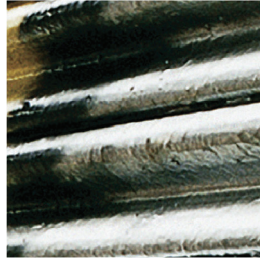
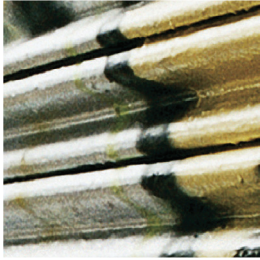


LES **AVIS**  
DU CONSEIL  
ÉCONOMIQUE,  
SOCIAL ET  
ENVIRONNEMENTAL

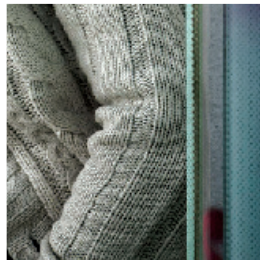
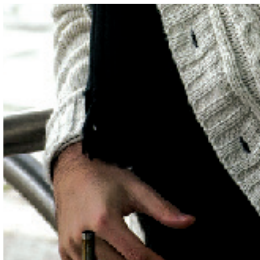


Sécuriser  
les parcours d'insertion  
des jeunes  
(avis de suite)



Antoine Dulin

Mars 2015



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE  
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



Les éditions des  
Journaux officiels

2015-08  
NOR : CESL1100008X  
Mardi 7 avril 2015

# JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 25 mars 2015

## **SÉCURISER LES PARCOURS D'INSERTION DES JEUNES**

**(Avis de suite)**

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

**M. Antoine Dulin, rapporteur,**

au nom de la

**section des affaires sociales et de la santé**

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 12 novembre 2014 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section des affaires sociales et de la santé, la préparation d'un avis de suite intitulé : *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes*. La section des affaires sociales et de la santé présidée par M. François Fondard, a désigné M. Antoine Dulin comme rapporteur. Le Bureau, au cours de sa réunion du 27 janvier 2015 a également donné son accord à des contributions des sections du travail et de l'emploi sur le thème de l'emploi des jeunes, d'une part, et de l'aménagement durable des territoires sur le thème du logement autonome des jeunes, d'autre part. Ces contributions sont en annexe du présent projet d'avis.



# **SÉCURISER LES PARCOURS D'INSERTION DES JEUNES**

Avis de suite de l'avis

***Droits formels/droits réels :  
améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes***

(juin 2012)

# Sommaire

■ Avis	7
■ Introduction	7
■ La situation des jeunes en France au regard du bilan des préconisations du précédent avis	8
■ La crise a dégradé l'insertion sociale et professionnelle des jeunes déjà préoccupante	8
➤ Des situations hétérogènes et des jeunes de plus en plus précarisés	8
➤ Dans le contexte de crise, une poursuite de la dégradation des conditions de vie des jeunes	10
■ La mise en œuvre des recommandations du CESE est inégale	15
➤ Rappel des recommandations du précédent avis et des grandes orientations retenues	15
➤ Des avancées en matière de concertation et de dialogue	16
■ Un parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes toujours en pointillé	18
➤ En améliorant le taux de couverture sanitaire	18
➤ En sécurisant le parcours en matière de logement	19
➤ Un millefeuille de dispositifs qui n'est pas remis en cause, bien au contraire	20
➤ Un accès à certains droits et dispositifs facilités mais avec un impact limité	21
■ Sécuriser les parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes dans la vie active	25
■ Garantir à chaque jeune un accompagnement dans son parcours vers la vie active	26
➤ Pérenniser la Garantie jeunes afin d'en faire un droit	26
➤ Systématiser le contrat jeune majeur pour les jeunes confiés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE)	28
➤ Pour un accès des jeunes à de nouveaux droits	30
➤ Le financement des mesures d'insertion des jeunes	32

▪ Étendre le champ de la protection sociale individuelle des jeunes et garantir l'effectivité de l'accès à ces droits	32
↳ En matière de santé	32
↳ En matière de logement	36
▪ Pour une politique de jeunesse concertée et lutter contre le non-recours	38
↳ Réduire le non-recours aux droits	38
↳ La coordination des politiques jeunesse	41
▪ <b>Conclusion</b>	43

## ■ Déclaration des groupes \_\_\_\_\_ **44**

## ■ Scrutin \_\_\_\_\_ **62**

## Annexes \_\_\_\_\_ 64

Annexe n° 1 : contribution présentée au nom de la section de l'aménagement durable des territoires par Claire Guichet, rapporteure	64
Annexe n° 2 : contribution présentée au nom de la section du travail et de l'emploi	68
Annexe n° 3 : la Garantie jeunes	74
Annexe n° 4 : déplacement de la section des affaires sociales et de la santé à la mission locale de Bobigny	75
Annexe n° 5 : les dispositifs de revenu minimum pour les jeunes en Europe	76
Annexe n° 6 : l'expérience de la LOR'Jeunes : mobiliser les acteurs publics et associatifs du territoire pour la jeunesse	78
Annexe n° 7 : composition de la section des affaires sociales et de la santé	79
Annexe n° 8 : liste des personnalités auditionnées	81
Annexe n° 9 : glossaire	84
Annexe n° 10 : liste des sigles	87
Annexe n° 11 : liste bibliographique	89
Annexe n° 12 : taux de chômage selon le diplôme et l'âge	91
Annexe n° 13 : enchevêtrement des dispositifs	92
Annexe n° 14 : dispositifs et droits ouverts aux jeunes entre 18 et 25 ans	93
Annexe n° 15 : des chiffres alarmants	94



# SÉCURISER LES PARCOURS D'INSERTION DES JEUNES<sup>1</sup>

## Avis

---

### Introduction

Ce projet d'avis permet de dresser un premier bilan des recommandations de l'avis voté en assemblée plénière le 19 juin 2012 et d'y associer celui des travaux de la section du travail (avis sur *l'emploi des jeunes (2012)*) et de la section de l'aménagement durable des territoires (avis sur *le logement autonome des jeunes (2013)*).

La jeunesse, entendue comme la période entre la fin de la scolarité obligatoire à 16 ans et l'entrée dans la vie active tend à s'allonger et à devenir moins linéaire. Désormais, pour la majorité des jeunes, l'entrée dans la stabilité de l'âge adulte, caractérisée par un logement indépendant, l'achèvement des études et l'accès à un emploi durable se situe, entre 23 et 29 ans. Le CESE a principalement retenu la tranche d'âge de 18 à 25 ans, sans s'interdire de recourir à des données relatives à une tranche d'âge plus large, de 16 ans à 29 ans, lorsque les statistiques retiennent ces bornes d'âge.

Cette population, encore peu étudiée, réinterroge notre système de protection sociale. La jeunesse est un nouvel âge de la vie, comme le CESE l'a déjà montré dans l'étude sur *la stratégie d'investissement social*, (Bruno Palier, février 2014). En effet, notre système de protection sociale a été fondé sur trois âges : l'enfance accompagnée via des aides directes aux familles, la prise en charge par la PMI et celle de la couverture assurance maladie, le travail avec la sécurisation des parcours professionnels, en partie via l'assurance chômage, et enfin la retraite. Il ne s'est adapté qu'à la marge à la démocratisation de l'enseignement supérieur dans les années 1980 et aux difficultés de plus en plus importantes d'insertion sociale (accès au logement, accès aux soins, accès aux ressources...) et professionnelle.

A la notion de sécurité sociale proprement dite qui couvre les risques maladie, famille, vieillesse..., notre assemblée a préféré la notion plus large de « droits sociaux », incluant l'accès au logement décent, aux soins et à la santé, à une formation qualifiante, à un emploi stable, et aux aides permettant une conciliation de la vie familiale et professionnelle.

Pour le CESE, l'amélioration de l'accès des jeunes aux droits sociaux doit constituer l'un des axes d'une politique publique beaucoup plus ambitieuse d'insertion des jeunes dans la société, qui ne doit pas être perçue comme une charge, mais bien comme un investissement dans le présent et l'avenir de notre société. De la même façon qu'en 2007 notre assemblée rendait un avis sur la sécurisation des parcours professionnels pour les personnes en emploi ou en recherche d'emploi, nous proposons aujourd'hui une sécurisation des parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Chaque jeune est en effet amené à vivre un parcours qui va le conduire progressivement à l'acquisition de l'autonomie, parcours qui sera différent en fonction de la situation du jeune (en formation, en emploi, ni l'un ni l'autre, bénéficiant ou non d'un soutien familial). Au cours de ce parcours les ruptures qui peuvent se produire sont peu ou mal accompagnées par les politiques publiques qu'il s'agisse de la

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 117 voix pour et 42 abstentions (voir l'ensemble du scrutin en annexe).



fin de la scolarité obligatoire, de l'entrée en formation initiale, de la décohabitation, ou de la succession de statuts précaires.

---

## La situation des jeunes en France au regard du bilan des préconisations du précédent avis

L'avis droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes, présenté par M. Antoine Dulin, au nom de la section des affaires sociales et de la santé en juin 2012, dressait le constat d'une jeunesse hétérogène, de plus en plus précarisée.

---

### La crise a dégradé l'insertion sociale et professionnelle des jeunes déjà préoccupante

#### Des situations hétérogènes et des jeunes de plus en plus précarisés

Les parcours des jeunes sont très divers et hétérogènes mais la situation de certains jeunes est particulièrement préoccupante sur trois plans :

- **Un nombre trop important de jeunes ne sont ni à l'école, ni en formation, ni en emploi**

Le nombre de jeunes de 15 à 29 ans ni en études, ni en formation, ni en emploi, désignés dans les pays anglo-saxons sous l'acronyme « Neet » (« *not in education, employment or training* »), reste mal connu.

En dépit des difficultés d'évaluation, on estimait en 2013 le nombre de jeunes dans cette situation en France dans une fourchette de 1,9 million<sup>2</sup> à 1,58 million<sup>3</sup>.

Trois éléments contribuent à expliquer cette situation :

- un nombre très élevé de jeunes qui quittent le système éducatif sans diplôme, environ 135 000 à 140 000 jeunes en moyenne chaque année (statistiques du ministère de l'Éducation nationale). Leur nombre atteint désormais 900 000 jeunes<sup>4</sup> ;
  - le niveau de formation qui cache de réelles disparités dans la fourchette d'âge 15-29 ans ;
  - un faible taux d'emploi des jeunes. Il s'établit à 30 % pour les 15-24 ans, soit un niveau deux fois plus faible qu'au Danemark, 1,5 fois plus faible qu'au Royaume-Uni, aux États-Unis ou en Allemagne<sup>5</sup>.
- **L'insertion difficile dans l'emploi**
    - Trois ans après sa sortie du système éducatif, un jeune actif sur cinq est toujours en recherche d'emploi. Leurs conditions d'emploi se précarisent, seuls quatre jeunes en emploi sur 10 sont en contrat à durée indéterminée<sup>6</sup> ;

---

<sup>2</sup> L'emploi des jeunes peu qualifiés en France, Notes du Conseil d'analyse économique, n° 4, avril 2013.

<sup>3</sup> Fondation Alphaomega sur la base de données Eurostat.

<sup>4</sup> Notes CAE précitée.

<sup>5</sup> Note CAE précitée.

<sup>6</sup> CEREQ, enquête 2013 auprès de la Génération 2010, n° 319, mars 2014.

- une entrée dans l'emploi très souvent marquée par une succession de stages et d'emplois précaires (intérimaires, contrats à durée déterminée, contrats aidés du public et du privé...).

34,1 % des 15-29 ans ont un emploi précaire, soit 1,7 million de jeunes sur les 4,9 millions d'actifs de cet âge. 4,5 % exercent un emploi temporaire (intérim) - contre 1,7 % des actifs de 30 à 49 ans - 18,5 % sont en contrat à durée déterminée soit dans le privé, soit dans le public, contre 5,5 % des 30-49 ans. Faute de recueil de données sur les stages, seules des estimations sont disponibles. Le collectif « Génération précaire » évaluait le nombre de stages à 1,5 million en 2011, contre 800 000 en 2006. La loi n° 2014-788 du 10 juillet 2014 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut de stagiaire tente cependant de répondre à cette croissance exponentielle. Pour autant les stages sont aussi reconnus – par les jeunes, les établissements et les entreprises – comme un moyen efficace pour mettre les jeunes en situation réelle au regard de la formation suivie (et ainsi pour confirmer ou infirmer un choix d'orientation) mais aussi pour justifier d'une expérience valorisante dans un curriculum vitae.

- un taux de chômage élevé des jeunes de 18-24 ans.

L'avis du CESE sur l'emploi des jeunes, notait que la crise a accentué la surexposition des jeunes au chômage. Pour la France, Eurostat enregistre 699 000 jeunes âgés de moins de 25 ans au chômage en janvier 2015, soit un taux de 24,9 %. Ils étaient 659 000 en janvier 2014, soit un taux de 23,8 %. Un taux de chômage contenu notamment par la mise en place de 150 000 emplois d'avenir (emplois aidés de 1 à 3 ans destinés aux jeunes de 16 à 25 ans et financés à 75 % du montant du SMIC par l'État). Le taux de chômage des 15-25 ans est plus élevé dans les territoires ultramarins qu'en métropole : il est de 27 % en Nouvelle-Calédonie, et dépasse 40 % (soit plus du double de la moyenne métropolitaine) en Guyane, en Polynésie française, à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique, pour culminer à 55 % à Mayotte<sup>7</sup>. Le taux de chômage atteint 45 % des jeunes actifs de 15 à 25 ans résidents dans les zones urbaines sensibles en 2012<sup>8</sup>.

**Tableau n° 1 : le taux de chômage des 15-29 ans :**

	en pourcentage
Sans aucun diplôme ou CEP	37,8
Avec un diplôme national du brevet	28,6
Avec un CAP ou niveau équivalent	21,9
Avec un bac ou brevet professionnel	17,3
Avec bac + 2	10,5
Avec un diplôme du supérieur	10,2

Source : Observatoire des inégalités, données Insee 2013, publication mars 2015.

- Le chômage élevé entraîne un déclassement important des jeunes diplômés. Ce sont ainsi 30 % des jeunes salariés qui sont surqualifiés pour leur emploi<sup>9</sup> ;
- une augmentation du nombre de jeunes qui créent leur propre emploi. Ainsi, les auto-entrepreneurs sont plus jeunes que l'ensemble des actifs : 42 % des créateurs

<sup>7</sup> Avis du CESE sur *Le défi de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ultramarins*, 2015.

<sup>8</sup> Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2013.

<sup>9</sup> Alternatives Économiques Poche n° 059, janvier 2013.

d'auto-entreprises ont entre 20 et 34 ans (33 % pour l'ensemble de la population active). La classe d'âge la plus fréquente est celle des 25 à 29 ans (17 %). Toutefois, la situation des auto entrepreneurs n'est pas homogène.

- **Une population étudiante également confrontée à des difficultés**

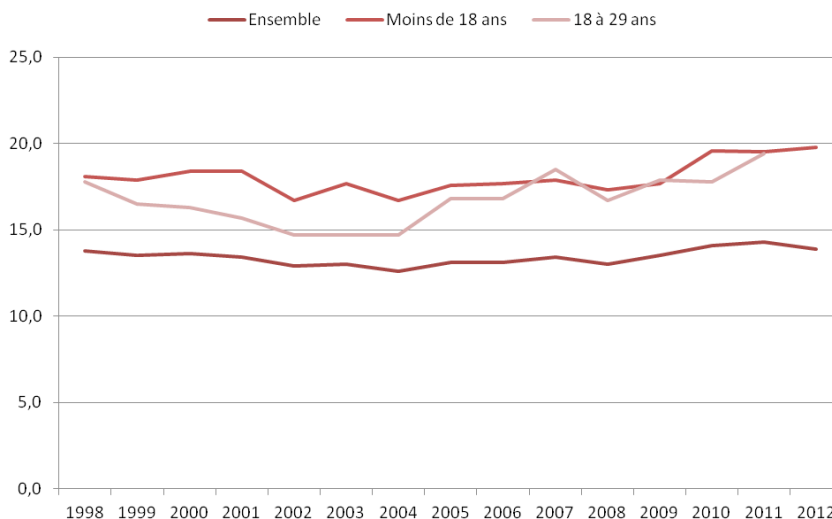
Les étudiants représentent 38 % des 18-25 ans (6,3 millions), le nombre total d'étudiants en France à la dernière rentrée étant de 2,3 millions. Plus d'un étudiant sur deux se déclare en difficulté financière en 2013, et 25 % jugent ces difficultés « importantes » ou « très importantes ». Dans le même ordre de grandeur, plus de la moitié des étudiants jugent leur situation économique comme problématique : seuls 43 % d'entre eux déclarent qu'ils ont assez d'argent pour couvrir leurs besoins mensuels. En moyenne, les revenus issus de l'emploi (29 %) et les aides de la famille (30 %) sont majoritaires au sein des budgets étudiants. Les aides publiques viennent ensuite, et constituent un quart des ressources déclarées. Les prêts étudiants, avec une part de seulement 1 %, restent ultra-minoritaires dans les budgets des étudiants français comparativement à d'autres pays.

## Dans le contexte de crise, une poursuite de la dégradation des conditions de vie des jeunes

Près d'un jeune sur cinq vit sous le seuil de pauvreté. Selon l'Insee, en 2012, le taux de pauvreté monétaire des jeunes femmes de 18 à 29 ans est de 20,5 %, et de 18,7 % pour les hommes. (à 60 % du revenu médian) et connaît une augmentation régulière (il était respectivement de 17,9 pour les femmes et 15,4 pour les hommes en 2008).

En 2012, le niveau de vie médian de la population a atteint 19 740 euros annuels, soit une baisse de 1 % en euros constants par rapport à 2011. Le seuil de pauvreté monétaire s'établit à 987 euros mensuels.

Graphique 1 : Le taux de pauvreté de 1996 à 2012



Source : Insee

En conséquence en 2012, 7 % des jeunes déclarent subir des privations matérielles sévères dans leur vie quotidienne (Eurostat) et près de 7 % voient leurs besoins de soins de santé non satisfaits (ce taux atteint 10,5 % pour les plus pauvres).

La moitié des étudiants cumulent des études et un travail d'appoint pour subvenir à leurs besoins pendant la période des cours (20 % sont au moins à mi-temps, 28 % à temps plein)<sup>10</sup>. Or, selon les statistiques fournies par l'Observatoire de la vie étudiante (OVE), tout étudiant qui travaille plus de 16 heures par semaine, voit diminuer son taux de réussite aux examens (en moyenne de 38 % contre 55,8 % pour ceux qui travaillent moins de 16 heures). 13 % des étudiants déclarent avoir renoncé à des soins pour des raisons financières. Ils sont près de 20 % à avoir renoncé à des soins entre 23 et 25 ans<sup>11</sup>.

Les jeunes sont également fortement impactés par la crise du logement. En 2012, les 18-29 ans représentaient un quart des 141 000 personnes sans domicile en France. Leur situation d'exclusion continue de s'aggraver comme le note le rapport de la Fondation Abbé Pierre de février 2015. Par ailleurs, les difficultés d'insertion que rencontrent les jeunes constituent des freins à leur décohabitation. 55 % des jeunes hommes et 36 % des jeunes femmes sortis du système éducatif en 2007 continuaient d'habiter chez leurs parents en 2010. Selon une étude de la Drees de juillet 2014, le taux de départ du domicile parental des jeunes adultes a baissé de 4 points par rapport à 2004. De même, la proportion de jeunes ayant quitté le domicile parental trois ans après la fin de leurs études a plus fortement diminué chez les inactifs et les personnes occupant des emplois précaires que chez les jeunes occupant un emploi stable.

Cette situation s'explique par :

- la faiblesse des revenus des jeunes

Souvent en contrats précaires, les jeunes de moins de 25 ans, alternent périodes travaillées et périodes de chômage ; ce qui ne leur permet pas de se constituer des droits. Près de 40 % des demandeurs d'emploi qui ne sont indemnisables par aucune allocation du régime d'assurance chômage ou du régime de solidarité ont moins de 30 ans<sup>12</sup>. Ils ne peuvent bénéficier du RSA socle et les conditions du RSA jeune actif, comme le soulignait l'avis du CESE de 2012, sont beaucoup trop restrictives. Faute de ressources et de garanties suffisantes, de nombreux jeunes ne peuvent accéder à un logement dans le secteur privé. La part de dépenses consacrées au logement est en moyenne de 22 % pour un jeune de moins de 25 ans et de 18,5 % pour les jeunes entre 25-29 ans.

- l'insuffisance de l'offre dans le parc social

Le manque de petits logements et la faible mobilité dans ce parc entraînent des délais d'attente très longs. En conséquence, les jeunes sont nombreux à être accueillis par des structures d'hébergement. Pour la Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS), 40 % des sollicitations du « 115 » relèvent de jeunes de moins de 25 ans. Elle constate également que 25 % des places d'hébergement d'urgence gérées par elles sont occupés par des jeunes (18-25 ans).

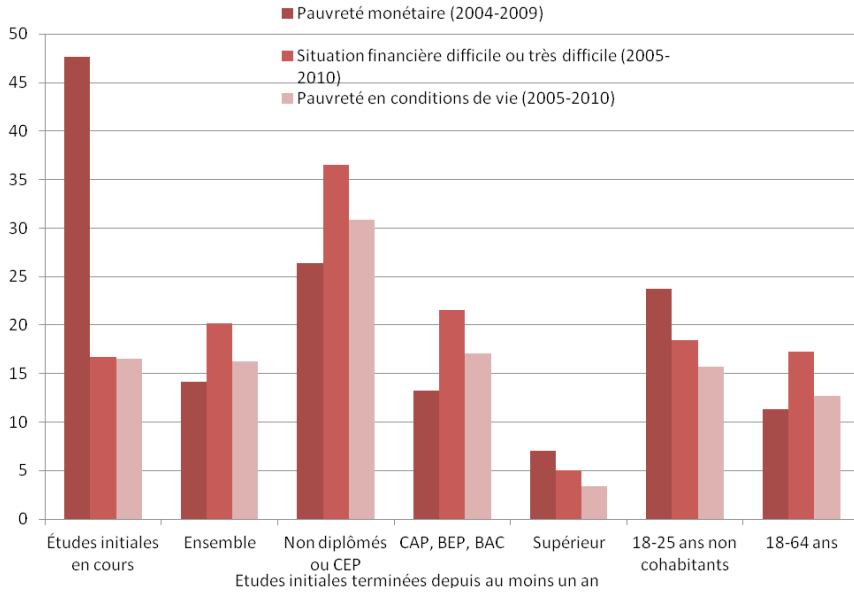
---

<sup>10</sup> Observatoire de la vie étudiante 2011.

<sup>11</sup> Observatoire de la vie étudiante 2013.

<sup>12</sup> Dares Analyses n° 013, février 2013.

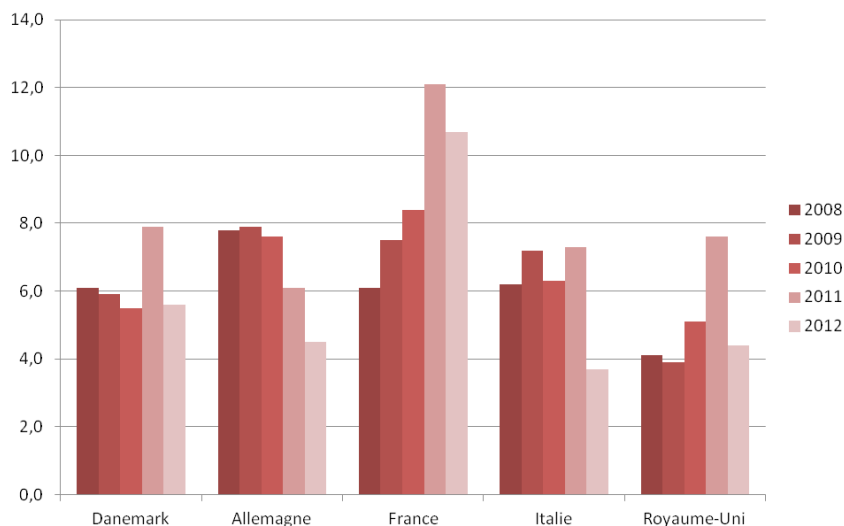
## Graphique 2 : Pauvreté monétaire, pauvreté en conditions de vie et difficultés financières ressenties (en %)



Sources : Insee, enquêtes statistiques sur les ressources et conditions de vie de 2005 à 2010, en France métropolitaine, population des ménages adultes âgés de 18 à 25 ans non-cohabitants avec leurs parents. Drees, *Extrait de Ressources et conditions de vie des jeunes adultes en France*, n° 59, janvier 2015. Graphique secrétariat affaires sociales et santé.

La notion de pauvreté en conditions de vie exprime le manque global d'éléments de bien-être matériel, mesuré à l'échelle du ménage. 27 items ont été retenus pour mesurer le taux de pauvreté en conditions de vie, un ménage est considéré pauvre lorsqu'il cumule au moins 8 privations sur les 27 items.

Graphique 3 : Jeunes pauvres (premier quintile de revenus) déclarant des besoins de santé non satisfaits (%), comparaison européenne



Source : Eurostat

NB. Le premier quintile renvoie au revenu au-dessous duquel se situent 20 % des revenus.

Cette précarité financière n'est que faiblement compensée par des aides publiques.

Notre assemblée soulignait déjà dans l'avis sur *l'emploi des jeunes* la faiblesse des dispositifs de soutien financier existants pour les jeunes en insertion.

En effet, la limite d'âge pour bénéficier d'un revenu minimum, 25 ans, est élevée au regard d'autres pays européens (il est accessible dès 18 ans en Allemagne, en Grande-Bretagne ou au Danemark - sous certaines conditions et en rapport avec des incitations associées, notamment de formation - cf. annexe n° 5).

Ainsi, un jeune de moins de 25 ans qui cherche un emploi pour la première fois n'a accès, ni à une allocation chômage, ni au RSA, hormis au RSA jeune actif. Près de 356 000 jeunes actifs au chômage ne percevaient ni indemnisation, ni minima sociaux en 2012. Le jeune ne peut compter que sur le soutien de sa famille.

En 2008, dans son avis sur l'obligation alimentaire<sup>13</sup>, le CESE soulignait que : « *L'introduction de l'obligation alimentaire dans les politiques sociales est aujourd'hui le principal vecteur de la solidarité familiale obligée.* » En France, l'âge de 18 ans signifie le passage à la majorité civile ainsi que la fin de l'autorité parentale. En revanche, il existe une obligation alimentaire des parents envers leurs jeunes enfants majeurs tant que ceux-ci ne sont pas économiquement indépendants. De plus, cette obligation alimentaire se mue en obligation d'entretien visant à satisfaire, non pas seulement les aliments, mais aussi les conditions nécessaires à son développement et à son éducation lorsque l'enfant majeur se trouve toujours en formation. Pour finir, l'importance de ces obligations alimentaires se reflète également dans le caractère subsidiaire de l'aide sociale, puisque les demandeurs du RSA

<sup>13</sup> *L'obligation alimentaire : des formes de solidarité à réinventer*, Christiane Basset, rapporteur, 2008.

par exemple doivent avoir fait valoir leur créance alimentaire avant de pouvoir prétendre à cette prestation.

Les aides sont versées à la famille. Le jeune en bénéficie indirectement en tant qu'ayant droit. Son rattachement au foyer familial, en qualité de personne à charge, permet ainsi à sa famille d'accéder à :

– *des prestations familiales*

Les jeunes adultes demeurant à la charge de leurs parents ouvrent droit à des allocations familiales, jusqu'à 20 ans à condition que les jeunes ne bénéficient pas des aides personnelles au logement (APL) ou, s'ils travaillent que leurs revenus n'excèdent pas un certain plafond. Pour les familles comptant deux enfants au moins, un complément familial peut-être versé jusqu'à 21 ans, voire un complément parent isolé. Les allocations familiales et le complément familial seront modulés en fonction du niveau de ressources des parents, à compter du 1er juillet 2015.

– *des aides fiscales*

L'enfant majeur de moins de 21 ans (ou 25 ans s'il poursuit des études) peut être rattaché au foyer fiscal. Sa famille pourra alors bénéficier du quotient familial (une demie part voire une part supplémentaire selon son rang dans la fratrie) ou, s'il y a lieu, de la déduction de la pension alimentaire versée. Le quotient familial, 2 336 euros par demi-part en 2012 a été réduit à 2 000 euros en 2013, et à 1 500 euros en 2014. En revanche, qu'un enfant soit rattaché ou non au foyer fiscal de ses parents, il peut bénéficier des aides personnelles au logement (APL).

– *l'affiliation à un régime de Sécurité sociale*

En matière d'assurance maladie, les conditions d'affiliation varient en fonction de l'âge et du statut (actif, étudiant, en formation, habitant ou non chez ses parents).

Dès 18 ans, les jeunes sont affiliés individuellement au régime général s'ils ne dépendent plus du foyer fiscal de leurs parents.

Les jeunes qui poursuivent des études, peuvent être ayants-droit de leurs parents jusqu'à 25 ans, voire 28 ans dans le cadre de certains régimes sociaux.

Les étudiants, inscrits dans un établissement de l'enseignement supérieur, doivent obligatoirement s'affilier au régime de base étudiant de la Sécurité sociale. Le régime d'assurance-maladie des étudiants date de 1948, époque où les gouvernements dans le cadre d'une politique de promotion des études supérieures, souhaitaient leur garantir l'accès à un régime d'assurance-maladie spécifique, dès lors qu'à l'époque la couverture maladie n'était pas encore généralisée.

