AGIRC	ARRCO	CANSSM	CAVIMAC	CNAF	CNAMTS	CNAV	CNBF	CNMSS	CPRPSNCF	CRPCEN	ENIM	MSA	RSI	
CG101	Ratio des frais de gestion multi-activités	2009	83 248				110 299	75 253	76 879	73 428		61 812		84 462		70 999	89 947
		2010	84 062	118 429	117 467		100 968	71 722	77 738	74 819		63 314	84 018	87 418		71 924	90 677
		2011	86 269	123 831	119 797		104 742	72 013	79 997	76 381		66 613	85 962	92 991	86 814	72 785	98 279
		2012	87 569	132 855	129 675	89 793	99 565	73 011	81 345	77 252	113 327	67 883	86 246	84 557	93 267	74 079	95 160

Colonne de valeurs en %

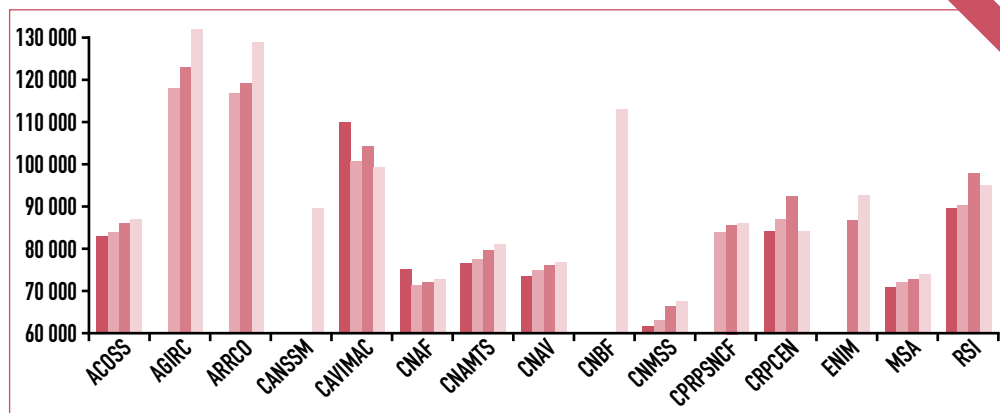
Source : direction de la sécurité sociale

La figure ci-dessous montre que l'ACOSS a un coût de fonctionnement par ETP de 87 000 €. La CNAV a un coût de gestion par ETP de 77 000 €. Les autres branches du régime général se caractérisent par des coûts de fonctionnement quasi équivalents. 73 000 € pour la CNAF et 80 000 € pour la CNAMTS.

Cet indicateur composite comporte un biais important. Certes, il permet de réaliser des comparaisons entre branches du régime général et entre régimes, mais il néglige la complexité de certaines activités ou tâches prises en charge dans les réseaux. Il permet néanmoins de remarquer que les coûts par ETP ont tendance à augmenter régulièrement. Le poids de la masse salariale des organismes représentant près de 80 % des frais totaux, l'évolution naturelle du glissement vieillesse technicité combinée à des dispositions statutaires compensent les effets des départs en retraite des classes les plus âgées. Ces éléments ne permettent pas l'évolution à la baisse de ce ratio.

Commentant le rôle des indicateurs benchmark lors de l'élaboration des COG, un directeur de la sécurité sociale remarque : « son rôle est essentiel dans la négociation. Il permet de simplifier les discussions avec les caisses nationales sur les indicateurs. Toutefois, cet outil a nécessité un recentrage sur les fondamentaux de la gestion des organismes. Il n'a pas vocation à examiner d'autres aspects métiers, par exemple les médicaments génériques ou, plus largement, la gestion du risque dans la branche maladie. Cet outil a donc été recentré sur la gestion « pure et dure ». La gamme d'indicateurs de l'outil permet désormais d'aborder la négociation des conventions d'objectifs et de gestion avec des données partagées et fiables ».

Tableau 7 : ratio des frais de gestion multi-activités



Source : direction de la sécurité sociale

Au-delà, la capacité de la caisse nationale à établir ou non un dispositif incontestable de péréquation entre les organismes et à l'imposer à son réseau est un indicateur de maturité de son autorité auprès des caisses locales. Ainsi, en 2001, l'IGAS avait constaté (voir supra) que l'ACOSS n'était pas parvenue à créer un mécanisme permettant de lier les résultats des caisses avec leurs disponibilités budgétaires<sup>15</sup>.

### La satisfaction globale

Concernant le niveau de satisfaction globale des assurés mesurée par enquête, qu'il s'agisse de l'ACOSS ou de la CNAV, les résultats sont en amélioration.

Tableau 8 : niveau de satisfaction globale


N°Indicateur		ACOSS	CAVIMAC	CNAF	CNAMTS	CNAV	CNIEG	CNMSS	CNRACL	CPPRSNCF	CRPCEN	IRCANTEC	MSA	RDM	RSI		
FT400	Niveau de satisfaction globale	2009	90			89.6	94	97.8	96.3	86		86		92	88		
		2010	90			92.2	94	98	97.1	91.2							62
		2011	88		94	92.5	93	97	98.6	85.5		82					
		2012	88	84.5	94	92.7	92.83	97	99.4	90.6	97.5		89.1	89	92		

Colonne de valeurs en %

Source : direction de la sécurité sociale

Les niveaux de satisfaction sont en légère diminution pour l'ACOSS et pour la CNAV, bien que restant très élevés (respectivement 88 % pour l'ACOSS et 93 % pour la CNAV). Pour la branche du recouvrement spécifiquement, la direction de la sécurité sociale note que « d'une manière générale, les cotisants se disent satisfaits de leurs organismes de recouvrement à 88 % en 2012, même niveau qu'en 2011 ». Ce sont les utilisateurs du CESU et les bénéficiaires de PAJE-emploi qui se montrent les plus satisfaits. Cet élément peut se comprendre dans la mesure où la situation de service vis-à-vis d'un cotisant CESU et PAJE-emploi n'est pas la même que celle d'un cotisant

<sup>15</sup> Les résultats de cette insuffisance de pilotage avaient d'ailleurs été négatifs. Les écarts de coûts entre URSSAF avaient augmenté entre 1998 et 2001, trois caisses dépassant les 20 % d'écart en 2001 contre une seule en 1998.



redevable de cotisations sociales auprès de l'URSSAF. Pour la CNAV, la direction de la sécurité sociale précise que « le résultat reste stable sur ces dernières années avec un niveau de performance très élevé ».

En conclusion, l'évolution de la qualité de service mesurée par des indicateurs externes est positive. Il en est de même pour les autres branches et régimes de sécurité sociale, les scores étant systématiquement supérieurs à 88 %, ce plancher étant celui du recouvrement.

### **Le téléphone**

Les résultats des branches du régime général sont en outre supérieurs à 70 % pour les deux indicateurs « pourcentage d'appels aboutis » et « satisfaction globale au téléphone », ce que le secteur du contact client (privé et public) considère comme un bon résultat. La direction de la sécurité sociale remarque que, pour la CNAV, « le résultat reste stable malgré une augmentation importante du nombre d'appels reçus ». Pour l'ACOSS, les cotisants se disent satisfaits à 77 % du contact par téléphone avec leur organisme<sup>16</sup>, niveau de satisfaction quasi constant depuis 2010. Ce résultat est d'autant plus important que dans le réseau recouvrement, le téléphone reste un mode de contact privilégié des cotisants<sup>17</sup>. Par ailleurs, l'ACOSS incite les URSSAF à développer les contacts téléphoniques vers les cotisants dans le cadre des procédures amiables de recouvrement.

### **V.3/ Des mécanismes de réduction des coûts et écarts de coûts traités de façon hétérogène**

Les dispositifs de reversement des excédents de gestion sont décrits dans les COG actuelles de l'ACOSS et de la CNAV. Ils constituent désormais un mécanisme bien installé. Le contraste entre la COG de l'ACOSS et la COG de la CNAV est cependant notable dans la façon d'aborder la question des coûts.

#### **La CNAV : la question des écarts de coûts traitée dès la première COG**

Dès 1998, la CNAV traite frontalement la question de la réduction des coûts de gestion en instaurant, page 69 de la COG 1998-2000, un dispositif d'euros de crédit conditionnel à l'atteinte des engagements prévus dans la convention. La COG précise « le report des crédits paramétrés non consommés des organismes de la branche retraite sur l'exercice suivant est conditionné au respect des engagements prévus dans la convention. Dans l'hypothèse où un organisme ne respecte pas les objectifs définis dans les contrats de gestion conclus entre la caisse nationale et les caisses régionales, 50 % crédits consommés sont restitués au niveau national ». Ainsi, les objectifs de la COG sont affectés d'un coefficient de pondération permettant aux organismes, dans l'hypothèse où ils réalisent 100 % de leurs objectifs, d'obtenir un maximum de 25 points. Le nombre de points minimum à obtenir pour déclencher le report des crédits est fixé par la caisse nationale à 19 (page 81).

---

16 Le ratio est défini sur le périmètre des URSSAF et des centres nationaux de traitement du chèque emploi service universel (CESU) et prestation employeur d'assistante maternelle agréée (PAJE-emploi).

17 Il concerne 74 % d'entre eux.

La COG pour les années 2001 à 2004 prévoit, page 31, de rechercher l'amélioration de la productivité. « La CNAV et les organismes de la branche poursuivront les efforts de productivité. Au cours de la précédente période, un indicateur composite prenant en compte les activités essentielles de la branche retraite a été élaboré. Avant la fin de la présente convention, des études comparatives portant sur la mesure des coûts et de la qualité de service seront menées avec d'autres régimes de retraite français et étrangers. Ces études devraient contribuer à dégager des axes d'amélioration en termes d'organisation et de service. Le ratio charges de gestion sur indicateur composite qui s'établit à 6,69 euros en 2000 passera à 6,42 euros en 2004. Le coût unitaire du processus « données sociales » qui s'est établi à 4,75 euros s'élèvera à 4,61 euros en 2004. Le coût unitaire du processus retraite qui s'est établi à 7,05 euro s'élèvera à 6,74 euros en 2004. Le ratio indicateur composite sur effectifs rémunérés qui s'est établi à 8,786 en 2000 atteindra 8,346 en 2004. Enfin l'écart entre les cinq caisses les plus chères et les cinq caisses les moins chères calculé à partir de l'indice composite s'élèvera à 1,15 ».

### **Pour l'ACOSS, un domaine récemment investi**

Le bilan de la COG 1998-2001 de l'IGAS indiquait, en 2001, que « le dispositif de récompense des organismes n'a pas été mis en œuvre pour déterminer de répartition des crédits en fonction de la performance. La redistribution en fonction des performances a été reportée prochaine période conventionnelle. L'objectif de réduction des écarts de coûts n'a pas été atteint en 2000 ». En juin 2005, la mise sur le bilan diagnostic dans la perspective du renouvellement de la convention d'objectifs et de gestion de l'ACOSS soulignait que « les coûts unitaires de gestion exprimée en euros encaissés par le réseau ont tendance à augmenter du simple fait qu'une part croissante des encaissements se fait directement à l'ACOSS alors que la branche, qui compte aujourd'hui 14 300 ETP, a augmenté ses effectifs de près de 1 000 collaborateurs depuis 1998 ». Page 36 du même rapport de 2005, l'IGAS remarque que « malgré des stipulations de la convention d'objectifs et de gestion, la branche ne s'est pas dotée d'un outil de mesure permettant d'apprécier la productivité du réseau ».

La COG 2014-2017 met en revanche en exergue la nécessité de « piloter la performance » sans préciser selon quelles modalités elle compte redistribuer les ressources des organismes en fonction des performances atteintes. Page 10 de la COG : [...] ces modalités de pilotage seront approfondies, notamment en renforçant les dimensions coûts et efficience ». Page 100 : « Les services publics doivent en permanence maîtriser leurs dépenses et utiliser de manière pertinente les moyens qui leur sont affectés. Cette obligation est encore plus forte dans un contexte budgétaire contraint. La branche du Recouvrement, dont les coûts de gestion sont de 28 centimes pour 100 euros encaissés en 2013, participe de cet effort ».

La fiche S14 page 192 précise que le taux de dispersion des coûts entre URSSAF fera l'objet d'un suivi<sup>18</sup>. L'ACOSS vérifiera ainsi la réduction des écarts entre régions. La formule permettant de formaliser ce suivi est précisée (Écart type / moyenne de l'indicateur coût unitaire d'un compte actif pondéré décliné par région).

La COG de l'ACOSS précise page neuf que « compte tenu de la nature de ses activités, de son niveau de performance et de la faiblesse de ses coûts, l'extension du périmètre de compétence

---

18 « L'évolution des écarts de coûts entre les régions sur toute la durée de la période conventionnelle sera suivi ».



de la branche constitue une évolution porteuse d'efficacité collective. Elle sera poursuivie avec :

- ▼ la prise en charge, en liaison étroite avec la branche maladie, des travailleurs frontaliers exerçant leur activité en Suisse,
- ▼ le déploiement d'une politique équilibrée de contrôleur social de référence auprès de l'ensemble des populations de cotisants et des types de prélèvements » mais n'envisage que de façon incidente les questions de coûts de production du réseau et de suivi de la productivité.

La productivité de la branche dont la mesure était attendue par la tutelle et par l'IGAS depuis la première COG 1998-2001, est traitée, page 132 de l'actuelle : « la branche ne dispose pas à l'heure actuelle de points de repère en termes de productivité opérationnelle, permettant à chaque organisme d'évaluer ses marges de progrès activité par activité. L'arrivée à maturité des outils de contrôle de gestion et de suivi de la production permettra de diffuser des références de productivité labellisées, élaborées selon des méthodes étayées et partagées avec le réseau ». La lecture du tableau des actions à conduire et échéances prévisionnelles<sup>19</sup> indique que les actions 19.2.3.4 « mieux mesurer la production et la charge de travail en organismes », 19.2.3.6 « diffuser au réseau des références de productivité » et 19.2.3.7 « poursuivre le programme d'études et charges » sont prévues sur la période de la COG, la mesure de la production étant reportée à 2017.