Le système français maintient plus longtemps un lien économique à l'égard des parents. Ainsi, 30 % du budget moyen d'un étudiant relève d'aides familiales, tandis que les revenus d'activité représentent 29 %, et les aides publiques 25 %<sup>14</sup>. La solidarité familiale joue donc un rôle primordial et le sort des jeunes dépend très largement de la situation de ses parents. Or, les pays favorisant une autonomie plus précoce connaissent une meilleure insertion des jeunes dans l'emploi. Cette situation étant probablement favorisée par l'accompagnement renforcé dont bénéficient ces jeunes ainsi que le suivi de leur engagement actif dans un parcours d'insertion ou de réinsertion (cf. annexe 3).

---

<sup>14</sup> Enquête Conditions de vie des étudiants 2013, OVE, précité.

---

## La mise en œuvre des recommandations du CESE est inégale

### Rappel des recommandations du précédent avis et des grandes orientations retenues

L'avis *Droits formels/droits réels* : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes soulignait l'importance des évolutions de la jeunesse dans notre société et la nécessité d'adapter notre système de protection sociale pour sécuriser les parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

Cet avis faisait le constat que les jeunes sont davantage que leurs aînés exposés à la précarité du marché du travail et plus vulnérables au chômage. Les inégalités sociales entre les jeunes ont tendance à se creuser selon leur origine sociale et leur zone de résidence.

Notre assemblée avait formulé les recommandations suivantes :

- **accompagner les jeunes dans leur accès aux droits sociaux et limiter le non-recours aux droits :**
  - en développant l'éducation aux droits sociaux à travers l'action des établissements scolaires, des associations et des jeunes en service civique et la médiation sociale et les actions « hors les murs ».

Pour le CESE, cette recommandation reste trop peu mise en œuvre et les permanences juridiques et sociales dans les lieux qui accueillent du public jeune (missions locales, réseau information jeunesse...) tendent à se raréfier. Rien n'a été fait sur l'éducation aux droits sociaux sinon par la Mutualité sociale agricole (MSA) et l'enseignement agricole qui ont signé une convention pour permettre aux élèves de mieux appréhender le système de Sécurité sociale. La Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC), a mené en 2014 une enquête auprès de 5 600 jeunes de 18 à 30 ans sur la connaissance de leurs droits, avec un focus particulier sur les droits liés au travail. Les résultats traduisent leur méconnaissance : près d'un jeune sur deux ne connaissait pas les éléments fondamentaux du droit du travail, parmi ceux déclarant le connaître, seuls 35 % étaient capables d'en citer un<sup>15</sup>.

- **structurer un service public de l'information et de l'accompagnement**

L'orientation est un levier majeur de l'insertion sociale des jeunes. Telle qu'elle est effectuée aujourd'hui ; elle semble être la source de nombreuses ruptures de parcours pour des jeunes qui ont le sentiment de subir une orientation décidée à leur place plutôt que de la choisir.

Le CESE recommandait d'organiser un service public de l'information, de l'orientation et de l'accompagnement afin de soutenir les jeunes dans leur parcours d'autonomie et d'insertion professionnelle et sociale.

La signature par l'État et l'Association des régions de France (ARF) de l'accord cadre pour la généralisation du service public régional de l'orientation (SPRO) ne répond que partiellement à cet objectif. Institué par la loi du 5 mars 2014 sur la formation professionnelle, le SPRO et le conseil en évolution professionnelle doivent créer les conditions de la mise en réseau effective des différents acteurs de l'orientation au niveau régional. Il demeure toutefois des difficultés dans sa mise en œuvre pour donner une meilleure efficacité au

---

<sup>15</sup> Enquête *Droits devant*, 2014.



SPRO. Il serait notamment utile de renforcer les synergies au niveau régional entre les différents personnels de l'orientation.

Une première étape a donc été franchie mais il faut aller plus loin et compléter le SPRO par un service public de l'information et de l'accompagnement pour permettre à chaque jeune d'avoir accès à un interlocuteur sur son territoire à même de l'orienter. Le CESE réitère sa recommandation de faire du réseau Information Jeunesse doté de plus de 1 500 antennes sur le territoire, la porte d'entrée unique coordonnant l'accès à l'information des jeunes.

## Des avancées en matière de concertation et de dialogue

### ▣ *Une meilleure gouvernance nationale et territoriale des politiques de jeunesse*

#### – La gouvernance nationale

Le CESE recommandait que la jeunesse soit au cœur d'une politique interministérielle avec la nomination d'un Haut commissaire à la jeunesse, rattaché au Premier ministre, chargé d'articuler les politiques publiques afin de favoriser une prise en charge des jeunes adaptée tout au long de leurs parcours et de favoriser leur autonomie.

Un délégué interministériel à la jeunesse a été nommé en janvier 2014. Il est chargé de coordonner les actions des ministères sur les questions de jeunesse et de leur mise en place effective. Le CESE recommandait également de relancer le Conseil interministériel à la jeunesse qui n'avait pas été réuni depuis 2009. Un premier comité s'est réuni le 21 février 2013 et a adopté 47 mesures pour une politique de jeunesse. Un second comité a eu lieu le 4 mars 2014 et a annoncé des nouvelles mesures, notamment la clause d'impact jeunesse qui vise à évaluer l'impact de chaque projet de loi ou de règlement sur les jeunes. L'instauration d'une clause de ce type avait été préconisée par le CESE en 2012.

Par ailleurs, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) a dressé un état des lieux des dispositifs de participation des jeunes dans les ministères (janvier 2014). Ce rapport met en valeur le renforcement du rapprochement avec les associations de jeunesse, facilité par la création du Forum français de la jeunesse et la co-construction des politiques. Le fait que le délégué interministériel ne soit pas rattaché directement au Premier ministre, car il est également directeur de l'administration centrale de la jeunesse et de la vie associative, réduit sa marge de manœuvre. Sa légitimité peut en effet parfois être remise en cause par d'autres ministères ne jouant pas le jeu de l'interministérialité.

#### – La gouvernance locale

La tenue de Comités de l'administration régionale (CAR) dédiés à la jeunesse a permis en 2013 de réunir, sous l'autorité du préfet, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux, les mouvements associatifs et les organisations de jeunesse. Cette dynamique doit être poursuivie et renforcée en 2015. L'expérience menée par la préfecture de la région Rhône-Alpes avec l'organisation d'un séminaire interministériel régional « Priorité Jeunesse » en juin 2014 pourra être élargi à l'ensemble des régions. D'autres initiatives concernant la gouvernance territoriale ont démontré leur pertinence en termes de coordination des acteurs locaux et de mise en cohérence des différents dispositifs sur des objectifs communs (par exemple LOR'jeunes, voir annexe n° 6).

Devant les enjeux sociaux que représente la situation des jeunes, de nombreuses collectivités locales proposent des aides financières aux jeunes notamment en recherche d'emploi. Ces initiatives, bien que répondant à un besoin, voire à une urgence sociale forte, n'en restent pas moins mal coordonnées entre acteurs et génératrices tant

d'incompréhension dans le parcours que d'inégalités territoriales. Une revue générale des politiques sociales locales est nécessaire afin d'évaluer leur impact et les possibilités d'en optimiser l'articulation.

- Des acteurs variés

Le parcours d'insertion professionnelle et d'autonomisation des jeunes fait l'objet de l'attention de nombreux acteurs. Au-delà de l'État et des collectivités territoriales, ce sont les organismes sociaux qui financent de nombreux dispositifs via les fonds du paritarisme, que ce soit pour l'accès à l'emploi ou au logement social par l'intermédiaire d'Action Logement, et les associations, qui accompagnent de nombreux jeunes, comme les Résidences Habitat Jeunes qui proposent un logement et un accompagnement socio-éducatif aux jeunes.

A titre d'exemple, l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi a fait l'objet en 2011 d'un Accord national interprofessionnel (ANI) qui a vu l'attribution de financements supplémentaires à Pôle emploi et aux missions locales par les partenaires sociaux :

- 30 millions d'euros pour les missions locales pour l'accompagnement de 20 000 jeunes ;
- 30 millions d'euros pour Pôle emploi pour l'accompagnement de 20 000 jeunes ;

L'évaluation du dispositif remise en novembre 2013 et portant sur la période 2011-2012, révèle qu'un accompagnement renforcé (fréquence d'entretien plus élevée) améliore nettement le taux de réussite à l'insertion professionnelle (de 5 à 10 points supérieur aux dispositifs similaires). Cet accord a été prolongé par avenant fin 2013 pour l'année 2014, avec pour objectif l'accompagnement de 20 000 jeunes par les missions locales et 10 000 par Pôle emploi.

Les partenaires sociaux ont également signé en juillet 2011 un ANI prévoyant une aide financière exceptionnelle aux jeunes actifs pour faire face aux frais engendrés par l'insertion professionnelle (mobilité, restauration, achat de matériel professionnel, etc.). 40 millions d'euros ont été attribués à Pôle emploi.

#### *□ La concertation avec les organisations de jeunesse*

Dans son avis de 2012, le CESE invitait les pouvoirs publics à associer les jeunes à la définition et à la mise en œuvre des dispositifs dont ils font l'objet.

La création le 20 juin 2012, d'un lieu de partage régulier de 18 organisations de jeunes, le Forum français de la jeunesse, est une initiative intéressante. Elle complète celle du Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire. (Cnajep) qui réunit des acteurs de la jeunesse et de l'éducation populaire.

Le dialogue structuré<sup>16</sup> invite la Commission européenne et les États membres à établir un dialogue avec les jeunes et les organisations de jeunesse sur la définition des priorités, la mise en œuvre et le suivi de la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse. À cette fin, un mécanisme de consultation à plusieurs niveaux associe jeunes, conseils nationaux de jeunesse, organisations internationales de jeunesse, chercheurs et représentants des ministères chargés de la jeunesse lors de consultations aux modalités variées. À l'occasion des Conférences jeunesse de l'Union européenne des recommandations faites aux différents acteurs (Commission européenne, États membres,...) sont définies en concertation. Les États membres sont encouragés, dès que possible, à donner un rôle clé aux

---

<sup>16</sup> Cf. glossaire.

conseils nationaux de la jeunesse dans ces processus de consultation. Au-delà d'un intérêt européen, l'outil du dialogue structuré semble pertinent pour permettre l'association des jeunes et des organisations de jeunesse aux politiques publiques, et ce, à tous les niveaux. Au-delà de la seule consultation, les mécanismes de co-décision tels qu'expérimentés au sein du Conseil de l'Europe et dans certains pays comme la Finlande mériteraient d'être étudiés de plus près, pour voir dans quelle mesure ils constituent des réponses aux problèmes rencontrés en termes de participation institutionnelle des jeunes à la décision politique.

Au niveau régional, notre assemblée regrette le faible nombre de représentants âgés de moins de 30 ans et des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse au sein des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER). Les CESER sont pourtant l'une des instances permettant d'associer les jeunes à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de jeunesse.

---

## Un parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes toujours en pointillé

### En améliorant le taux de couverture sanitaire

- **Des difficultés d'accès aux soins encore trop peu prises en compte**

L'avis de 2012 faisait état d'une couverture sanitaire des jeunes, qu'ils soient étudiants, en formation, actifs ou inactifs, moins bonne que celle de la population générale. Notre assemblée, ne peut que réitérer ce constat.

La Conférence nationale de santé consacrée aux jeunes, en décembre 2013, a permis de conduire un débat public *Comment être plus solidaire*. Il y a effectivement urgence, 10 % des jeunes de 20 à 24 ans ne disposent pas d'une couverture santé complémentaire<sup>17</sup>. Un étudiant sur trois renonce à des soins pour des raisons financières et près de 20 % ne sont pas couverts par une complémentaire santé<sup>18</sup>. En 2013, selon une enquête de l'OVE, 27 % avaient renoncé à voir un médecin (dans 49 % des cas pour des raisons financières). Le taux de non couverture par une complémentaire santé est de 4,9 % pour les jeunes de 15 à 19 ans, il culmine à 9,9 % pour la tranche d'âge 20-24 ans, puis redescend à 6,6 % pour les 25/29 ans. Ce dernier taux est toutefois supérieur à la moyenne qui se situe à 5 % pour l'ensemble de la population<sup>19</sup>.

Afin de favoriser l'accès des jeunes à la CMU, la CMU-c et à l'Aide pour une complémentaire santé (ACS), le CESE recommandait d'examiner les simplifications à mettre en œuvre pour faciliter les demandes autonomes de jeunes de moins de 25 ans éloignés, ou en rupture, avec leur famille.

**Les mesures prises pour faciliter l'accès des étudiants** isolés en situation précaire à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) vont dans le bon sens. La loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2014 a prévu la possibilité pour ces derniers d'en bénéficier indépendamment du rattachement au foyer de leurs parents. En effet, les

---

<sup>17</sup> Enquête sur la santé et la protection sociale 2012 ESPS/Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDS).

<sup>18</sup> Enquête de La Mutuelle de la Vie étudiante (LMDE). Troisième enquête nationale sur la santé des étudiants, La Mutuelle des étudiants, mai 2011.

<sup>19</sup> Enquête ESPS précitée

jeunes de moins de 25 ans sont rattachés au foyer de leurs parents pour l'attribution de la CMU-c. Or, dans les situations d'isolement ou de rupture familiale, les étudiants peuvent ne pas bénéficier de la CMU-c du fait de la situation financière de leurs parents. Ces étudiants peuvent désormais déposer une demande individuelle de CMU-c, sans tenir compte de la situation de leurs parents (arrêté du 3 juin 2014). 2 600 étudiants environ sont concernés d'après les estimations du ministère de la Santé (juin 2014).

Pour le CESE, ces simplifications devaient concerner plus largement les jeunes de moins de 25 ans éloignés, ou en rupture avec leur famille. Pour mémoire, en 2013, les moins de 20 ans représentent environ 44 % des bénéficiaires de la CMU-c<sup>20</sup> et les jeunes de 20 à 29 ans entre 14 % et 15 % en 2012<sup>21</sup>. Les jeunes de moins de 20 ans sont principalement des ayants droit dans la cadre d'une protection complémentaire familiale. Les jeunes bénéficiaires de 20 à 29 ans sont eux principalement assurés.

**Le CESE préconisait de favoriser l'accès à une complémentaire santé par la prise en charge d'une partie de son coût.**

L'Aide à la complémentaire santé (ACS) répond en partie à cet objectif même si elle reste encore trop mal connue (en 2012, environ 80 % des bénéficiaires d'attestation ACS utilisaient leurs droits auprès des organismes complémentaires).

Pour le CESE, il importe pourtant de faire la promotion de ce dispositif réservé aux personnes dont les ressources sont légèrement supérieures au plafond d'attribution de la CMU-c (8 644 euros annuels pour une personne seule au 1<sup>er</sup> juillet 2014 pour la CMU-c et 11 670 euros pour l'ACS). En effet, cette aide financière pendant un an renouvelable permet de participer à l'acquisition d'une complémentaire santé et de bénéficier d'une dispense d'avance des frais et de tarifs médicaux sans dépassement d'honoraires dans le cadre d'un parcours de soins coordonné.

**Toutefois, cette mesure reste insuffisante.**

Les délais et démarches d'ouverture des droits demeurent encore trop longs et dissuasifs pour certains jeunes. Certaines caisses d'assurance maladie ont pris l'initiative d'y répondre en tendant vers plus d'automatisme des ouvertures de droits. Le travail de suivi des ouvertures de droits des conseillers de mission locale participe également à la réduction du non recours. La couverture pourrait cependant être encore améliorée si certaines procédures d'automatisme étaient instaurées, par exemple pour les jeunes pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance, la Protection judiciaire de la jeunesse ou la Garantie jeunes (cf. infra).

## En sécurisant le parcours en matière de logement

Le CESE avait appelé au développement d'un système de cautionnement solidaire unique pour favoriser l'accès au logement des jeunes. Certaines mesures ont été mises en place :

- pour les jeunes salariés et les personnes en situation précaire avec la garantie universelle de loyer (GUL). Cette garantie sera financée par l'État avec une contribution d'Action Logement, organisme qui gère la participation des employeurs à l'effort de construction (qui représente 0,95 % de la masse salariale). Elle n'est cependant pas obligatoire et le propriétaire peut lui préférer une caution ;

---

<sup>20</sup> Rapport du Fonds CMU 2013.

<sup>21</sup> Chiffres CNAMTS.

- pour les étudiants avec la caution locative étudiante (Clé). Cette garantie de l'État permet aux étudiants dépourvus de garants personnels d'accéder plus facilement à un logement. Expérimenté dans quatre régions en 2013, ce nouveau dispositif géré par le Crous s'est étendu à toutes les académies à partir de la rentrée 2014.

## Un millefeuille de dispositifs qui n'est pas remis en cause, bien au contraire

- **Redéployer les aides pour améliorer l'accès à une formation ou à un emploi :**

- en remettant à plat les dispositifs pour abonder ceux qui sont efficaces et supprimer les autres.

Le CESE recommandait que les financements du Contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis), 50 millions d'euros depuis 2012, destinés à garantir à chaque bénéficiaire le versement de l'allocation prévue par les textes, soient abondés. En 2015, ces crédits seront réduits de 10 millions d'euros pour financer la Garantie jeunes.

Le CESE préconisait également d'examiner la revalorisation du montant de l'allocation versée, et d'assouplir les conditions d'accès au RSA activité pour les jeunes de moins de 25 ans ayant travaillé. Le rapprochement de la prime pour l'emploi (PPE) et du RSA constitue à cet égard une piste intéressante mais insuffisante pour accompagner l'insertion dans l'emploi ; ce dispositif ne devrait pas être mis en œuvre avant 2016 ; son déploiement devra se faire sur le modèle du RSA activité et avoir un effet incitatif à la reprise d'emploi dès la première heure travaillée pour les jeunes travailleurs à partir de 18 ans.

Enfin, pour le CESE, il importait d'envisager un droit à la qualification et à la formation pour tous, assorti d'une allocation. Le Conseil d'orientation des politiques publiques de la jeunesse regroupant l'ensemble des acteurs de la jeunesse (organisations de jeunesse, associations dont les associations familiales, représentants des collectivités locales et partenaires sociaux), dont la création était proposée, devrait être chargé d'en examiner les contours, notamment son éventuel conditionnement aux revenus de la famille et de proposer des pistes pour son financement. Lors de la réunion du 2<sup>e</sup> Conseil interministériel de la jeunesse (CIJ) en mars 2014, le gouvernement a annoncé son souhait d'aller vers une allocation d'études et de formation sous condition de ressources (mesure n° 19), cette déclaration est demeurée sans suite. La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a cependant eu deux conséquences notables dans ce domaine en instaurant un droit au retour à la formation initiale et en créant un Compte personnel de formation (CPF) dont les jeunes sortis du système scolaire et en recherche d'emploi peuvent bénéficier.

**Plusieurs scénarios permettent d'illustrer la complexité des dispositifs d'aide qui se juxtaposent, ce qui peut nuire au recours aux droits.**

**Un jeune qui se présente en mission locale et qui n'a jamais travaillé peut se voir ouvrir certains droits :**

- *en matière de santé :*
  - S'il prouve son indépendance à l'égard de sa famille, il peut demander à bénéficier de la CMU et de la CMU-c. Il peut également demander l'ACS. Certaines missions locales disposent d'un référent santé qui peut aider le jeune dans ses démarches.

- *en matière d'aide financière et d'insertion, plusieurs dispositifs sont mis en place :*
  - un contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis) qui aide le jeune à construire son parcours d'insertion et peut être assorti d'une allocation qui peut atteindre 450 euros mensuel dans la limite de 1 800 euros annuels ;
  - dans les départements qui font l'objet d'une expérimentation, la Garantie jeunes, offre un accompagnement renforcé et une allocation du montant du RSA.
- *en matière de logement, le jeune peut bénéficier d'allocation logement (ALS ou APL)*
  - si le logement est conventionné (c'est-à-dire construit ou rénové grâce à des prêts de l'État). Le logement doit être sa résidence principale (la colocation est possible). Les ressources prises en compte, qui doivent être inférieures à un certain plafond, sont celles de l'année n-2 (elles seront appréciées de façon forfaitaire si le jeune ne disposait pas de ressources en n-2 et/ou a commencé à travailler après cette date).

**Si le jeune qui se présente à la mission locale a travaillé plus de 4 mois au cours des 28 derniers mois**, il peut, outre les droits exposés ci-dessus, bénéficier d'allocations chômage. La durée d'indemnisation chômage est égale à la durée antérieure d'affiliation pendant laquelle le demandeur d'emploi a été en activité (avec une durée minimale de quatre mois et maximale de 24 mois).

**Si le jeune est parent d'un enfant**, il peut bénéficier d'un certain nombre d'aides destinées à :

- financer la garde de l'enfant (la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) pour un enfant de moins de trois ans) ou l'aide à la garde d'enfants de moins de dix ans pour parent isolé (Agepi) versée par pôle emploi. Le jeune pourra bénéficier de la Prestation partagée d'accueil de l'enfant (congé parental), et s'il remplit les conditions de durée de travail suffisante au regard du nombre d'enfants ;
- l'aider à subvenir aux besoins de l'enfant. Les parents sans emploi peuvent bénéficier du RSA dont le montant est majoré si le parent élève l'enfant seul (la majoration pour isolement varie selon le nombre d'enfants à charge). Une femme enceinte vivant seule perçoit 659,88 euros et un parent seul avec un enfant à charge 879,84 euros (au 1<sup>er</sup> janvier 2015). Le parent qui élève au moins un enfant privé de l'aide de l'un de ses parents peut également bénéficier d'une allocation de soutien familial (ASF, 95,52 euros par mois depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014).

## Un accès à certains droits et dispositifs facilités mais avec un impact limité

### □ *La mise en place d'une Garantie jeunes*

En avril 2013, les pays de l'Union européenne ont adopté le principe d'une « garantie pour la jeunesse » afin de lutter contre le chômage des jeunes en proposant à tous ceux, âgés de moins de 25 ans, qu'ils soient inscrits au chômage ou non, une offre de qualité, dans les 4 mois suivant la fin de leur scolarité ou la perte de leur emploi. Cette offre doit consister en un emploi, un apprentissage, un stage ou une formation continue et être adaptée aux besoins et à la situation de chacun.

La France, a inscrit à titre expérimental la Garantie jeunes au Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013, lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions.

- **Le dispositif de la Garantie jeunes**

Sont éligibles les jeunes âgés de 18 à 25 ans révolus en situation de grande précarité, qui vivent hors du foyer de leurs parents ou au sein de ce foyer sans recevoir de soutien financier de leurs parents, qui ne sont ni étudiants, ni en emploi, ni en formation et dont le niveau de revenus ne dépasse pas un plafond<sup>22</sup>.

Dans le cadre de la Garantie jeunes, fondée sur une offre contractuelle, le jeune s'engage à s'inscrire dans un parcours d'accès à l'autonomie et à l'emploi. Ce parcours propose un accompagnement collectif et intensif à plein temps, pendant 6 semaines permettant au jeune de construire un projet d'insertion sociale et professionnelle et de reprendre confiance. Un conseiller de mission locale suit 50 personnes en Garantie jeunes (jusqu'à 300 dans le cadre d'un suivi normal). Ce suivi individuel a aussi pour objet de traiter les difficultés spécifiques de mobilité, de logement ou de santé, même si la volonté très affirmée de donner la priorité à l'entrée dans l'emploi ne laisse que peu de temps et de moyen à ces derniers enjeux. Le jeune perçoit, en contrepartie une allocation équivalente au montant du revenu de solidarité active (soit 483 euros mensuels pour une personne seule), montant insuffisant pour les jeunes qui ont besoin d'un logement autonome.

A l'issue de cette période, si la personne n'a pas trouvé de solution d'emploi ou de formation, la Garantie jeunes peut être prolongée pendant un an ou la mission locale prend le relais avec un accompagnement de droit commun dans le cadre, par exemple, du contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis).

La Garantie jeunes n'est pas un droit car son accès est conditionné à la décision d'une commission départementale d'attribution et de suivi. Celle-ci réunit des représentants de l'État et du Conseil général, des membres désignés au niveau départemental par le préfet et rassemble les acteurs pertinents en matière d'insertion des jeunes ainsi que les présidents des missions locales. Outre les membres permanents, cette commission peut associer des acteurs particulièrement impliqués dans les parcours des jeunes comme les associations de solidarité. Cette commission, au sein de laquelle il faut noter l'absence de représentants de jeunes, peut renouveler, suspendre ou annuler la garantie si le jeune ne respecte pas ses obligations ou trouve un emploi.

- **La mise en œuvre**

Une expérimentation a été initiée sur dix territoires départementaux<sup>23</sup> et 42 missions locales avant sa généralisation prévue à l'ensemble du territoire. 10 000 jeunes sont concernés, soit 1 000 jeunes en moyenne, sur chaque territoire. Le dispositif est dans une phase de montée en charge, il a été étendu à dix nouveaux territoires en janvier 2015, et concernera 61 nouveaux territoires fin 2015. Le nombre de jeunes concernés augmente rapidement : 8 500 en 2014, 50 000 jeunes devraient l'être en 2015 et 100 000 en 2017. Ces chiffres sont à mettre au regard des 1,58 à 1,9 million de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation. À titre d'exemple, la Seine-Saint-Denis, territoire d'expérimentation, permet à 1 000 jeunes d'accéder à la Garantie jeunes alors que 40 000 jeunes sont inscrits dans les fichiers des missions locales.

---

<sup>22</sup> Décret n° 2013-880 du 1<sup>er</sup> octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « Garantie jeunes ».

<sup>23</sup> Seine-Saint-Denis, Eure, Vosges, Allier, Puy-de-Dôme, Vaucluse, Bouches du Rhône, Lot et Garonne, La Réunion, et Finistère.

- **L'évaluation**

Une évaluation de l'expérimentation a été prévue par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et portée par le conseil scientifique de la Garantie jeunes qui a commencé le recueil d'informations sur des territoires témoins. Si les premiers résultats ne seront disponibles qu'en septembre 2015, on peut d'ores et déjà regretter la faible association des jeunes, pourtant proposée par un certain nombre d'acteurs, dans ce processus d'évaluation. D'après des estimations provisoires issues de la première cohorte, 48 % des jeunes sont en emploi ou en formation après une année de suivi (contre 38 % pour ceux ne bénéficiant pas du dispositif). La moitié est en contrat à durée déterminée, mais peu d'entre eux sont en formation certifiante. 8 400 jeunes ont été suivis sur l'ensemble du territoire. Les sorties anticipées du dispositif ne concernent que 7 % des bénéficiaires.

Il apparaît que 96 % des jeunes qui entrent dans l'expérimentation de la Garantie jeunes étaient déjà connus des missions locales. Pour mémoire, en 2013, ce sont 534 000 jeunes de 16 à 25 ans qui ont été accueillis pour la première fois dans le réseau des missions locales (soit une augmentation de 5 % par rapport à 2012 et de 10 % par rapport à 2011 - Dares).

La Garantie jeunes a donc permis de renforcer l'accompagnement de 8 400 jeunes parmi les 1,4 million de jeunes connus en 2013 par les missions locales (mais n'a pas permis d'identifier de nouveaux bénéficiaires qui n'étaient pas répertoriés auparavant). L'allocation moyenne versée a été d'environ 300 euros (celle-ci pouvant être complétée par des ressources d'activité).

- **Le financement**

L'État finance 1 600 euros pour l'accompagnement de chaque jeune par la mission locale et environ 4 000 euros pour l'allocation versée au bénéficiaire. Le financement était de 100 millions d'euros en 2014 et de 164,2 millions d'euros en 2015. Les fonds communautaires, en particulier le Fonds social européen (dont la quote-part française globale est de 420 millions d'euros, et dont 75 millions d'euros sur la période 2014-2015 sont ciblés sur les jeunes) et l'Initiative pour l'emploi des jeunes abondent le financement de la Garantie jeunes.

Notre assemblée s'interroge sur la pérennité financière de la Garantie jeunes. De plus, il lui semble nécessaire d'évaluer si la somme de 1 600 euros par an allouée pour chaque jeune est suffisante pour assurer un suivi de qualité, compte tenu des frais engagés par les missions locales (recrutement de conseillers, location de salle, travail administratif de prospection d'entreprises). Il faut rappeler ici qu'une mission locale est une association qui doit remplir entre vingt et trente dossiers de subventions par an pour assurer son financement car aucun de ses fonds n'est sécurisé alors qu'elle participe au service public de l'emploi.

- *La réforme des bourses étudiantes*

Le Gouvernement a confirmé la réforme des bourses étudiantes engagée en 2013 à la rentrée 2014. L'amélioration des conditions de vie des étudiants est une priorité pour permettre l'accès de tous, notamment ceux issus des milieux populaires, aux études supérieures, toutes les études démontrant leur incidence sur la réussite des parcours notamment en premier cycle de l'enseignement supérieur.

Cette réforme a deux objectifs, d'une part aider davantage d'étudiants issus des familles aux revenus modestes, et d'autre part, mieux prendre en compte la situation personnelle des étudiants autonomes.



77 500 nouvelles bourses annuelles de 1 000 euros ont été créées (en plus des 55 000 bourses créées en 2013) pour les étudiants issus de familles aux revenus modestes (dont les revenus des parents sont inférieurs à 31 000 euros par an), boursiers « échelon 0 », c'est-à-dire ne bénéficiant d'aucune aide auparavant, mais seulement de l'exonération des droits de droits de scolarité et de cotisation de Sécurité sociale.

Cette réforme porte à 139 500 le nombre de boursiers bénéficiant d'une bourse annuelle de 1 000 euros, permettant à ces étudiants qui concentrent de grandes difficultés financières et doivent souvent travailler parallèlement à leurs études, de réussir leur parcours de formation dans de meilleures conditions. 2 000 allocations annuelles nouvelles (comprises entre 4 000 euros et 5 500 euros) sont destinées à des jeunes en situation d'autonomie avérée, portant à 8 000 les aides versées indépendamment des revenus des parents à la rentrée 2014. Cette augmentation du contingent d'aides annuelles du Fonds national d'aides d'urgences aux étudiants s'accompagnera d'une révision des critères d'attribution de manière à en faciliter le recours par les étudiants.