Les COG ont, par un subtil mécanisme de négociations, rendu possible une gestion plus sereine des organismes de sécurité sociale en transformant des relations de tutelle en relations de partenariat.

Sont-elles cependant suffisantes pour porter une efficacité accrue des organismes dans un contexte d'objectifs d'économie plus contraint ?

---

<sup>19</sup> Page 133 de la COG ACOSS 2014-2017.

# 4

## POINT DE VUE DES ACTEURS

gort  
us en p  
rait être  
cisément, il s  
cation de la pet  
rtises et savoirs qu  
Car il peut reven  
ici au moins deux  
enfants (pour leur so  
té du travail ? la pa  
e, en gros, par les  
ternelle) a-t-elle se  
é de la question p  
(compose) finance-t-ou  
rse-t-on des presta  
ndre un tel sujet s  
s, d'observations, e  
n d'abondance que  
s comme d'investig  
T. C'est peu dire qu  
être toujours conv  
multiples rapports





## L'adaptation de la société au vieillissement avec le concours de la CARSAT en Pays-de-la-Loire.

Par **Charles CARO**, Directeur Adjoint de la CARSAT Pays de la Loire



**Charles CARO**, ancien élève de la 15<sup>e</sup> promotion du Centre National d'Études Supérieures de la Sécurité Sociale (CNESSS), a commencé sa carrière à la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) de la Sarthe en septembre 1977, avant de s'orienter vers l'Assurance Maladie en 1981 à la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) du Nord-Finistère à Brest en qualité de Directeur Adjoint, puis en 1988 à la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) de Nantes en qualité de Directeur Adjoint.

En mars 1995, Charles CARO prend les fonctions de Directeur Adjoint à la Caisse Régionale d'Assurance Maladie (CRAM) devenue en 2010 la Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail (CARSAT) des Pays de la Loire à Nantes, où il exerce toujours ses fonctions à ce jour.


Charles CARO a publié à plusieurs reprises des articles dans la Revue Regards [7 à ce jour].

La CARSAT Pays-de-la-Loire entend contribuer à l'adaptation de la société au vieillissement, en mobilisant au mieux les ressources institutionnelles allouées par la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV) au titre de l'action sociale de l'Assurance Retraite, mais aussi les moyens d'intervention sociale de l'Assurance Maladie dont la CARSAT dispose avec le Service Social spécialisé qu'elle gère dans le cadre des missions définies par l'article L 215-1 du Code de la Sécurité Sociale.

En effet, l'Assurance Maladie a développé depuis plusieurs années un ensemble d'actions visant à favoriser l'accès aux droits et aux soins en faveur des personnes vulnérables ou fragilisées, parmi lesquelles figurent notamment des personnes retraitées. La Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), par lettre-réseau du 9 décembre 2013 (LR-DDO-209/2013), a incité les Caisses Primaires d'Assurance Maladie (CPAM), le Service Médical de l'Assurance Maladie et les Caisses d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail (CARSAT) à élaborer un Plan Local d'Accompagnement du Non Recours, des Incompréhensions et des Ruptures (PLANIR). Ce plan a été élaboré au cours du premier semestre 2014 avec les 5 Caisses Primaires d'Assurance Maladie (CPAM), le Service Médical de l'Assurance Maladie et la Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail (CARSAT).

En outre, par lettre-réseau diffusée le 16 octobre 2014 (référéncée LR-DDO-163/2014), la CNAMTS et la CNAV ont diffusé une circulaire conjointe définissant un Plan Proximité Autonomie de l'Avancée en Âge (P3A) se substituant au Plan de Préservation de l'Autonomie des Personnes Âgées, dit « plan PAPA », lancé par une circulaire commune du 17 octobre 2003, consolidé et actualisé plus récemment, par une circulaire également conjointe du 7 septembre 2010.

Enfin, les CARSAT, relais régionaux de l'Assurance Maladie et de l'Assurance Retraite, sont invitées conformément aux orientations stratégiques des Conventions d'Objectifs et de Gestion



(COG) signées par la CNAMTS et par la CNAV avec l'État pour la période 2014-2017, à accompagner les assurés tout au long de leur vie en accentuant la dynamique d'offre de service en inter-régimes déjà engagée en Pays de la Loire avec la Mutualité Sociale Agricole (MSA) et le Régime Social des Indépendants (RSI).

Ce contexte institutionnel conduit la CARSAT à définir une stratégie régionale de proximité pour l'intervention sociale en faveur des personnes âgées, afin de prévenir les risques de perte d'autonomie et les effets du vieillissement et accompagner l'avancée en âge. Ces orientations permettront à la CARSAT d'apporter une contribution significative dès l'entrée en vigueur de la loi d'adaptation de la société au vieillissement, qui s'accompagne d'une nouvelle gouvernance locale des politiques de l'autonomie avec la mise en place des Conférences des financeurs

La CARSAT Pays-de-la-Loire a ainsi défini un Schéma Régional d'Intervention Sociale en faveur des Personnes Âgées Fragilisées (SRIS-PAF) pour la période 2014 à 2017, comportant 3 axes stratégiques, 13 objectifs opérationnels et 14 plans d'actions prioritaires.

Ce Schéma ne constitue naturellement pas une « norme de plus » s'ajoutant aux différents schémas régionaux ou départementaux arrêtés et mis en œuvre par l'Agence Régionale de Santé (ARS) et les Départements. Il affiche la contribution apportée par la CARSAT, avec ses moyens institutionnels spécifiques, à la mise en œuvre et à la déclinaison de ces politiques publiques régionales, départementales et locales : il a d'ailleurs été présenté comme tel le 10 juin 2015 lors de la Commission de coordination des politiques publiques dans le domaine des prises en charge et des accompagnements médico-sociaux animée par l'Agence Régionale de Santé (ARS). La CARSAT se doit d'être disponible, accessible et utile, ... sans être encombrante ou donneuse de leçons.

## **I - Accompagner les assurés sociaux les plus fragilisés socialement avant, à l'occasion et après le passage à la retraite**

### **I.1/ Les 4 objectifs opérationnels sont les suivants :**

**A - Développer une offre proactive de service attentive et adaptée aux différents publics** en termes d'écoute, d'information, de conseil et de soutien individualisé et/ou collectif, pour la mise en œuvre de programmes d'actions coordonnées pour l'accompagnement :

- ▼ Du passage à la retraite des personnes en risque de fragilité sociale en lien avec les programmes nationaux d'intervention du Service Social, en portant une attention particulière au passage à la retraite des personnes en invalidité et aux personnes susceptibles de bénéficier des minima sociaux au titre de l'Assurance Retraite et notamment de l'Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées (ASPA) ;
- ▼ Des personnes retraitées fragilisées par une hospitalisation, en consolidant le dispositif global d'Accompagnement Social des Sorties d'Hospitalisation (ASSH) géré conjointement par le Service Social régional de la CARSAT et

les cinq CPAM de la région, en veillant à sa bonne articulation avec les Dispositifs territoriaux de Coordination de l'Aval du court séjour hospitalier (DCA) soutenus par l'ARS.

**B - Consolider la qualité des relations de service facilitant l'accès effectif aux droits du retraité** pour les assurés les plus fragilisés lors de leur passage à la retraite, ou lorsqu'ils sont confrontés à des situations d'incompréhension, de rupture, de crise ou d'urgence sociale.

**C - Rechercher une convergence dans la gestion des différents dispositifs sociaux** d'accompagnement des publics âgés les plus fragilisés, afin de développer durablement sur l'ensemble du territoire régional des actions se traduisant par des aides ou interventions sociales effectives de service, individualisées ou collectives, bénéficiant directement ou indirectement aux personnes retraitées fragilisées socialement, avec le souci de garantir une certaine équité voire une égalité de traitement des assurés sur le territoire régional.

**D - Dispenser des interventions sociales pertinentes et adaptées aux besoins** des territoires marqués par la précarité et des catégories de populations particulièrement fragilisées, en étant attentif et vigilant face aux situations faisant l'objet de «parcours attentionnés» mis en œuvre par l'Assurance Maladie, d'une part, et à certaines catégories de personnes confrontées aux situations de vulnérabilité ou de fragilité suivantes :

- Le passage à la retraite des assurés en situation de précarité économique et sociale, et plus particulièrement ceux âgés de 58 ans et plus ;
- Les personnes retraitées dont un proche est placé en établissement médicalisé ;
- Les personnes retraitées dont un proche est décédé ;
- les personnes âgées de 55 ans et plus vivant en foyers de travailleurs migrants ou en résidences sociales ;
- Les aidants naturels aux personnes en perte d'autonomie ou dépendantes.

## **I.2/ Les 4 actions prioritaires sont les suivantes :**

### **A - Renforcer les synergies et complémentarités institutionnelles entre :**

- Les stratégies de service des prestations légales d'Assurance Retraite et de l'Assurance Maladie de base et complémentaire ;
- Les offres de service de l'Assurance Maladie et de l'Assurance Retraite et l'offre de service du Service Social Régional de la CARSAT, en définissant et actualisant, en tant que de besoin, un socle régional d'engagements du Service Social et des principes d'intervention concertée ;
- Les stratégies d'interventions de l'Action Sanitaire et Sociale de l'Assurance Retraite et de l'Assurance Maladie.

**B - Maitriser la gestion des dispositifs spécifiques de protection sociale ou de développement de l'employabilité des seniors**, institués en faveur de catégories d'assurés sociaux se trouvant en situation de :



- ▼ Risques de précarisation ou de désinsertion sociale ou professionnelle ;
- ▼ D'exposition à des risques professionnels spécifiques justifiant notamment un droit à l'Allocation de Cessation Anticipée d'Activité des Travailleurs de l'Amiante (ACAATA).

**C - proposer une offre proactive et globale de service**, afin de favoriser une meilleure compréhension et lisibilité du système de protection sociale et des diverses interventions sociales de proximité, en concertation avec :

- ▼ Les principaux régimes de Sécurité Sociale, et en particulier la Mutualité Sociale Agricole (MSA) et le Régime Social des Indépendants (RSI) ;
- ▼ Les différentes Branches du Régime Général de Sécurité Sociale et en particulier la Branche des Accidents du Travail et des Maladies Professionnelles, et les Caisses d'Allocations Familiales, le cas échéant ;
- ▼ Les caisses et organismes complémentaires d'Assurance Retraite et d'Assurance Maladie, et en particulier les institutions mutualistes.

**D - soutenir des projets innovants de dispositifs cohérents d'accompagnement social des personnes retraitées encore autonomes mais fragilisées socialement**, en privilégiant le partenariat avec les collectivités territoriales, afin d'intégrer l'action sociale de l'Assurance Retraite dans les politiques publiques en recherchant à assurer une certaine cohérence et une bonne complémentarité entre l'action sociale collective et l'action individuelle.

## **II - Contribuer à la qualité de la vie à domicile des personnes retraitées**

### **II.1/ Les 5 objectifs opérationnels sont les suivants :**

**A - Apporter une réponse diversifiée et adaptée aux besoins** des personnes retraitées fragilisées, en partenariat avec les acteurs locaux de l'action gérontologique, et en particulier les Collectivités Territoriales et les différents services d'aide à domicile.

**B - Soutenir les projets d'aménagement et d'adaptation de l'habitat individuel ou collectif** aux enjeux du vieillissement.

**C - Contribuer au libre choix du mode d'habitat et du type de logement** par les personnes retraitées fragilisées souhaitant demeurer dans leur milieu ordinaire de vie, en soutenant le développement de modes d'hébergement ou d'accueil intermédiaires entre le domicile et l'hébergement collectif en institution.

**D - Favoriser la prise en compte des effets du vieillissement par les programmes locaux d'habitat et de développement social** local, afin de favoriser pour les personnes âgées à faibles ressources :

- ▼ Leur vie sociale dans un cadre adapté à leurs besoins,
- ▼ La prévention sociale des accidents de la vie courante ou domestique,
- ▼ Un accès élargi aux nouvelles technologies voire à la domotique.

**E - Développer une stratégie de partenariats diversifiés favorisant un développement social local concerté**, en priorité avec les collectivités territoriales, animatrices naturelles d'espaces de vie sociale, en associant les Centres Sociaux, Socio-culturels, Maisons de quartier et autres structures assimilées, pour favoriser un développement social solidaire entre les personnes âgées elles-mêmes, mais aussi entre les générations, intégrant les attentes et besoins des personnes retraitées.

## II.2/ Les 5 actions prioritaires sont les suivantes :

**A - Structurer les Plans d'Actions Personnalisés (PAP) par « paniers de service »** répondant à des niveaux de fragilités distincts et apportant une Aide face aux Situations d'Incompréhension ou de Rupture (ASIR), ou une Aide à la Sortie d'Hospitalisation (ARDH).

**B - Soutenir les projets tendant à apporter une assistance et un accompagnement ou un soutien social rapide, voire transitoire**, dans l'attente de la stabilisation ou de la consolidation de l'état d'une personne confrontée à une situation d'urgence sociale, afin de faciliter une orientation et une prise en charge par un service ou dispositif adapté à sa situation, en adaptant à cet effet l'appel à projets d'Actions Gérontologiques d'Initiative Locale (AGIL).

**C - Soutenir, au titre de l'action sociale collective, des projets ou programmes de développement de Lieux de Vie Collectifs (LVC), d'amélioration de l'habitat individuel ou collectif, d'adaptation de logements individuels**, afin de diversifier les modes d'habitat offerts aux personnes âgées, en adaptant les appels à projets d'Actions Gérontologiques d'Initiative Locale (AGIL) et de Lieux de Vie Collectifs (LVC) diffusés annuellement par la CARSAT.

**D - Consolider et adapter le partenariat avec les Centres Locaux d'Information et de Coordination (CLIC)**, auxquels la CARSAT Pays de la Loire accorde un soutien institutionnel et financier, depuis leur origine.

**E - Soutenir les démarches locales de coordination des interventions** en collaboration avec les Conseils Généraux et l'Agence Régionale de Santé (ARS), en participant aux dispositifs de :

- ▼ Développement de Méthodes d'Action pour l'Intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'Autonomie (MAIA) ;
- ▼ De parcours de soins des Personnes Âgées en Risque de Perte d'Autonomie (PAERPA), en développant les PAP- ARDH, ou l'ASIR, pour mieux faire face à certaines situations de crise ou de rupture sociale au bénéfice des personnes âgées les plus fragilisées.

## III - Promouvoir des actions de prévention sociale des effets du vieillissement et des risques de perte d'autonomie

### III.1/ Les 4 objectifs opérationnels sont les suivants :

**A - Contribuer au développement et à la professionnalisation d'actions de prévention sociale voire de dépistage** sur l'ensemble du territoire régional, afin de compléter utilement les dispositifs de prévention, d'éducation et d'information sanitaires animés par :

- ▼ L'Agence Régionale de Santé(ARS), dans le cadre du Projet Régional de Santé (PRS) ;



- ▼ Les Caisses Primaires d'Assurance Maladie (CPAM), et les Centres d'Examens de Santé (CES) qu'elles gèrent ou auxquels elles adhèrent ;
- ▼ La Mutualité Sociale Agricole (MSA) et l'Association de Santé, d'Éducation, de Prévention sur les Territoires (ASEPT) fondée par cette Institution avec le Régime Social des Indépendants (RSI).

**B - Proposer une offre collective de prévention, pour favoriser un accès individualisé des personnes retraitées les plus fragilisées socialement** à des actions de prévention sociale dispensées par des opérateurs de référence ou spécialisés, et en particulier l'ASEPT.

**C - Soutenir les aidants de personnes âgées fragilisées ou dépendantes**, en particulier afin de favoriser le « droit au répit » des aidants naturels, familiaux ou sociaux, et professionnels.

**D - Cibler des territoires caractérisés par une précarité marquée, ou des populations à risque de perte d'autonomie ou de vieillissement prématuré**, afin de contribuer à la mise en œuvre locale de parcours attentionnés ou de programmes concertés d'intervention et/ou de prévention sociale, en veillant à promouvoir le développement du lien social et la lutte contre l'isolement des personnes retraitées fragilisées.

### **III.2/ Les 5 actions prioritaires sont les suivantes :**

**A - Consolider le dispositif de prévention sociale dans les territoires** en partenariat avec :

- ▼ Les différents régimes de Sécurité Sociale, en priorité avec la Mutualité Sociale Agricole (MSA) et le Régime Social des Indépendants (RSI), en participant activement aux activités de l'Association Santé, Éducation et Prévention sur les Territoires (ASEPT) ;
- ▼ Les autres Branches du Régime Général de Sécurité Sociale, et en particulier :
  - L'Assurance Maladie, dans le cadre du Plan de « Proximité Autonomie de l'Avancée en Age » (P3A) et du PLANIR défini avec chaque CPAM ;
  - Les Allocations Familiales, afin de favoriser la prise en compte des enjeux du vieillissement et de la solidarité intergénérationnelle dans les projets de développement social local mis en œuvre par les collectivités locales et les centres sociaux, socio-culturels, maisons de quartier et autres structures assimilées dont le projet social agréé par les CAF doit favoriser leur ouverture, leur accessibilité à la population locale en tant que « lieu de proximité à vocation globale, familiale et intergénérationnelle, qui accueille toute la population en veillant à la mixité sociale » ;
  - Les caisses de retraite complémentaires, qui viennent de définir de nouvelles orientations d'action sociale pour la période 2014 à 2018 sur la base des 4 axes suivants, tout à fait compatibles et complémentaires avec celles de la CARSAT :
    - Soutenir le retour à l'emploi des actifs les plus fragiles,

- Développer des actions pour « lutter contre la vulnérabilité liée à l'avancée en âge » dans le cadre de la démarche « Écoute, Conseil, Orientation » (ECO) ou encore en lien avec les centres de prévention « Bien Vieillir »,
  - Aider les aidants familiaux, en proposant des « soutiens psychologiques » ou des « solutions de répit diversifiés »,
  - Accompagner le grand âge en perte d'autonomie, en proposant des « solutions adaptées à la personne dans son lieu de vie ordinaire » en facilitant l'émergence de logements adaptés, et en favorisant « le déploiement de prestations modélisées » par une aide à domicile momentanée ou selon le programme « Bien chez moi », pour favoriser un diagnostic des risques assorti de conseils ;
- ▼ Les structures spécialisées ou de référence pouvant contribuer utilement à la promotion de la qualité de vie à domicile des personnes retraitées et de la prévention sociale des effets du vieillissement et des risques de perte d'autonomie, en prenant notamment appui sur les Centres Sociaux, Socio-culturels, Maisons de quartier et autres structures assimilées.

**B - Contribuer à la diversification et à l'enrichissement de l'activité des acteurs et des divers services prestataires d'aide à domicile**, en mobilisant les ressources institutionnelles de la CARSAT pouvant favoriser le développement du lien social et l'accès des personnes retraitées à des informations et autres conseils de prévention sociale leur permettant de « bien vieillir » dans leur milieu habituel de vie.

**C - Favoriser l'émergence de projets innovants dans des territoires le justifiant, par une offre territorialisée de soutien institutionnel (OTSI)** se traduisant, le cas échéant, par une démarche de conseil et d'appui opérationnel, voire d'ingénierie sociale, pour les territoires. Cette démarche pourra, après concertation avec les collectivités territoriales concernées, se traduire, par exemple, par la proposition de « contrats de territoires », afin d'apporter un soutien adapté à des catégories de populations ciblées ou des bassins de vie marqués par la précarité ou repérés du fait de leur fragilité sociale, et justifiant un engagement pluriannuel de la CARSAT dans le cadre d'une contractualisation d'objectifs et de moyens pour la période 2015 à 2017.

Cette démarche territorialisée de soutien institutionnel a été mise en œuvre en 2014, essentiellement à partir de deux séances de travail à SAUMUR (49), le 23 janvier 2014, auprès de différents partenaires de l'action gérontologique. C'est ainsi que cinq actions diversifiées associent des acteurs tout aussi diversifiés, dans ce territoire identifié comme fragile par la CARSAT, à savoir « le Grand Saumurois ». Cette démarche territorialisée a en effet favorisé l'émergence et la consolidation de plusieurs projets locaux définis par les acteurs de ce bassin de vie pour répondre au mieux aux besoins qu'ils ont identifiés eux-mêmes localement auprès de personnes âgées fragilisées socialement : ces cinq projets ont fait l'objet d'un soutien financier, sachant que deux projets sont significatifs de la capacité des acteurs locaux à développer des initiatives adaptées :



- ▼ le Logement Évolutif pour une Nouvelle Autonomie (LENA), en cours de « montée en charge », qui consiste à proposer un appartement aménagé pour tester et répondre aux besoins de la personne âgée fragilisée en sortie d'hospitalisation ;
- ▼ le service d'assistance et de soutien social rapide et transitoire aux personnes âgées fragiles et isolées confrontées à une situation de risque de rupture sociale, auquel la CARSAT a accordé un soutien financier. Les premiers éléments d'évaluation sont significatifs et intéressants : les porteurs de ce projet ont rapidement fait valoir auprès de la CARSAT que cette action « particulièrement efficace démontre déjà qu'avec de petits moyens on peut bouger les « cloisonnements » existants, « améliorer la qualité de vie de nos aînés, le système global de prise en charge », en signalant que lors de l'assemblée générale de l'association Coordination Autonomie le lundi soir 22 juin 2015, la présentation de ce dispositif a reçu beaucoup d'applaudissements du public : 98 personnes présentes représentant l'ensemble des acteurs...

Ces informations font déjà ressortir l'intérêt social d'un tel dispositif, peu coûteux avec un coût moyen de 450 euros pour une prestation de 18 heures d'intervention sociale d'une durée moyenne de 19 jours, permettant de répondre utilement dans les 24 heures à des personnes âgées fragilisées, dont la moyenne d'âge est de 81 ans, confrontées à une situation de crise gériatrique ou de rupture familiale ou sociale, dans l'attente d'une évaluation à domicile par une assistante sociale de la Coordination Autonomie du Saumurois dans les 3 semaines suivant la mise en place de l'aide d'assistance et de soutien social rapide et transitoire, cette évaluation permettant alors, au vu d'une situation stabilisée, d'orienter la personne concernée vers un dispositif social durable de prise en charge ... Bref, une démarche modeste et pragmatique qui donne satisfaction aux acteurs de terrain et surtout aux personnes bénéficiaires...

#### **D - Soutenir les projets d'action significative sur des déterminants sociaux ou intermédiaires de santé, résultant :**

- ▼ Du cadre ou du mode de vie habituel, facteurs possibles de risques d'accidents de la vie courante ou domestique, ou encore de vieillissement prématuré ;
- ▼ De situations de rupture sociale ou familiale, potentiellement génératrices d'isolement, de solitude, de fragilité ou de vulnérabilité sociale ;
- ▼ D'un statut social comportant un risque de précarisation de nature à générer un vieillissement accéléré ou une perte d'autonomie précoce.

**E - Mettre à la disposition des partenaires institutionnels et des opérateurs des informations et données institutionnelles territorialisées**, en leur offrant l'accès à un Système d'Information Géographique (SIG) institutionnel, complété par des outils de type « open data », afin de favoriser :



- ▼ L'élaboration de diagnostics territoriaux, à partir d'indicateurs ou de facteurs de risques identifiés en termes de précarité ou de fragilité sociale, permettant aux acteurs locaux d'engager des démarches de développement social local pertinentes et efficaces ;
- ▼ Des démarches d'observation partagée permettant aux différentes institutions sociales d'optimiser leurs interventions sociales dans le cadre de stratégies convergentes et/ou concertées, afin de bien observer les besoins sociaux, sans succomber à la mode des observatoires, pour agir à bon escient. En effet, la pauvreté et la précarité ne s'observent pas : elles doivent être combattues sans relâche...

Ces démarches peuvent ainsi se traduire par une participation de la CARSAT à certains Contrats Locaux de Santé (CLS) prévus par les articles L 1434-2 et L 1434-17 du Code de la Santé Publique, et conclus entre l'Agence Régionale de Santé (ARS) et les Collectivités Territoriales, ou encore à certains Contrats de Ville conclus par l'État avec certaines métropoles.

*Telles sont les orientations que la CARSAT Pays-de-la-Loire s'efforcera de déployer pour la période de 2014 à 2017, afin de contribuer à l'adaptation de la société au vieillissement, en donnant une traduction concrète aux orientations institutionnelles pour apporter une contribution significative et pertinente à l'action sociale gérontologique et à la prévention sociale des risques de perte d'autonomie et des effets du vieillissement. En effet, l'allongement de la durée de vie constitue un progrès social qui ne vaut que s'il est partagé par tous, ... et s'il permet non seulement d'ajouter des années à la vie, mais aussi de donner de la vie aux années...*



## Les Observatoires des situations de fragilité

Par Michel NOGUES, Antonin BLANCKAERT, Delphine PACCARD, Olivier SUZANNE



**Michel NOGUES**

Directeur Délégué  
CARSAT Languedoc-Roussillon  
Mission Nationale Coordination CNAMTS/CNAV



**Antonin BLANCKAERT**

Directeur National de l'Action Sociale - CNAV



**Delphine PACCARD**

Responsable du Service Santé Prévention Prospective  
CARSAT Languedoc-Roussillon



**Olivier SUZANNE**

Directeur de la Santé au Travail, des Risques Professionnels et de  
l'Accompagnement Social  
CARSAT Nord-Picardie

L'allongement de la durée de vie et la transition démographique que connaît la France ont conduit l'Assurance Retraite et l'Assurance Maladie à mettre en œuvre une politique de prévention de la perte d'autonomie en direction des retraités. Le phénomène de dépendance concerne environ 10 % d'une classe d'âge, l'enjeu est bien de faire en sorte que cette proportion n'augmente pas, voire qu'elle diminue.

Cette politique de prévention repose sur une approche globale du vieillissement et s'appuie sur des stratégies d'action qui mettent en avant les facteurs protecteurs de la santé et développent l'interaction entre les déterminants individuels, sociaux et environnementaux. Plusieurs champs sont couverts par ces actions : accès aux droits, comportements et modes de vie, lutte contre l'isolement, solitude et précarité, environnement de la personne âgée et en particulier son logement.

La prévention de la perte d'autonomie passe par le repérage précoce de la fragilité. Il s'agit d'identifier les déterminants de la fragilité et d'agir sur ces déterminants. L'évolution progressive de la fragilité vers la perte d'autonomie, quand elle est prise en compte suffisamment en amont, est en effet réversible.



De façon conjointe et coordonnée la CNAMTS et la CNAV ont suscité la mise en place au niveau régional d'Observatoires des situations de fragilité ; ceux-ci sont chargés de repérer les risques de fragilité des retraités sur le plan de la santé et/ou de l'environnement social pour mieux adapter les offres de services aux besoins de ces personnes.