**Tableau 2 : Nombre de bénéficiaires bourses sur critères sociaux de 2010 à 2015**

Année	Effectifs	Evolution
2009-2010	568 096	
2010-2011	595 626	27 530
2011-2012	622 365	26 739
2012-2013	632 977	10 612
2013-2014	649 418	16 441
2014-2015 (prévision)	654 571	5 153

Source : Cnous, Aglaé, mars 2014.

#### **▣ Les jeunes bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance**

De 18 ans à 21 ans un jeune peut bénéficier d'un contrat jeune majeur par lequel les services d'aide sociale à l'enfance proposent un accompagnement jusqu'à 21 ans pouvant inclure un hébergement, un suivi éducatif et un soutien financier pour la vie quotidienne et la formation. Si ce dispositif est ouvert à tous les jeunes qui se trouvent dans des situations familiales suffisamment lourdes pour justifier une intervention au titre de la protection de l'enfance, il est cependant loin d'être automatique tant pour les jeunes qui étaient déjà pris en charge par l'aide sociale à l'enfance avant leur majorité que pour ceux qui se font connaître au moment de leur majorité. Fin 2008, le nombre de jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure au titre de la protection de l'enfance est estimé à 21 000 sur la France entière, ce qui représente 0,83 % des 18-21 ans<sup>24</sup>.

La qualité de prise en charge varie considérablement d'un département à l'autre<sup>25</sup>. De nombreux départements ont d'ailleurs durci les conditions d'obtention de l'aide aux jeunes majeurs et diminué les durées de prise en charge.

Afin d'éviter ce risque de précarisation, une expérimentation a été mise en œuvre dans sept départements. Elle sera poursuivie en 2015 en vue d'une évaluation sur le décloisonnement effectif du droit commun et du droit spécifique pour une meilleure

<sup>24</sup> 6<sup>e</sup> rapport annuel de l'Observatoire national de l'enfance en danger, juillet 2011.

<sup>25</sup> L'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs ONED, janvier 2015.

insertion de ces jeunes. Le rapport sur la mise en œuvre du plan pauvreté de François Chérèque souligne l'intérêt d'intégrer, dès 2015, ces publics dans les programmes de Garantie jeunes comme prévu initialement. (Plan de lutte contre la pauvreté : 2<sup>e</sup> bilan annuel, IGAS, janvier 2015)

Or, le risque de cloisonnement entre les mesures d'accompagnement et de soutien proposées au titre de la protection de l'enfance et celles relevant de l'insertion sociale et professionnelle est réel. En outre, l'autonomie du jeune est souvent réduite à son indépendance matérielle et financière. « *L'aide jeune majeur doit permettre un accompagnement du jeune vers un processus plus général d'émancipation, comprenant non seulement une dimension économique, mais aussi et surtout une dimension cognitive, sociale et affective* » observatoire national de l'enfance en danger (ONED). De plus, il est nécessaire de renforcer dans tous les territoires les liens entre les acteurs de l'aide sociale à l'enfance et ceux de l'insertion sociale et professionnelle. L'objectif est de permettre à tous les jeunes pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance d'entrer dans une dynamique d'autonomisation, un an, avant la fin de cette prise en charge.

---

## **Sécuriser les parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes dans la vie active**

Le CESE se félicite des objectifs du plan Priorité jeunesse du gouvernement décidé en 2013 qui vise :

- à favoriser l'accès aux droits sociaux ;
- à rechercher l'autonomie et la sécurisation des parcours dans leur globalité ;
- à lutter contre les inégalités et les discriminations ;
- à encourager la participation des jeunes et la co-construction des politiques publiques avec les jeunes, les associations, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales.

Toutefois au regard du constat et du bilan des recommandations qui viennent d'être faits, la mise en œuvre de ces objectifs est encore loin d'être effective. Comme nous le proposons dans notre premier avis, garantir à chaque jeune un accès égal aux droits sociaux et à la qualification c'est assurer son avenir, et au-delà, celui de notre modèle social. Investir dans une politique ambitieuse pour la jeunesse c'est offrir à notre pays les leviers de son développement économique, et reconnaître qu'elle a toute sa place pour y contribuer. Il ne s'agit pas d'une charge supplémentaire mais bien d'un investissement pour permettre à chaque jeune d'avoir confiance en l'avenir. Notre système de protection sociale doit ainsi s'adapter et prendre en compte ce nouvel âge de la vie.

Les travaux de notre assemblée ont à plusieurs reprises mis en évidence l'hétérogénéité de la jeunesse. À l'instar du reste de la population, les jeunes diffèrent les uns des autres, et ils vont également connaître au cours des années qui mènent à l'accès à l'autonomie, des changements de situation, des interruptions, des allers-retours entre l'emploi et la formation, entre le logement familial et le logement autonome, entre l'activité et l'inactivité. Aussi, une réflexion en termes de parcours semble-t-elle la plus à même de rendre compte des situations des jeunes et de la diversité des statuts. La prise en compte des difficultés particulières rencontrées par certains jeunes ne doit pas cependant conduire à une opposition des différentes problématiques. Pour tous, l'autonomie s'acquiert d'abord et

surtout par le travail. Les difficultés sociales et matérielles, en matière de logement, de santé ou de mobilité par exemple, sont autant de freins à l'emploi des jeunes auxquels il s'agit d'apporter une réponse.

En tout état de cause, comme le premier avis le soulignait l'objectif doit être de permettre aux jeunes de mieux accéder à leurs droits sociaux, tout au long de leur parcours d'insertion.

Tendre vers cet objectif implique notamment d'améliorer le recours aux droits et la participation active des jeunes, de renforcer la coordination et le pilotage de l'action publique et d'améliorer l'accompagnement proposé. Chaque jeune doit pouvoir avoir accès, sur son territoire, à un interlocuteur en mesure de l'informer et de l'orienter. Ce service public doit permettre de réduire les temps de « latence » pendant lesquels les jeunes ne sont pas accompagnés. On estime par exemple que le délai moyen entre la sortie du système de formation initiale et la première inscription en mission locale est de 28 mois<sup>26</sup>. Si cette durée recouvre des réalités différentes et ne correspond pas nécessairement à du temps perdu, elle peut néanmoins être délétère pour certains jeunes trop longtemps laissés livrés à eux-mêmes.

---

## Garantir à chaque jeune un accompagnement dans son parcours vers la vie active

L'accès des jeunes à l'autonomie nécessite qu'ils soient accompagnés, en particulier les jeunes sans soutien familial, les moins qualifiés ou les plus exposés aux difficultés d'accès à l'emploi.

### Pérenniser la Garantie jeunes afin d'en faire un droit

La Garantie jeunes s'inscrit dans la dynamique de la garantie pour la jeunesse recommandée par le Conseil de l'Union européenne le 22 avril 2013, qui fixe l'objectif de « *veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue ou un stage dans les 4 mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel.* Un premier état des lieux a été fait en décembre 2014 sur 8 291 jeunes entrés dans le dispositif.

Tableau n° 3 : Le profil des jeunes de la première vague, en pourcentage

Part du public cible/part du public dérogoaire	76,4/1,8
Hommes/Femmes	53/47
Reconnaissance travailleur handicapé	2
Niveau de qualification : part des niveaux V, Vbis et VI	80
Part en ZUS/Part en ZRR	21/5
Part des jeunes connus en mission locale	84
Part des jeunes ayant démarré une situation professionnelle	67,6

Source : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) d'après l'Agence de services et de paiement (ASP).

---

<sup>26</sup> PRAO, « Mission d'observation du raccrochage en formation et en faveur de l'emploi », octobre 2013. <http://www.rhonealpes-orientation.org/prao/observation/etudes-emploi-formation/raccrochage-scolaire/le-raccrochage-scolaire-en-rhone-alpes-67429.kjsp>

- Le CESE se félicite qu'une évaluation, dont les premiers résultats seront présentés en septembre 2015, soit prévue. Il salue le fait que cette évaluation ne soit pas centrée uniquement sur un objectif d'instruction de dossier, ou d'accès à l'emploi et à la formation, mais intègre bien la dimension d'un accompagnement global de la situation du jeune. En revanche, **il recommande d'associer les jeunes bénéficiaires dans ce processus d'évaluation.** Au-delà de l'évaluation du dispositif lui-même, il s'agit d'analyser pourquoi des jeunes qui répondaient aux critères d'entrée dans la Garantie jeunes n'ont pas pu entrer dans le dispositif. Dans la même dynamique, il sera intéressant d'analyser les dispositifs mis en place pour aller vers les jeunes qui sont éloignés des structures d'accompagnement (missions locales, Pôle emploi).
- A l'issue de cette évaluation et en tenant compte des recommandations qui seront faites, notre assemblée préconise une montée en charge progressive de la Garantie jeunes pour qu'elle devienne un droit : **un droit à l'accompagnement pour tout jeune ni en emploi, ni en formation, répondant aux critères fixés par la Garantie jeunes et assorti d'une allocation sous condition de ressources.** Faire de la Garantie jeunes un droit permettrait de rendre plus lisibles, pour les jeunes et pour les professionnels, les mesures d'accompagnement dont ils peuvent avoir besoin et de fondre une grande partie des dispositifs d'aides aux jeunes en situation de vulnérabilité (Fonds d'Aide aux jeunes, Civis, dispositifs locaux et régionaux gérés par les missions locales...). Cela permettrait par ailleurs de rétablir l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire et d'aller vers les jeunes les plus éloignés des institutions.
- **Pendant cette montée en charge, le « droit au recommencement », déjà appliqué sous certaines conditions, doit être plus systématique.** Pour certains jeunes fortement désocialisés, en rupture de parcours, pouvant cumuler des problématiques sociales lourdes, l'insertion sera longue et difficile. Afin de s'assurer que la Garantie jeunes touche également ce public très éloigné de l'emploi, il est nécessaire de veiller à une certaine continuité de l'allocation qui ne doit pas être remise en cause dès les premières difficultés à respecter l'engagement contractualisé entre les jeunes et la mission locale, sauf à ce qu'elles soient répétitives.
- Dans la mesure du possible, il est nécessaire de maintenir une continuité dans l'accompagnement et de privilégier un référent unique. Le travail engagé par le travailleur social qui suit un jeune et la confiance qui a pu s'établir ne doivent pas être interrompus en imposant plusieurs référents aux jeunes accompagnés.
- L'instauration d'un accompagnement intensif et collectif dès les premières semaines de l'entrée dans le dispositif fait partie des innovations de la Garantie jeunes. Le CESE s'en félicite. **Les premiers retours positifs à l'égard de cette période d'adaptation nous amènent à recommander que sa prolongation puisse être possible quand cela semble nécessaire.** Les directeurs de mission locales rencontrés considèrent que la période d'adaptation durant laquelle les jeunes sont accueillis en petits groupes par deux conseillers – le profil des jeunes demande parfois un fonctionnement en binôme – est indispensable, pour leur fixer un cadre et des repères que beaucoup n'ont pas. Partant de ce constat, ils estiment que six semaines est un plancher et qu'il faut parfois prolonger jusqu'à huit semaines, tant les difficultés à surmonter sont grandes. Il faut respecter des horaires fixes, toute la journée, sur une période qui peut parfois paraître longue aux intéressés, prendre le temps de régler les problèmes matériels qui compliquent parfois le respect des consignes (éloignement du logement quand il existe, transports, santé), prodiguer les premiers conseils

(tenue vestimentaire, ponctualité, hygiène...). En outre, c'est souvent l'occasion pour ces jeunes de briser l'isolement. L'accueil en groupe permet de faire connaissance, de créer une dynamique positive et une forme de reconnaissance mutuelle. Cet accompagnement permet aux jeunes de regagner en confiance et en estime de soi, de retrouver une vie sociale et une reconnaissance de leurs compétences.

- Assurer aux jeunes un accompagnement de qualité implique également de sécuriser **le recrutement des conseillers en mission locale, notamment en favorisant les recrutements en contrat à durée indéterminée (CDI)**. En raison du manque de visibilité sur les financements et des restrictions budgétaires structurelles des structures d'accompagnement, le recrutement des conseillers se fait souvent sur des contrats à durée déterminée (CDD) de quelques mois. Le statut précaire de leurs emplois et les ajustements d'effectifs en fonction des objectifs assignés à la mission locale ne permettent pas aux conseillers et aux encadrants de travailler dans des conditions efficaces et sereines.
- Le montant de l'allocation peut s'avérer insuffisant dans le cas de jeunes qui vivent hors du foyer de leurs parents ou au sein de ce foyer sans recevoir de soutien financier de leurs parents. Une attention particulière doit être portée à ces jeunes et il faut **s'assurer que la mobilisation d'autres droits vienne compléter cette allocation** (aide personnalisée au logement, aides à la mobilité, couverture maladie universelle...).
- **Par ailleurs, il est nécessaire d'éviter au maximum les carences de paiement.** Le délai pris par l'Agence de services et de paiement pour verser aux jeunes les allocations - il s'écoule environ deux mois entre l'entrée dans le dispositif et le règlement des prestations - menace parfois l'accompagnement proposé dans la mesure où les bénéficiaires ont besoin de cet argent pour vivre. Il peut amener les missions locales à solliciter l'aide du département pour combler la carence (via le fonds d'aide aux jeunes dont ce n'est pas l'objet). Ainsi, il semblerait utile de prévoir un dispositif d'avance de fonds, dans l'attente de l'instruction administrative de la demande du jeune.

## Systématiser le contrat jeune majeur pour les jeunes confiés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE)

Le contrat jeune majeur<sup>27</sup> permet aux jeunes de 18 à 21 ans, confiés aux services de l'ASE, qui s'engagent dans un cycle d'études, de formation et d'apprentissage de bénéficier d'un accompagnement. Ce dernier associe un soutien éducatif, une aide à l'insertion sociale, une aide à la gestion du quotidien, un soutien psychologique, un hébergement et une aide financière d'un montant maximal de 465 euros à laquelle peut s'ajouter une prime d'installation de 600 euros).

Dans les faits, si les deux tiers des départements déclarent aider les jeunes majeurs, l'étendue de cette aide varie considérablement selon les départements. Ces différences portent sur le montant de l'aide financière proprement dite mais également sur les aides ponctuelles (aide au transport, au permis de conduire...) et plus encore sur l'accès à un hébergement<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Cf. supra constat 4.3.

<sup>28</sup> ONED janvier 2015 précité.

Pour le CESE, l'efficacité du dispositif doit être renforcée :

- **Tirer un bilan de l'expérimentation actuellement menée par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), dans sept départements, sur le suivi et l'accompagnement** des jeunes sortant de l'ASE, afin d'éviter leur précarisation.
- **Favoriser au plan local l'élaboration d'un diagnostic partagé qui associe l'ensemble des acteurs concernés** (État, Conseil général, secteur associatif) et traduire ce diagnostic en objectifs concrets dans le contrat jeune majeur. Ce contrat doit devenir le support d'une action coordonnée et d'une mutualisation des moyens des différents services ; la création de partenariats solides entre les acteurs d'un même territoire doit permettre de garantir la cohérence des aides apportées aux jeunes et de leur accompagnement.
- **Renforcer l'accompagnement**

Pour le CESE, deux scénarios doivent être distingués :

- **Le contrat jeune majeur doit devenir un droit pour tous les jeunes confiés à l'ASE**, et permettre à ceux qui n'étaient pas pris en charge à leur minorité, d'en bénéficier en tant que jeunes majeurs jusqu'à 21 ans, voire 25 ans pour les jeunes ayant des besoins de protection particuliers. L'accompagnement proposé dans le cadre du contrat jeune majeur doit être le plus global et le plus individualisé possible. À cet égard, le CESE soutient les préconisations faites par l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) quant à la diversification de l'offre d'accompagnement de façon à l'adapter aux besoins des jeunes, à leur meilleure information, notamment quant à leurs droits et possibilités de recours, et au recueil de leur parole quant à l'organisation et au fonctionnement du dispositif dont ils bénéficient<sup>29</sup>. La sortie du dispositif du Contrat jeune majeur est perçue par les jeunes comme brutale et insuffisamment progressive. Celle-ci doit être mieux accompagnée et se faire dans des conditions plus souples. À cet égard, un passage de relais doit être organisé entre le travailleur social qui suivait le jeune dans le cadre du dispositif ASE et la mission locale.
- **Un dispositif de soutien doit pouvoir être proposé lorsque le jeune de plus de 21 ans poursuit une formation.** Si le jeune n'est ni en formation, ni en emploi, il doit être intégré dans le droit à l'accompagnement de la Garantie jeunes. L'articulation entre les deux dispositifs, qui ne relèvent pas des mêmes acteurs, implique cependant d'en adapter la gouvernance. Dans le cadre de la transformation préconisée de la Garantie jeunes en un droit, et dans un objectif de simplification des dispositifs, **une réflexion doit être menée pour que les jeunes pris en charge par l'ASE ou ceux ayant fait l'objet d'une mesure judiciaire (PJJ), qui ne sont ni en emploi, ni en formation, puissent bénéficier de ce droit à l'accompagnement.**

A cet égard, l'articulation entre politique pénale et politique d'insertion est extrêmement importante notamment grâce au partenariat entre les Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et les missions locales<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> *L'accompagnement vers l'autonomie des jeunes*, Rapport d'étude, ONED, janvier 2015.

<sup>30</sup> Premiers enseignements des expérimentations en matière de réinsertion des jeunes sous main de justice - août 2013 - ministère des Sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

## Pour un accès des jeunes à de nouveaux droits

La généralisation de la Garantie jeunes ne permettrait pas de combler l'ensemble des ruptures dans les parcours des jeunes.

Les étapes intermédiaires seraient de mettre à niveau l'aide sociale apportée aux jeunes les plus démunis, et d'harmoniser les différentes aides afin de construire progressivement un droit.

- Pour le CESE, la prime d'activité, issue de la fusion de la Prime pour l'emploi (PPE) et du RSA activité, doit être ouverte aux jeunes avec un contrat de travail, aux mêmes conditions que les autres publics et sans discrimination.

La création de cette prime fait suite au rapport de M. Christophe Sirugue<sup>31</sup> qui pointait la complexité, la dispersion des moyens et la perte d'efficacité résultant de la juxtaposition d'une allocation mensuelle, le RSA activité, et d'un crédit d'impôt, la PPE. Les crédits affectés de la prime d'activité sont contraints dans une enveloppe de 4 milliards d'euros en 2016 correspondant à l'addition des montants alloués aujourd'hui au titre de la PPE et du RSA activité. Le plafond de ressources pour bénéficier de cette prime est de 1,2 fois le SMIC pour une personne seule (1 400 euros par mois en mars 2014). Elle sera versée mensuellement par les organismes débiteurs de prestations familiales à partir du 1er janvier 2016. La prestation est calculée sur la base de revenus individuels mais tiendra compte de la composition du foyer. Les jeunes pourront en bénéficier même s'ils résident chez leurs parents à condition que leur famille ait des revenus modestes. Son montant sera fixé pour trois mois afin d'éviter les régularisations trop fréquentes.

Pour le CESE, cette mesure va dans le bon sens notamment en permettant l'accès aux jeunes, à partir de 18 ans (700 000 à 1 million de jeunes devraient bénéficier de cette prime, sur les 4 à 5 millions d'actifs éligibles).

A ce stade de l'arbitrage gouvernemental les jeunes, comme les autres bénéficiaires, qui perçoivent 570 euros net par mois (0,5 SMIC) bénéficieront d'une prestation équivalente au RSA. Cette dernière devrait atteindre un maximum pour les personnes qui gagnent 800 euros net par mois (0,7 SMIC), puis être dégressive jusqu'à 1 360 euros net (1,2 SMIC).

Au regard de ce dispositif, notre assemblée formule trois préconisations :

- réfléchir à l'éventualité, après une étude d'impact de fixer à 342 euros net par mois (0,3 SMIC) le seuil pour bénéficier de la prime d'activité afin de couvrir les publics en insertion, jeunes ou non, qui travaillent peu d'heures.
- établir le fait que tous les jeunes qui bénéficient d'un contrat de travail (apprentis, étudiants qui exercent une activité salariée...) sont concernés par ce dispositif. Le CESE rappelle que les étudiants, non rattachés au foyer fiscal de leurs parents, sous conditions de ressources, sont éligibles à la PPE ;
- assortir le déploiement de la prime d'activité d'une information et d'un accompagnement par les services publics et les associations au contact des publics éligibles afin de réduire le non recours. En effet, si l'accès à la prime d'activité sera simplifié par rapport au RSA activité (déclaration simplifiée, stabilité de la prime sur trois mois...), faute d'accompagnement le non recours pourrait rester élevé.

---

31 Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes, 2013.

Enfin, il est nécessaire d'inclure tous les acteurs concernés, y compris les organisations étudiantes et les mouvements de jeunes, dans la concertation, qui doit avoir lieu avant l'élaboration du projet de loi relatif à la prime d'activité.

– Pour un assouplissement des critères du RSA socle

Les conditions particulièrement restrictives d'accès au RSA socle pour les jeunes de moins de 25 ans limitent fortement le nombre de bénéficiaires. La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), dans une délibération rendue en octobre 2008, avait constaté une différence de traitement fondée sur l'âge des personnes actives, seuls les salariés de plus de 25 ans pouvant bénéficier du RSA socle. Elle soulignait qu'une telle différence de traitement n'est licite que si elle est justifiée de façon objective et raisonnable et recommandait une étude sur les conséquences de la condition d'âge fixée pour les bénéficiaires du RSA, au regard en particulier des difficultés d'insertion sociale et professionnelle des jeunes âgés de moins de 25 ans. Or certaines études, en particulier de l'Insee<sup>32</sup>, montrent que l'ouverture du droit à une allocation n'a pas d'effet désincitatif sur l'emploi des jeunes.

La proposition d'ouvrir le RSA à partir de 18 ans fait l'objet d'un dissensus au sein de notre assemblée. Toutefois le CESE recommande, comme il l'avait fait dans le précédent avis d'engager une réflexion et une étude d'impact sur un éventuel assouplissement des critères d'accès au RSA pour les jeunes de moins de 25 ans afin de permettre aux jeunes n'ayant pas ou peu travaillé de bénéficier de cette prestation sociale.

- **Rendre effectif le droit à la qualification et à la formation**

Une première étape a été franchie avec la loi pour la refondation de l'école du 8 juillet 2013, transposée dans l'article L. 122-2 du code de l'éducation, qui crée un droit de créance ciblé vers les jeunes de 16 à 24 ans sortant de formation initiale sans qualification : *« tout jeune sortant du système éducatif sans diplôme bénéficie d'une durée complémentaire de formation qualifiante qu'il peut utiliser dans des conditions fixées par décret. Cette durée complémentaire de formation qualifiante peut consister en un droit au retour en formation initiale sous statut scolaire »*.

L'instauration d'un Compte personnel de formation (CPF) issu de la loi du 5 mars 2014, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, ouvert dès l'âge de seize ans, pour toute la durée de la vie professionnelle représente une nouvelle étape vers l'instauration d'un droit à la formation tout au long de la vie. Ce compte a pour objet de sécuriser les parcours professionnels et de permettre à chacun de progresser d'au moins un niveau au cours de sa vie professionnelle. Il permettra aux salariés, y compris ceux en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, aux demandeurs d'emploi et aux jeunes sortis sans qualification du système scolaire, de bénéficier de formations qualifiantes et de formations relevant du socle commun de connaissances et de compétences. Ce compte est attaché à chaque personne et crédité en heures en fonction du nombre d'heures travaillées. Ces formations sont financées par un organisme paritaire collecteur agréé lorsque la personne est en emploi, et par Pôle emploi ou par les régions pour les demandeurs d'emploi. La formation pourra être dispensée sous statut scolaire, dans le cadre d'un contrat en alternance ou en tant que stagiaire. Cette grande souplesse facilite la mobilisation du dispositif et l'adaptation au profil du jeune demandeur.

---

<sup>32</sup> Bargain, Olivier et Vicard, Augustin, *Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ? Une analyse sur les jeunes autour de 25 ans, Economie et statistiques*, n° 467-468, 2014, pp.61-89.



Au regard de ces deux avancées, qui ne lèvent toutefois pas les obstacles financiers à la reprise de formation, le CESE, recommande, comme il l'avait fait dans le précédent avis, qu'une consultation puisse s'ouvrir rapidement dans le cadre du conseil d'orientation des politiques jeunesse (voir infra) pour garantir à chaque jeune l'accès à une formation tout au long de la vie par la mise en place d'un droit à la qualification et à la formation intégrant le versement d'une dotation formation qui constitue la contrepartie de l'engagement que prend chaque jeune dans le cadre d'un accompagnement contractualisé. Plusieurs travaux ont déjà été réalisés sur ce sujet : rapport de la Commission Charvet, rapport sur l'autonomie des jeunes, Livre Vert de Martin Hirsch, Terra Nova, etc.

## Le financement des mesures d'insertion des jeunes

L'investissement dans les politiques de jeunesse est indispensable, pour les jeunes eux-mêmes mais également pour la sauvegarde d'un modèle social auquel notre assemblée est attachée. Des progrès sont à faire en faveur d'un système d'éducation qui donne sa chance à tous, d'un meilleur investissement dans la jeunesse et d'un accès plus ouvert et continu à la formation tout au long de la vie. Cette approche sociale, fondée sur l'accompagnement des personnes tout au long de leur parcours professionnel et de vie, est parfaitement en ligne avec la logique d'investissement social<sup>33</sup>.

Les pistes de financement n'ont pas été éludées par notre assemblée qui a exploré trois pistes dans ses travaux<sup>34</sup> : obtenir des gains d'efficacité du système existant ; opérer des redéploiements de dépenses et générer de nouvelles recettes, notamment à l'occasion de la révision du système de prélèvement fiscal et social<sup>35</sup>.

Ces travaux n'ont toujours pas permis de dégager des voies consensuelles en matière de financement.

---

## Étendre le champ de la protection sociale individuelle des jeunes et garantir l'effectivité de l'accès à ces droits

### En matière de santé

Peu de progrès ont été faits dans ce domaine, tant en ce qui concerne la sécurisation des parcours de santé des jeunes que de l'ouverture de leurs droits. La stratégie nationale de santé ne reprend qu'une petite partie des recommandations issues des travaux de la Conférence nationale de santé. Le CESE regrette cette orientation d'autant plus qu'elle avait permis une importante consultation de la jeunesse.

- **Renforcer la prévention en matière de santé en direction des jeunes.** L'avis du CESE, *Les enjeux de la prévention en matière de santé* (février 2012, Jean-Claude Etienne et Christian Corne) et a permis de mettre en avant l'importance d'initier et de diffuser une culture collective de la prévention et d'accompagner son appropriation par chacun à l'image des Instants-santé jeunes proposés par les caisses de la MSA

---

33 Étude CESE, *la stratégie d'investissement social*, février 2014, Bruno Palier.

34 *La stratégie d'investissement social*, précitée et *La protection sociale : assurer l'avenir de l'Assurance maladie*, juillet 2011, Bernard Capdeville.

35 *La stratégie d'investissement social*, précitée et *La protection sociale : assurer l'avenir de l'Assurance maladie*, précitée.

qui permettent aux 16/24 ans de bénéficier d'une consultation d'échanges sur les questions de santé avec un médecin généraliste, prise en charge à 100 % et assortie de la remise d'un chèque sport de 50 euros. Cet objectif peut être atteint en s'adressant en priorité aux jeunes car les réflexes de prévention s'acquièrent dès le plus jeune âge. Le parcours de prévention doit prendre appui sur des échéances médicales programmées et un suivi organisé mobilisant les services de médecine scolaire, universitaire et du travail. Cependant l'efficacité de cette prévention nécessitera un renforcement des effectifs dans les services et une meilleure coordination et une ouverture avec la médecine de ville et hospitalière. À titre d'exemple, les examens de prévention buccodentaires qui ont montré leur efficacité pourraient être étendus au-delà de 18 ans. Ce suivi pourra également être assuré à travers le partage d'informations notamment en prévoyant un volet prévention dans le Dossier médical partagé (DMP).

- **Mieux prendre en compte la santé des jeunes dans les stratégies régionales de santé.** Il importe de sécuriser le parcours de santé des jeunes.

Pour le CESE, la santé des jeunes doit être une priorité de premier rang dans la stratégie nationale de santé. Pour les jeunes, elle doit en effet se défaire d'une approche essentiellement curative pour renforcer la prévention.

Le projet régional de santé (PRS), qui intégrerait un « volet jeunesse », permettrait la déclinaison locale de cette stratégie. Ce document, élaboré par l'Agence régionale de santé (ARS) en concertation avec l'ensemble des professionnels et des usagers permet de décliner la stratégie au plan territorial en matière de prévention, de soins et d'accompagnement médico-social.

Une consultation des jeunes sur ces stratégies de santé doit être prévue, par exemple en sollicitant le Forum français de la Jeunesse et le Cnajep et l'ensemble des structures institutionnelles ou associatives confrontées à la santé des jeunes (l'Éducation nationale, l'Enseignement supérieur, l'éducation populaire, les associations familiales).