Les Observatoires, présents dans chaque région au sein des Caisses d'Assurance Retraite et de Santé au Travail (CARSAT), ciblent et analysent à partir des données « retraite » et « maladie » les facteurs de fragilité pour anticiper le risque potentiel de rupture et/ou de dégradation de l'état de santé et d'autonomie des seniors.

Dans le cadre d'un plan national dit « Proximité Autonomie », l'Assurance Maladie et l'Assurance Retraite suscitent la mise en œuvre d'étroites collaborations entre les différents organismes de leur réseau (Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail, Caisses primaires, Service médical, Centres d'examen de santé, ...) afin de proposer des logiques de parcours attentionnés en faveur des populations à risque de fragilité.

Les Caisses « Maladie » et « Retraite » repèrent ainsi les pré-retraités et retraités à risque de fragilité au vu de leur situation économique (minimum vieillesse, exonération de la contribution sociale généralisée, personnes antérieurement au chômage, bénéficiaires du revenu de solidarité active, de l'allocation adulte handicapé ou inaptés), sociale (veuvage), professionnelle (salariés d'entreprises à forte sinistralité) et/ou liée au parcours de soins (absence de médecin traitant, de complémentaire santé, non recours aux soins). Des offres de service sont proposées aux seniors concernés. Celles-ci sont bien évidemment de nature différente selon les critères de fragilité retenus et sont centrés principalement, soit sur l'accès aux droits, soit sur la prévention en santé sociale.

Sont également établis des diagnostics territoriaux régionaux et infrarégionaux. Ceux-ci visent à orienter les politiques publiques de préservation de l'autonomie des personnes âgées. Ils permettent d'identifier des zones géographiques prioritaires et ainsi de cibler territorialement les offres de services proposées. La nature de ces offres et les modalités de mise en œuvre peuvent privilégier l'approche individuelle ou collective selon le contexte observé.

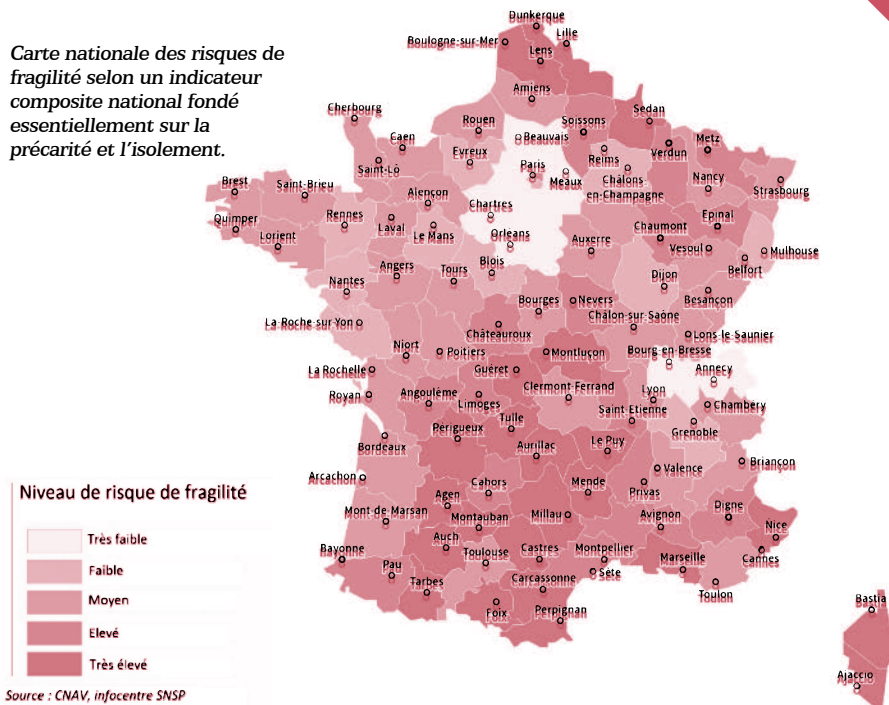
Les données territorialisées sont issues de requêtes nationales labellisées, élaborées par la Caisse Nationale de l'Assurance Maladie et la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse. Elles sont en accès libre et consultables à partir des sites internet des CARSAT<sup>1</sup>. Sont également intégrées des données sur les offres de service conduites ou financées par les CARSAT et les CPAM.

Sont élaborés à partir des facteurs de risque, à l'instar de l'exonération de la CSG ou de la situation de veuvage, des indicateurs composites mettant en exergue au niveau de chaque région un diagnostic territorial de la fragilité sociale des retraités.

---

1 [www.observatoiredesfragilites.fr](http://www.observatoiredesfragilites.fr) et [www.observatoires-fragilites-grand-sud.fr](http://www.observatoires-fragilites-grand-sud.fr)

**Carte nationale des risques de fragilité selon un indicateur composite national fondé essentiellement sur la précarité et l'isolement.**



Source : CNAV, infocentre SNSP

Sur les territoires identifiés comme prioritaires par les Observatoires, les CARSAT mènent des actions partenariales de lutte contre l'isolement et d'incitation à la participation sociale des retraités. Dans ce contexte est promu l'émergence de programmes locaux de prévention, d'ateliers collectifs ou d'appels à projets pour le « bien-vieillir » portant sur une grande variété de thématiques (activité physique adaptée, prévention des chutes, nutrition, stimulation cognitive...).

Parmi les 390 384 personnes à risque de fragilité repérées au niveau national en 2014 via les Observatoires régionaux des situations de fragilité, 119 100 ont été invitées par les CARSAT à bénéficier d'une offre de service ou d'une action collective de prévention, adaptée à leurs besoins.

En 2014, 1 281 cantons ont été identifiés à risque de fragilité, dont plus de 40 % ont été couverts par au moins une action. Ainsi, plus de 1 660 actions collectives de prévention ont été organisées avec un ciblage territorial.

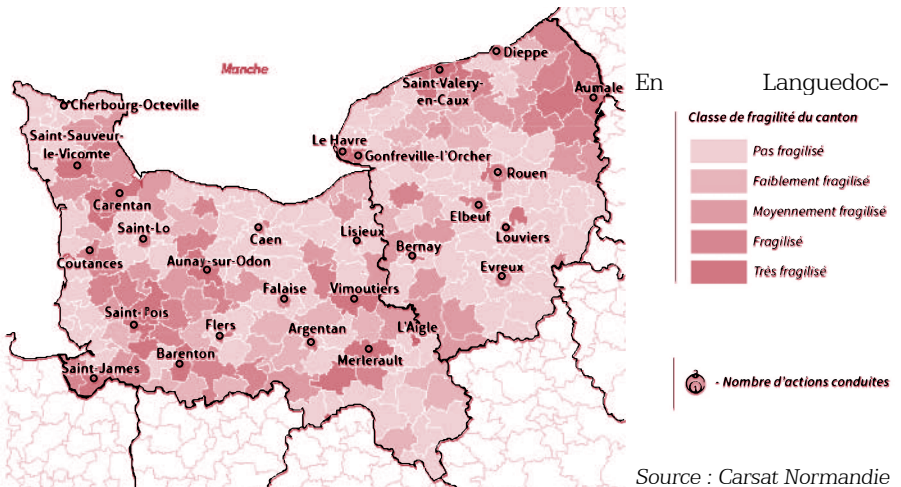
Les CARSAT mènent en région, en inter-régime et en lien avec de nombreux partenaires implantés sur les territoires (centres sociaux notamment...) des actions diverses en direction des publics fragilisés qui peuvent être synthétisées ainsi :

- ▾ actions collectives de prévention, avec la mise en place de conférences et d'ateliers (mémoire, équilibre, nutrition, habitat et précarité énergétique...) qui ont pour objectif d'informer et de faire prendre conscience des comportements à adopter pour le bien vieillir ; celles-ci permettent aux organismes de sécurité sociale de faire connaître leur offre de service et d'orienter les personnes retraitées en fonction de leurs besoins ;

- ▼ actions collectives pour maintenir le lien social et éviter l'isolement des personnes repérées à risque de fragilité ;
- ▼ actions ciblées et offres de service dédiées, dans une logique de parcours attentionné, pour accompagner ponctuellement les assurés lors de la survenance d'une difficulté de nature à affecter leur autonomie : perte d'un proche, retraités immigrés vivant en foyer, passage à la retraite pour les personnes en situation de fragilité économique et sociale...

La CARSAT Normandie a élaboré un indicateur composite constitué d'une pondération des indicateurs suivants afin de définir un territoire fragile financièrement : proportion de retraités bénéficiaires de l'ASPA, proportion de retraités bénéficiaires d'une pension de réversion, proportion de retraités exonérés de la CSG, montant moyen des retraites et pensions. Cet indicateur a permis de repérer 66 cantons fragiles ou très fragiles financièrement (Haute et Basse Normandie). Le service social et les services retraite de la CARSAT se sont appuyés sur ces données pour l'organisation des seize actions d'information sur le thème du passage à la retraite (figure 2). Lors de ces rencontres des publics bénéficiaires de minima sociaux (revenu de solidarité active, allocation de solidarité spécifique, allocation adulte handicapé, fonds spécial invalidité, âgés de 58 à 60 ans) sont abordés l'accès aux droits retraite et l'accès aux soins. À l'issue de ces réunions sont proposés : un rendez-vous avec un conseiller retraite, un rendez-vous avec une assistante sociale, un examen de santé.

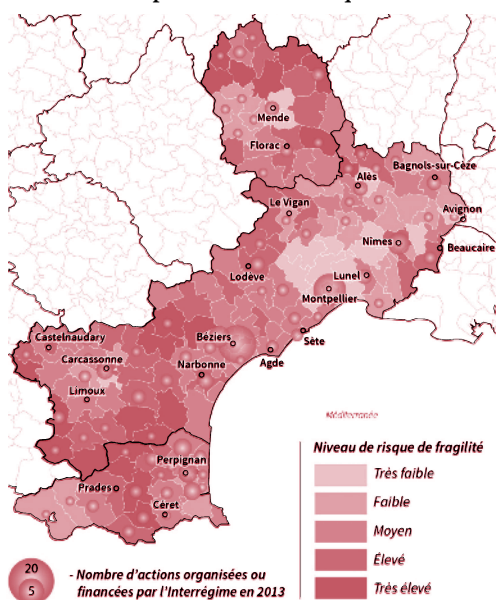
**Figure 2 – Carte de la région Normandie identifiant les cantons à risque de fragilité et les actions d'accès aux droits et aux soins conduites**



Roussillon, au travers de l'indicateur composite de la fragilité sociale des territoires une typologie a été établie à partir des données « retraite » de l'inter-régime (MSA-RSI-CARSAT) pour les seniors de 55 à 79 ans. 62 cantons-ville ont été identifiés comme étant à risque de fragilité « élevé » ou « très élevé » (figure 3).

Situés dans les zones rurales du piémont languedocien et les grandes villes, ils forment une dorsale regroupant plus d'un tiers des territoires et 44,8 % des retraités fragilisés de la région. Un appel à projets est lancé annuellement en région pour mettre en place des actions de prévention des risques liés au vieillissement, destinées aux publics les plus fragiles. Il est lancé par les caisses de retraite des principaux régimes (général, agricole, indépendants, agents des collectivités locales), les caisses de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO) et, à partir de 2014, l'Agence régionale de santé. Au total, ce sont 28 238 retraités repérés à risque de fragilité qui ont été invités par la CARSAT-Languedoc-Roussillon à participer à une action de prévention.

**Figure 3 – Carte de la région Languedoc-Roussillon identifiant les cantons à risque de fragilité et les actions de prévention des risques du vieillissement, conduites ou financées par l'Inter-régime**



La préoccupation partagée de prévenir les difficultés des assurés le plus en amont possible en facilitant notamment l'accès aux droits et aux soins conduit logiquement à l'élargissement des Observatoires des situations de fragilité aux autres régimes de retraite et d'assurance maladie. Ainsi progressivement dès 2015 les données nationales MSA et RSI seront intégrées. En outre et d'ores et déjà est étudiée la possibilité de rapprochement avec les données traitées au sein du système d'information de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) afin d'avoir une cartographie la plus complète possible de la situation des seniors au regard des risques de fragilité.

En conclusion, il doit être souligné que dans la mesure où la fragilité des individus est rarement fondée sur une caractéristique unique mais dépend de critères multiples, l'idée de procéder à des croisements de données individuelles est potentiellement féconde. Ainsi elle permet de mieux

Source : Inter-régime (MSA, RSI, CNAV).  
Bases de données des retraités de 55 à 79 ans

mobiliser les moyens des organismes de sécurité sociale en faveur des seniors potentiellement en rupture de résilience, c'est à dire à faible capacité de rebondir pour faire face à des difficultés de santé et/ou d'environnement social. À titre d'exemple, on peut citer le croisement entre un critère de faible ressource et l'absence de recours aux soins sur une certaine durée qui permet d'identifier des assurés auxquels est proposée une offre d'accompagnement et d'orientation vers un bilan de santé.

Depuis de nombreuses années les politiques publiques sont territorialisées dans de nombreux domaines et ce, dans un souci d'efficacité. Les observatoires des situations de fragilité pour leur part, en apportant des données sur les facteurs de risque des effets du vieillissement permettent de conduire des actions de prévention adaptées, nettement en amont de la perte d'autonomie en privilégiant le « bien vieillir » et en proposant des accompagnements personnalisés en fonction du ou des besoins repérés.





# Le Guichet concerté dans le cadre de l'Institut Régional du Vieillissement

Par Michel NOGUES, Valérie BRUGUIERE, Anne BOSC, Sonia WATTIER, Jean-Claude REUZEAU



**Michel NOGUES**

Directeur Délégué  
CARSAT Languedoc-Roussillon  
Mission Nationale Coordination CNAMTS/CNAV



**Valérie BRUGUIERE**

Responsable Projet Seniors  
CARSAT Languedoc-Roussillon



**Anne BOSC**

Prévention Santé  
CARSAT Languedoc-Roussillon



**Sonia WATTIER**

Responsable de l'Espace Seniors  
CARSAT Languedoc-Roussillon



**Jean-Claude REUZEAU**


Directeur  
CARSAT Languedoc-Roussillon

## I- Préambule

L'avancée en âge engendre des facteurs de risque prédisposant à des situations de détresse qui s'expriment tant sur le plan social que dans le champ de la santé.

Le repérage précoce des facteurs de fragilité et/ou de vulnérabilité doit permettre de promouvoir l'autonomie des personnes en réduisant le risque de dépendance par une intervention ciblée et adaptée.

Ceci implique une étroite coordination des actions de l'Assurance Maladie et de l'Assurance Retraite, chacune des branches ayant pour vocation à engager des offres de services attentionnées



---

auprès des assurés visant à prévenir les risques de fragilité causés, soit par la maladie, soit par un environnement social inadapté.

À cet égard, les Directions des deux caisses nationales ont manifesté le souhait, commun, de renforcer leur dynamique partenariale et de coordination.

### **I.1/ Une dynamique partenariale CNAMTS et CNAV**

La Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS) et la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV) ont formalisé dans leurs conventions d'objectifs et de gestion respectives des orientations communes en matière de prévention de la perte d'autonomie par la mise en place d'un plan national dit « Plan Proximité Autonomie de l'Avancée en Âge » (2P3A).

Il contribue à l'objectif de préservation de l'autonomie dans l'avancée en âge, et prend en compte les situations de fragilité dans le domaine social et dans le champ de la santé des personnes proches de la retraite ou déjà retraités. En ce sens, c'est bien la globalité de l'approche qui constitue le vecteur essentiel de l'accompagnement à engager auprès de ces seniors.

Sur le champ de l'accompagnement des assurés en difficulté, un Institut Régional du Vieillissement (IRV) a été créé par la CARSAT du Languedoc-Roussillon. Il positionne ainsi la CARSAT au sein d'une communauté représentative de l'environnement institutionnel et partenarial régional développant des actions en faveur des assurés sociaux retraités en situation de fragilité.

### **I.2/ L'Institut Régional du Vieillissement**

L'Institut Régional du Vieillissement (IRV) vise entre autre à fédérer et à regrouper, au sein d'une même unité, différentes activités dispensées par les services de la CARSAT, l'objectif étant la coordination et la création de parcours attentionnés en faveur de la population concernée.

Sur un plan formel, l'IRV est porteur des actions à déployer en région au titre du Plan Proximité Autonomie de l'Avancée en Âge promu conjointement, par la CNAMTS et la CNAV.

Sur l'aspect opérationnel, l'IRV regroupe différents pôles : « Observation », « Labellisation et Évaluation », « Recherche », « Études et Expérimentations », accueil dans le cadre du concept de « guichet concerté ».

Pour ce dernier pôle, il s'agit de proposer une offre de service coordonnée et adaptée aux personnes repérées en risque de fragilité. Cette offre de service se déploie à plusieurs niveaux après la phase de repérage : accueil, analyse de situation de la personne au regard des risques de fragilité, conseils, accompagnement, orientation, suivi et évaluation du parcours.

Une expérimentation est en cours depuis le mois de juin 2014. Elle concerne les seniors en risque de fragilité résidant sur l'Hérault.

L'enjeu est d'accroître le recours aux dispositifs existants sur les champs de l'accès aux droits, aux soins, de la prévention, du maintien à domicile et ce, plus particulièrement pour les seniors identifiés comme prioritaires par l'Observatoire des situations de fragilité.

Le guichet concerté permet, grâce à une collaboration intra et inter-régime, à ces assurés sociaux de bénéficier d'un parcours attentionné qui est positionné, essentiellement, dans le domaine de la prévention en santé sociale.

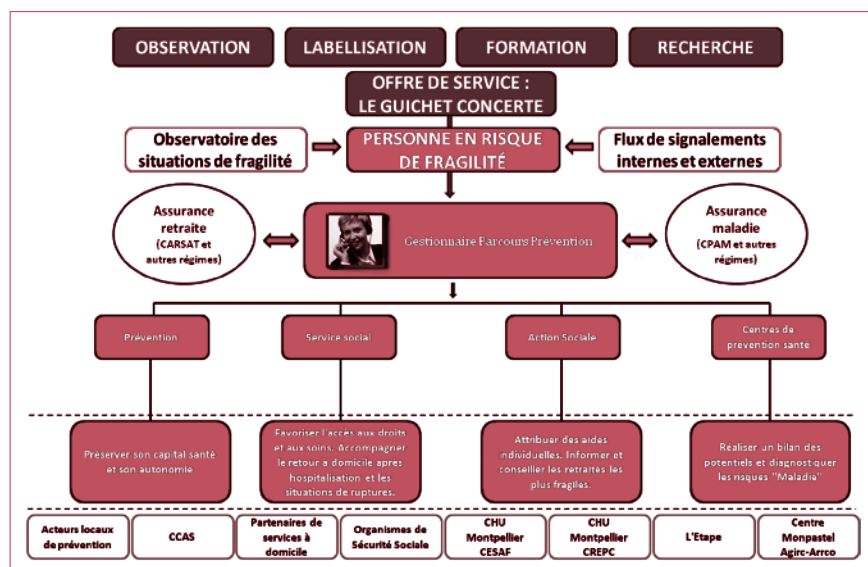
Une évaluation de la situation de chaque senior est réalisée par un gestionnaire en prévention de la CARSAT. Les seniors, en situation de fragilité, sont ensuite orientés vers les professionnels les plus adaptés au regard de leur situation. Il s'agit, d'une part, de les informer sur leurs droits et sur les dispositifs existants et d'autre part, de les orienter dans leurs démarches.

Une phase test est planifiée depuis le mois de juin 2014 auprès d'un échantillon de seniors, âgés de 58 à 66 ans, en risque de fragilité, résidant sur l'Hérault.

Le gestionnaire en prévention s'appuie sur une grille de conduite d'entretien afin d'identifier de façon précise les besoins de ces seniors et, in fine, les orienter vers les services compétents en intra ou en inter-régime, à savoir : le service social, l'action sociale, le service retraite, l'Assurance Maladie, la CAF et, en tant que de besoin, vers les partenaires de l'IRV.

L'IRV offre, ainsi, une nouvelle approche de la démarche de prévention des effets du vieillissement permettant d'appréhender les réponses qui pourraient être apportées par rapport aux risques de fragilité perçus, tout en conservant une dimension globale au regard de la problématique essentielle de la préservation de l'autonomie.

Le schéma repris ci-dessous présente le guichet concerté de l'Institut Régional du Vieillissement.



Ces entretiens ont permis de mettre en évidence que parmi cette population en risque de fragilité (précarité essentiellement), 95% bénéficient de l'APL, 15% signalent être insatisfaits de leur logement (insécurité, bruit, vétusté, éloignement des professionnels de santé) et rares sont ceux qui sont propriétaires (2%). 82% bénéficient de la CMU ou de l'ACS. 2% sont sans couverture santé complémentaire, parce qu'ils bénéficient d'une exonération du ticket modérateur au titre d'une Affection de Longue Durée (ALD) reconnue. Ces derniers pensent, à tort, être exonérés de l'ensemble des soins y compris ceux n'étant pas en lien avec l'ALD.

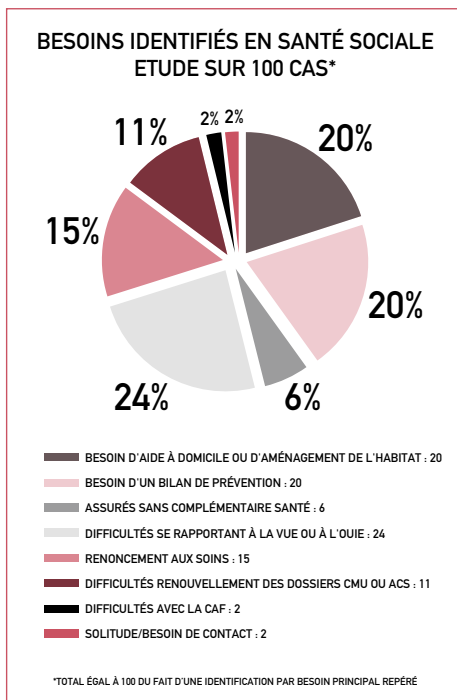
Le bilan met également en exergue que ce public n'accède pas aux droits face aux difficultés qu'ils rencontrent avec les démarches administratives ou par méconnaissance des prestations (ASPA, AAH, CMU, ACS...).

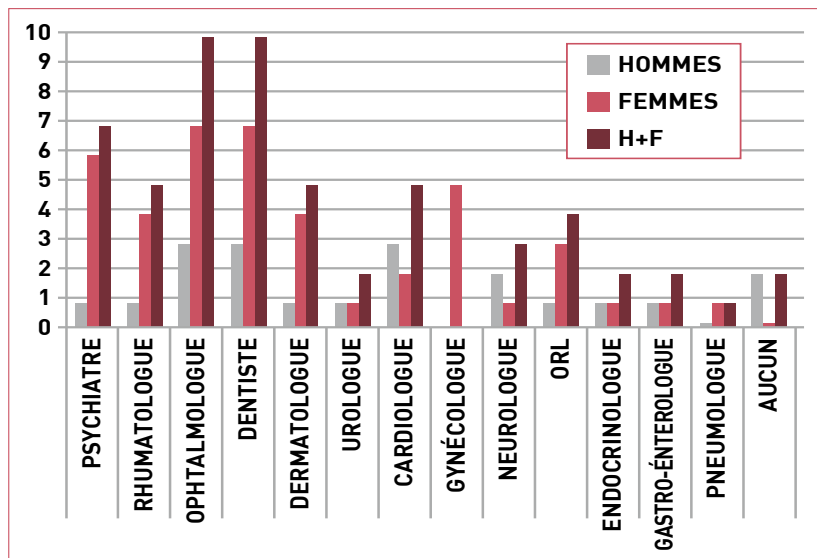
À noter que les hommes sont plus souvent isolés sur le plan familial que les femmes : 66,7 % des hommes vivent seuls et 50 % n'ont pas d'enfants. A contrario, 77,8 % des femmes vivent seules mais ont toutes des enfants.

Sur le plan médical, 70 % déclarent être suivis régulièrement par leur médecin traitant. Cependant, rares sont ceux l'étant sur le plan visuel ou auditif, 24 % reconnaissent avoir des difficultés à voir ou entendre. Par ailleurs, 15 % ont dû renoncer à des soins dentaires ou optiques au regard des coûts élevés de ces derniers (prothèses dentaires, lunettes), non pris en charge par l'Assurance Maladie ou les complémentaires.

Au-delà de ce déclaratif, les retours des professionnels de santé font ressortir que sur le plan médical, le nombre moyen de médicaments est de 4,3 tous sexes confondus.

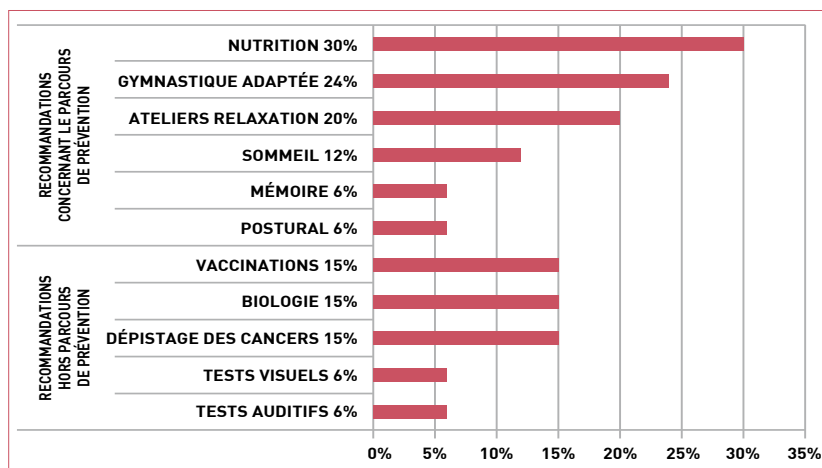
Des particularités sont à noter pour les femmes qui sont plus « médiquées » que les hommes (3,8 pour les hommes contre 4,6 pour les femmes), ont plus de suivis spécialisés que les hommes (3 pour les hommes contre 4,8 pour les femmes) et enfin, sont 4 fois plus suivies par un psychiatre que les hommes.





Sur cette étude relative aux cent premiers cas de l'offre de service du guichet concerté, il est à noter que les recommandations sont médicales mais concernent également des ateliers de prévention.

Nature des recommandations et des orientations sur 100 cas



(Total supérieur à 100 en raison d'orientations multiples)

Le dispositif ainsi établi à partir des risques de fragilité montre à l'évidence l'intérêt de situer la démarche préventive le plus en amont possible. Les effets de vieillissement supposent la mise en œuvre d'actions adaptées et surtout une approche globale des sujets dans leur environnement.



# 5

## BIBLIOGRAPHIE ET NOTES DE LECTURE

portance de ces données, plus en particulier, il paraît être intéressant de préciser, il s'agit de la qualification de la petite enfance et des savoirs qui y sont associés. Car il peut revenir à la petite enfance au moins deux fois : une fois en tant que enfants (pour leur socialisation) et une fois en tant que du travail ? la petite enfance, en gros, par les soins qu'elle apporte (maternelle) a-t-elle ses propres savoirs ? la question posée est de la question posée est de savoir si elle (la petite enfance) finance-t-elle ses propres savoirs ? on se-t-on des prestations de services ? on se-t-on un tel sujet de la petite enfance, de ses observations, de ses pratiques, de ses savoirs, d'abondance que l'on peut en tirer comme d'investigation ? C'est peu dire que la petite enfance doit être toujours convoquée dans les multiples rapports.