- **Permettre aux structures d'accompagnement dédiées aux jeunes de pouvoir consacrer du temps et des moyens aux enjeux de santé.** Il conviendrait de réfléchir aux conditions de remise en place des partenariats entre missions locales et Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), notamment les permanences. En effet, elles sont des leviers majeurs d'un recours effectif aux soins. Les partenariats entre les acteurs de la santé et les missions locales doivent permettre à chaque jeune d'accéder à une visite de prévention et aux soins nécessaires. Les animations régionales des missions locales (ARML) doivent être systématiquement associées aux travaux des services territoriaux de santé au public. Enfin, les lieux d'aide ne sont pas toujours connus, et s'il faut renforcer l'information à leur sujet, il faut également développer des dispositifs permettant d'aller vers les jeunes les plus éloignés des institutions pour éviter le non-recours : bus santé, permanences dans les milieux ruraux et les quartiers prioritaires, implantation de centres de santé... Plus généralement c'est l'ensemble du tissu associatif, impliqué dans l'orientation et l'assistance des jeunes qui peut contribuer à cet accompagnement sanitaire.
- **Faciliter l'accès à un professionnel de santé.**

Pour le CESE, deux mesures sont de nature à faciliter cet accès :

- rattacher des droits propres à la carte vitale des jeunes à partir de 16 ans. En effet, à cet âge, les jeunes ont une carte vitale individuelle même s'ils demeurent

ayants-droit de leurs parents. Toutefois, s'ils voient un professionnel de santé, leurs parents auront connaissance de cette consultation. Pour notre assemblée, une réflexion doit être engagée au sein de l'union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire (UNOCAM) pour assortir de droits propres les jeunes à partir de 16 ans dans le cadre d'un statut d'ayant-droit autonome tel qu'il existe dans les régimes d'assurance maladie obligatoires ;

- concernant l'accès à la contraception, la mesure introduite par l'article 55 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2014 était présentée comme un dispositif d'accès anonyme et gratuit à la contraception pour les mineures âgées d'au moins quinze ans. Cependant, le maintien d'un ticket modérateur, qui représente 30 % du montant de la consultation, ne permet pas en pratique de garantir la gratuité des consultations. Dans le cas où il fait l'objet d'une prise en charge par un organisme complémentaire, il semble en outre que l'anonymat des patientes ne puisse être garanti dans la mesure où celle-ci nécessite l'identification de l'assurée. Dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015, et pour mieux appréhender ces situations, l'article 48 prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement avant le 1<sup>er</sup> octobre 2015 sur le dispositif d'accès à la contraception de manière anonyme et gratuite pour les mineures d'au moins quinze ans.
- simplifier le formulaire d'accès à la CMU-c notamment au regard de sa longueur et du nombre très élevé de pièces à produire.

- **La santé mentale doit être réellement prise en compte par les services territoriaux.**

Une étude récente de Unicef France<sup>36</sup> menée auprès des 6-18 ans<sup>37</sup> montre que 43,3 % des plus de 15 ans expriment une souffrance psychologique. Afin d'y répondre, la stratégie nationale de santé doit mieux prendre en compte les structures de santé mentale *permettant de disposer de l'ensemble des compétences nécessaires pour assurer la qualité et la sécurité des parcours de santé et de vie des populations, dans une démarche de santé publique qui associe prévention, soins et insertion dans des actions de coopération formalisées.*

La mise en œuvre d'une politique de santé mentale à l'égard des jeunes doit également passer par le maintien de structures telles que les Points d'accueil écoute jeunes (PAEJ), les Maisons des adolescents, les Espaces santé jeunes qui sont aujourd'hui très fragilisées, alors qu'elles constituent souvent un lieu de première écoute ouvert et neutre, de soutien et d'accompagnement des jeunes en situation de mal être, de prise de risque ou de rupture sociale. Les maisons des adolescents par exemple, par leur activité (accueil-écoute-évaluation) accélèrent les prises en charge et évitent des consultations inutiles dans un centre médico-psychologique (CMP). La mise en place de parcours de santé des jeunes grâce aux maisons des adolescents doit faire l'objet de recommandations aux ARS<sup>38</sup>. Enfin, il faut développer le nombre de postes de psychologues, de psychiatres et d'assistants sociaux et leur temps d'intervention par des mises à disposition ou le financement de postes.

- **Préserver la santé des jeunes au travail.**

Les jeunes sont particulièrement vulnérables en milieu professionnel, ils courent un risque de 50 % supérieur d'être blessés sur le lieu de travail comparé à des travailleurs plus âgés (d'après l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail). Selon une

---

<sup>36</sup> Association Humanitaire pour la survie et la protection des enfants du monde.

<sup>37</sup> Publiée le 22 septembre 2014

<sup>38</sup> IGAS 2013, *l'évaluation de la mise en place du dispositif des maisons des adolescents.*

étude de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)<sup>39</sup>, la fréquence des accidents de travail est plus importante pour les moins de 30 ans et diminue globalement avec l'âge. C'est pourquoi la réforme de la réglementation relative aux jeunes travailleurs (décrets du 11 octobre 2013) a réaffirmé les obligations d'évaluation des risques professionnels et de mise en œuvre des actions de prévention pour les lieux de formation professionnelle, grâce à l'ensemble des structures institutionnelles qui œuvrent sur les questions santé/travail : médecine du travail, Carsat, Aract, Inrs...

Pour le CESE, au-delà des obligations de l'employeur de prévention des risques professionnels des salariés, qui comprennent les risques psychosociaux, il apparaît nécessaire de renforcer l'information de prévention à destination des jeunes et leur suivi par la médecine du travail.

Afin de faciliter l'accès des jeunes de moins de 25 ans à la CMU, à la CMU-c et à l'ACS, le CESE préconise l'adoption de plusieurs mesures :

- **Prendre en compte la spécificité de la situation des jeunes de moins de 25 ans, notamment leur mobilité, dans les travaux actuellement conduits sur la simplification des dispositifs et des procédures.**

La Caisse d'allocation familiale assure désormais un rôle de pré-instruction des demandes de CMU-c. Ainsi, si les ressources d'un demandeur n'excèdent pas le montant forfaitaire du RSA socle, les organismes débiteurs de prestations familiales envoient, par voie dématérialisée, les données nécessaires à l'instruction de cette demande à la Caisse d'assurance maladie obligatoire (article L. 861-5 du code de la Sécurité sociale). En outre, la direction de la Sécurité sociale et le SGMAP (Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) ont engagé une réflexion sur l'harmonisation des périodes de référence entre la CMU-c, l'ACS; l'allocation personnalisée au logement et les prestations familiales.

Ces évolutions doivent s'accompagner d'une simplification du formulaire de demande et de l'allègement des pièces à produire lors du renouvellement des droits CMU-c et ACS.

Afin d'éviter les ruptures dans la prise en charge et un meilleur accès aux soins, **le CESE recommande de permettre, comme pour les bénéficiaires du RSA socle, un accès automatique à la CMU, CMU-c ou à l'ACS, aux jeunes mineurs pris en charge par l'ASE, aux jeunes bénéficiant du Contrat jeune majeur et aux jeunes bénéficiant de la Garantie jeunes.**

- **Informers les jeunes de leurs droits afin de faciliter l'accès à une couverture santé complémentaire :**

Les jeunes peuvent, sur critères de ressources, bénéficier de la CMU-c et de l'Aide complémentaire de santé (ACS). Le non recours, particulièrement sur l'ACS, reste élevé. Une campagne d'information sur l'ACS est prévue. Pour le CESE, cette campagne doit insister sur le fait que l'ACS permet de bénéficier de tarifs médicaux sans dépassement d'honoraires. Cette sensibilisation pourra associer les missions locales, les permanences d'accueil d'information et d'orientation (PAIO) ou les assureurs en complémentaire santé. Il importe également de sensibiliser les parents. Pour le CESE, cette mesure doit être accompagnée d'une revalorisation du barème actuel de l'ACS pour les jeunes (Le montant de cette aide est aujourd'hui de 100 euros pour les moins de 16 ans et de 200 euros pour les 16-49 ans). Enfin, un appel d'offres national pour sélectionner les contrats ouvrant droit à l'ACS est

---

39 *Sinistralité des jeunes travailleurs*, direction des risques professionnels, janvier 2008

actuellement en cours. Pour le CESE, il conviendrait également de réfléchir, après étude d'impact, à une revalorisation du barème actuel de l'ACS.

**Dans ces conditions, la généralisation du tiers payant au-delà des périmètres déjà couverts** contribuera, comme pour tous les assurés sociaux, à favoriser l'accès de tous à la santé.

**Pour le CESE, ces mesures doivent être complétées par des dispositions spécifiques :**

- **Pour les étudiants**, le CESE note avec satisfaction la possibilité désormais offerte aux étudiants isolés en situation précaire de déposer une demande individuelle de CMU-c, sans tenir compte de la situation de leurs parents. Les étudiants qui bénéficient d'aides spécifiques (ex-FNAU, fonds national d'aide d'urgence aux étudiants), attribuées au regard des difficultés financières qu'ils rencontrent, pourront bénéficier de la CMU-c à titre individuel.

Pour le CESE, des mesures complémentaires doivent être prises :

- **En matière d'information** : confier aux mutuelles étudiantes et aux structures retenues dans le cadre de l'appel d'offre pour l'ACS (cf. supra) le rôle d'informer sur la possibilité de déposer une demande individuelle de CMU-c et confier au fonds CMU, dans le prochain rapport d'évaluation de la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, la mesure de l'impact de cette mesure sur l'accès aux soins des étudiants concernés. Afin de favoriser l'accès des boursiers à la CMU, la CMU-c et à l'ACS il est nécessaire d'intégrer les bourses sur critères sociaux à la liste des prestations sociales non prises en compte au titre des ressources.
- **En matière d'accès à des centres de soins** : poursuivre la campagne de création de centres de santé universitaires. Ces centres de santé universitaires ne doivent pas être réservés aux seuls étudiants du site universitaire, mais être ouverts à l'ensemble des jeunes sur le territoire. Les consultations avec des psychologues et des psychiatres doivent par ailleurs y être développées, ainsi que l'offre de soins dentaires.
- **Un schéma directeur de santé doit être adopté dans chaque site universitaire** : Les différentes facettes de promotion de la santé devront y figurer, notamment la prévention de l'alcoolisation excessive et des autres addictions, l'accès - local - aux soins, la promotion de l'activité physique, de l'alimentation, le rythme des études, la prévention du risque de surmenage, les règles de bonnes pratiques en prévention, etc.
- Les difficultés rencontrées par le régime étudiant de Sécurité sociale rendent indispensables la réforme en cours. Il faudra **déterminer la hauteur de l'adossement au régime général en vue de l'amélioration des services rendus aux étudiants afin que ces derniers bénéficient du même niveau de service que les autres assurés**. Cela doit se faire dans le cadre de principes qui doivent être réaffirmés : la proximité, la participation démocratique des usagers à la gouvernance, une prévention adaptée.

## En matière de logement

Le logement conditionne la poursuite d'une formation, le maintien dans un emploi, la santé, l'ouverture de droits et plus généralement le bien-être et la capacité d'une personne à se consacrer sereinement à ses projets. Permettre aux jeunes qui le souhaitent l'accès à un logement autonome doit être une priorité.

Notre assemblée, dans son avis sur le logement autonome des jeunes, en 2013, précisait qu'entre 1984 et 2006, le taux d'effort a augmenté de 10 points pour les moins de 25 ans, et de 6 points pour les 25-29 ans, sur la même période, il a augmenté de 1,5 points pour l'ensemble de la population. Cette situation traduit également le fait que la revalorisation des aides personnelles au logement n'a pas suivi l'évolution des loyers.

Plusieurs mesures peuvent être proposées pour améliorer l'accès des jeunes au logement et leur solvabilité :

- **Améliorer l'efficacité des aides au logement :**

- en faisant mieux coïncider leur montant avec ceux des loyers sur les territoires parallèlement au déploiement d'observatoires locaux des loyers, qui sera expérimenté dans certains territoires, en autorisant le cumul du bénéfice des allocations familiales et des aides au logement versées à l'étudiant, ainsi qu'en supprimant le délai de carence et, sauf pour les étudiants, l'évaluation forfaitaire ;
- en faisant évoluer les modalités de prise en compte des revenus des jeunes.

Pour le CESE, trois pistes peuvent être utilement explorées :

- *En révisant le montant de référence pris pour le calcul de l'Aide personnalisée au logement (APL)*

Les ressources prises en compte sont celles de l'avant-dernière année précédant la demande d'APL et figurant sur l'avis d'imposition. À défaut, les ressources peuvent être évaluées forfaitairement ou considérées comme au moins égales à un minimum. Par exemple, pour les étudiants en foyer, 4 900 euros lorsque le demandeur est boursier, ou 5 900 euros s'il est non boursier. En cas de changement de situation (professionnelle, familiale...), le montant de l'aide personnalisée au logement peut être recalculé à tout moment. Pour autant, ce mécanisme apparaît mal adapté à la situation des jeunes qui se caractérise souvent par une évolution rapide de leur situation, passage d'un CDD à l'intérim par exemple.

Le CESE, reprenant les conclusions du rapport d'information sénatorial sur la politique en faveur des jeunes, Christian Demuynck, en 2009, considère qu'il convient d'étudier les modalités d'un calcul des aides au logement en fonction des ressources du semestre, voire du trimestre précédent. Aujourd'hui, le montant des aides au logement varie selon la composition du ménage et la taille du logement.

- *En prenant en compte le fait que les apprentis et, dans certains cas les étudiants, vivent dans deux logements.*

Certaines régions versent aux apprentis une aide tenant compte du fait qu'ils doivent financer simultanément deux logements pour des périodes courtes. Tous les apprentis ne bénéficient pas d'un tel dispositif aussi le CESE recommande de leur permettre de faire valoir l'ensemble des dépenses qu'ils consacrent à leur logement ou hébergement, même s'ils disposent de deux logements distincts et de percevoir des aides pour des périodes inférieures à un mois. De façon plus globale, pour le CESE il convient d'examiner les conditions du maintien de la prise en compte du jeune en formation dans le calcul de l'APL de sa famille lorsqu'il bénéficie d'un logement autonome.

- *En maintenant la possibilité de concilier le bénéfice des aides personnelles au logement et le rattachement au foyer fiscal des parents.*

Ce maintien est indispensable pour des jeunes qui disposent en fait de deux logements, celui autonome pour leur formation et le logement familial.

- **Aller vers l'universalité de la couverture des risques locatifs**
- **Repenser l'offre dédiée aux jeunes**, ainsi que nous le proposons dans l'avis du CESE de 2013, en soutenant les associations et en augmentant le financement lié à la prise en charge globale pour les Foyers de Jeunes Travailleurs ; en mettant en œuvre les objectifs du Plan Anciaux<sup>40</sup> ; en consolidant le Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (Crous) comme opérateur du logement étudiant. Les critères d'accès aux Foyers de Jeunes Travailleurs doivent être repensés afin qu'il ne soit plus demandé la déclaration fiscale à n-2 ans mais les revenus des trois derniers mois.
- **Accroître le nombre de places offertes par les dispositifs d'accueil et d'hébergement d'urgence** et en adapter une partie à l'accueil des jeunes, en privilégiant une approche globale. Si l'hébergement d'urgence est loin de constituer la solution idéale, et qu'il faut privilégier l'accès le plus rapide possible de tous les publics, dont les jeunes, à des solutions d'hébergement ou de logement susceptibles de constituer un habitat pérenne, les données relatives aux places disponibles pour les jeunes dans les dispositifs d'urgence, à l'instar du 115, révèlent un manque cruel d'offre d'hébergement, alors que par ailleurs le public jeune représente une part conséquente des demandes. Le CESE recommande de développer **des services de veille sociale capables d'aller vers les jeunes sans domicile, de les orienter et de les accompagner en fonction de leurs besoins** (équipes mobiles et accueils de jour par exemple) en lien avec les acteurs de la prévention spécialisée.

---

## Pour une politique de jeunesse concertée et lutter contre le non-recours

### Réduire le non-recours aux droits

- **La première étape pour réduire le non-recours est de mettre fin à l'empilement des dispositifs**

Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) doit se saisir d'une mission pour adapter plus efficacement les dispositifs d'intervention pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Dans ce cadre, des fusions et des suppressions de dispositifs doivent pouvoir être proposées pour de nouveaux droits plus accessibles et au plus près des besoins.

- **Développer l'éducation et l'information aux droits sociaux**

Les préconisations que nous avons faites sur l'importance de l'éducation aux droits n'ont reçu qu'un faible écho, et peu de progrès ont été faits à cet égard. L'enquête réalisée par la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC)<sup>41</sup> en confirme l'importance.

**Le CESE recommande au Conseil supérieur des programmes d'inclure l'information sur les droits sociaux notamment dans les programmes du nouvel enseignement moral et civique.**

---

<sup>40</sup> Cf. glossaire.

<sup>41</sup> Droits Devants, 2014.

La visite de structures administratives et institutionnelles pourrait également être développée pour permettre aux jeunes de rencontrer les acteurs qui pourront les aider dans l'avenir.

Enfin, dans le cadre de la mise en place du Parcours citoyen et des réformes sur la journée Défense et Citoyenneté, le CESE recommande de suivre la proposition du réseau des jeunes de missions locale « Arrêtez de nous mettre dans vos cases », réseau accompagné par les missions locales et soutenu par l'Institut Bertrand Schwartz et l'Union nationale des missions locales (UNML), de voir créer un module de formation sur les droits sociaux incluant le droit du travail.

Les mouvements d'éducation populaire pourraient être utilement sollicités et mieux connus des jeunes dans ce domaine de l'éducation aux droits sociaux.

- **Permettre l'évolution du travail social et de l'accompagnement socioprofessionnel**

Le travail fourni par les acteurs de l'accompagnement doit être revalorisé et simplifié. Quand une mission locale doit remplir entre 20 et 30 dossiers de subventions chaque année pour assurer son financement, c'est autant de temps qu'elle n'a pas à consacrer aux personnes accompagnées. De même, il est indispensable de former les travailleurs sociaux et professionnels de l'accompagnement à la connaissance des structures et des dispositifs afin qu'ils puissent favoriser le recours des jeunes à leurs droits (une mission locale gère plus de 80 dispositifs d'insertion).

Comme nous l'avons mentionné dans notre premier avis, la problématique du non recours doit être incluse dans la formation initiale et continue des professionnels. Ces évolutions pourraient être au cœur des travaux menés par les États généraux du travail social qui doivent se tenir en 2015.

Les réseaux d'information jeunesse ont connu des réorganisations récentes, notamment via la création de l'Union nationale information jeunesse (UNIJ). Ces évolutions doivent être soutenues par l'État qui doit donner à l'Information Jeunesse les moyens de rester le lieu d'information qu'il est actuellement.

- **Dans le cadre du développement du Service Civique, pérenniser l'expérience des « GPS »** en partenariat avec les acteurs de l'accès aux droits

Le Programme sur l'accès aux droits – les Guides vers un Parcours Solidaire (GPS) - mis en œuvre depuis deux ans sur plusieurs territoires en France - mobilise des volontaires pendant 6 à 9 mois dans les quartiers populaires afin de sensibiliser, repérer et accompagner des personnes fragiles vers l'autonomie et vers un premier pas pour l'accès aux droits et services. Les volontaires, par l'approche directe qu'ils ont des populations sur le terrain et par leur positionnement neutre et accessible, peuvent constituer le « maillon manquant de la chaîne » pour identifier et orienter les personnes vulnérables et isolées vers les acteurs spécifiques. Ils interviennent ainsi en complément des acteurs existants (personnels de la CAF, CCAS, etc.) qui manquent souvent de relais de terrain et non en substitution. Dans cette même optique, des missions de service civique sont également largement développées par les missions locales, troisième réseau d'accueil de jeunes en service civique.

- **Élargir les rendez-vous des droits initiés par la CNAF au public jeune, y compris ceux ne touchant pas de minima sociaux**, en développant des permanences pour aller vers ces publics.

Le programme d'accès aux droits de la CNAF initié par la circulaire du 30 avril 2014 s'inspire des « rendez-vous prestations » proposés par les caisses de MSA depuis 2008, et des actions de recherche de droits potentiels, menées par les CAF antérieurement à la



présente Convention d'objectif et de gestion (COG). **La CNAMTS et les CPAM doivent aller dans la même direction** en adaptant le « plan local d'accompagnement du non-recours, des incompréhensions et des ruptures » (programme PLANIR) à la situation des jeunes notamment ceux les plus éloignés des institutions.

- **Deux initiatives en cours d'expérimentation doivent être soutenues**

Un simulateur de droits en ligne a été testé auprès d'un groupe de travail dédié à la simplification, issu du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), sa diffusion est prévue pour le premier trimestre 2015, conformément à l'annonce du Président de la République le 30 octobre 2014. Le développement de ce simulateur, sur un site simple et convivial, qui simule, de manière anonyme et simplifiée les droits aux prestations serait à même de faciliter le recours aux droits par les jeunes en améliorant leur visibilité sur leur éligibilité aux prestations. Le développement d'un coffre-fort numérique stockant les documents individuels, certifiés, accessibles individuellement ou avec l'accompagnement de tiers, est actuellement expérimenté par le groupe SOS et la Fondation Abbé Pierre. Il va dans le sens d'une simplification des démarches administratives.

**Pour les étudiants, la fusion de la procédure admission post-bac (APB) et du dossier social étudiant peut permettre de réduire le non recours.** Beaucoup d'étudiants pensent ne pas remplir les critères sociaux pour bénéficier d'une bourse et n'en font pas la demande. À cet égard, le manque d'information discrimine les jeunes en fonction de leur capital culturel. Les lycéens n'anticipent pas toujours les démarches de constitution de leur Dossier social étudiant (DSE) qui ont lieu pendant l'année de terminale. La systématisation des demandes de bourse par la fusion des démarches permettrait ainsi de réduire le renoncement aux droits sociaux. **La mise en place d'un guichet unique des aides, géré par le service public de la vie étudiante des CROUS, pour l'ensemble des aides auxquelles les étudiants peuvent prétendre, permettrait d'aller dans le même sens.**

- **Mieux connaître la réalité des situations vécues par les jeunes.**

La connaissance des jeunes, de leurs pratiques et de leurs attentes, l'analyse et l'évaluation des politiques qui les concernent sont des éléments essentiels. Le CESE souligne la nécessité de développer les travaux statistiques et de recherche, en particulier sur les jeunes Neets.

Il est également important que tous les acteurs et services en charge des enjeux de jeunesse mettent en commun ces données statistiques, notamment pour que la mise en œuvre de la Garantie jeune soit la plus efficace possible et s'adresse aux jeunes qui sont le plus en difficulté.

- **L'implication des familles**

La famille a son rôle à jouer pour permettre l'accès des jeunes à l'autonomie et à l'indépendance. C'est l'objectif premier de l'éducation.

Elle est le lieu de l'encouragement des projets que forment les jeunes. Elle est partie intégrante du processus d'orientation et de formation-insertion et est associée, directement et par l'intermédiaire notamment des organisations familiales et des associations de parents d'élèves, au processus de réflexion.

Il est notamment nécessaire de soutenir plus fortement les politiques d'accompagnement des familles (réseau d'écoute et d'appui aux parents, médiation familiale, parrainage...) en assurant dans ces dispositifs une meilleure prise en compte des questions plus spécifiques de la jeunesse.

## La coordination des politiques jeunesse

- **La coordination des différents acteurs des politiques jeunesse doit être améliorée.**

Une coordination sur trois niveaux pourrait être envisagée :

- *au niveau national* : en renforçant la dynamique interministérielle engagée depuis 2013.

**Le CESE recommande ainsi le rattachement du délégué interministériel à la jeunesse au Premier Ministre afin de rendre plus efficace la coordination interministérielle et la participation de tous les ministères.**

**En l'absence de lieu de concertation entre les différentes parties prenantes, le CESE recommande, à nouveau, de créer un Conseil d'orientation des politiques de jeunesse sur lequel le délégué interministériel pourrait s'appuyer.** Il serait un lieu d'évaluation, d'études et de concertation avec les principaux acteurs chargés de la jeunesse ; il aurait pour objectif de suivre les travaux du comité interministériel de la jeunesse (CIJ) et notamment du tableau de bord des actions. Il serait composé de représentants de l'État, des représentants des organisations de jeunesse, des partenaires sociaux, des collectivités locales et des représentants du mouvement associatif notamment des associations familiales. Il s'appuierait sur les avis des experts de la question et sur les travaux des chercheurs en la matière, notamment ceux de l'Injep.

- *au niveau régional* :

Les Comités de l'administration régionale (CAR) à la Jeunesse pilotés par le préfet et associant les services déconcentrés doivent se réunir au moins deux fois par an. L'expérience de la Région Rhône Alpes avec la mise en place d'un séminaire interministériel régional « Priorité Jeunesse » en juin 2014 aurait vocation à être étendu.

Par ailleurs, dans le cadre de la réforme territoriale en cours, **nous réitérons notre recommandation de nommer la région comme chef de file de coordination des politiques jeunesse**, cette compétence demeurant partagée par l'ensemble des collectivités, à l'instar des départements qui assurent la mission de protection de l'enfance.

- *au niveau du bassin de vie* :

L'intercommunalité pourrait coordonner les acteurs (agents des collectivités locales, associations, éducateurs, mission locale...) pour développer des synergies et une meilleure prise en compte des jeunes sur un même territoire, facilitant ainsi la connaissance des dispositifs, la mise en place de formations communes, etc. Le CESE recommande de s'inspirer de la méthode des Centres locaux d'information et de coordination (CLIC) à destination des personnes âgées pour mieux organiser la coordination des acteurs de la jeunesse sur un territoire.

L'exemple de la dynamique LOR'jeunes, fruit de la volonté de l'État et du Conseil régional de Lorraine de s'associer au travers d'une charte de partenariat, s'inscrit tout à fait dans cette démarche et mériterait d'être décliné au sein des autres régions. À la fois laboratoire, observatoire et réseau d'acteurs, LOR'Jeunes est un espace pour construire des réponses, mutualiser les analyses et assembler les énergies. Ce partenariat complète et renforce toutes les politiques et les dispositifs de droits commun menés par l'État et les collectivités pour permettre à chaque jeune de construire son propre parcours de réussite. **Il s'agit de développer de nouvelles pratiques d'accompagnement plurielles et concertées dans**

**un souci d'optimisation des crédits publics mobilisés et dans la limite des budgets de chacun.**

Les politiques jeunesse ne peuvent être élaborées sans la participation et la consultation des bénéficiaires. Ainsi le CESE recommande **d'assurer une représentation et une participation effectives des jeunes dans toutes les instances qui peuvent les concerner en prévoyant** de renforcer leur présence dans les conseils d'administration des Centres de formation des apprentis (CFA) et des missions locales, ainsi que dans les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER). Il s'agira aussi de favoriser la participation des jeunes au sein des Comités consultatifs régionaux des personnes accueillies et au sein du huitième collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ainsi que dans les Conseils citoyens, créés par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 24 février 2014.

Le CESE recommande enfin :

- **de mettre en œuvre rapidement la clause d'impact jeunesse** annoncée par le Premier ministre en décembre 2013 et qui doit permettre d'anticiper et de prendre en compte dans chaque loi les enjeux pour les jeunes.
- **d'appliquer la mesure annoncée lors du premier comité interministériel à la jeunesse de 2013** relative à la présentation annuelle devant le Parlement, par le Premier ministre, de l'état d'avancement de l'action menée en faveur des jeunes et des perspectives à venir.

---

## Conclusion

Notre assemblée ne peut que relever, comme dans son avis de juin 2012, la multiplication de dispositifs spécifiques et l'absence de coordination des acteurs chargés de l'accompagnement des jeunes.

Prendre pleinement en compte ce nouvel âge de la vie dans notre système de protection sociale et dans l'ensemble des politiques publiques et d'entreprises constitue une urgence pour les jeunes mais également pour la société.

Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes :

- c'est faciliter l'accès à leurs droits ;
- c'est garantir et rétablir la confiance des jeunes dans la pérennité et l'efficacité de notre système de protection sociale et des institutions ;
- c'est prévenir et apporter des réponses aux situations de précarité.

Pour notre assemblée, ce défi peut et doit être relevé afin d'adapter notre système de protection sociale aux évolutions de notre société et aux enjeux actuels de cohésion sociale.

# Déclaration des groupes

## Agriculture

---

Force est de constater que depuis le premier avis rendu par notre rapporteur, il y a près de trois ans, la situation économique et sociale des jeunes ne s'est guère améliorée, bien au contraire.

Les chiffres parlent malheureusement d'eux-mêmes avec un taux de chômage qui n'a cessé de croître et qui concerne désormais près d'un quart des 18/24 ans et un nombre trop important de jeunes qui quittent le système éducatif sans diplôme (135 000 à 140 000 par an). Sans oublier ceux qui ne sont ni en études, ni en formation, ni en emploi - les fameux NEET - qui représenteraient en 2013 entre 1,58 et 1,9 million de personnes.

Le constat dressé en 2012 reste le même : notre système de protection sociale n'est pas adapté à ce nouvel âge de la vie défini comme la période qui s'étend entre la fin des études et l'entrée dans un emploi stable, et les jeunes ne sont pas éligibles aux dispositifs de droit commun tels que le chômage ou le RSA. Ils sont au contraire concernés par diverses mesures *ad hoc* qui ne se caractérisent ni par leur simplicité ni par leur efficacité d'accès.

Heureusement, le premier avis n'est pas resté sans suite et des avancées notables ont été constatées avec, pour ne citer que quelques exemples : la nomination d'un délégué interministériel à la jeunesse, la réforme des bourses étudiantes et la mise en place d'une clause d'impact jeunesse. Sans oublier l'expérimentation de la Garantie jeunes qui a vocation à s'étendre progressivement sur l'ensemble du territoire, avec comme objectif 100 000 jeunes couverts à horizon 2017.

Même si elle reste positive, cette dernière réponse n'est cependant pas à la hauteur des enjeux puisqu'un nombre important de jeunes potentiellement éligibles au dispositif ne pourront y prétendre, ce dont nous ne pouvons-nous satisfaire. C'est pourquoi l'avis porte une préconisation importante visant à faire de la Garantie jeunes un droit.