# Bibliographie

Les ouvrages notés en rouge ont été sélectionnés pour le Prix EN3S 2016

**Assurés, entreprises, opérateurs, État tous acteurs de la protection sociale de demain** / Institut de la protection sociale – Lyon : IPS, 2014 – 92 p.

**Ce modèle social que le monde ne nous envie plus** / Jean-Olivier HAIRAULT – Paris : Albin Michel, 2015 – 167 p.  
ISBN : 978-2-226-31274-7

**De l'accident du travail à la maladie : la métamorphose du risque professionnel : enjeux et perspectives** / Morane KEIM-BAGOT – Paris : Dalloz-Sirey, 2015 – 598 p.  
ISBN : 978-2-247-15156-1

**Défi autonomie 100% seniors : 8<sup>ème</sup> Colloque 8-9 décembre 2014** / CPPDOS, EN3S – L'Essor Loire Isère Rhône, 2015 – 252 p.

**Faut-il suivre le modèle allemand ?** / Christophe BLOT, Odile CHAGNY, Sabine LE BAYON – Paris : La Documentation française, 2015 – 162 p.  
ISBN : 978-2-11-009928-0

**Gouvernance par les nombres** / d'Alain SUPIOT. Éditions Fayard, Coll. Poids et mesures du monde. 2015. 512 p.  
ISBN : 978-2 213681-09-2

**Inégalités d'accès aux soins : acteurs de santé et territoires** / Joy Raynaud – Paris : Economica, 2015 – 184 p.  
ISBN : 978-2-7178-6795-4

**Introduction à l'économie de la santé** / Valérie FARGEON – Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2014 – 128 p.  
ISBN : 978-2-7061-2135-7

**L'économie des inégalités** / Thomas PIKETTY – Paris : la Découverte, 2015 – 126 p.  
ISBN : 978-2-7071-8567-9

**L'encadrement des retraites chapeau** / Jean-Michel CHARPIN, Damien IENTILE, Nicolas LE RU, Nathanaël ABECERA, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales – Paris : Inspection générale des finances, 2015 – 176 p.



**La contribution du droit européen au droit de la protection sociale complémentaire** / Mickaël D'ALLENDE – Paris : Lexis Nexis/Litec, 2015 – 325 p.  
ISBN : 978-2-7110-2292-2

**La crise de la protection sociale en Europe : adaptation ou refondation** / dir. Pascale TURQUET – Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2015 – 137 p.  
ISBN : 978-2-7535-3606-7

**La fin de notre système de santé ? : Le trou de la sécu fait aussi des heureux** / Jean-Paul HAMON, Daniel ROSENZWEG – Paris : Albin Michel, 2015 – 199 p.  
ISBN : 978-2-226-31280-8

**La fin des préretraites et européanisation des politiques de retraite en France et en Allemagne** / de Lou MANDIN. Éditions L'Harmattan. Coll. Logiques politiques. 2015. 424 p.  
ISBN : 978-2 343013-31-2

**La protection sociale en 170 questions : droits, prestations, bénéficiaires** / Jean-Pierre CAVAILLÉ – Le Mans : Gereso (éditions), 2015 – 216 p.  
ISBN : 978-2-35953-254-8

**La réforme des systèmes de santé** / Bruno Palier – Paris : PUF, 2015 – 127 p.  
ISBN : 978-2-13-063515-4

**La sécurité sociale son histoire à travers les textes : les régimes spéciaux de sécurité sociale tome VII** / Thierry TAURAN, Comité d'histoire de la sécurité sociale – Paris : Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 2015 – 539 p.  
ISBN : 978-2-905882-89-9

**La solidarité : enquête sur un principe juridique** / sous la direction de Alain SUPLOT, avec Gilbert ACHCAR, Mohammad Ali AMIR-MOEZZI, Anne CHENG... [et al.] – Paris : O. Jacob, 2015 – 355 p.  
ISBN : 978-2-7381-3143-0

**Le monde cannibale : le défi démographique de 2065** / Philippe ROLLANDIN – Paris : L'Harmattan, 2015 – 195 p.  
ISBN : 978-2-343-05352-3

**Le travail à l'assurance maladie : du projet politique au projet gestionnaire** / Dir. Sacha LEDUC, Jorge MUÑOZ – Rennes : PU Rennes, 2015 – 192 p.  
ISBN : 978-2-7535-3994-5

**Les coûts de la gestion de l'assurance maladie** / Boris RAVIGNON, Arnaud LAURENTY, François AUVIGNE, Virginie CAYRE, Caroline GARDETTE, Xavier CHASTEL. Inspection générale des affaires sociales ; FRANCE. Inspection générale des finances – Paris : Inspection générale des affaires sociales, 2013 – 386 p.

**Les espaces de solidarité : La famille, l'État, l'Europe et le monde** / Dir. Burt KASPARIAN  
 – Rennes : PU Rennes, 2015.  
 ISBN : 978-2-7535-4055-2

**Les inaudibles : sociologie politique des précaires** / sous la direction de Céline BRACONNIER, Nonna MAYER – Paris : Presses de Sciences Po, 2015 – 291 p.  
 ISBN : 978-2-7246-1695-8

**Patients, réveillez-vous ! : La transformation de l'hôpital entre les mains du patient** / Filippo MONTELEONE – Nouveaux débats publics, 2015 – 228 p.  
 ISBN : 978-2-916962-66-5

**Politique de santé : réussir le changement** / de Frédéric Bizard. Éditions Dunod, Coll. Santé Social. 2015. 256 p.  
 ISBN : 978-2-100730-84-1

**Quelle santé pour demain ? : Quand le numérique bouleverse la médecine** / sous la direction de Jacques MARCEAU, avec les contributions de M. BARTH, D. LEGENDRE, J. BONTE [et al.] Coordination éditoriale, Nathalie CATTOIRE-DESMASSIAS - Paris : Gallimard, 2014 – 204 p.  
 ISBN : 978-2-07-255238-0

**Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale** / Haut Conseil du financement de la protection sociale – Paris : HCFPS, 2014

**Refonder le système de protection sociale – pour une nouvelle génération de droits sociaux** / de Bernard GAZIER, Bruno PALIER et Hélène PÉRIVIER. Éditions Les presses de Sciences Po, collection nouveaux débats. 2015. 220 p.  
 ISBN : 978-2-724616-25-5

**Retraite et vieillissement : intervention publique et action sociale** / Elsa GUILLALOT, Annie MOLLIER, Dominique MANSANTI, sous la direction de Catherine GUCHER – Paris : Dunod, 2015 – 211 p.  
 ISBN : 978-2-10-070951-9

**Santé à la une** / Pascale MANSIER, Cécile MAEDEL, Claire SÉCAIL – Paris : Nouveau monde, 2015 – 249 p.  
 ISBN : 978-2-36942-088-0

**Santé en France : problèmes et politiques** / Stéphane LE BOULIER, Éric JOUGLA, Renée POMARÈDE, Anne TALLEC – Paris : La Documentation française, 2015 – 175 p.  
 ISBN : 978-2-11-009981-5



## Note de lecture : la faillite de la pensée managériale

Par **Matthieu COUTELLIER**, Responsable de pôles à la Caf de l'Isère



**François DUPUY, la faillite de la pensée managériale. Éditions du Seuil. 2015, 233 pages. 20 €**

Apprendre à bien penser pour bien manager, ainsi pourrait se résumer l'ambition que nourrit l'auteur avec cet ouvrage. Car autant prévenir tout de suite ses heureux lecteurs, voilà un essai à même de renforcer leurs capacités d'analyse et de recul dans leur vie professionnelle. Après un premier tome remarqué (*Lost in management*, 2011) démontrant les impasses des modes de management fondés sur la coercition et les procédures, François DUPUY signe un second volume sur les raisons qui conduisent dirigeants et managers à privilégier de « mauvaises » solutions fondées sur des raisonnements incomplets et erronés. Sociologue, professeur, consultant depuis 40 ans pour les plus grandes entreprises ou pour l'Administration, l'auteur est un fin connaisseur des organisations. On lui doit l'écriture de nombreux textes dont notamment la Sociologie de l'Administration française écrit en 1983 avec JC. THOENIG ou encore plus récemment la Sociologie du changement en 2005 dans lequel beaucoup d'idées reprises ici sont déjà développées.

La démonstration du livre est la suivante : par faillite de la pensée managériale, il faut entendre la propension des managers et des dirigeants en particulier (mais de tous en général pourrait-on ajouter) à la « paresse intellectuelle », c'est-à-dire à l'adoption de raisonnements qui ont l'apparence du bon sens, de l'opinion évidente, de la solution rationnelle par excellence, mais qui méconnaissent la réalité, systémique et complexe de l'organisation. S'y ajoute un mal français, celui de la difficulté des élites à admettre qu'il n'y a pas que des solutions (en l'espèce leur solution) mais aussi des problèmes, qu'il faut en l'occurrence bien identifier et surtout distinguer des symptômes. Le ton est incisif, les propos sont illustrés par de nombreux exemples tirés de l'expérience de l'auteur et articulés autour de huit chapitres.

Dans un premier temps François DUPUY détaille les confusions les plus flagrantes faites par les dirigeants, notamment celle entre structure et organisation, ou encore celle entre pouvoir et hiérarchie. La première est un cas d'école : le dirigeant croit sans cesse agir sur l'organisation en modifiant l'organigramme, les règles et procédures, les fonctions et responsables, mais il est toujours déçu de constater a posteriori que ce qu'il avait escompté ne s'est pas produit. C'est qu'il agit en réalité sur la structure, laquelle n'a que peu d'influence sur le fonctionnement réel de l'entreprise. Pour modifier une organisation, ce n'est pas de procédures dont il a besoin (pour s'en convaincre, rien de telle qu'une bonne grève du zèle), mais d'une connaissance élaborée de la réalité du système, c'est-à-dire des interdépendances et des intérêts des acteurs.

La deuxième confusion est également classique dans les organisations où la croyance demeure dans le fait que c'est la hiérarchie qui détient le pouvoir. Une petite révision des apports de la sociologie des organisations permet de se rappeler qu'il n'en est rien et qu'il ne suffit pas de donner un titre au chef de projet pour qu'il ait le pouvoir réel de changer les choses. Et



l'auteur d'insister sur la manie des dirigeants de déléguer la résolution d'un dysfonctionnement à une personne puis, à force d'échecs, d'en appeler au concept flou de leadership pour compenser les failles de leur organisation. Ils devraient davantage, selon lui, se pencher sur les moyens du succès que sur les fins ainsi que se fixer des objectifs atteignables.

L'ouvrage s'attache ensuite à décrire certaines erreurs de raisonnement commises par les managers. La question de l'intérêt général dans l'entreprise par exemple, invoqué inlassablement, ne se résume pas à une vision unique et rationnelle considérée comme la meilleure, mais est constitué en réalité d'intérêts divergents des acteurs que le manager se doit de réguler. Au contraire de l'opinion communément admise, les acteurs font ce qu'ils font parce qu'ils sont intelligents et non parce qu'ils ne comprendraient pas un prétendu intérêt général. La notion de rationalité limitée des acteurs (recherche de la première solution acceptable, ici et maintenant) développée par Herbert SIMON contredit ainsi la rationalité unique (il n'y a que cette solution) des dirigeants. Voilà donc l'une des clés dévoilée à l'incompréhension du responsable qui se demande pourquoi ses subordonnés ne font pas ce qui est dit ou écrit dans le processus. Dans ce contexte, affirmer haut et fort le respect de certaines valeurs est un exercice vain, quand il n'est pas contreproductif. Parmi les nombreux exemples qui illustrent ce propos, citons le cas du grave conflit social avec les routiers provoqué par la mise en place du permis à point en 1992, censé paradoxalement sécuriser la circulation automobile. Une étude plus approfondie montre que dans la relation d'extrême dépendance et de concurrence de cette profession, enfreindre le code de la route n'est pas la simple résultante d'une volonté délibérée des acteurs, mais aussi leur seule marge de manœuvre et d'autonomie.

Progressons encore dans le raisonnement: les dirigeants fondent la difficulté à obtenir les comportements souhaités sur des croyances communes : l'inertie de l'organisation, la peur du changement, la complexité du terrain, l'attitude des subordonnés... Souvent, le diagnostic posé n'est pas bon, comme dans cette grande entreprise de transport où les contrôleurs se dérobaient face aux clients en cas d'incident de la circulation. La direction attribuait cette attitude à un problème comportemental auquel il fallait répondre par de la formation alors que le problème résultait de la rétention des informations pertinentes par d'autres acteurs.

Pour pallier à ces difficultés, la tendance contemporaine (par un paradoxal retour aux sources de la bureaucratie) est de multiplier les procédures et règles de contrôle, accentuant la défiance (tome 1 *Lost in management*). François DUPUY prône plutôt un management basé sur la confiance et sur des notions de règles du jeu et de simplicité. Mais attention, il ne suffit pas d'en appeler à ces notions pour réussir, la confiance (tout comme la coopération) suppose une stratégie élaborée qui devra dégager de nouveaux équilibres de pouvoir et d'autonomie, consentis et favorisés, entre les acteurs. Le dirigeant se doit de favoriser les conditions permettant la diffusion de comportements souhaités, qu'il devra identifier et promouvoir en

s'appuyant sur des leviers issus de la connaissance élaborée de son organisation. Changer une organisation devient ainsi plus complexe qu'un simple changement d'organigramme.

Enfin pour terminer, l'ouvrage reproche aux business schools et aux grands cabinets de conseils d'être les complices et les promoteurs de ces raisonnements faciles. Après avoir décrit les relations bien codées entre ces acteurs et le monde de l'entreprise, François DUPUY, lui-même consultant et enseignant, montre que leurs intérêts sont incompatibles avec des diagnostics issus des sciences sociales (qui coûteraient trop cher et feraient une place trop grande à l'incertitude pour le client) ou avec des solutions tournées vers l'innovation (les professeurs des écoles sont jugés par leurs pairs et non par le marché).

Certains reprocheront à l'ouvrage son ton excessivement critique et donneur de leçon, mais on ne pourra s'empêcher de penser qu'il appuie là où cela fait mal. Il ne s'agit pas d'un simple essai, tout ce qui est dit est systématiquement illustré et issu de la pratique. Les idées ne sont certes pas nouvelles mais l'auteur a choisi de les présenter ici avec un style plus polémique visant à retenir l'attention.

Ce livre est une porte ouverte pour ceux qui le liront. Comme tout ce qui ramène à la clairvoyance et à l'hydratation, il est à consommer sans modération.

## Note de lecture : Good Times. Bad Times. The Welfare Myth of Them and Us

Par Julien DAMON, Conseiller scientifique de l'EN3S



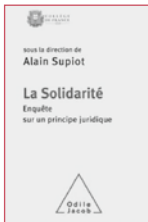
**John HILLS, Good Times. Bad Times. The Welfare Myth of Them and Us, Policy Press, 2015, 334 pages, 19,31 euros.**

Le welfare, c'est les autres. Les contribuables travailleurs d'un côté, les bénéficiaires dépendants de l'autre. Rien n'est pourtant moins vrai. Et John HILLS de s'attaquer à cette croyance ancrée qui met en péril l'État-providence. Celui-ci ne profite pas qu'à une partie particulière de la population. S'appuyant sur sa large connaissance de la protection sociale anglaise, HILLS se fait pédagogue en analysant deux cas types : l'évolution depuis le milieu des années 1950 de deux familles, l'une aisée, l'autre à l'existence bien plus heurtée. Par les couples de vignettes illustratives et par la reprise d'une multitude d'études, on entre concrètement dans les 489 milliards de sterlings de dépenses sociales et éducatives britanniques (soit deux tiers des dépenses publiques). En coupe instantanée, la protection sociale a souvent un effet Robin des Bois : elle prend aux riches pour les pauvres. En dynamique, il n'en va pas du tout de même. La protection sociale concerne le cycle de vie et pas seulement les accidents de la vie. Elle est d'autant plus redistributive qu'elle est peu ciblée, car plus largement soutenue par toute la population. Dans un pays aux inégalités très élevées (avant transferts socio-fiscaux seuls le Chili et le Portugal sont, dans la zone OCDE, plus inégalitaires), les jeunes font les frais des choix récents. L'expert décortique le projet, actuellement en cours, de fusion de six prestations sous conditions de ressource en un « universal credit », avec accentuation des

incitations à l'activité (un peu comme dans le RSA). Il s'ensuit un portrait très détaillé d'une mesure ambitieuse de simplification, exercice toujours compliqué. La perspective, très instruite, sur l'égalité des chances et la mobilité sociale vaut le détour. Le format original de l'ouvrage en fait une entrée de référence sur les politiques sociales outre-Manche. Plus qu'une traduction, il faudrait souhaiter que l'idée naisse de produire le même texte, fouillé dans la donnée et accessible dans le propos, sur le cas français.

## Note de lecture : La solidarité. Enquête sur un principe juridique

Par Julien DAMON, Conseiller scientifique de l'EN3S



**Alain SUPIOT (dir.), La solidarité. Enquête sur un principe juridique, Odile Jacob, 2015, 355 pages, 25,90 euros.**

Un tableau d'ensemble sur l'histoire et l'actualité du principe de solidarité, à la lumière de civilisations différentes (de l'Inde à l'Afrique). Voici ce que propose Alain SUPIOT, avec une quinzaine d'auteurs, après un séminaire au Collège de France. Ni assurance (car liée d'abord à une appartenance nationale, professionnelle ou familiale), ni assistance (car il y a contribution) la solidarité se pose en principe fondamental, à côté notamment de la liberté et de l'égalité. Mise en avant par la pensée politique, la notion a son origine juridique en tant que conception d'obligations collectives. Elle se trouve au cœur, et au premier article, de la Sécurité sociale à la française. Mais elle fait l'objet de remises en cause en faveur d'une vision extensive des libertés économiques. Elle est cependant un formidable outil pour envisager positivement la mondialisation. Un livre savant, aux sources diverses, pour une enquête importante. Et la plume de l'auteur vaut, à chaque page, le détour. « Devenu débiteur universel, l'État social engendre un peuple de créanciers qui ne se reconnaissent plus mutuellement solidaires et attendent de lui le remède à tous leurs maux ».

## Note de lecture : Le labyrinthe. Compliquer pour régner

Par Julien DAMON, Conseiller scientifique de l'EN3S



**Jacques BICHOT, Le labyrinthe. Compliquer pour régner, Les Belles Lettres, 2015, 238 pages, 19,50 €.**

Il est de bon ton, en particulier dans les couloirs des organismes de protection sociale, de déplorer la complexité des politiques publiques. Davantage que la complexité, inhérente aux affaires humaines, c'est la complication qui est problématique. Inflation normative, formalisme réglementaire, intégrisme juridique sont les murs de différents labyrinthes français que l'économiste Jacques BICHOT fait visiter : le labyrinthe fiscal des ménages et des entreprises, le labyrinthe de la



protection sociale et des retraites, le labyrinthe du monde financier mais aussi celui de la vie quotidienne toujours davantage gênée par des intrusions publiques mais aussi par des invasions commerciales privées. Jacques BICHOT nous dirige dans tous les recoins d'un labyrinthe juridique et bureaucratique français qui est jeu de piste pour les spécialistes mais parcours du combattant pour les quidams (beaucoup plus nombreux). Fin lettré et spécialiste de l'horlogerie socio-fiscale, BICHOT développe ici, pour fil d'Ariane, une théorie : la complication permet aux bureaucrates (publics ou privés) de bien vivre, aux dépens de ceux qu'ils doivent servir. Volonté de pouvoirs des dirigeants, notamment des élus (puisque'il faut légiférer pour exister), et désir d'exister des techniciens se renforcent pour produire plus de textes et de contraintes et, au final, conduire à la déshumanisation de la société. L'ensemble est une peinture détaillée et argumentée de la « minocratie » : le gouvernement par la dissimulation et la complication. La devise de cette minocratie n'est pas « diviser pour régner » mais « compliquer pour régner ». Attention ! Toutes les flèches ne sont pas réservées au secteur public. Le secteur privé (du turbo-capitalisme financier déconnecté des réalités, aux activités intrusives et invasives de phoning et de marketing) en prend également pour son grade.

## Note de lecture : Droit de la Sécurité sociale

**Par Gilles HUTEAU**, Professeur à l'EHESP Rennes, Sorbonne Paris Cité, UMR-CNRS n°6297 Droit et changement social



**Xavier PRÉTOT, Droit de la sécurité sociale, Dalloz, coll. « mémentos », 14e éd., 2015, 280 pages, 18,50 €.**

Héritier avec cet ouvrage d'un des pans les plus connus de l'importante œuvre éditoriale du Professeur Jean-Jacques DUPEYROUX, Xavier PRÉTOT marque de belle façon l'événement que représente le 70<sup>e</sup> anniversaire de la sécurité sociale. Ce conseiller à la Cour de cassation, récemment nommé doyen de la deuxième chambre civile (celle en charge du contentieux de la sécurité sociale), vient en effet de publier la 14<sup>e</sup> édition de ce célèbre mémento, qui ressemble d'ailleurs bien davantage à un manuel qu'à un aide-mémoire. Cette nouvelle version n'offre guère de surprises par rapport aux deux précédentes, lesquelles avaient déjà été profondément remaniées par l'auteur. Il s'agit toujours d'un livre structuré en deux grands volets : l'un se rapporte à l'organisation administrative, financière et contentieuse ; l'autre, à la couverture des risques sociaux et à la compensation des charges de famille. De surcroît, cet ouvrage continue de consacrer un troisième volet plus modeste mais néanmoins fort précieux aux autres formes de protection sociale : aide sociale, indemnisation du chômage, protection complémentaire. Comme d'habitude, Xavier PRÉTOT témoigne de sa fidélité à l'EN3S en mentionnant au dos de la couverture du livre sa qualité d'ancien élève de cette grande école du Service public. C'est une raison de plus de recommander ce très utile ouvrage à toutes celles et tous ceux qui souhaitent découvrir le droit de la sécurité sociale ou faire le point sur leurs connaissances dans ce domaine.

## Note de lecture : Protéger les majeurs vulnérables. Quelle place pour les familles ?

Par Gilles HUTEAU, Professeur à l'EHESP Rennes, Sorbonne Paris Cité, UMR-CNRS n°6297 Droit et changement social



**Karine LEFEUVRE, Sylvie MOISDON-CHATAIGNIER (sous la direction de), Protéger les majeurs vulnérables. Quelle place pour les familles ? Préface d'Anne CARON-DÉGLISE, Presses de l'EHESP, 2015, 253 pages, 15 €.**

On dénombre aujourd'hui 800 000 majeurs protégés en France. Même s'il n'utilise jamais l'expression de personne vulnérable, le Code civil y fait clairement référence dans la définition qu'il donne du majeur protégé à l'article 425 : il s'agit de « toute personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté ».

C'est en raison de cette vulnérabilité que les majeurs protégés font l'objet de mesures de protection juridique (curatelle, tutelle, mandat de protection) décidées par le juge ; près de la moitié d'entre elles sont assumées par les familles, tandis que les autres le sont par des mandataires judiciaires. La confrontation inhérente à cette dichotomie a amené les codirecteurs de cet ouvrage collectif à l'assortir du sous-titre « Quelle place pour les familles ? » qui a le mérite d'en évoquer d'emblée la ligne directrice.

De prime abord, la notion de majeur protégé peut sembler étrangère aux préoccupations des gestionnaires des organismes de sécurité sociale. Il n'en demeure pas moins que les majeurs vulnérables se retrouvent parmi certaines catégories de population couvertes par la Sécurité sociale, telles les personnes affaiblies par l'âge, le handicap ou la maladie. D'ailleurs, en garantissant les individus contre les principaux risques de la vie humaine, la sécurité sociale prend elle aussi en compte la vulnérabilité, celle-ci étant alors entendue dans une acception générale. Pour autant, il pourrait être objecté que la protection juridique des majeurs ne s'inscrit pas dans le registre des interventions de la Sécurité sociale. Or, un tel propos mérite d'être relativisé comme le montre l'exploration de certains pans souvent mal connus de cette vaste planisphère.

Sans doute s'agit-il d'un fait souvent oublié mais il s'avère que les unions pour la gestion des établissements de caisses d'assurance maladie (UGECAM) se trouvent régulièrement confrontées à la question des majeurs protégés, dans la mesure où un certain nombre de pensionnaires de leurs établissements (par ex., EPHAD) entrent dans cette catégorie. Mais au-delà de ce cas particulier, cette thématique intéresse plus largement les organismes de Sécurité sociale, ne serait-ce que parce qu'ils doivent procéder au versement de leurs prestations en se conformant à des modalités

particulières (par ex., paiement des prestations au curateur ou au tuteur), et qu'ils entrent ainsi en relation avec leurs mandataires, qu'il s'agisse de membres de leurs familles ou de mandataires judiciaires. Par ailleurs, les organismes de sécurité sociale supportent désormais 60 % du montant du financement des mandataires judiciaires de la protection juridique des majeurs. Un récent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (2014) préconise même de renforcer la place des caisses d'allocations familiales dans ce dispositif, non seulement en leur conférant un rôle de financeur exclusif, mais aussi en les investissant d'une mission accrue de contrôle a posteriori des mandataires, en lien avec les directions départementales de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports.

S'il délivre une information déjà riche sur les volets opérationnels de la protection du majeur vulnérable, l'ouvrage commenté offre plus encore l'intérêt de susciter la réflexion sur le rôle que peut jouer la famille. La loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs en a certes réaffirmé la primauté mais il apparaît néanmoins opportun de s'interroger sur ce principe : la famille est-elle toujours la mieux à même de mettre en œuvre un accompagnement social qui soit approprié aux conditions de vie du majeur ? N'est-il pas préférable dans un certain nombre de cas de figure que la protection juridique du majeur vulnérable soit confiée à une tierce personne, c'est-à-dire à un mandataire judiciaire ? Il y a là un objet de débat qui est alimenté par les diverses contributions de cet ouvrage, elles-mêmes issues des travaux d'un colloque organisé sur ce thème en 2014. Plus fondamentalement, la question de l'articulation entre le rôle protecteur de la famille et celui de la collectivité nationale se trouve ainsi posée ; d'autant mieux qu'elle prend en compte les données sociétales indispensables à sa compréhension. Loin d'être ennuyeuse, la thématique ainsi développée devient plus vivante encore à la faveur de cet éclairage.