Le groupe de l'agriculture soutient cette mesure qui est tout sauf de l'assistantat, puisque le jeune s'engage contractuellement à suivre un parcours d'insertion professionnelle. Par ailleurs, elle offre l'avantage de lancer un signal fort à notre jeunesse, en lui redonnant confiance en notre modèle social, mais également de miser sur l'avenir afin de regagner en compétitivité.

Certes, des marges financières supplémentaires devront être trouvées. Mais la vraie question à laquelle il faut répondre porte sur le coût économique et social de la non-prise en charge de ces jeunes. À nos yeux il paraît bien plus élevé que la mesure proposée. C'est donc un choix de société qu'il convient d'opérer.

Ce choix, le secteur de l'agriculture l'a fait depuis longtemps en s'adressant directement à la jeunesse au travers de ses formations qualifiantes, de ses dispositifs d'insertion professionnelle et de ses nombreuses perspectives de débouchés.

Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

# Artisanat

---

Le parcours d'insertion des jeunes est jalonné de situations diverses et peut s'inscrire dans des environnements très différents.

Dans ce parcours, certains sont confrontés à des difficultés particulières qui peuvent conduire à de véritables ruptures compromettant leurs possibilités d'accès à l'emploi, et donc à l'autonomie. Pour ces jeunes, il est essentiel de concevoir un accompagnement adapté, permettant de compenser ou d'atténuer leurs difficultés et surtout, de les placer ou replacer dans un parcours d'insertion.

L'avis nous rappelle qu'il existe une grande variété de dispositifs publics dédiés aux jeunes.

Il est donc légitime de s'interroger sur leur adéquation aux besoins, ainsi que sur leurs résultats au regard des objectifs visés et des financements investis par la collectivité.

L'avis souhaite que l'efficacité des politiques publiques de jeunesse soit améliorée. Le groupe de l'artisanat souscrit pleinement à cet objectif.

Ainsi, nous approuvons la nécessité de créer rapidement une Mission chargée d'examiner l'efficacité des divers dispositifs. Il faut également organiser une véritable coordination au sein des territoires entre les acteurs publics et privés chargés de mettre en œuvre ces politiques, afin d'optimiser les crédits alloués et de favoriser les synergies autour d'une approche d'accompagnement global des jeunes en difficulté sociale ou économique.

L'avis soulève par ailleurs la question de l'accès des jeunes aux dispositifs sociaux auxquels ils peuvent prétendre.

Il importe qu'ils soient informés sur les aides pouvant être mobilisées selon leur situation, en termes d'insertion, de logement et de santé. De plus, les procédures prévues pour actionner ces dispositifs, doivent être adaptées aux contraintes des publics auxquels ils s'adressent.

Pour autant, le groupe de l'artisanat considère que cela ne doit pas conduire à une application automatique des aides.

Il faut en effet, à chaque fois que c'est possible, inscrire l'accompagnement dans une logique contractuelle, avec des engagements de la part du jeune en contrepartie de la prestation ou de l'allocation qu'il reçoit. C'est une condition essentielle pour maximiser les chances de réussite de l'accompagnement et pour encourager le bénéficiaire à s'intégrer dans un parcours d'autonomie.

C'est pourquoi, le groupe de l'artisanat est opposé à la proposition consistant à transformer la Garantie jeunes en « un droit ».

Au final, cela risquerait de compromettre les résultats encourageants déjà recensés sur ce dispositif. De plus, il est prématuré de formuler une telle demande alors que l'évaluation de la Garantie jeunes n'est pas encore achevée.

Le groupe de l'artisanat tient en effet à rappeler son souci de soumettre à étude d'impact préalable, l'instauration de toute aide publique, que ce soit en termes de ciblage ou d'objectifs, mais aussi en termes de financement. Or, l'avis prône un certain nombre d'aides nouvelles, dont on ignore les conséquences.

Si intégrer les politiques de jeunesse dans une stratégie d'investissement social implique de s'interroger sur l'efficacité et la lisibilité des dispositifs actuels, pour le groupe de

l'Artisanat il faut aussi simplifier et concentrer les moyens humains et financiers sur les plus adaptés en termes de publics et de résultats, responsabiliser les bénéficiaires de prestations et enfin s'assurer de l'efficacité des dépenses.

Regrettant que toutes les propositions de l'avis ne s'inscrivent pas dans cette trajectoire, le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

## Associations

---

L'avis qui vient de nous être présenté aborde des questions fondamentales pour la jeunesse de notre pays, mais plus largement pour notre société toute entière. Nous tenons à souligner la pertinence de ce travail, réalisé à la confluence de trois sections, dans le but de dresser un premier bilan des recommandations faites depuis 2012, en matière d'accès aux soins et à la santé, d'emploi et de logement pour les jeunes. Il s'agit bien là de mieux appréhender la réalité vécue par les jeunes en France.

Selon les sources et les tranches d'âge, il existe entre 1,6 et 1,9 million de jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation, le taux moyen de chômage des jeunes s'élève à 25 %, et 20 % des jeunes vivent en dessous du seuil de pauvreté. Cette réalité sociale doit questionner les acteurs de la société civile que nous sommes ainsi que les responsables politiques quant à l'efficacité des politiques « jeunesse ». Ne renforçons pas le clivage entre une jeunesse intégrée et une jeunesse stigmatisée.

Alors que les effets de la crise continuent de toucher en priorité la jeunesse, il devient urgent de garantir l'accès des jeunes à leurs droits sociaux et l'effectivité de ces derniers. Pour autant, ne concernant pas seulement le court terme, la problématique des parcours d'insertion et d'autonomie pose dans la durée la question du bien-être de notre pays, et ce sur les plans social, économique et politique. La logique de sécurisation des parcours des jeunes, portée par cet avis, s'inscrit dans la perspective au long cours de l'investissement social. Il s'agit bien de se situer dans une approche préventive d'accompagnement des individus afin de minimiser les éventuels risques sociaux qu'ils pourraient connaître au long de leur vie.

Le groupe des associations souligne l'intérêt des recommandations positionnant l'action sociale dans une logique de prévention. Education aux droits sociaux, structuration d'un service public de l'accompagnement et de l'orientation pour que celle-ci soit réellement choisie et non subie, amélioration du taux de couverture sanitaire, toutes ces préconisations correspondent aux convictions du monde associatif qui contribue largement à l'accompagnement des jeunes vers leur autonomie au-delà des seules missions locales. Nous refusons d'être associés à la logique exclusive de réparation.

À travers cet avis, il est question de promouvoir une véritable politique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes dans la société, laquelle ne doit pas être perçue comme une seule dépense, mais bien comme un investissement dans le présent, pour l'avenir.

Si la jeunesse n'était qu'un mot selon Bourdieu, il s'agit bien désormais d'un nouvel âge de la vie. Pourtant, elle reste aujourd'hui mal appréhendée par les politiques publiques qui l'abordent principalement à travers le prisme familial, et via un mille-feuilles de dispositifs créés au fil du temps, sans jamais faire système. Le groupe des associations souhaite la fin de l'accumulation de ces dispositifs trop nombreux, complexes et peu lisibles.

En matière de dialogue et de concertation, nous tenons à souligner l'importance du rattachement du délégué interministériel à la jeunesse au Premier ministre afin que la priorité jeunesse puisse être portée à la mesure de ses ambitions. Celle-ci ne saurait se définir, se mettre en œuvre et être évaluée sans la concertation - continue et non ponctuelle - avec les associations de jeunesse et les jeunes eux-mêmes.

Le groupe des associations salue l'approche par les droits qui a été défendue par le rapporteur. Donnons aux jeunes la possibilité d'être acteurs de leur autonomie, encourageons des logiques de partenariat entre jeunes, acteurs sociaux, État et collectivités territoriales, luttons contre les formes de discrimination qu'elles soient basées sur l'âge ou sur d'autres critères ! Nous pourrions alors collectivement permettre l'entière participation des jeunes à la société.

Enfin, nous souhaitons souligner l'importance d'un changement de regard porté sur la jeunesse. Celle-ci, loin d'être apathique et égoïste, s'engage et souhaite participer à la construction collective pour peu qu'on lui laisse la place qui lui est due. Pour illustration, en 2010, plus d'un jeune de 18 à 24 ans sur cinq était bénévole et ce taux n'a cessé d'augmenter. Faisons confiance à la jeunesse, notamment à travers des politiques publiques ambitieuses basées sur les droits !

Le groupe des associations salue l'important travail du rapporteur, approuve l'ensemble des préconisations. Il a voté l'avis.

## CFDT

---

140 000 jeunes quittent le système scolaire sans diplômes. 699 000 étaient au chômage en janvier et plus de 1,5 million de jeunes ne sont ni à l'école, ni en formation, ni en emploi en France. Le précédent avis soulignait l'importance des ruptures dans leur parcours et leur forte exposition à la précarité du marché du travail.

La CFDT revendique de longue date une sécurisation du parcours des jeunes de l'école à l'insertion professionnelle permettant une réelle autonomie et un meilleur accès à leur droit sociaux. Nous partageons donc l'idée d'un accompagnement de chaque jeune dans son parcours vers la vie active avec une attention toute particulière pour les plus éloignés de l'accès à l'emploi. À ce titre nous soutenons la préconisation d'une montée en charge progressive de la Garantie jeunes pour en faire un droit à l'accompagnement pour tous les jeunes répondant aux critères fixés.

Il conviendra de privilégier la continuité dans cet accompagnement par un référent unique dont le recrutement doit être sécurisé. Pour les jeunes vivant hors du foyer familial, il faut s'assurer que d'autres droits viennent compléter l'allocation des ressources (APL, CMU, aides à la mobilité).

Mais cette extension de la Garantie jeunes, comme le souligne l'avis, ne couvrira pas toutes les situations de rupture. La prime d'activité peut répondre aux difficultés rencontrées si elle est ouverte à tous les jeunes avec un contrat de travail, y compris les étudiants salariés. La CFDT demande aux pouvoirs publics d'allouer les moyens nécessaires aux CAF pour faire face à la charge de travail occasionnée par ces nouveaux allocataires.

La CFDT regrette que pour beaucoup l'accompagnement des jeunes et leur intégration dans le droit commun reste encore difficile à accepter. Le RSA jeunes a échoué parce qu'il était un dispositif d'exception. La CFDT demande que s'engage une réflexion pour que les jeunes



qui n'ont peu ou pas travaillé puissent bénéficier du RSA socle, s'ils ne peuvent compter sur la solidarité familiale pour ne pas les laisser en dehors de toute protection sociale.

Pour nous, il est nécessaire de rendre effectif le droit à la qualification et à la formation. Si le droit de créance ciblée et le compte personnel de formation sont deux avancées, ils ne lèvent pas tous les obstacles financiers à la reprise de formation. Nous soutenons la recommandation de l'avis sur ce sujet.

La CFDT réaffirme l'importance d'apporter des réponses efficaces aux difficultés vécues par les jeunes, tant en terme de protection sociale qu'en terme de politiques publiques ambitieuses pour garantir et rétablir leur confiance dans l'efficacité et la pérennité de notre système de protection sociale et des Institutions.

La CFDT a voté l'avis.

## CFE-CGC

---

Cet avis, qui fait suite à celui de juin 2012, dresse un bilan des préconisations adoptées à l'époque.

Le constat, sans être totalement négatif, montre que peu d'avancées ont eu lieu dans ce domaine, malgré l'urgence de certaines situations. Il existe un réel problème d'insertion d'une partie de la jeunesse, cette dénomination couvrant une population large puisque, selon les problématiques, elle va de 16 à 29 ans. On peut se demander, alors que le constat a largement été fait dans cet avis et le précédent, pourquoi les pouvoirs publics ne le traitent pas de façon efficace.

La CFE-CGC partage certaines préconisations faites, à savoir qu'il faut supprimer le millefeuille des dispositifs pour aller, sinon vers un guichet unique, du moins vers deux ou trois portes d'entrée.

Il faut renforcer l'accompagnement des jeunes pour les aider à se retrouver dans ce méandre de dispositifs, pérenniser la Garantie jeunes, systématiser le contrat « jeune majeur » pour les jeunes confiés à l'Aide sociale à l'enfance, renforcer la prévention, et notamment celle des accidents de travail, faciliter l'accès aux soins en leur permettant d'accéder en fonction de leurs ressources à la CMU, CMU-c ou à l'ACS. La CFE-CGC est également en phase avec le fait qu'il faut une coordination des « politiques jeunesse ».

En revanche, la CFE-CGC est opposée à d'autres préconisations, notamment à toutes les mesures permettant automatiquement de bénéficier de certaines prestations sans en faire la demande, comme la fusion de la procédure d'admission post-bac et du dossier social entraîne une systématisation de la demande de bourse.

La CFE-CGC estime que tout octroi de prestations doit être lié à une demande des intéressés. Elle est contre l'instauration de droits *a priori*. Elle n'est pas non plus favorable à la création de nouveaux centres de santé universitaires, mais à la diffusion, au sein des universités, de la liste des centres de santé de proximité.

Compte tenu des difficultés de gestion du régime de base de la Sécurité sociale étudiante, elle ne serait pas opposée à sa reprise par le régime général de l'assurance-maladie ou la MSA.

Dans notre propos introductif, nous faisons le constat du peu d'avancée des réformes en direction des jeunes alors que personne ne nie qu'il existe des problèmes spécifiques à cette tranche d'âge. La raison est certainement due en grande partie à la difficulté de trouver

les financements à mettre en place et les grands absents de cet avis sont l'analyse des coûts des préconisations et les moyens financiers à mettre au regard de chaque mesure.

Nous saluons les efforts du rapporteur pour établir un avis consensuel, c'est pourquoi, en dépit des forts points de divergence que nous avons évoqués, la CFE-CGC a voté cet avis.

## CFTC

---

Le texte qui nous est proposé décrit, comme celui dont il fait suite, des problèmes importants que rencontrent beaucoup de jeunes entre la sortie du système scolaire et l'intégration économique et sociale dans un emploi et le logement.

Si l'autonomie du jeune est la suite logique et souhaitable de la sortie du cercle familial, elle ne peut être une déresponsabilisation de la famille par rapport aux enfants.

Pour le groupe de la CFTC il serait paradoxal de permettre au jeune d'accéder à l'autonomie par rapport à la famille, pour le conduire à une dépendance aux aides de l'État.

Notre groupe renouvelle ses réserves sur certaines propositions qui visent à transformer des aides en droits auxquels on « éduquerait » les jeunes.

La CFTC souligne l'importance de lier les aides à une démarche dans le cadre d'un projet. C'est d'ailleurs ce qui peut empêcher que l'aide se transforme en assistanat démobilisant. La réponse : faire de la personne une actrice des solutions et non une consommatrice d'aides, quel que soit son âge. La recherche d'un consensus préalable sur la question est nécessaire.

On ne peut pas laisser des jeunes - comme d'ailleurs tout être humain - sans toit ou sans nourriture parce qu'ils sont au chômage ou que les parents ne peuvent ou ne veulent pas assurer leur subsistance ou le financement de leurs études. En cela l'objet de l'avis est utile. Mais il se heurte à une limite importante, même si c'est pour le regretter : les possibilités budgétaires. N'est-ce pas un marché de dupes quand l'État n'en n'a pas ou ne s'en donne pas les moyens ? Créer un droit ou « éduquer » à un droit qui risque fort de ne pas être respecté : n'est-ce pas désespérer un peu plus les personnes concernées ?

Le déplacement de la section à Bobigny a bien illustré certains des problèmes : ces difficultés résultent, pour beaucoup des témoins, d'un échec scolaire ou universitaire dans le cadre d'une orientation calamiteuse.

C'est pour notre groupe le premier problème à traiter. Une part importante des difficultés est bien générée par l'échec du système scolaire ou universitaire qui conduit à une marginalisation. Les propositions pour une meilleure orientation et la lutte contre l'échec scolaire et universitaire représentent un passage obligé. Les témoignages le montraient : la sortie de cette galère passe par l'inscription dans un projet et donc une véritable réorientation.

Ce volet est développé dans l'avis et nous l'approuvons. Les propositions sur, la simplification des procédures, la réduction du mille-feuille des aides, méritent également d'être prises en compte.

Ayant exprimé ses réserves importantes, le groupe de la CFTC a apprécié l'évolution du texte vers une approche en terme de formation, d'information et d'accompagnement des jeunes. La CFTC a donc voté l'avis.

## CGT

---

Cette suite d'avis, tout en poursuivant l'objectif d'améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes, avance des propositions visant à sécuriser leur parcours d'insertion, notamment pour les plus en difficulté. Ne laisser aucun jeune au bord du chemin, telle a été la préoccupation constante des travaux de la section. La couverture sociale des jeunes est en effet toujours mal assurée, que ce soit pour l'accès aux soins ou à des dispositifs de prévention, aux indemnités chômage ou à des conditions de logement décentes, mais aussi en matière de revenus primaires qui demeurent faibles et précaires, que les jeunes soient en formation, en insertion professionnelle ou en études.

Le taux de natalité de notre pays est considéré comme un gage de dynamisme et d'ouverture sur l'avenir. Cela exige d'initier des politiques publiques favorables à l'épanouissement des enfants, puis l'émancipation de la jeunesse qui attend légitimement une prise en charge et un accompagnement bienveillants de la part de leurs aînés et des pouvoirs publics.

Force est de constater qu'il y a loin de la coupe aux lèvres avec la perte structurelle d'un nombre élevé d'emplois, une précarité galopante, un nombre très important de jeunes sortant du système scolaire sans diplôme, des inégalités et exclusions croissantes portant atteinte à la démocratie.

Investir dans la jeunesse coule de source, tout le monde y gagne, en premier lieu les jeunes, mais aussi toute la chaîne intergénérationnelle, toute la société. C'est ce que démontrent les politiques d'investissement social bien pensées.

C'est à ce titre que la CGT soutient les propositions de l'avis allant dans ce sens. Celles visant à informer, accompagner, assurer la représentation et la participation des jeunes sur tout ce qui les concerne ; toutes celles qui participent à leur bon état de santé et aux dispositifs de prévention si décisifs pour leur avenir ; des mesures simples comme celles d'un cautionnement solidaire pour l'accès au logement ; enfin les propositions permettant de simplifier une multiplication de dispositifs pour aller vers plus d'efficacité.

L'avis préconise la transformation de la Garantie jeunes en un droit. Il est donc urgent de soutenir tous les acteurs et les professionnels du secteur public de l'emploi notamment dans les missions locales. Ils ont aujourd'hui encore trop peu de moyens humains et financiers, et surtout des moyens à trop court terme. Le contenu du dispositif doit aussi être amélioré pour les jeunes en rupture familiale, l'allocation attribuée est trop faible pour eux et la question du logement cruciale. Il convient d'être attentif à ce que ce droit soit bien accompagné de mesures permettant à ces jeunes d'accéder à un emploi stable et qualifié.

La CGT a voté l'avis

## CGT-Fo

---

L'avis met l'accent sur un *statu quo* voire une dégradation de la situation des jeunes. Cela vaut, tant pour leur insertion sociale que professionnelle, les jeunes étant toujours plus nombreux à se retrouver ni à l'école, ni en formation, ni en emploi. L'accès aux aides et dispositifs de soutien demeure difficile voire impossible pour nombre d'entre eux. En matière d'accès aux droits à la couverture santé, les jeunes n'ont pas forcément l'information nécessaire. Aussi, Fo est tout à fait favorable à la campagne d'information sur l'ACS prévue

et la préconisation de systématiser ce type d'information serait une avancée notoire. Dans le même esprit, Fo est favorable à la généralisation du tiers payant, qui contribuera à favoriser l'accès de tous à la santé.

Les recommandations adoptées en 2012 par notre assemblée peinent à être suivies d'effet. Cependant tout n'est pas resté au point mort. On note par exemple une amélioration en matière de concertation et dialogue.

L'avis met l'accent à juste titre sur la nécessité de sécuriser les parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes dans la vie active. Pour Fo, cela passe par de réelles possibilités de sortir de cette spirale qui oblige beaucoup de jeunes à passer par des situations précaires, à accepter des emplois en deçà de leurs qualifications, comme si un véritable contrat de travail et notamment un CDI ne pouvait leur être accessible immédiatement.

Le groupe Fo souscrit pleinement à la recommandation visant à pérenniser la Garantie jeunes afin d'en faire un droit et à celle plaidant pour un assouplissement des critères du RSA socle. L'élargissement du RSA activité aux jeunes de moins de 25 ans dans le cadre de la fusion PPE/RSA constituerait un progrès effectif.

De nombreuses collectivités locales proposent des aides financières aux jeunes en recherche d'emploi. Ces initiatives, bien que répondant à un besoin voire à une urgence sociale forte, n'en restent pas moins mal coordonnées entre acteurs et génératrices tant d'incompréhension dans le parcours que d'inégalités territoriales. Pour Fo, une revue générale des politiques sociales locales est nécessaire afin d'évaluer leur impact et les possibilités d'en optimiser l'articulation.

Cependant, le groupe Fo demeure réservé à toute proposition visant à attribuer le leadership des politiques jeunesse aux régions ou aux départements. En effet, on risque une rupture d'égalité républicaine, inconcevable sur une thématique d'une telle importance.

De même, la représentation effective des jeunes au sein des CESER est déterminante. Plutôt que la mise en place de quotas ou une représentation par la voie unique des organisations de jeunesse, Fo privilégie un effort réel, collectif de rajeunissement des conseillers. En effet, les jeunes sont confrontés à des problèmes qui frappent toutes les tranches d'âges, la diversité des profils est donc importante dans les deux sens et de nombreux efforts demeurent à faire.

Enfin, le groupe tient à saluer le travail du rapporteur. Il a voté l'avis.

## Coopération

---

Le sujet de cet avis de suite était légitime, car nous n'avons plus le droit de laisser autant de jeunes aux portes de la vie sociale.

La situation des jeunes est très hétérogène. Beaucoup d'entre eux demandent moins de droits sociaux et d'allocations financières qu'une intégration réussie dans notre société dont la porte d'entrée reste l'emploi, et bien sûr le logement. Notre jeunesse est riche de talents pour entreprendre et relever les défis auxquels notre pays est confronté.

Depuis plus d'un siècle, la coopération veut promouvoir l'émancipation des individus, qu'ils soient producteurs, consommateurs ou salariés, via un entrepreneuriat collectif qui place l'homme au cœur de sa gouvernance. Les principes coopératifs sont porteurs de sens et attractifs pour les jeunes d'aujourd'hui.

L'avis traite prioritairement des diverses aides financières, plus ou moins justifiées, plus ou moins ciblées, sans vraiment s'attaquer à l'empilement des dispositifs qui caractérise les politiques de jeunesse. L'emploi et le logement, au cœur du sujet ont été traités par d'autres sections mais sans travail concerté et donc sans priorités communes.

De même la place réservée au service civique est bien modeste dans l'avis ; lors de son audition, Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, a souligné tous les espoirs qu'il misait sur un service civique universalisé et volontaire : mais pour atteindre un objectif d'insertion ou d'inclusion ne faudrait-il pas aller vers un service obligatoire, civique ou militaire, réunissant des jeunes de toutes les couches de la société sans distinction de culture ou de fortune ?

L'avis livre un plaidoyer pour aider plus et mieux les jeunes, surtout ceux en difficulté. Le droit d'être secouru doit rester au cœur de notre cohésion sociale, en priorité pour les plus fragiles ; mais évitons que cette aide, en se pérennisant doucement, ne se transforme en piège duquel on ne sort plus. L'assistance doit avoir pour objectif de mettre le jeune en position favorable pour trouver un emploi ; à cet égard la Garantie jeunes comprend une période utile d'accompagnement de 6 semaines qui pourrait être, en effet, portée à 8 semaines ; mais sans évaluation fiable de l'efficacité de cette mesure est-il raisonnable de préconiser d'ores-et-déjà de l'étendre et d'en faire « un droit » ?

L'avis ne traite pas clairement des moyens de financement. Les aides européennes devraient contribuer à cet effort, mais elles seront certainement insuffisantes pour financer toutes les pistes proposées. Si la Garantie jeunes était étendue à seulement 10 % des « NEET », cette mesure coûterait déjà 1 milliard d'euros.

En conclusion, notre société doit savoir préserver ce qui fonctionne bien comme le rôle foncièrement structurant de la famille, mais aussi se réformer pour faire une meilleure place aux jeunes ; l'emploi reste la clé de l'intégration, pour autant que les progrès humains soient mis au cœur de l'acte d'entreprendre comme le portent les entreprises de l'économie sociale et solidaire.

Malgré les réserves exprimées, le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

## Entreprises

---

L'avis de suite proposé par le rapporteur poursuit un double objectif :

- examiner ce que sont devenues les recommandations formulées dans l'avis présenté en 2012 et en dresser un premier bilan ;
- à partir de ce bilan et de la situation des jeunes deux ans après le premier avis, réitérer certaines de ses recommandations et en formuler de nouvelles.

La partie constat de l'avis dresse un bilan complet et bien documenté sur l'évolution de la situation des jeunes, qui, malheureusement, s'est encore globalement détériorée.

Elle souligne la prise en compte par les pouvoirs publics de mesures inspirées par l'avis de 2012, comme par exemple la nomination d'un délégué interministériel à la jeunesse, l'amélioration des dispositifs d'aide aux jeunes en grande précarité, ou encore la réforme des bourses.

La seconde partie présente les nouvelles propositions destinées à sécuriser le parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

Dans notre pays, trop de jeunes sont en grande difficulté et il est impératif de se mobiliser pour accompagner ceux qui ne sont ni en emploi, ni en formation.

Nous partageons les orientations de l'avis vers plus de simplification, de rationalisation des dispositifs et sur la nécessaire amélioration de l'information des jeunes notamment en matière d'orientation, d'accès à la formation, aux droits sociaux, et bien sûr à l'emploi.

Le rapporteur, et c'est la mesure phare de l'avis, préconise, à l'issue de l'évaluation prévue sur ce dispositif expérimental, de pérenniser la Garantie jeunes mise en place en 2013 et qu'elle devienne un droit.

Le groupe des entreprises porte un jugement positif sur cette Garantie jeunes, car d'une part elle est ciblée sur les jeunes le plus en difficulté et d'autre part elle consiste dans un accompagnement global, renforcé et individualisé, orienté vers la formation et l'emploi.

Nous sommes d'accord pour une montée en puissance de la Garantie jeunes sous réserve de la vérification de son efficacité et à condition de trouver les financements pérennes et générés par le redéploiement d'autres dispositifs et non par une augmentation de la dette ou de la fiscalité. Dans le mille-feuille des dispositifs et dans la confusion des aides et des droits, il doit exister des gisements d'économies.

En revanche, alors que l'État prévoit un budget de 164 millions d'euros pour 50 000 bénéficiaires en 2015, vouloir faire de la Garantie jeunes un droit pour tous les jeunes remplissant les critères sociaux d'éligibilité, ne nous paraît pas réaliste. Cela risque même de démobiliser les jeunes qui, in fine, faute de financements, ne pourront y avoir accès.

Notre devoir est de ne pas faire aux jeunes des promesses que nous ne pourrions pas tenir.

Le groupe des entreprises ne peut donc s'associer à la proposition de faire de la Garantie jeunes un droit, d'autant qu'aucune projection financière n'a été réalisée, mais que le coût pourrait atteindre des centaines de millions d'euros - voire plus - dans un contexte budgétaire particulièrement contraint par la persistance d'un grave déficit des finances publiques.

Dans ces conditions, et même si l'engagement et la détermination de notre jeune rapporteur pour favoriser une meilleure insertion des jeunes méritent d'être salués,

Le groupe des entreprises s'est abstenu lors du vote.

## Environnement et nature

---

On pouvait s'interroger sur la pertinence d'un avis de suite sur ce sujet si peu de temps après le premier avis. Or, le travail mené a permis de mettre en lumière les avancées qui ont eu lieu et l'intégration de contributions de deux autres sections, sur l'emploi et sur le logement, offre une meilleure vision d'ensemble.

La visite à la mission locale de Bobigny fût l'un des points forts de cette saisine, et a convaincu la totalité de la section que la Garantie jeunes est un dispositif prometteur à étendre et à renforcer. Il faut que ceci puisse se faire sans diluer ou dénaturer le dispositif, qui repose sur un engagement mutuel et un accompagnement intensif.

Le groupe environnement et nature est particulièrement sensible au paradoxe d'un dispositif phare du gouvernement qui repose sur des financements pouvant être remis en cause chaque année. Cette fragilité met en péril la pérennité des contrats de travail des

conseillers professionnels. Vaincre la précarité par la précarité, étonnante façon de procéder... Nous aurions voulu aller plus loin dans les préconisations sur le statut et la pérennité de financement des missions locales.

La Garantie jeunes, dispositif nouveau, prend en charge quelques-uns des jeunes les plus en difficulté et les aide à construire un projet et à retrouver la confiance en soi. Mais même si tous les jeunes sans emploi pouvaient suivre ce parcours, à quoi cela servirait-il face à un taux de chômage structurel au niveau actuel ? Ne faut-il pas enfin oser changer de paradigme et repenser notre système économique, les façons de travailler et de consommer, les mécanismes de protection sociale et de taxation ?

Par ailleurs, au-delà des objectifs d'autonomie, nous soutenons l'appel à poursuivre l'effort tant au niveau national qu'au niveau local pour assurer une représentation et une participation effective des jeunes dans toutes les instances qui peuvent les concerner. Enfin, sur les questions de santé, l'avis pointe la faiblesse de la prise en compte de la question des jeunes dans la stratégie nationale de santé, le groupe environnement et nature le regrette avec force. Celui-ci soutient, parmi d'autres recommandations, le renforcement de la prévention en matière de santé en direction des jeunes. Le concept de prévention se devrait d'inclure les impacts de l'environnement sur la santé et ne pas se restreindre au traditionnel parcours de prévention.