Cet ouvrage offre la caractéristique majeure de mettre en regard des contributions de juristes à connotation doctrinale avec des témoignages de praticiens du sujet (mandataires judiciaires, représentants d'associations familiales, magistrats, responsables d'établissements et de services médico-sociaux, etc.). Les premières se rapportent surtout au contenu et à la portée de la loi du 5 mars 2007 tandis que les secondes mettent l'accent sur les avancées et les difficultés que ces différents acteurs rencontrent au quotidien pour atteindre leur objectif commun de protection des majeurs vulnérables et de leurs familles. Cette approche a certes l'avantage du pragmatisme mais elle pourrait exposer à l'écueil d'aboutir à une compilation confuse de contributions. Or, tel n'est nullement le cas grâce au découpage en quatre parties auquel ont procédé les deux co-directeurs de l'ouvrage : « la problématique de la place des familles dans l'exercice des mesures de protection conduit avant toute chose à réinterroger la présomption de légitimité des familles (partie 1), avant d'envisager leur place dans le déclenchement (partie 2) et l'exercice de la mesure (partie 3). Enfin, cet ouvrage, dans une vision prospective, questionne l'effectivité de cette place, notamment à travers les outils juridiques d'anticipation (partie 4) ». Ce souci de pédagogie est permanent puisqu'à la fin de chacune des parties, le lecteur peut y retrouver, sous l'intitulé « Que faut-il retenir ? », une synthèse des divers points de vue exprimés.

Au-delà des diverses facettes du sujet auxquelles elles renvoient, les nombreuses contributions contenues dans ce livre sont également l'occasion de confronter les places des notions de solidarité, de responsabilité et de liberté dans la protection des majeurs vulnérables. À la

faveur de la réforme du 5 mars 2007, il est ainsi mis en évidence un droit civil de la vulnérabilité qui permet de structurer l'accompagnement des personnes concernées, que celui-ci incombe à un membre de leur famille ou à un mandataire judiciaire. Il s'agit ainsi de prendre en compte, autant que possible, la volonté de la personne ainsi que ses droits et libertés fondamentaux à chaque étape de sa protection.

Cette tendance est d'ailleurs à rapprocher de la suppression par la loi précitée de l'ancienne tutelle aux prestations sociales, laquelle était assortie d'une visée coercitive (article L. 167-1 du Code de la Sécurité sociale désormais abrogé), au profit de nouvelles formes d'accompagnement s'élargissant à un large public de majeurs vulnérables. Ces dernières ne sont pas en l'occurrence les mesures d'incapacité juridique (sauvegarde de justice, tutelle, curatelle) abordées dans cet ouvrage, mais des mesures « d'incapacité sociale » aujourd'hui dénommées mesure d'accompagnement social personnalisée et mesure d'accompagnement judiciaire.

S'ils n'ont pas manqué d'ambition, force est aussi de constater que les auteurs et contributeurs de ce livre ont amplement gagné leur pari : ils sont parvenus à rendre intelligible pour un vaste public un sujet qui se prête volontiers à la complexité juridique. Il reste désormais à espérer que cet ouvrage au format de poche bien pratique, sera suivi à l'avenir d'autres publications du même type ayant trait à la protection des mineurs ou à l'accompagnement social des majeurs. Il existe en effet des pistes intéressantes à envisager dans ces domaines, d'autant plus que le droit de la vulnérabilité suppose d'instaurer une synergie entre les dispositifs du droit civil et ceux du droit de l'action sociale.

## Note de lecture : La Sécurité sociale

**Par Gilles HUTEAU**, Professeur à l'EHESP Rennes, Sorbonne Paris Cité, UMR-CNRS n°6297 Droit et changement social



**Julien DAMON, Benjamin FERRAS, La Sécurité sociale, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2015, 127 pages, 9 €.**

Encore un livre sur la Sécurité sociale ! Si vous vous laissez aller à une telle réaction, sachez en l'occurrence que vous avez doublement tort. Ne serait-ce tout d'abord parce que la sortie d'un livre sur la Sécurité sociale est le plus souvent une bonne nouvelle, même si ce « Que sais-je ? » ne fait que se substituer à celui antérieurement publié dans la même collection sous les signatures de Georges DORION et André GUIONNET. Mais aussi et surtout, parce qu'une attitude aussi blasée pourrait vous priver du plaisir d'apprécier le caractère original de cet ouvrage.

Il suffit simplement de se reporter à la table des matières pour s'en faire une première idée. À cet égard, l'intitulé du chapitre III « Tensions, complications, horizons » est nettement plus significatif que ceux du chapitre premier « Fondations, ambitions,

évolutions » et du chapitre II « Prestations, institutions, organisations ».

Manifestement l'ambition des deux auteurs va bien au-delà de la réalisation d'une synthèse du système français de Sécurité sociale. Ils réussissent certes à en brosser une description à la fois concise et claire, tout en accordant une place suffisante au « moment de 1945 ». Toutefois, l'intérêt de cet ouvrage tient plus fondamentalement au brio avec lequel ses co-auteurs rendent intelligibles les défis complexes de la Sécurité sociale, celle-ci étant envisagée à la fois dans ses dimensions stratégique et opérationnelle. Ainsi le chapitre III retient de ce point de vue l'attention dans la mesure où il soulève des questions le plus souvent laissées de côté dans les ouvrages portant sur la Sécurité sociale. On peut ainsi en citer quelques rubriques : « Investissement social : une idée fondatrice ? », « Simplification : choc nécessaire ou vœux pieux ? », « Révolution numérique : vers une Sécurité sociale 2.0 ? », « Performances : quelles appréciations ? ».

Il est patent que c'est un ouvrage rédigé par deux experts des enjeux de gestion de la Sécurité sociale. L'un, Julien DAMON, est professeur associé à Sciences-Po après avoir occupé différents postes dans le domaine de la protection sociale (responsable de la Direction de la recherche de la CNAF, chef du service des affaires sociales de l'ancien Conseil d'analyse stratégique) et occupe, par ailleurs, la fonction de conseiller scientifique de l'EN3S. L'autre, Benjamin FERRAS, est actuellement inspecteur à l'IGAS après avoir effectué un passage par l'ACOSS et la direction de la Sécurité sociale.

Si un regret devait être exprimé quant à ce livre, tout au plus porterait-il sur le fait que la présentation des dispositifs de prestations apparaît un peu trop sommaire, mais il est également vrai que le format de l'ouvrage impose d'aller aux connaissances essentielles.

En tout état de cause, les co-auteurs de ce « Que sais-je » ont effectué un travail remarquable à vocation interdisciplinaire. Cet ouvrage devrait rallier les suffrages d'un vaste public désireux de mieux s'informer sur un sujet encore trop souvent méconnu, comme le constatent Julien DAMON et Benjamin FERRAS dès les toutes premières lignes de l'introduction. Qu'ils soient d'autant plus félicités d'avoir fait œuvre de communication utile, non seulement en cette période du 70<sup>e</sup> anniversaire de la Sécurité sociale, mais aussi pour la suite...

N° 85

3 ÈME TRIMESTRE 2015

LA REVUE DE L'AEN3S

# ÉLAN SOCIAL

DIRIGEANTS DE LA PROTECTION SOCIALE

5 Vie du réseau

Marie-Emmanuelle Le Cocquen

18 Regards extérieurs

La Protection sociale en Suisse

20 Grands témoins

Jean-Louis Rey

23 Veille sociale

Henri Sterdyniak



Protection sociale et Territoires :  
Quelle relation avec les Élus ?

Retrouvez les derniers numéros de la Revue «Regards» sur le site internet de l'en3s rubrique «publications».

www.en3s.fr



ÉCOLE DES DIRIGEANTS DE LA PROTECTION SOCIALE

Rechercher



NOTRE ÉCOLE | COMPRENDRE LA PROTECTION SOCIALE | MÉTIERS ET CARRIÈRES | CONCOURS D'ENTRÉE | CYCLES DIPLÔMANTS | FORMATION CONTINUE | RELATIONS INTERNATIONALES | RECHERCHE PUBLICATIONS

**ACTUALITÉ DE LA PROTECTION SOCIALE**  
Cycle 2014-2015 25

RETRAITE

logement

MAÎTRISE DES DÉPENSES Territoires

DEPENDANCE

numérique

inégalités

santé

compétitivité

**Prochaine journée d'études du cycle APS 2014 2015**

**Pilotage et coordination des régimes de retraite : quelles perspectives ?**

Mercredi 15 avril 2015 | 9h - 17h  
Salons de l'Aveyron  
17 rue de l'Aubrac, 75012 PARIS  
BERCY VILLAGE

**AGENDA**



**VIDEOS EN LIGNE**

**Regard du jury sur les concours d'entrée 2014**

> Voir les autres vidéos

**Efficience managériale**  
du 31 mars au 3 avril 2015 en savoir +

**Manager autrement**  
9 et 10 avril 2015 en savoir +

**Elaborer et analyser un diagnostic d'un établissement hospitalier**  
19 mai 2015 en savoir +

**15 avril 2015 - Pilotage et coordination des régimes de retraite : quelles perspectives ?**

Les réformes qui se sont succédées ces dernières années ont profondément modifié (...) en savoir +

Le Service Public de Sécurité Sociale est le cœur de la Protection sociale française. Il accompagne l'ensemble des concitoyens tout au long de leur vie, en assurant leur protection contre les principaux risques sociaux (vieillesse, maladie, invalidité, etc) et en les aidant à l'occasion d'événements heureux (naissances, emploi, logement). Ce sont ainsi plus de 450 milliards d'euros collectés puis redistribués sous forme de prestations sociales. Ce service public est composé de différents réseaux représentant 400 organismes et 180 000 collaborateurs.

Au sein de ce service public, l'École Nationale Supérieure de Sécurité Sociale assure deux missions principales :

- contribuer à un haut niveau de professionnalisme de ces organismes par le recrutement et la formation de ses dirigeants
- promouvoir la Protection sociale française, ses missions, son organisation, ses métiers



**REVUE REGARDS**

**Regards N°46**

Actualité de façade au droit - le N° 46 de la Revue REGARDS vient de paraître en savoir +

▶ Accédez à notre portail documentaire



**NOTRE ÉCOLE**  
Qui sommes-nous ?  
Informations pratiques  
Travailler à l'EN3S

**COMPRENDRE LA PROTECTION SOCIALE**  
Découvrir la protection sociale  
La protection sociale vue par les jeunes  
Avis de jouer

**MÉTIERS ET CARRIÈRES**  
Secteurs d'activités  
Métiers de dirigeants

**CONCOURS D'ENTRÉE**  
S'inscrire  
Se préparer  
Résultats concours 2014

**CYCLES DIPLÔMANTS**  
Formation Initiale  
Résultats  
Cachetants  
Pratiques conseils  
Ingénieurs-conseils

**FORMATION CONTINUE**  
Journées d'étude  
Sur-mesure  
Modalités pratiques  
Offre catalogue  
Le Cercle des Directeurs

**RELATIONS INTERNATIONALES**  
Cycles de formation  
Coopérations bilatérales

**RECHERCHE PUBLICATIONS**  
Colloques  
Prix EN3S  
Travaux de recherche  
Contributions extérieures  
Revue Regards



Mentions légales | Nous contacter | Accessibilité | Espace Presse | Marchés publics | Partenaires | Liens utiles  
École Nationale Supérieure de Sécurité Sociale - 27 rue des Docteurs Charcot CS 13132 - 42031 Saint-Etienne cedex 2 - Tel : +33 (0)4 77 81 15 15 - Fax : +33 (0)4 77 81 15 00

Le 21 mai 2015, se sont tenues pour la première année, Les Rencontres de l'Enseignement Supérieur et de la Protection Sociale. Ce colloque autour de la problématique de l'enseignement supérieur dans le champ de la Protection sociale est le fruit de l'initiative commune d'universitaires et de l'Ecole Nationale Supérieure de la Sécurité Sociale.

[www.resus.en3s.fr](http://www.resus.en3s.fr)

**en3s**

ECOLE DES DIRIGEANTS DE LA PROTECTION SOCIALE



## ACTES

# PREMIÈRES RENCONTRES ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET PROTECTION SOCIALE

21 MAI 2015

PARIS, LA SORBONNE

! Téléchargez les actes  
du colloque sur  
[www.resus.en3s.fr](http://www.resus.en3s.fr)



[www.en3s.fr](http://www.en3s.fr)



La revue Regards est aussi la vôtre !

Un projet de votre organisme  
vous tient particulièrement à coeur ?

Vous avez lu un ouvrage professionnel  
qui vous a marqué ?

Vous souhaitez partager avec vos pairs ?

Contactez-nous !

Isabelle Plantier

Tél. : 04 77 81 15 29 (ligne directe)

Courriel : [iplantier@en3s.fr](mailto:iplantier@en3s.fr)

Achévé d'imprimer en novembre 2015  
sur les presses de

R E B O U L  IMPRIMERIE   
[www.reboul-imprimerie.com](http://www.reboul-imprimerie.com)

SAINT-ÉTIENNE

Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 2015

N° d'imprimeur : 1374



La jeunesse est à la fois une cible, une préoccupation et l'avenir de la protection sociale.

Autonomes individuellement plus précocement, notamment en raison de la révolution numérique, mais dépendants socialement plus longtemps, en raison des difficultés d'insertion sur le marché du travail, les jeunes sont souvent dits, aujourd'hui, particulièrement défavorisés.

Mais qu'en est-il vraiment au regard des équilibres entre les générations et au sein des générations ? Comment se compare la jeunesse française par rapport à d'autres contextes nationaux ? Quels instruments de protection sociale réviser ou produire afin d'améliorer les situations et les perspectives d'une jeunesse nécessairement plurielle ?

Cet ensemble de questions balise ce dossier qui porte sur un âge de la vie qui va de la petite enfance aux périodes de stabilisation dans l'activité professionnelle. Praticiens et experts traitent ces thèmes, à partir de données souvent inédites, afin d'établir le portrait contrasté des liens unissant jeunesse et protection sociale.

À la description de la protection sociale des jeunes, s'ajoutent l'évaluation des difficultés des jeunes face à la protection sociale et l'analyse des difficultés de la protection sociale face à des périodes de l'existence et des transitions qui se transforment.



FLASHER CE QR CODE  
POUR ACCÉDER  
À NOS PUBLICATIONS