Le groupe environnement et nature a voté cet avis.

## Mutualité

---

Le *big bang* des politiques de jeunesse que nous appelions de nos vœux n'a pas encore eu lieu.

Quelques avancées tout de même ont vu le jour depuis l'avis que notre section avait rendu en juin 2012. Ces avancées doivent être poursuivies et mieux coordonnées pour définir une véritable politique d'insertion des jeunes dans la société. Car un empilement de dispositifs pour les jeunes ne fait pas une politique de la jeunesse.

Comme le souligne l'avis, la situation des jeunes est très hétérogène et le nombre de jeunes qui ne sont ni à l'école, ni en formation, ni en emploi est inquiétant et il nous préoccupe. La situation de la jeunesse, dans toutes ses caractéristiques, ne s'améliore pas ; elle doit nous pousser à agir sans tarder.

L'amélioration d'accès aux droits sociaux s'inscrit dans une démarche de sécurisation des parcours d'insertion qui doit prendre en compte l'accès au logement, à la santé et aux soins, à une formation qualifiante et à un emploi stable. Le groupe de la mutualité soutient pleinement une prise en compte globale de ces enjeux de cohésion sociale.

Les questions de santé sont ici regardées à la fois sous l'angle de l'accès aux soins et des inégalités sociales de santé. L'accès aux droits sociaux des jeunes en matière de santé permettra d'améliorer la santé des jeunes par une information, une prévention et un accompagnement renforcés. Tous les acteurs publics, associatifs, mutualistes, dans tous les domaines de l'emploi, de l'enseignement et de la santé doivent accompagner ce mouvement pour permettre aux jeunes de préserver leur santé ; c'est bien dans ce sens que la mutualité veut agir.

L'accompagnement est un des piliers d'une politique globale d'investissement dans et pour la jeunesse : il permet d'éviter l'isolement, d'adapter les solutions aux besoins exprimés

par les jeunes et de garantir l'écoute des personnes et le suivi des situations ; la Garantie jeunes répond pleinement à cette attente.

Mais au-delà, c'est bien pour un accès des jeunes à de nouveaux droits dont ils sont aujourd'hui exclus qu'il faut militer. Ces droits ont sans doute un coût mais ils sont le garant de la sauvegarde d'un modèle social auquel nous sommes attachés, ils permettent à chacun d'éviter les ruptures et de sécuriser les parcours d'insertion. Le groupe de la mutualité partage la nécessité d'aller plus loin afin de garantir une réelle égalité des chances.

Enfin, l'avis recommande d'assurer une représentation et une participation des jeunes dans toutes les instances qui peuvent les concerner.

C'est également le sens des conclusions du Forum de la jeunesse organisé le mois dernier par le Conseil économique et social de l'ONU quand il exhorte les jeunes « à se mobiliser davantage afin de pallier le déficit de participation aux affaires publiques dont ils ont souffert » ... et d'ajouter que « investir sur les jeunes pourrait s'avérer être un facteur d'accélération du développement durable ».

Ces deux axes passent par une politique de la jeunesse ambitieuse seule capable de redonner espoir à notre société et à son avenir. C'est pour se donner les moyens d'y parvenir que le groupe de la mutualité a voté l'avis.

## Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

---

Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse se félicite de cet avis de suite qui représente un pas de plus du CESE en direction d'une politique publique prenant réellement en compte le nouvel âge de la vie qu'est la jeunesse.

Nous sommes toutefois toujours un peu étonnés de la frilosité que continue de provoquer ce sujet et des difficultés pour lever des barrières pourtant clairement discriminatoires. Nous aimerions que le soupçon d'assistanat ne pèse plus de façon aussi systématique sur une génération qui ne demande qu'à commencer sa vie active.

Ainsi nous considérons que si une étape est franchie, elle ne saurait être suffisante. L'avis recommande de faire de la Garantie jeunes un droit. Nous soutenons pleinement cette demande. Mais la Garantie jeunes ne doit pas être une fin en soi. Il faut aller plus loin dans l'accès au droit commun pour les jeunes.

Le plan priorité jeunesse du gouvernement ne répond pas aux attentes de la jeunesse aujourd'hui. Il maintient en réalité une logique de dispositifs. Une politique plus ambitieuse doit être définie, avec plus d'interministérialité, plus de coordination et une meilleure association des jeunes. Il est urgent de permettre aux jeunes d'être véritablement acteurs de la construction des politiques publiques et plus généralement de la vie collective. Cette participation ne saurait se résumer à des consultations ponctuelles et sporadiques. C'est la représentation des jeunes en France qui doit être facilitée.

Il ne peut y avoir d'appartenance républicaine réelle là où le pouvoir d'agir de catégories entières de notre société n'est ni reconnu, ni favorisé. L'image des jeunes dans la société est aujourd'hui dégradée. Ils sont davantage perçus comme un problème à traiter et que comme des acteurs de la société. Les représentations que notre pays donne des jeunes doivent évoluer ; l'amélioration de leur présence dans l'espace public et dans les lieux de débat, de représentation et de décision, est de nature à favoriser une évolution en ce sens.



Depuis quatre ans nous avons eu l'opportunité de travailler à vos côtés. Dans les avis que nous avons eu l'occasion de porter, nous n'avons cessé d'alerter. Il ne s'agit pas d'une simple posture de notre part mais bien d'un avertissement sur ce que nous percevons sincèrement comme une menace pour notre pacte social et notre modèle de société.

Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse a voté l'avis.

## Outre-mer

---

La sécurisation du parcours d'insertion des jeunes est un enjeu majeur des politiques publiques dédiées à la jeunesse. C'est particulièrement vrai en Outre-mer. L'avis porté par la délégation à l'Outre-mer sur le défi de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ultramarins a montré l'importance des ruptures de parcours sur nos territoires avec pour conséquence une proportion de jeunes en déshérence qui ne cesse de croître.

Le bilan de certaines recommandations clés votées dans les précédents avis relatifs à la jeunesse montre avec clarté l'effort considérable qui reste à accomplir par les pouvoirs publics dans la mise en œuvre d'une véritable politique de jeunesse. Le groupe de l'Outre-mer considère que cette politique ne doit pas être conçue comme une charge insurmontable pour notre système de protection sociale mais comme un investissement pour l'avenir.

Dans ce cadre, le groupe ne peut que soutenir la généralisation de la Garantie jeunes, dispositif qui concerne les jeunes en situation de grande précarité, malheureusement trop nombreux dans en Outre-mer. Les retours de l'expérimentation menée à la Réunion sont positifs. Ils montrent que ce dispositif permet aux plus précaires, exclus des dispositifs d'accès à l'apprentissage ou aux contrats aidés, de remettre un pied dans un parcours d'insertion. Il considère que la généralisation de ce dispositif doit se faire dans une logique de simplification du millefeuille actuel des dispositifs d'aide complexes qui se superposent, et en lien avec l'action menée, Outre-mer, avec le Service militaire adapté, qui lui aussi s'adresse aux plus exclus.

Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes suppose évidemment d'avoir un service public de l'emploi performant avec des missions locales qui doivent jouer un véritable rôle pivot dans l'accueil, le suivi et l'accompagnement des jeunes en difficulté de 16 à 29 ans. L'avis insiste à raison sur les moyens qui doivent leur être consacrés afin qu'elles deviennent véritablement le guichet unique de l'insertion. Le rôle des missions locales sur les enjeux de santé comme leviers d'un recours effectif aux soins doit être mieux appréhendé. Le groupe soutient l'idée de remise en place des partenariats entre les Caisses primaires d'assurance maladies et les missions locales.

De manière plus générale, sur les questions de santé, l'avis met l'accent sur certaines mesures spécifiques que le groupe soutient, notamment concernant l'amélioration de l'accès à une couverture de santé complémentaire et à la CMU-c pour les plus précaires. C'est aussi le cas pour l'accès au plus grand nombre aux centres de santé universitaires.

Partageant la plus grande partie des recommandations proposées, le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

## Personnalité qualifiée

---

**Mme El Okki :** « Dans une société où l'économie est en berne, dans une société où le taux de chômage atteint des records, dans une société où il devient difficile d'envisager l'avenir, les premières victimes sont souvent les jeunes. Quelle famille n'a pas, autour d'elle, un jeune en difficultés voire même, en grandes difficultés ?

Cet avis de suite nous amène à réfléchir sur les actions que nous devons proposer pour aider les jeunes, mais aussi et surtout pour redonner l'espoir à une jeunesse qui a beaucoup de mal à trouver sa place dans notre société. Nous sommes allés à la rencontre de jeunes en grandes difficultés, et nous nous sommes rendu compte combien ils étaient en demande d'informations, de formations, et de solutions pour se sortir de situations souvent précaires.

Tous nous ont affirmé qu'ils ne souhaitent pas l'assistanat, Tous nous ont affirmé qu'ils ne rêvaient pas d'aides financières, et surtout, Tous nous ont affirmé que leur seul et unique souhait était de prendre leur indépendance par le travail.

Lorsqu'une situation est devenue grave, au point parfois de ne pas savoir vers qui se tourner, la Garantie jeunes est une grande avancée pour permettre à chacun d'entre eux de trouver une porte de sortie. N'oublions pas que ces dernières années, le nombre de SDF de moins de 20 ans n'a fait qu'augmenter. Il faut prendre conscience de cette situation : environ 135 000 à 140 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire sans diplôme et sans formation. Nombre d'entre eux peuvent se retrouver exclu du foyer familial et parfois la rue est la seule issue. Nous ne devons pas accepter cela comme une fatalité.

Les jeunes qui bénéficient du soutien familial trouvent souvent une solution, mais tous ceux qui n'ont pas cette chance finissent par se décourager et par ne plus croire à notre système. Il n'y a rien de pire qu'une jeunesse qui se sent exclue de notre société. Dans certaines zones ou banlieues défavorisées, qui bien souvent concentrent chômage et précarité, ces jeunes, qui ne croient plus au modèle républicain, traduisent ce sentiment d'abandon en se réfugiant parfois dans des groupes de délinquants ou, pire encore, dans certains cas heureusement limités, dans des groupes extrémistes.

Chers collègues, depuis quelques mois, nous parlons beaucoup d'unité nationale, pourtant force est de constater que celle-ci est fragile. Une partie de notre jeunesse ne se sent déjà plus comme faisant partie intégrante de notre société. Il faut le réaliser et, le comprendre afin de trouver des solutions, et de redonner de l'espoir à tous ceux qui l'ont perdu...

Il ne faut pas opposer les jeunes au reste de la société mais simplement travailler ensemble pour soutenir les plus fragiles de façon à ce que chacun trouve sa place dans notre pays. Je voterai l'avis ».

## Professions libérales

---

Quand on observe les principaux obstacles auxquels les jeunes se trouvent confrontés aujourd'hui, on se dit qu'il y a urgence. Toutefois comment expliquer qu'avec une part élevée de notre richesse nationale consacrée aux familles en très grande difficulté, qu'avec une multitude de dispositifs pour sortir les jeunes de la précarité, nous ne soyons pas en capacité de faire face à la dégradation de leurs conditions de vie, au décrochage scolaire aggravant les difficultés d'accès à l'emploi, au logement et aux soins, avec des parcours très inégaux ?

Pour ceux qui pensent que la société fait peu de cas de sa jeunesse, l'avis nous rappelle combien la liste est longue des dispositifs d'aide en direction des jeunes. Le problème vient plus de l'absence de coordination des acteurs, du manque d'organisation des différentes portes d'entrée et d'efficacité des dispositifs ! Nous avons pu en prendre la mesure à la mission locale de Bobigny, où nous avons rencontré des jeunes éligibles à la Garantie jeunes ainsi que leurs accompagnateurs.

Si l'on considère que les politiques publiques d'insertion des jeunes dans la société sont un investissement dans l'avenir, il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui nous ne sommes pas en mesure de quantifier cette population jeune, faute de statistiques sérieuses, ni en mesure de quantifier le montant des financements indispensables pour répondre aux besoins.

Comment assurer un continuum des politiques publiques pour un public hétérogène, en perpétuel changement de situation (rupture dans les parcours de formation, d'insertion ou rupture familiale). Les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en études doivent pouvoir compter sur des aides, sans pour autant déroger aux critères d'éligibilité et à l'esprit d'un contrat « donnant-donnant ». Faire de la Garantie jeunes, un droit, ne doit pas en effet impliquer, selon nous, que tous les jeunes auront vocation à en bénéficier, sur le seul critère d'âge.

La volonté de faciliter l'accès des jeunes aux professionnels de santé et de leur accorder des droits propres à partir de 16 ans n'exonère pas les parents de leurs responsabilités vis-à-vis de leurs enfants. Nous regrettons dans l'avis, cette volonté d'anticiper l'émancipation des enfants.

Le rapporteur a tout au long des travaux affiché sa volonté de mettre fin aux ruptures de parcours quelles qu'elles soient. En matière de soins, cette volonté devrait, par souci de cohérence, s'appliquer au régime d'assurance-maladie des étudiants. En effet, depuis 1995 et l'inscription dans la loi de l'assurance-maladie universelle, le régime étudiant n'a plus raison d'être et ce, d'autant plus qu'il connaît de très graves dysfonctionnements préjudiciables aux jeunes étudiants, et onéreux pour la collectivité. Le groupe des professions libérales a ainsi déposé un amendement réclamant l'intégration du régime d'assurance-maladie des étudiants dans le régime général. Précisant par ailleurs, que s'agissant de la couverture complémentaire, les étudiants pouvaient adhérer au système de leur choix. Notre amendement déposé a fait l'objet d'un compromis rédactionnel que nous avons accepté. Pour autant, nous estimons nécessaire d'aller vite, dans l'intérêt des jeunes étudiants.

Malgré ces remarques, le groupe des Professions libérales a voté majoritairement l'avis.

## UNAF

---

Cet avis de suite a montré, au cours des travaux de la section, toute son utilité. Il fait le point sur les avancées partielles mais aussi sur les non-évolutions depuis l'avis du CESE de juin 2012. Les réponses des politiques publiques face aux difficultés grandissantes rencontrées par certains jeunes éloignés de l'emploi, du logement et parfois même des soins, restent trop timides. Le groupe de l'UNAF retient le fil conducteur de l'avis : cesser de développer des dispositifs spécifiques pour des catégories de jeunes mais viser l'ouverture de droits, ce qui n'exclut pas d'ailleurs que face à ces droits des devoirs existent et doivent être respectés.

La préconisation phare de l'avis se trouve dans la pérennisation de la Garantie jeunes afin d'en faire un droit. Le groupe de l'UNAF soutient cette évolution. L'avis du CESE en soulignant cette nécessité vient utilement compléter le récent rapport d'information de l'Assemblée nationale sur *L'emploi des jeunes en Europe* dans lequel les constats et les recommandations se recoupent largement avec celles du CESE. Ce rapport note « *Si les NEET ne doivent pas être compris comme une population homogène mais comme un ensemble de sous-groupes, tous ont en commun de ne pas accumuler de capital humain par les voies traditionnelles et d'être ainsi susceptibles de demeurer de manière structurelle dans le « non-emploi ». De ce fait, de problème individuel, le décrochage devient un problème collectif.* ». S'il fallait encore s'en convaincre : être NEET représente manifestement un gaspillage de potentiel, mais comporte des conséquences préjudiciables pour la société et pour l'économie. Les préconisations du CESE tracent des pistes urgentes à mettre œuvre pour faire cesser ce gaspillage de compétences et de talents.

Deuxième point sur lequel le groupe de l'UNAF souhaite insister : les préconisations concernant la prime d'activité, qui sera au 1<sup>er</sup> janvier 2016 le résultat de la fusion entre la prime pour l'emploi et le RSA activité. Si le calibrage exact de cette prime n'est pas encore connu, il apparaît clairement dans le rapport du député Monsieur Sirugue que l'individualisation du soutien financier aux revenus d'activité modestes devrait entraîner, pour certaines configurations familiales, un barème moins favorable que celui qui existe aujourd'hui dans le cadre du RSA activité. Pour l'UNAF, l'introduction d'une majoration spécifique en fonction du nombre d'enfant serait la meilleure solution pour ne pas sanctionner les familles monoparentales ou les familles nombreuses aux revenus très modestes. Les arbitrages financiers ne doivent pas conduire à devoir choisir pour la concrétisation de cette prime d'activité entre un accès ouvert aux jeunes et les familles avec enfants.

Enfin, cet avis de suite fait un focus très important sur les jeunes, qui sortent des services de l'ASE à leur majorité. Le travail réalisé par l'ONED au début de cette année - *L'accompagnement vers l'autonomie des « jeunes majeurs »* - doit trouver rapidement une mise en œuvre dans les départements pour assurer une continuité de parcours pour ces jeunes confiés aux services de l'ASE.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis en notant avec satisfaction l'adoption de l'amendement qu'il a déposé reconnaissant l'implication des familles dans l'accès des jeunes à l'autonomie.

## UNSA

---

Les difficultés que rencontrent les jeunes en matière d'insertion sociale et professionnelle se sont approfondies avec la crise. L'avenir de notre modèle social est en danger si une partie de la jeunesse ne trouve plus sa place dans la société.

Confrontés à un taux de chômage élevé de plus de deux fois supérieur à celui de l'ensemble de la population, les jeunes sont les premières victimes des tensions du marché du travail. Leur entrée dans la vie active est souvent synonyme de précarité : stages, périodes de chômage, contrats précaires et phénomène fréquent de déclassement. À cela s'ajoutent des difficultés tant en termes de logement que de transports.

Face à ce constat alarmant, le gouvernement a décidé de réactiver le Comité interministériel de la jeunesse et d'adopter un plan national en faveur de la jeunesse. En 2014, plusieurs lois ont été adoptées en faveur des jeunes : loi sur l'encadrement des

stages ou encore loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

L'avis présenté fait le constat des avancées réalisées depuis 2012 tout en soulignant la complexité à résoudre les problèmes qui touchent la jeunesse.

Les parcours d'insertion des jeunes ne sont pas linéaires et les statuts sont multiples. C'est la raison pour laquelle la participation des jeunes doit être encouragée à tous les niveaux. C'est grâce à la co-construction des politiques publiques avec les jeunes que les dispositifs qui leur sont destinés seront mieux ciblés et plus adaptés à leurs besoins. L'annonce de la mise en place d'une clause d'impact jeunesse va dans le bon sens mais elle doit se traduire dans les faits.

L'UNSA partage la préconisation qui vise à rattacher directement le Délégué interministériel à la jeunesse au Premier ministre pour une meilleure coordination des politiques en direction des jeunes et une véritable action interministérielle. C'est l'émiettement des politiques, des actions et des acteurs tant au niveau national que local qui freine la réussite de la prise en charge et de l'accompagnement vers l'insertion.

L'UNSA approuve les préconisations qui visent à simplifier les démarches et faciliter l'accès des jeunes à l'information : mise en place d'un guichet unique des aides pour les étudiants, instauration d'un module de formation sur les droits sociaux au cours de la Journée défense et citoyenneté sont autant de solutions. Pour limiter le phénomène de non-recours aux droits, l'UNSA est favorable à une simplification d'accès aux droits en proposant aux jeunes des simulateurs de droits.

L'accord national interprofessionnel (ANI) que l'UNSA a soutenu, contribue à améliorer la lisibilité des dispositifs en donnant des moyens supplémentaires aux professionnels des missions locales et Pôle emploi, qui connaissent l'éventail des mesures et solutions existantes pour les jeunes.

Les missions locales jouent un rôle fondamental dans l'accompagnement des jeunes. Elles sont en charge depuis 2013 du déploiement du dispositif de Garantie jeunes impulsé au niveau européen. Pour l'UNSA, un renforcement des crédits alloués aux missions locales et une sécurisation de leur financement doivent constituer une priorité.

Enfin, pour lutter contre la paupérisation des jeunes, l'UNSA partage la préconisation du CESE qui vise à ouvrir la prime d'activité aux jeunes qui ont un contrat de travail. En effet, l'UNSA soutient la mise en place de la prime d'activité, en remplacement des dispositifs PPE et RSA activité. L'UNSA considère que la prime d'activité, s'appliquant jusqu'au plafond de ressources 1,2 SMIC, doit reposer sur des principes structurants : l'accessibilité dès 18 ans, dès le premier euro gagné. Ce dispositif doit également prendre en compte les apprentis et les étudiants qui travaillent. Cette prestation individualisée doit être versée mensuellement afin d'assurer au bénéficiaire la stabilité de ses revenus et également faire l'objet de formalités administratives allégées.

L'UNSA réaffirme que la prime d'activité doit être une prestation d'accompagnement de la personne dans son parcours professionnel, à la fois claire, simple, efficace et pérenne.

En conclusion, l'UNSA approuve les propositions du rapporteur et a voté l'avis.



# Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis  
présenté par Antoine Dulin, rapporteur,

Nombre de votants	159
Ont voté pour	117
Se sont abstenus	42

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 117

<i>Agriculture</i>	Mmes Bernard, Bocquet, MM. Choix, Ferey, Giroud, Pelhate, Roustan, Mme Sinay.
<i>Associations</i>	M. Allier, Mme Arnoult-Brill, M. Da Costa, Mmes Jond, Prado.
<i>CFDT</i>	Mme Boutrand, MM. Cadart, Duchemin, Gillier, Mme Houbairi, M. Le Clézio, Mme Nathan, M. Nau, Mme Pajères y Sanchez, MM. Quarez, Ritzenthaler.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Couturier, Couvert, M. Lamy, Mme Weber.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis.
<i>CGT</i>	Mmes Doneddu, Farache, Hacquemand, MM. Marie, Michel, Naton, Rabhi, Teskouk.
<i>CGT-FO</i>	Mme Baltazar, M. Bellanca, Mme Boutaric, M. Chorin, Mme Millan, M. Nedzynski, Mme Nicoletta, M. Peres, Mme Perrot, MM. Pihet, Veyrier.
<i>Coopération</i>	M. Argueyrolles, Mme de L'Estoile, MM. Lenancker, Verdier.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Beall, Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Béthencourt, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guérin, Mmes de Thiersant, Laplante, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvet.
<i>Mutualité</i>	MM. Andreck, Davant, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Djebara, Dulin, Mmes Guichet, Trelou-Kane.
<i>Outre-mer</i>	MM. Budoc, Grignon, Janky, Osénat, Mmes Romouli-Zouhair, Tjibaou.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Aschieri, Mmes Brishoual, Brunet, Cayet, Chabaud, M. Delevoye, Mmes Dussaussois, El Okki, M. Etienne, Mmes Flessel-Colovic, Gibault, Grard, Graz, MM. Hochart, Jouzel, Khalfa, Mme Levaux, M. Martin, Mmes Meyer, Ricard, MM. de Russé, Urieta.
<i>Professions libérales</i>	MM. Capdeville, Noël, Mme Riquier-Sauvage.

<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, Therry, M. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	M. Grosset-Brauer.

Se sont abstenus : 42

<i>Agriculture</i>	MM. Bastian, Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, MM. Bressy, Crouzet, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Griset, Le Lann, Liébus.
<i>Entreprises</i>	MM. Bailly, Bernasconi, Mmes Castera, Dubrac, Duprez, M. Gailly, Mme Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Pottier, Mme Prévot-Madère, M. Roger-Vasselín, Mme Vilain.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Bailly, Mme Ballaloud, MM. Fremont, Geveaux, Mmes Hezard, de Kerviler, MM. Le Bris, Lucas, Mmes de Menthon, M. Richard, Mme du Roscoät, MM. Soubie, Terzian.
<i>Professions libérales</i>	M. Gordon-Krief.



## Annexe n° 1 : contribution présentée au nom de la section de l'aménagement durable des territoires par Claire Guichet, rapporteure

---

L'avis sur « *Le logement autonome des jeunes* » a été adopté par le CESE en janvier 2013, par 151 votes pour, 10 votes contre et 7 abstentions. Les constats développés par l'avis sont encore très largement valables.

La saisine avait été motivée par un constat simple. Les 9,65 millions de 18-29 ans sont, plus que les autres, susceptibles d'être concernés par la précarité de l'emploi, les faibles ressources et l'exigence de mobilité, comme l'ont par ailleurs montré les travaux de la section du travail et de l'emploi et de celle des affaires sociales et de la santé. Et si ce constat est vrai de tous temps, la longue période de chômage de masse que nous connaissons le rend d'autant plus frappant. Pourtant, en parallèle, le marché du logement, lui, reste rigide et difficile d'accès, que ce soit en termes de loyer, de garanties ou de temps de recherche et d'attente.

---

### Le constat

La France est l'un des pays de l'UE où le départ du foyer parental intervient le plus tôt et est le plus aidé par la famille : à 21 ans, un jeune sur deux vit chez ses parents. Mais c'est aussi l'un de ceux où le maintien au domicile parental est la plus corrélé avec la précarité de l'emploi. Fortement dépendants de leurs familles, les jeunes français ont des difficultés à être autonomes : les allers et retours après une première décohabitation concernent ainsi près d'un jeune sur cinq.

**En 2006, selon l'enquête logement, le parc locatif privé accueillait plus de la moitié des 3,3 millions de ménages dont la personne de référence avait de 18 à 29 ans.**

L'augmentation du parc des résidences principales, centrée surtout sur de grands logements en zones périurbaines et rurales, répond mal à leurs besoins. Les moins de 30 ans sont en effet surreprésentés dans les petits logements du parc locatif privé et vivent souvent seuls, dans les villes centres, ce qui accroît leur taux d'effort net (dépenses liées au logement, notamment loyer ou remboursement d'emprunt, une fois déduites les aides au logement). Les 25-29 ans consacrent 18,7 % de leurs ressources à se loger, contre 10 % toutes classes d'âge confondues (les plus de 30 ans étant beaucoup plus nombreux que les jeunes à être propriétaires et à avoir fini de rembourser leurs emprunts). 21 % des ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans résident dans des logements surpeuplés (9 % pour l'ensemble des ménages). Leurs faibles ressources et la précarité de leur emploi exposent nombre de jeunes à l'inflation des garanties exigées par les bailleurs, voire les poussent parfois à accepter des logements indécents. Le nombre des places gérées par les CROUS (169 000) et par les Foyers de jeunes travailleurs (FJT, 40 000 logements) est insuffisant, surtout en zones tendues.

**Le taux de mobilité résidentielle annualisé des ménages de moins de 30 ans atteint 28 % en 2006 contre 7 % pour les 40-49 ans.**

La mobilité accrue et la perméabilité croissante des statuts des jeunes (étudiant, apprenti, stagiaire, salarié...), liées à des parcours d'accès à l'emploi morcelés, compliquent la mise en place de dispositifs adaptés à leurs besoins. À une demande de rapidité et d'accompagnement global répondent des politiques du logement discontinues, des dispositifs ciblés et rigides ou encore une gestion à flux tendus.

Par cet avis, le CESE a souhaité souligner l'urgence et l'importance de ce problème, qui se trouve au croisement des politiques de logement et des politiques de jeunesse. De ce positionnement à cheval entre deux secteurs de l'action publique découlent des difficultés à faire le consensus entre les acteurs. Ainsi, si la majorité des personnes auditionnées et des membres du CESE ont reconnu les difficultés particulières des jeunes et exprimé la nécessité d'agir en leur faveur, les enjeux économiques, stratégiques et idéologiques qui sont au cœur des questions de construction et de régulation du marché immobilier en font un secteur particulièrement difficile à réformer.

---

## **L'évolution des politiques publiques depuis la publication de l'avis**

Depuis la publication de l'avis du CESE, la politique du logement en France a été marquée par de nombreux soubresauts politiques qui rendent difficile l'établissement d'un bilan des mesures mises en œuvre, d'autant plus dans le cadre d'une contribution. On peut cependant regretter l'absence d'une politique inscrite dans la durée et la lisibilité, dans un secteur qui exige des règles claires et des orientations continues à moyen-long terme. De même, l'amélioration de la connaissance des besoins, essentielle à toute politique d'amélioration de l'offre, n'a pour l'instant pas fait l'objet de nouvelles mesures, comme la généralisation des CLLAJ et des diagnostics des besoins en logements des jeunes. Dans ces conditions, il est difficile d'imaginer que la situation puisse s'améliorer considérablement dans les années à venir.

Nous ne nous étendons pas ici sur le bilan qui peut être effectué des mesures liées à la réhabilitation, à la construction et à l'adaptation de l'offre. L'avis soulignait notamment la nécessité de redonner plus d'importance à la réhabilitation, de construire des logements en zones denses et d'offrir plus de petits logements dans le parc social. Deux années sont insuffisantes pour permettre une analyse distanciée en la matière, d'autant plus que la production de logements est en crise depuis plusieurs années déjà.

Cependant l'avis rappelait que la raison essentielle de la faiblesse de la construction, est le coût de sortie des logements, qui devient inaccessible à un nombre croissant de ménages.

Pour limiter les coûts de sortie et consécutivement les loyers, il existe deux leviers essentiels et concurrentiels: le coût de la construction, incluant le foncier et les aides à la pierre, et les aides individuelles.

Les coûts du foncier et de la construction doivent faire l'objet de mesures volontaristes des acteurs locaux pour encadrer l'usage du foncier et accélérer la mise en œuvre des projets et d'une mobilisation nationale concernant les nouveaux modes de construction (filière bois, évaluation des normes, etc.), pour lesquels on ne constate pas de nouvelles mesures.

Le coût de sortie est également impacté par le mode de financement des projets et surtout le déblocage d'aides à la pierre. En faisant le choix des aides individuelles (les APL coûtent aujourd'hui 16 milliards d'euro par an, dont 1,2 pour les seuls étudiants) plutôt que des aides à la pierre, fortement ponctionnées en parallèle, et ce sans encadrement des loyers, nos politiques publiques ont non seulement fait augmenter les loyers du parc social mais aussi fait financer la hausse des loyers de l'ensemble du parc par les contribuables. Cette situation est particulièrement absurde dans un contexte de crise des finances publiques. Le CESE considère donc qu'il est urgent de rééquilibrer les dépenses publiques en faveur des aides à la pierre et d'encadrer les loyers pour améliorer l'efficacité des aides individuelles. Ceci ne semble cependant pas être une priorité actuelle de l'action publique, ce qui laisse craindre que la situation ne continue à s'enliser, d'autant plus si des mesures de régulation ne sont pas mises en œuvre.

Les principales préconisations de l'avis concernant la régulation du marché concernaient l'encadrement des loyers, la garantie universelle des risques locatifs, la fluidité des parcours résidentiels et la limitation des abus liés notamment aux agences de listes.

## Encadrement des loyers

Après avoir été décidé nationalement pour l'ensemble des zones tendues, le Premier ministre est revenu sur ce dispositif pour ne le mettre en œuvre qu'à Paris et ce à titre expérimental. D'autres communes situées en zone tendue devraient pouvoir l'appliquer sur la base du volontariat, mais ceci nécessitera la création d'un observatoire des loyers. Celui de l'agglomération parisienne (OLAP) a fait connaître le 27 novembre 2014 une première carte du zonage pour l'encadrement des loyers à Paris, qui précise les loyers médians applicables. À la signature d'un nouveau bail, le loyer d'un logement ne devrait pas excéder de 20 % le loyer médian.

L'encadrement des loyers était préconisé par le CESE, qui soutient donc la mise en place de cette expérimentation et souhaite qu'elle fasse l'objet d'une évaluation indépendante, à même de répondre aux débats dont a fait l'objet cette mesure. Cependant, si l'agglomération parisienne présente évidemment toutes les caractéristiques nécessaires pour être un premier lieu d'expérimentation, il convient de s'interroger sur l'effet qu'aura sa mise en œuvre sur les territoires franciliens, en particulier limitrophes, dès lors qu'ils n'ont pas été intégrés à l'expérimentation. De plus, durant la mise en œuvre et l'évaluation de cette expérimentation, il n'est prévu aucune mesure pour répondre aux difficultés criantes observées dans d'autres zones tendues, pour lesquelles il reste urgent d'agir.

## Garantie universelle des risques locatifs

Le CESE préconisait « d'aller vers l'universalité de la couverture des risques locatifs en la fondant sur un financement multiple, une gouvernance mutualisée, des principes d'accès transparents et un accompagnement global ». Cette préconisation semblait s'incarner dans le projet du Gouvernement, longtemps envisagé et annoncé, de « Garantie Universelle des Loyers » (GUL). Celui-ci ne verra finalement pas le jour. Mais l'État et Action Logement ont signé une convention quinquennale prévoyant l'évolution de la garantie des risques locatifs (GRL) vers une Garantie des Loyers Action Logement, qui devrait entrer en vigueur dès 2016. Le peu d'information disponible à ce jour sur ce dispositif ne permet pas d'en connaître les véritables contours, si ce n'est qu'il doit permettre une participation des employeurs à l'effort de construction et a pour objectif de faciliter l'entrée dans le parc locatif privé des salariés de

moins de 30 ans, ainsi que des salariés en situation précaire. Ceci semble évidemment aller dans le bon sens, mais comme l'expliquait l'avis du CESE, il reste difficile de se persuader de l'efficacité de dispositifs ciblés, qui bien souvent font craindre aux propriétaires que les bénéficiaires ne soient que peu solvables. Il conviendra d'étudier en quoi cette nouvelle offre permet de résoudre les difficultés rencontrées par la GRL.

## Agences de listes et pièces justificatives exigées

Pour prévenir les abus, le CESE proposait d'abroger le texte dérogatoire permettant l'existence des agences de listes et de leurs pratiques et d'établir un dossier type limitant le nombre de pièces justificatives exigibles par les bailleurs ou leurs représentants. La loi ALUR instaure l'obligation pour les vendeurs de listes de détenir un mandat d'exclusivité sur les biens qu'ils proposent. Cette mesure, si elle fait l'objet de contrôles effectifs, devrait permettre la réduction substantielle des possibilités d'abus. La Loi ALUR prévoit également une liste limitative des pièces justificatives pouvant être demandées par le bailleur au candidat locataire, cette mesure n'a toutefois pas encore fait l'objet d'un décret.

## L'accès au logement social et la fluidité du parcours résidentiel

Le CESE avait identifié parmi les leviers d'accès des jeunes au logement autonome l'accès au parc social et préconisait de construire davantage de logements HLM en zones tendues par une action volontariste sur le coût du foncier, d'accompagner la réforme de la loi SRU par une réflexion sur le décompte des logements sociaux, d'innover dans les méthodes de construction et de financement ou encore de redonner de la fluidité aux parcours résidentiels. Au-delà des évolutions positives de la loi SRU portées par la loi ALUR (qui porte l'objectif de logements sociaux par commune de 20 à 25 %), on ne peut que regretter la faiblesse des évolutions en la matière. D'après le rapport de la Fondation Abbé Pierre en 2015, la situation tendrait même à se détériorer, puisque les nouveaux logements sociaux auraient des loyers de sortie de plus en plus élevés. De plus, malgré les encouragements en ce sens de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), le volontarisme des bailleurs sociaux en faveur de la mobilité au sein du parc, qui devrait permettre d'améliorer la fluidité des parcours résidentiels, reste encore trop faible.

---

## Conclusion

Si, dans le domaine du logement, les évolutions sont toujours longues à mettre en œuvre, on ne peut que constater que les dernières années ont été marquées par des discontinuités des politiques qui ne permettent pas d'observer un véritable volontarisme en faveur de l'accès au logement des jeunes. Si les dispositions les plus médiatisées de la loi ALUR ne faisaient manifestement pas consensus parmi les acteurs du logement, le CESE reste persuadé qu'agir sur le montant des loyers et la sécurisation des acteurs en termes d'impayés demeure un objectif primordial pour quiconque souhaite améliorer la situation des jeunes dans l'accès au logement. En outre, il rappelle que c'est aussi une exigence pour l'efficacité des dépenses publiques en termes d'APL. On observe que les mesures écartées l'ont été sans que de nouvelles soient proposées pour répondre à ces problèmes. Dans ce contexte, il semble très difficile d'envisager une amélioration de la situation à court-moyen terme.

## Annexe n° 2 : contribution présentée au nom de la section du travail et de l'emploi

---

### Introduction

Le CESE a rendu, en septembre 2012, un avis relatif à *L'emploi des jeunes*, sur le rapport de M. Jean-Baptiste Prévost, membre du groupe des organisations étudiantes et des mouvements de jeunesse. La préparation en avait été confiée à la section du travail et de l'emploi. L'analyse de la situation qui avait été faite alors reste pour l'essentiel d'actualité. La persistance de la crise économique a, en effet, aggravé les déséquilibres du marché du travail et les efforts entrepris pour combattre le sur-chômage structurel des jeunes n'ont, jusqu'à présent, pu se traduire dans une amélioration visible.

Les recommandations adoptées par l'assemblée plénière du CESE en 2012 s'inscrivaient dans un questionnement sur l'égalité réelle entre les différentes classes d'âge sur le marché du travail et au regard de leur égal accès à des mesures de protection sociale.

---

### Des constats qui restent d'actualité

#### Les jeunes : premières victimes du chômage de masse

Les jeunes sont plus que les autres catégories victimes du chômage de masse. Ils ont particulièrement souffert de la forte dégradation de la situation économique depuis 2008. Ce sur-chômage des jeunes est cependant un phénomène installé de longue date dans la réalité sociale française.

Le taux de chômage des 15-24 ans qui frôle les 25 % est plus de deux fois supérieur à celui de l'ensemble de la population (10,5 %). Il ne s'agit pourtant que de la partie la plus visible d'un phénomène plus large : celui de difficultés croissantes d'insertion dans le monde du travail.

#### Un début de vie active marquée par le sous-emploi

En début de vie active, les parcours professionnels sont de plus en plus heurtés. Ils se caractérisent par une proportion très importante de contrats de courte durée, un phénomène de déclassement et des salaires faibles au regard du niveau de diplôme.

L'emploi précaire (CDD et intérim) touche massivement les jeunes pas ou peu diplômés. Le temps partiel subi concerne particulièrement les jeunes femmes.

D'une manière générale, il est désormais fréquent de commencer sa « carrière » professionnelle par un CDD, avant toute embauche en CDI, à tel point que, pour beaucoup de jeunes, le CDD est une étape préalable à tout emploi pérenne.

De la même manière, une vie professionnelle ne s'envisage plus sérieusement dans la même entreprise, voire la même filière. Les changements fréquents, l'adaptation permanente sont devenus peu à peu la norme. L'absence de linéarité des parcours va parfois à l'encontre de l'idée même de carrière professionnelle.

Quant aux jeunes diplômés, ils ont, dans la période récente, souvent pâti de ce qui peut être nommé des abus de stages.

Le nombre de stages en milieu professionnel a cru dans des proportions très importantes dans les 10 dernières années. La croissance du nombre d'étudiants et la généralisation des stages dans les cursus de l'enseignement professionnel ne suffisent pas à expliquer cette progression qui résulte aussi de l'insertion difficile de jeunes diplômés prêts à accepter des stages faute de mieux.

## Les jeunes ne constituent pas un groupe social homogène

Cependant la situation des jeunes sur le marché du travail varie beaucoup en fonction du diplôme, de l'origine sociale et du territoire.

Bien que les jeunes diplômés ne soient pas épargnés par la crise, le diplôme facilite grandement l'insertion professionnelle et continue de jouer un rôle essentiel de protection contre le chômage.

La dégradation du marché du travail observée de 2003 à 2006 avait eu peu d'impact sur le chômage des jeunes diplômés du supérieur, à l'inverse des moins diplômés. À partir de 2009, la crise a dégradé la situation de l'ensemble des débutants, même celle des plus diplômés. La hausse du taux de chômage a toutefois été bien plus forte pour les jeunes peu ou pas diplômés (+11,4 points, contre +3,3 points pour les diplômés du supérieur).

L'accès à l'emploi présente des difficultés accrues pour les jeunes des quartiers populaires. Selon le rapport 2013 de l'observatoire national des zones urbaines sensibles, « la situation observée dans les ZUS est marquée par une dégradation accentuée des indicateurs d'emploi et de chômage, particulièrement pour les jeunes ». En 2012, 45 % des jeunes actifs de ces quartiers étaient au chômage et la part des chômeurs sur l'ensemble des 15-24 ans était de 16,3% dans les ZUS, pourcentage nettement plus élevé que dans les unités urbaines environnantes (8,2%) et en nette augmentation par rapport à 2011 (14,6%).

---

## Les difficultés d'emploi des jeunes ont des causes multiples

### Les performances du système éducatif et de formation

L'orientation scolaire et universitaire est largement perfectible. Peu en phase avec la réalité des professions, elle méconnaît les prévisions des besoins de main d'œuvre fondées sur les scénarios de croissance et de renouvellement de la population active.

La France privilégie actuellement le développement de la formation en alternance mais cet effort se heurte à des obstacles importants : les ruptures fréquentes des contrats d'apprentissage ; un faible taux d'occupation de certaines sections en CFA (industrie, habillement, hôtellerie) ; un nombre trop faible d'entreprises d'accueil.

Plus généralement, notre système scolaire apparaît peu performant pour les élèves issus de milieu modeste. Aujourd'hui, l'école primaire et le collège ne corrigeraient pas les inégalités sociales de départ mais les renforceraient plutôt. Environ 150 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire sans diplôme ou sans réelle qualification.

Cette incapacité à ouvrir des perspectives suffisantes de qualification et d'emploi aux jeunes des milieux populaires à l'issue de leur formation initiale constitue un des aspects les plus préoccupants de la crise sociale actuelle.

## Une économie en panne de croissance

En France comme ailleurs, les évolutions à venir de l'emploi, en particulier de l'emploi des jeunes, dépendent avant tout des perspectives de croissance. Or, ces dernières restent peu favorables tant en France qu'en Europe, ce qui se répercute de manière très négative sur le nombre et la qualité des emplois.

L'ampleur des réallocations d'emplois à moyen terme traduit aussi un mouvement de transformation en profondeur du tissu productif français. Au-delà de l'effort éducatif, la véritable réponse consiste à construire une nouvelle stratégie de croissance en répertoriant les besoins du futur, susceptibles de générer des emplois qualifiés et pérennes.

## Les dysfonctionnements du marché du travail

Certaines pratiques de recrutement des entreprises peuvent aussi constituer des freins à l'emploi des jeunes.

Le choix de la flexibilité externe et le développement des contrats précaires interrogent des pratiques managériales difficilement soutenables socialement et économiquement discutables.

La course au diplôme et le recrutement de salariés « surdiplômés » par rapport aux postes proposés exacerbent la sélectivité du marché du travail et posent la question du déclassement des jeunes diplômés, phénomène qui se répercute en bout de chaîne sur les moins qualifiés.

L'utilisation abusive des stages précédemment évoquée constitue un dysfonctionnement important sur certains segments du marché du travail.

Les discriminations à l'embauche sont loin d'être inhabituelles. Pour le directeur de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), le chômage des jeunes s'explique en partie par des comportements discriminatoires sur le marché de l'emploi.

Le coût du travail est présenté par certains économistes comme plus particulièrement pénalisant pour les jeunes lors de leur entrée sur le marché du travail. Contrairement à d'autres pays qui ont fait le choix d'un salaire spécifique pour les jeunes, la France a privilégié des mesures de soutien financier à l'alternance et des mesures générales d'allègements de cotisations patronales sur les bas salaires.

---

## Les recommandations faites en 2012 par le CESE dans un souci d'équité générationnelle ont reçu des suites au moins partielles

### L'esprit des recommandations du CESE en 2012

Le CESE a considéré que quatre orientations principales devraient inspirer toute politique en faveur de l'emploi des jeunes :

- inscrire cette politique dans la durée et améliorer la lisibilité du système par un effort de simplification des dispositifs ;

- considérer les jeunes comme des salariés à part entière relevant de dispositif de droit commun ;
- combattre l'idée que l'expérience de la précarité constitue un passage obligé, facilitant l'accès des jeunes à l'emploi tout en limitant le risque lié à l'embauche pour l'employeur ;
- ne pas laisser les jeunes entrant sur le marché du travail sans accompagnement social et professionnel.

## Une évolution du cadre législatif et réglementaire est intervenue dans quatre domaines de propositions du CESE

### *□ Offrir de meilleures garanties aux étudiants en stage*

L'avis du CESE appelait à une définition légale du stage. Il préconisait de « mieux encadrer les stages pour s'assurer de leur utilité pédagogique et mettre un terme au sous-emploi déguisé qu'ils sont parfois devenus ». Pour y parvenir, il proposait en particulier de rendre effective l'interdiction des stages de plus de six mois, d'introduire l'observation d'un délai de carence entre deux stages, à un même poste et de prévoir des missions d'inspection sur les abus de stage.

La loi du 10 juillet 2014 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires a cherché à répondre à ces attentes. Elle prévoit que le stage est obligatoirement réalisé en vue d'obtenir un diplôme ou une certification, que l'encadrement pédagogique du stagiaire est assuré à la fois par un référent dans l'établissement d'enseignement et par un tuteur au sein de l'organisme d'accueil. La durée du stage est limitée à six mois dans le même organisme d'accueil, par année d'enseignement. Pour les stages supérieurs à deux mois, des possibilités de congés et d'autorisation d'absence doivent être prévues. La compétence de l'inspection du travail est explicitement reconnue concernant les stagiaires qui doivent être inscrits dans le registre unique du personnel.

La gratification minimale est portée à 13,75 % du plafond horaire de la Sécurité sociale puis à 15 % de ce plafond au 1<sup>er</sup> septembre 2015 ; elle doit être versée pour tous les stages d'une durée supérieure à deux mois. Le CESE préconisait d'aller plus loin sur ce sujet en recommandant le versement d'une gratification dès le premier jour pour tous les stages.

Il est, en outre, à noter qu'une disposition dérogatoire transitoire est prévue par la loi concernant la durée maximale de six mois de stage. Cette dérogation valable jusqu'au 10 juillet 2016 concerne certaines formations menant à des diplômes du travail social et les périodes dites de « césure ». Le CESE insistait en 2012 pour que soient supprimées ces dérogations qui contribuaient à vider de son sens l'interdiction des stages d'une durée supérieure à six mois que l'ANI du 7 juin 2011 et la loi du 28 juillet 2011 avait déjà posée.

Enfin, la section du travail et de l'emploi du CESE est très attentive à ce que les conditions de la mise en œuvre de la loi du 10 juillet 2014 ne nuisent pas à la mise en situation professionnelle des jeunes requise dans le cadre de la préparation de leurs diplômes.

### *□ Décourager le recours des employeurs aux contrats courts*

Afin de réduire la segmentation du marché du travail dont pâtissent d'abord les jeunes cherchant à s'y insérer, le CESE recommandait de convertir les CDD de longue durée en CDI et moduler les cotisations chômage des entreprises en fonction du travail précaire.



Sans aller jusqu'à instaurer un système de *bonus-malus*, la loi sur la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 a introduit le principe d'une sur-taxation des contrats courts et a prévu une exonération des cotisations sociales pour les premiers mois d'embauche de jeunes en CDI.

#### *☐ Renforcer la protection sociale des jeunes actifs*

De manière à lutter contre la pauvreté et l'exclusion de nombreux jeunes entre 18 et 25 ans, le CESE recommandait de leur donner accès au filet de protection sociale de droit commun du RSA. Il proposait un alignement progressif de la situation des jeunes actifs sur le droit commun, en abaissant la limite d'âge de 25 à 18 ans pour l'attribution de plein droit du RSA, conditionné à un suivi individualisé et à des obligations strictes. La progressivité de la mesure proposée répondait aux réserves faites par certains groupes de représentation au CESE concernant son coût et l'effet d'éviction qu'elle pourrait avoir sur certaines formations, notamment en alternance.

Dans un souci d'efficacité, le CESE suggérait en outre de confier aux missions locales l'accompagnement social et professionnel des jeunes bénéficiaires ainsi que le suivi de leurs obligations d'insertion. Il soulignait la nécessité d'un renforcement des coopérations entre missions locales et maisons de l'emploi d'une part, Pôle emploi d'autre part afin d'améliorer l'efficacité de cet accompagnement.

Le Gouvernement n'a pas retenu la voie de l'ouverture du RSA de droit commun aux jeunes à partir de 18 ans. Il poursuit cependant le même objectif avec la mise en place progressive de la « Garantie jeune » qui vise à accompagner les jeunes les plus vulnérables qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation. Après avoir été expérimenté dans dix territoires depuis octobre 2013, ce dispositif est en cours de généralisation. Il comporte d'une part, un accompagnement individuel et collectif par les missions locales en vue de construire un projet professionnel et d'autre part, une garantie de ressources via le versement d'une allocation mensuelle d'un montant équivalent à celui du RSA pour une personne seule. La durée du contrat est d'un an renouvelable.

#### *☐ Instaurer un droit à la formation initiale différée*

Le compte personnel de formation (CPF) créé par la loi relative à la formation professionnelle et à la démocratie sociale du 5 mars 2014 et dont la mise en place vient d'intervenir, peut répondre à cet objectif mis en avant par le CESE en 2012. En effet, le CPF bénéficie en principe à toutes les personnes d'âge actif y compris les jeunes sortis du système scolaire obligatoire sans emploi.

Toutefois, le CESE, en attirant l'attention sur la situation très préoccupante de ces jeunes, préconisait un effort de développement des dispositifs de « deuxième chance » (Écoles de la deuxième chance, centres de l'EPIDE, service militaire adapté (SMA) dans les DOM, « micro-lycées » du ministère de l'Éducation nationale). Un tel développement permettrait d'assurer l'effectivité du nouveau droit à la formation initiale différée de nombreux jeunes qui ont interrompu prématurément leur scolarité ou qui sont sortis du système scolaire sans diplôme. À cet égard, il convient de noter qu'une augmentation significative de la capacité d'accueil des centres Défense 2<sup>e</sup> chance vient d'être annoncée par le Président de la République.

## La nécessité d'une vision stratégique en termes d'activité et d'emploi et des moyens de sa mise en œuvre à l'échelle européenne et nationale est toujours aussi impérieuse

Au-delà de mesures destinées à promouvoir un traitement plus équitable des jeunes entrant sur le marché du travail, le CESE soulignait la véritable mutation que devaient réaliser les économies européennes pour tirer avantage (notamment en termes d'emplois) des enjeux de la période et, tout particulièrement, de la nécessaire évolution vers un modèle respectueux de l'environnement, à faibles émissions de CO2 et plus économe des ressources naturelles. Ce programme régulièrement inscrit dans les communications de la Commission européenne depuis 2012, reste largement à mettre en œuvre.

\*

\* \*

La section du travail et de l'emploi du CESE demeure particulièrement attentive à l'ensemble des suites données à ses recommandations sur cette question primordiale de l'emploi des jeunes et considère que les effets des nouvelles mesures doivent être sérieusement évalués.

## Annexe n° 3 : la Garantie jeunes

---

La Garantie jeunes s'inscrit dans une dynamique européenne. Conformément à la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse, des crédits ont été alloués à la France au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) à hauteur de 310,2 M euros pour 2014-2015 sur un budget global européen de 6 Mds euros (2014-2015). Ces fonds visent à proposer aux jeunes de moins de 25 ans, principalement les « Neet » (ni en emploi, ni en éducation ni en formation) dans des régions où le chômage des jeunes est supérieur à 25 %, « *une offre de bonne qualité portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel* ». Le 4 février 2015, la Commission européenne a proposé de débloquer dès cette année un milliard d'euros au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes, ce qui multipliera par près de 30 le préfinancement versé aux États membres en faveur de l'emploi des jeunes et permettra d'aider jusqu'à 650 000 jeunes à accéder à un travail plus rapidement.

L'idée du dispositif de la Garantie jeunes a été formalisée dans le cadre de la Conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale tenue au CESE les 10 et 11 décembre 2012. Le Premier ministre a demandé un rapport sur ce sujet à un groupe de travail multipartenarial présidé par Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, et M. Marc Gurgand, directeur de recherche CNRS, remis en juin 2013, afin de confier aux missions locales l'accompagnement personnalisé de jeunes âgés de 18 à 25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en étude, et qui ont des difficultés particulières d'insertion et de pauvreté. Ce type d'accompagnement de jeunes en rupture de parcours a été mise en place auparavant au Danemark, en Suède, en Norvège, en Finlande et en Autriche. Inscrite au Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013 lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions et sur l'impulsion de l'Union Européenne, à travers l'initiative garantie pour la jeunesse, la Garantie jeunes a été lancée le 1<sup>er</sup> octobre 2013.

## **Annexe n° 4 : déplacement de la section des affaires sociales et de la santé à la mission locale de Bobigny**

---

La section des affaires sociales et de la santé s'est déplacée à la mission locale de Bobigny, en présence de Mme Aline Archimbaud, sénatrice de Seine-Saint-Denis. Elle a pu rencontrer une vingtaine des personnes bénéficiant de la Garantie jeunes, et des représentants de la Préfecture, de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), de la Caisse primaire d'assurance maladie, du Conseil général et de la mission locale. La mission locale est un lieu d'accueil pour des jeunes de 16 à 25 ans ayant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle, et d'accès aux droits (assurance sociale, logement, formation,...). L'orientation vers la mission locale intervient souvent après un échec ou une rupture dans leur parcours d'insertion. 40 000 jeunes sont ainsi suivis par les 190 conseillers des 14 missions locales de Seine Saint-Denis (dont 1 000 bénéficient de la Garantie jeunes). La Garantie jeunes, expérimentée depuis octobre 2013 sur une partie du territoire de la Seine Saint-Denis, permet un accompagnement renforcé, individuel et plus régulier (chaque conseiller suit 50 jeunes) par rapport au suivi habituel effectué par la mission locale (un conseiller pour 350 jeunes). L'accompagnement intensif de six semaines en début de parcours permet de mettre les personnes à niveau en termes de droits : ouverture de la CMU et de la CMU-c, orientation vers les permanences d'accès aux soins de santé, bilan de santé, prise en charge des frais de transport, hébergement notamment en foyer de jeunes travailleurs ou en centre d'hébergement et de réinsertion sociale, tickets pour accéder à l'aide alimentaire, chèque formation, rendez-vous des droits à la Caisse d'allocations familiales, droit à l'ouverture d'un compte dans un établissement bancaire... Chaque jeune construit lui-même son projet, engage les démarches nécessaires avec l'appui des conseillers qui les informent sur plus de 600 métiers proposés, les formations et les stages accessibles. Suivent des ateliers pour acquérir les compétences nécessaires à leur recherche d'emploi : rédaction de curriculum vitae, de lettre de motivation, présentation de soi, préparation à des entretiens de recrutement, motivation et confiance en soi. L'entrée dans le dispositif inclut une allocation mensuelle de 452 euros, qui permet aux jeunes de couvrir des besoins de première nécessité, mais qui n'est toutefois pas suffisante pour assurer l'autonomie de ceux ayant un logement indépendant.

Les acteurs de la Garantie jeunes, tant professionnels que bénéficiaires, ont souligné l'intérêt de celle-ci et la nécessité de pérenniser ce dispositif dans un contexte où la réglementation est très évolutive et où les dispositifs se superposent sans parvenir à répondre à toutes les situations individuelles.

## Annexe n° 5 : les dispositifs de revenu minimum pour les jeunes en Europe

---

Au **Danemark**, il n'existe qu'une seule prestation de revenu minimum ouverte à la fois aux actifs et aux inactifs à partir de 18 ans. Pour les actifs prêts pour l'emploi, il est nécessaire pour eux de chercher activement un emploi pour pouvoir accéder à la prestation. Les autres doivent remplir d'autres conditions, telles que participer à des programmes d'activation. Les jeunes de moins de 25 ans reçoivent une prestation à taux réduit : la prestation s'élevait à 6 660 DKK par mois (environ 894 euros) en 2012 lorsqu'ils ne résident pas avec leurs parents, et à 3 214 DKK s'ils habitent encore avec eux. Mais cette prestation est respectivement abaissée à 5 662 DKK et 2 815 DKK lorsque le jeune a reçu cette prestation pendant plus de six mois. Les jeunes de moins de 30 ans doivent obligatoirement participer à un programme d'activation après 13 semaines de prestation (un mois seulement pour les 18-19 ans), et les conditions sont encore plus strictes lorsque le jeune n'a pas d'enfant et a un faible niveau de qualification (plus bas que le secondaire supérieur). Pour les jeunes Danois, le bénéfice de cette prestation est ainsi étroitement articulé au dispositif de « Garantie jeunesse » déjà présent. En janvier 2014, une réforme de la protection sociale a entraîné une distinction plus forte entre jeunes qualifiés et jeunes non qualifiés : les jeunes de moins de 30 ans ayant le niveau d'éducation de base ainsi que les plus de 30 ans peuvent toujours bénéficier de la prestation de base (avec des dispositifs d'activation pour les moins de 30 ans), alors que les moins de 30 ans n'ayant pas ce niveau d'éducation de base reçoivent désormais une « prestation d'éducation » (unddannelseshjaelp) comprenant un accompagnement renforcé vers la reprise d'une formation. Les jeunes poursuivant leurs études ne peuvent prétendre à ces prestations, mais peuvent bénéficier en revanche d'une bourse conséquente (qui ne dépend pas du revenu de leurs parents) et d'un prêt (pour tous les étudiants).

Au **Royaume-Uni**, il existe globalement deux dispositifs de revenu minimum distincts, disponibles à partir de 18 et 16 ans. Le premier est l'Income-based Jobseeker's Allowance (JSA). Elle concerne uniquement les actifs, et peut donc être considérée comme une prestation d'assistance chômage. Elle est délivrée sous conditions de ressources uniquement (il n'y a pas de conditions d'activité). Pour qu'un individu puisse demander cette prestation, il faut qu'il ait plus de 18 ans, qu'il ne soit pas scolarisé à temps plein, qu'il soit disponible pour travailler, qu'il soit à la recherche active d'un emploi, et qu'il travaille en moyenne moins de 16 heures par semaine. Les étudiants à temps partiels peuvent demander le JSA. Les 16-17 ans peuvent également demander le JSA sous certaines conditions spécifiques. Les 18-24 ans accèdent toutefois à une prestation au montant minoré : 57,35£ par semaine, contre 72,40£ pour les plus de 25 ans. Le deuxième dispositif de revenu minimum concerne les inactifs uniquement. Il s'agit de l'Income Support, qui est ouvert à partir de 16 ans. Pour y prétendre, il faut être enceinte, en charge de quelqu'un, un parent isolé avec un enfant de moins de 5 ans, ou incapable de travailler pour cause de maladie ou de handicap. Il faut également ne pas travailler plus de 16 heures par semaine en moyenne. Si le jeune a moins de 19 ans, il peut également demander la prestation même s'il est scolarisé à temps plein, à condition qu'il soit parent, qu'il ne vive plus chez ses parents, ou qu'il soit réfugié. Si le jeune est aussi orphelin, il peut y prétendre jusqu'à ses 21 ans. Le montant est également minoré pour les moins de 25 ans. Tous les jeunes poursuivant leurs études peuvent bénéficier quant à eux de plusieurs prêts (tuition fees loan et maintenance loan) et, éventuellement de bourses supplémentaires en fonction de leur milieu social.

Depuis les réformes Hartz de 2005, il existe également deux types de dispositifs de revenu minimum en **Allemagne**, disponible à partir de 15 ans. La première concerne uniquement les actifs (c'est l'Arbeitslosengeld II, ou ALGII) et est une prestation sous condition de ressources. Bien que cette prestation soit disponible à partir de 15 ans, les jeunes de moins de 25 ans sont traités de façon spécifique. Premièrement, ils sont par défaut rattachés au ménage de leurs parents dans le calcul de la prestation depuis 2006. Pour constituer leur propre ménage au regard de l'ALGII, ils doivent démontrer que leur insertion professionnelle en dépend et/ou qu'ils ont de sérieuses raisons sociales de le faire. Deuxièmement, le montant de la prestation est minorée pour les moins de 25 ans : ils touchaient 306 euros par mois en 2013 (289euros pour les 14-17 ans), contre 382euros pour les plus de 25 ans. Troisièmement, les jeunes de moins de 25 ans doivent très rapidement être mis en emploi, en formation professionnelle, ou en expérience professionnelle de court terme avec possibilité de formation. Le second dispositif de revenu minimum (Sozialhilfe) concerne les inactifs uniquement mais comporte les mêmes caractéristiques que l'ALGII. Les jeunes poursuivant leurs études peuvent bénéficier de bourses dépendant du revenu de leurs parents (environ 25% des étudiants), et/ou permettent à leurs parents de recevoir ou bien les allocations familiales (jusqu'à leurs 25 ans quand ils font des études) ou bien une aide fiscale.

Il n'existe pas de dispositif national de revenu minimum en **Italie**. Les dispositifs d'assistance sociale sont souvent catégoriels (ils sont dirigés vers une catégorie spécifique de la population, comme les mères ou les plus âgés par exemple) et décentralisés. En revanche, dans le cadre du plan européen de lutte contre le chômage des jeunes, une Garantie jeunesse (garanzia giovani) pour les 15-29 ans est en train d'y être mise en place.

## **Annexe n° 6 : l'expérience de la LOR'Jeunes : mobiliser les acteurs publics et associatifs du territoire pour la jeunesse**

---

Soucieux de répondre aux préoccupations des jeunes Lorrains, l'État et le Conseil régional de Lorraine ont souhaité s'associer au travers d'une charte de partenariat, signée le 13 mars 2012, pour structurer et organiser les dynamiques partenariales et transversales en faveur de la jeunesse nées des conférences LOR'Jeunes. Cette convention repose sur une approche régionale fédératrice. Elle capitalise les réflexions, les expérimentations et partenariats menés depuis plusieurs années. Cette initiative a commencé en 2011 autour d'une conférence ayant pour thème « Vers un parcours de réussite des jeunes les plus en difficulté » et du lancement d'un appel à projets intitulé « Parcours de Réussite » en lien avec le Rectorat et les quatre conseils généraux (Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle et Vosges). 2012 a été l'année de lancement d'un groupe de travail « Valorisation des compétences acquises dans un cadre non formel » avec plus de 25 partenaires impliqués (associations, collectivités, organisation d'entreprises, cabinet de recrutement, Rectorat, Université de Lorraine et jeunes...). La deuxième conférence LOR'Jeunes qui a eu lieu en 2013 sur le thème de « L'engagement des jeunes » et a rassemblé plus de 500 acteurs, préfigurant la mise en place du Forum régional de la jeunesse, et présentant 10 projets de création d'activités économiques et innovantes de jeunes de 18 à 30 ans. La troisième conférence LOR'Jeunes qui s'est tenue en 2014 avait pour thème « L'Information des jeunes, comment optimiser et rationaliser les dispositifs d'information des jeunes. »

A la fois laboratoire, observatoire et réseau d'acteurs, LOR'Jeunes est un espace pour construire des réponses, mutualiser les analyses et assembler les énergies. Elle complète et renforce toutes les politiques et les dispositifs de droits commun menés par l'État et les collectivités pour permettre à chaque jeune de construire son propre parcours de réussite. Pour cela l'État et les collectivités mobilisent leurs outils et dispositifs pour accompagner au mieux les jeunes autour de huit priorités partagées : rationaliser les dispositifs d'information des jeunes ; lutter contre le décrochage scolaire ; faciliter l'accès des jeunes au logement en mobilité professionnelle ; faciliter les liens avec les actions entreprises en faveur de l'emploi des jeunes dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles ; permettre l'accès de tous les jeunes à l'offre de mobilité internationale ; promouvoir et valoriser l'engagement des jeunes dans l'espace public et mutualiser les données sur les conditions de vie des jeunes. Il s'agit de développer de nouvelles pratiques d'accompagnement plurielles et concertées dans un souci d'optimisation des crédits publics mobilisés et dans la limite des budgets de chacun.

## Annexe n° 7 : composition de la section des affaires sociales et de la santé

---

✓ **Président** : François FONDARD

✓ **Vice-présidents** : Thierry BEAUDET, Gérard PELHATE

### **Agriculture**

✓ Gérard PELHATE

### **Artisanat**

✓ Catherine FOUCHER

### **Associations**

✓ Christel PRADO

### **CFDT**

✓ Catherine PAJARES

✓ Thierry CADART

### **CFE-CGC**

✓ Monique WEBER

### **CFTC**

✓ Michel COQUILLION

### **CGT**

✓ Jacqueline FARACHE

✓ Jean-François NATON

### **CGT-Fo**

✓ Philippe PIHET

✓ Didier BERNUS

### **Coopération**

✓ Christian ARGUEYROLLES

### **Entreprises**

✓ Dominique CASTERA

✓ Geneviève ROY

✓ Jean-Louis JAMET

### **Environnement et nature**

✓ Pénélope VINCENT-SWEET



**Mutualité**

✓ Gérard ANDRECK

✓ Thierry BEAUDET

**Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

✓ Antoine DULIN

**Outre-mer**

✓ Eustase JANKY

**Personnalités qualifiées**

✓ Gisèle BALLALOU

✓ Nadia EL OKKI

✓ Marie-Aleth GRARD

✓ Sylvia GRAZ

✓ Annick du ROSCOËT

✓ Christian CORNE

✓ Jean-Claude ETIENNE

**Professions libérales**

✓ Bernard CAPDEVILLE

**UNAF**

✓ Christiane BASSET

✓ François FONDARD

**Personnalités associées**

✓ Marie-Josée AUGÉ-CAUMON

✓ Fatma BOUVET de la MAISONNEUVE

✓ Edouard COUTY

✓ Marie FAVROT

✓ Marie-Françoise GONDARD-ARGENTI

✓ Bruno PALIER

✓ Christian SAOUT

## Annexe n° 8 : liste des personnalités auditionnées

---

- ✓ **Patrick Kanner**  
*ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports*
- ✓ **Emmanuelle Wargon,**  
*déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle*
- ✓ **Bruno Groues,**  
*conseiller spécial du directeur général, responsable du Pôle lutte contre les exclusions, représentant de l'Uniojss*
- ✓ **Bruno Palier**  
*personnalité associée à la section des affaires sociales et de la santé, co-directeur du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP), directeur de recherche du CNRS à SciencesPo*
- ✓ **Tom Chevalier**  
*doctorant à Sciences Po, auteur de l'État providence et les jeunes*
- ✓ **Elsa Hajman**  
*chargée de mission « jeunes » à la FNARS*
- ✓ **François Brégou**  
*responsable du service stratégie et analyse des politiques publiques de la FNARS*

### **Déplacement de la section des affaires sociales et de la santé à la mission locale de Bobigny,**

- Pour la CPAM :
- ✓ **Régine Bécis et Mechety Luiza**  
• Pour le Service de l'Insertion et de la Solidarité :
- ✓ **Flora Flamarion et Clotilde Cottineau**  
*chefes et Cheffes adjointe du Service*
- ✓ **Nadia Hamdoud et Wuthina Chin**  
*chefes et Cheffes adjointe du bureau de l'Insertion des Jeunes et de l'Action Sociale*
  - Pour les missions locales :
- ✓ **Saad Belaib**  
*directeur de la mission locale de Montreuil*
- ✓ **Ammessaad Azoug**  
*directrice de la mission locale de Pantin*
- ✓ **Ouacel Kamel,**  
*coordonnateur garantie jeunes*
- ✓ **Carole Soucaille,**  
*Coordonnateur Garantie jeunes*
- ✓ **Laurent Gaillourdet,**  
*directeur de la mission locale de Bobigny*

- Pour la préfecture :
- ✓ **Samir Maouche**  
*chargé de mission auprès du PEDEC*
  - Pour l'Unité territoriale :
- ✓ **Benjamin Parentelli**  
*unité Territoriale de Seine-Saint-Denis*

### **Entretiens privés**

- ✓ **Julie Erceau**  
*chargée de projet à l'Union Nationale des missions locales*
- ✓ **Serge Kroichvili**  
*directeur de l'Union nationale des missions locales*
- ✓ **Corentin Poirier**  
*chargé de projet à l'Union Nationale des missions locales*
- ✓ **Hawa N'Dongo**  
*volontaire en Service Civique pour le blog Zep*
- ✓ **Alexandre Vergnes**  
*volontaire en Service Civique à la mission locale de Poitiers*
- ✓ **Maxim Maucolin**  
*salarié en emploi d'avenir à la mission locale de Reims*
- ✓ **Mlle Lucille Petit**  
*chargée de l'animation de la rédaction et de la communauté ZEP*
- ✓ **M.Gwendal Le Galludec**  
*salarié en emploi d'avenir à la mission locale de Nord-Essonne*
- ✓ **Jean-Luc Outin**  
*chargé de recherche au Centre d'économie de la Sorbonne*
- ✓ **Cécile Villoutreix**  
*juriste coordinatrice du Point d'Accès au Droit du Centre d'Information et de Documentation Jeunesse CIDJ*
- ✓ **Léa Lima**  
*sociologue*
- ✓ **Jean-Benoît Dujol**  
*délégué interministériel à la Jeunesse, directeur de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, (DJEPVA)*
- ✓ **Catherine Lapoix**  
*sous directrice politiques jeunesse, ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (DJEPVA)*
- ✓ **Isabelle Defrance**  
*chefe du bureau des actions territoriales et interministérielles (DJEPVA)*
- ✓ **Guillaume Houzel**  
*directeur du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous)*

- ✓ **Florian Prussak**  
*responsable des politiques de sites (Cnous)*
- ✓ **Catherine Lesperts**  
*sous directrice adjointe de l'enfance et de la famille Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)*
- ✓ **Isabelle Grimault**  
*sous directrice de l'enfance et de la famille, Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)*
- ✓ **Hélène Siavellis**  
*médecin, chargée de mission Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)*
- ✓ **Francine Labadie**  
*chefe de projet, Observatoire de la jeunesse (Injep)*
- ✓ **Olivier Toche**  
*directeur de l'Injep*
- ✓ **Pauline Domingo**  
*direction des statistiques, des études et de la recherche à la CNAF*
- ✓ **Gilles Reicher,**  
*directeur Jeunesse du Conseil régional de Lorraine*
- ✓ **JulienVaillant**  
*conseiller régional, délégué à la jeunesse de la région Lorraine et représentant de la Commission jeunesse de l'association des Régions de France (ARF)*
- ✓ **Philippe Warin**  
*directeur de recherche au CNRS, Observatoire des non-recours aux droits et services*
- ✓ **Benjamin Vial**  
*doctorant, Laboratoire de recherches en sciences sociales Odenore*
- ✓ **Des jeunes impliqués dans le rapport national de la Fédération des Centres sociaux « Ils ne savent pas ce qu'on pense »**

Les groupes de l'Artisanat, de CFE-CGC, de la CGT, de la CGT-Fo, de la CFDT, de l'UNAF, de la Mutualité française, des professions libérales ont apporté leur contribution écrite, qu'ils en soient remerciés.

Ont également apporté leur concours : la Commission jeunes de la CFTC, le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (Cnajep), le Forum Français de la Jeunesse, l'Institut de l'entreprise, la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC), l'Union nationale des étudiants de France (Unef), la Fédération des associations générales des étudiants (Fage), l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ) et le Conseil national des missions locales (CNML).

## Annexe n° 9 : glossaire

---

**Les bourses étudiantes** bénéficient en priorité aux étudiants issus des familles les plus modestes, ceux qui travaillent parallèlement à leurs études et ceux qui vivent en situation d'autonomie avérée. Sont éligibles aux bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, les étudiants dont le revenu de la famille est inférieur à 33 100 euros par an. La réforme des bourses étudiantes engagée à la rentrée 2013 s'est poursuivie en 2014-2015.

Le nombre de bénéficiaires de bourses sur critères sociaux est passé de 586 096 en 2010 à 649 418 en 2014.

**Le Civis** est un contrat permettant au jeune, peu ou pas qualifié, d'être suivi par un référent unique pour l'aider à construire son parcours d'insertion et de bénéficier, si c'est nécessaire, d'un régime de sécurité sociale. Le contrat est conclu avec la mission locale ou les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). Il peut être assorti du versement d'une allocation qui peut atteindre 450 euros mensuel dans la limite de 1 800 euros par an. Toutefois, l'allocation n'est pas automatique, elle n'est octroyée qu'à un jeune sur deux ayant conclu un contrat pour un montant souvent bien moindre fixé par le conseiller de la mission locale.

Les crédits consacrés au dispositif Civis se sont élevés à 50 M d'euros en crédits de paiement en 2014, dotation constante depuis 2012. Le budget voté pour 2015 prévoit 40 M d'euros en autorisation d'engagement pour le Civis. Cette minoration de crédits s'explique par la montée en charge de la Garantie jeunes.

**Le Forum Français de la Jeunesse** (FFJ) s'est créé le 20 juin 2012. Il s'agit d'un espace de représentation des jeunes par eux-mêmes et de travail sur les enjeux que traverse notre société. Il produit des avis, constats et propositions, sur l'ensemble des thèmes de société qui touchent les jeunes (santé, logement, citoyenneté, mobilité,...). Ceux-ci sont portés collectivement par les organisations membres qui sont des mouvements politiques, syndicaux et associatifs de jeunesse et les principales organisations gouvernées par des jeunes, au fonctionnement démocratique et de dimension nationale.

**Le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) :** Ce fonds départemental finance des aides destinées à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté matérielle et, le cas échéant, à leur apporter des secours temporaires. En 2013, le FAJ a bénéficié à 97 000 jeunes de 18 à 25 ans. Le montant moyen des aides s'est élevé à 189 euros soit un budget total de 36 millions d'euros 60 % des aides sont accordées à des jeunes sans ressources financières et 35 % à des jeunes en situation de précarité vis-à-vis du logement (Drees, n° 903 janvier 2015).

**La garantie européenne pour la jeunesse** vise à fournir à tous les jeunes de moins de 25 ans un emploi, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivants la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement. Les fonds européens sont destinés à renforcer les initiatives en faveur de l'emploi des jeunes mises en place par le gouvernement, parmi lesquelles la Garantie jeunes ou l'école de la deuxième chance pour la France.

**L'inactivité**, définie conventionnellement par l'INSEE, concerne les personnes qui ne sont ni en emploi ni au chômage, soit : les jeunes de moins de 15 ans, étudiants, retraités, hommes et femmes au foyer, personnes en incapacité de travailler.

**Le Certificat d'études primaires (CEP)** a été supprimé en 1989.

**Le taux d'emploi** d'une classe d'individus est calculé en rapportant le nombre d'individus de la classe ayant un emploi au nombre total d'individus dans la classe. Il peut être calculé sur l'ensemble de la population d'un pays, mais on se limite le plus souvent à la population en âge de travailler (généralement définie, en comparaison internationale, comme les personnes âgées de 15 à 64 ans), ou à une sous-catégorie de la population en âge de travailler (femmes de 25 à 29 ans par exemple).

**Le taux de pauvreté monétaire** mesure la proportion de personnes ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté correspond à 60 % du niveau de vie médian (soit inférieur à 993 euros mensuels en 2014). Il est de 23,4 % chez les jeunes de 18-24 ans, soit un niveau supérieur à celui que connaît la population générale, qui est de 14,3 % (document de politique transversale 2015).

**RSA activité** : le revenu de solidarité active (RSA) assure aux personnes sans ressources ou disposant de faibles ressources un niveau minimum de revenu variable selon la composition du foyer. Le RSA est ouvert, sous certaines conditions, aux personnes âgées d'au moins 25 ans et aux personnes âgées de 18 à 24 ans si elles sont parents isolés ou justifient d'une certaine durée d'activité professionnelle. Ce dossier ne détaille pas les règles spécifiques prévues pour Mayotte.

**Le « Plan Anciaux »** est issu des conclusions du premier rapport de M. Jean-Paul Anciaux sur le logement étudiant et comportait 27 mesures déclinées en quatre axes principaux : définir des politiques de partenariat ; renforcer l'offre publique de logements ; mobiliser le secteur immobilier et renforcer l'efficacité des aides et faciliter l'accès au logement.

**Le taux d'effort**, rapport entre les dépenses engagées pour l'habitation principale et le revenu disponible, mesure le coût du logement dans les ressources des ménages.

**La décohabitation** est le départ d'un jeune du foyer parental pour un logement autonome (location, résidence universitaire...) distinct du domicile familial. La décohabitation est souvent un processus marqué par des aller-retours ou l'alternance entre le domicile familial et le logement sur le lieu de formation ou de stage.

**Distinction entre garantie pour la jeunesse et la Garantie jeunes** : La Garantie jeunes s'inscrit dans la dynamique européenne de la garantie pour la jeunesse décidée par le Conseil européen. Les deux mesures ciblent toutefois des populations et des territoires différents et ne sont pas soumises aux mêmes critères. La garantie pour la jeunesse est une initiative européenne qui vise à lutter contre le chômage des jeunes en proposant à tous les jeunes de moins de 25 ans, un emploi, un apprentissage, un stage ou une formation continue, dans les quatre mois suivant la fin de leur scolarité ou la perte de leur emploi. La Garantie jeunes est un dispositif national expérimental qui octroie une allocation, sous conditions, pour une année, à un jeune de 18 à 25 ans dans le cadre d'un parcours intensif d'accès à l'emploi et à la formation.

**Première heure travaillée** : afin d'être la plus incitative possible, d'éviter les délais de carence et les risques de non-recours, particulièrement importants chez les jeunes, le versement de la prime d'activité, issue de la fusion de la prime pour l'emploi et du RSA activité, devra intervenir dès le début de la reprise d'activité salariée.

La couverture maladie universelle (CMU) précise les conditions cumulatives de **l'indépendance** pour un jeune de moins de 25 ans : ne pas habiter chez ses parents au moment de la demande, ne pas figurer sur la dernière déclaration de revenus des parents, et ne pas percevoir une pension alimentaire ayant fait l'objet d'une déduction fiscale

(une exception : la demande de CMU-c/ACS est valable si le versement de cette pension alimentaire fait suite à une décision judiciaire).

**Le contrat jeune majeur** est un prolongement de l'aide apportée durant la minorité par les services de l'aide sociale à l'enfance. Cette prise en charge doit permettre aux jeunes majeurs de vivre à terme de façon autonome. Elle s'adresse à des mineurs émancipés et à des majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants. Ces jeunes sont pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance du Conseil départemental. Ces jeunes peuvent être hébergés dans des structures adaptées à leur âge, comme des foyers de jeunes travailleurs, des appartements ou rattachés à un foyer, afin d'apprendre à vivre de manière autonome. Cette aide peut prendre plusieurs formes : soutien éducatif, aide à l'insertion sociale, scolaire, professionnelle, aide à la gestion du quotidien, soutien psychologique, allocation financière.

**Le Compte personnel de formation** (CPF) issu de la loi du 5 mars 2014 ouvre dès l'âge de seize ans, pour toute la durée de la vie professionnelle, un accès à la formation afin de sécuriser les parcours professionnels et de permettre à chacun de progresser au cours de sa vie professionnelle. Il permet d'accéder à des formations qualifiantes et à des formations relevant du socle commun de connaissances et de compétences. Ce socle correspond aux savoirs qu'une personne doit maîtriser à la fin de la scolarité obligatoire (maîtrise de la langue française, principaux éléments de mathématiques et la culture scientifique et technologique, pratique d'une langue vivante étrangère, maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication...). Cette possibilité permet à de jeunes adultes de bénéficier de formations aux compétences du socle commun après avoir quitté le système scolaire.

**Les niveaux de qualification**, nomenclature établie par l'Insee, servent à mesurer les études accomplies par un individu :

*Niveau VI et V bis* : sorties en cours de 1<sup>er</sup> cycle de l'enseignement secondaire (6<sup>e</sup> à 3<sup>e</sup>) ou abandons en cours de CAP ou BEP avant l'année terminale.

*Niveau V* : sorties après l'année terminale de CAP ou BEP ou sorties de seconde ou première du cycle général et technologique avant l'année terminale.

*Niveau IV* : sorties des classes de terminale de l'enseignement secondaire (avec ou sans le baccalauréat). Abandons des études supérieures sans diplôme.

*Niveau III* : sorties avec un diplôme de niveau bac + 2 ans (DUT, BTS, DEUG, écoles des formations sanitaires ou sociales, etc.).

*Niveaux II et I* : sorties avec un diplôme de niveau supérieur à bac+2 (licence, maîtrise, master, DEA, DESS, doctorat, diplôme de grande école).

## Annexe n° 10 : liste des sigles

---

ACS	Aide pour une complémentaire santé
Agepi	Aide à la garde d'enfants pour parent isolé
ANI	Accord national interprofessionnel
APL	Aide personnelle au logement ou aide personnalisée au logement
ARF	Association des régions de France
ARACT	Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail
ARML	Animations régionales des missions locales
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
CAF	Caisse d'allocation familiale
CAR	Comité de l'administration régionale
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CCAS	Centre communal d'action sociale
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
Civis	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CGPE	Classe préparatoire aux grandes écoles
CFA	Centre de formation des apprentis
CIJ	Conseil interministériel de la jeunesse
CLLAJ	Comité local pour le logement autonome des jeunes
Cnajep	Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
COG	Convention d'objectif et de moyens
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPF	Compte personnel de formation
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
FNAU	Fonds national d'aide d'urgence aux étudiants
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
GPS	Guides vers un Parcours Solidaire
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
INJEP	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
INRS	Institut national de recherche et de sécurité
JOC	Jeunesse ouvrière chrétienne
LMDE	La mutuelle de la vie étudiante
MSA	Mutualité sociale agricole
ONED	Observatoire national de l'enfance en danger
OVE	Observatoire de la vie étudiante
PAEJ	Points d'accueil écoute jeunes



PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PPE	Prime pour l'emploi
PRS	Projet régional de santé
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SPRO	Service public régional de l'orientation
UNOCAM	Union nationale des organisations d'assurance maladie complémentaire

## Annexe n° 11 : liste bibliographique

---

*Garantie Jeunes*, synthèse des travaux du groupe, présidé par Emmanuelle Wargon, déléguée Générale à l'emploi et à la formation professionnelle et Marc Gurgand, Paris School of Economics, directeur de recherche CNRS.

*L'évaluation statistique de la garantie jeunes*, Dares.

*L'activité des missions locales en 2012 et 2013*, Dares, Analyses, juin 2014, n° 48.

*Chiffres d'activité 2013*, Missions locales, conseil national des Missions locales, septembre 2014.

Évaluation de la 2<sup>e</sup> année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

*L'accompagnement vers l'autonomie des « jeunes majeurs »* *Éléments de synthèse*, rapport d'étude, Observatoire national de l'enfance en danger, (ONED), janvier 2015.

6<sup>e</sup> rapport annuel de l'Observatoire national de l'enfance en danger, juillet 2011.

*L'emploi des jeunes peu qualifiés en France*, notes du Conseil d'analyse économique, n° 4, avril 2013.

*Enquête 2013 auprès de la Génération 2010*, CEREQ, n° 319, mars 2014.

Faire du droit à la santé une réalité pour tous les jeunes, Forum français de la jeunesse, avis n° 3, juin 2013.

Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2013.

Alternatives Économiques Poche n° 059, janvier 2013.

*Extrait de Ressources et conditions de vie des jeunes adultes en France*, Insee, enquêtes statistiques sur les ressources et conditions de vie de 2005 à 2010, en France métropolitaine, population des ménages adultes âgés de 18 à 25 ans non-cohabitants avec leurs parents. Drees, n° 59, janvier 2015.

*Enquête Droits devant, 2014*.

*Enquête sur la santé et la protection sociale 2012*, ESPS/Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDS).

*Le logement des jeunes*, ANIL, novembre 2011.

Troisième enquête nationale sur la santé des étudiants, La Mutuelle des étudiants (LMDE), mai 2011.

Rapport du Fonds CMU, 2013.

Décret n° 2013-880 du 1<sup>er</sup> octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « Garantie jeunes ».

*Premiers enseignements des expérimentations en matière de réinsertion des jeunes sous main de justice*, août 2013, ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative.

*Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, 2013.

*Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ? Une analyse sur les jeunes autour de 25 ans*, Bargain, Olivier et Vicard, Augustin,», Economie et statistiques, n° 467-468, 2014, pp.61-89.

*La stratégie d'investissement social*, Bruno Palier, rapporteur, étude CESE février 2014;

*La protection sociale : assurer l'avenir de l'Assurance maladie*, Bernard Capdeville, Rapporteur, Avis du CESE, juillet 2011.

*L'obligation alimentaire : des formes de solidarité à réinventer*, avis du CESE, Christiane Basset, rapporteur, 2008.

*Le défi de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ultramarins*, Mmes Pierrette Crosemarie et Marie-Alice Medeuf-Andrieu rapporteuses de la contribution à l'Avis du CESE, *L'emploi des jeunes*, Jean-Baptiste Prévost, rapporteur, Avis du CESE, septembre 2012.

*L'emploi des jeunes*, Jean-Baptiste Prévost, rapporteur, Avis du CESE, septembre 2012.

*Le logement autonome des jeunes*, Claire Guichet, rapporteure, janvier 2013, avis du CESE.

*Sortants sans diplôme et sortants précoces. Deux estimations du faible niveau d'études des jeunes*, note d'information 12.15, ministère de l'Éducation nationale.

*Ressources et conditions de vie des jeunes adultes en France*, Drees, n° 59, janvier 2015.

*Les vecteurs du non-recours au revenu de solidarité active du point de vue de l'usager*, Pauline Domingo, Muriel Pucci, politiques sociales et familiales, Synthèses et statistiques, n° 113, septembre 2013.

*Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur la politique en faveur des jeunes*, Christian Demuynck, sénateur, 2009.

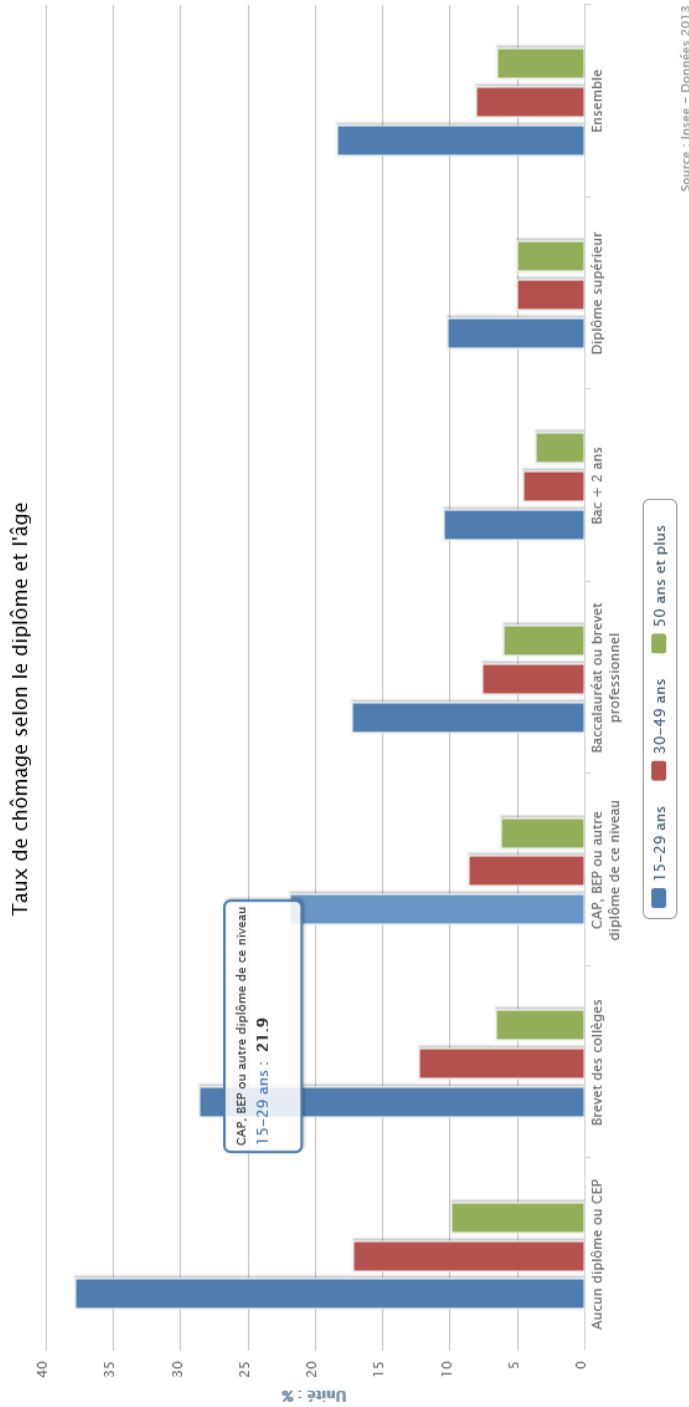
*Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, rapport établi par M. Christophe Sirugue, député de Saône et Loire, parlementaire en mission auprès du Premier ministre, juillet 2013.

Expérimentation du revenu contractualisé d'autonomie pour les jeunes diplômés (RCA-JD), rapport d'évaluation, Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, mai 2013.

*Évaluation des politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes*, MM. Régis Juanico, Frédéric Poisson, rapporteurs, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Assemblée nationale, janvier 2015.

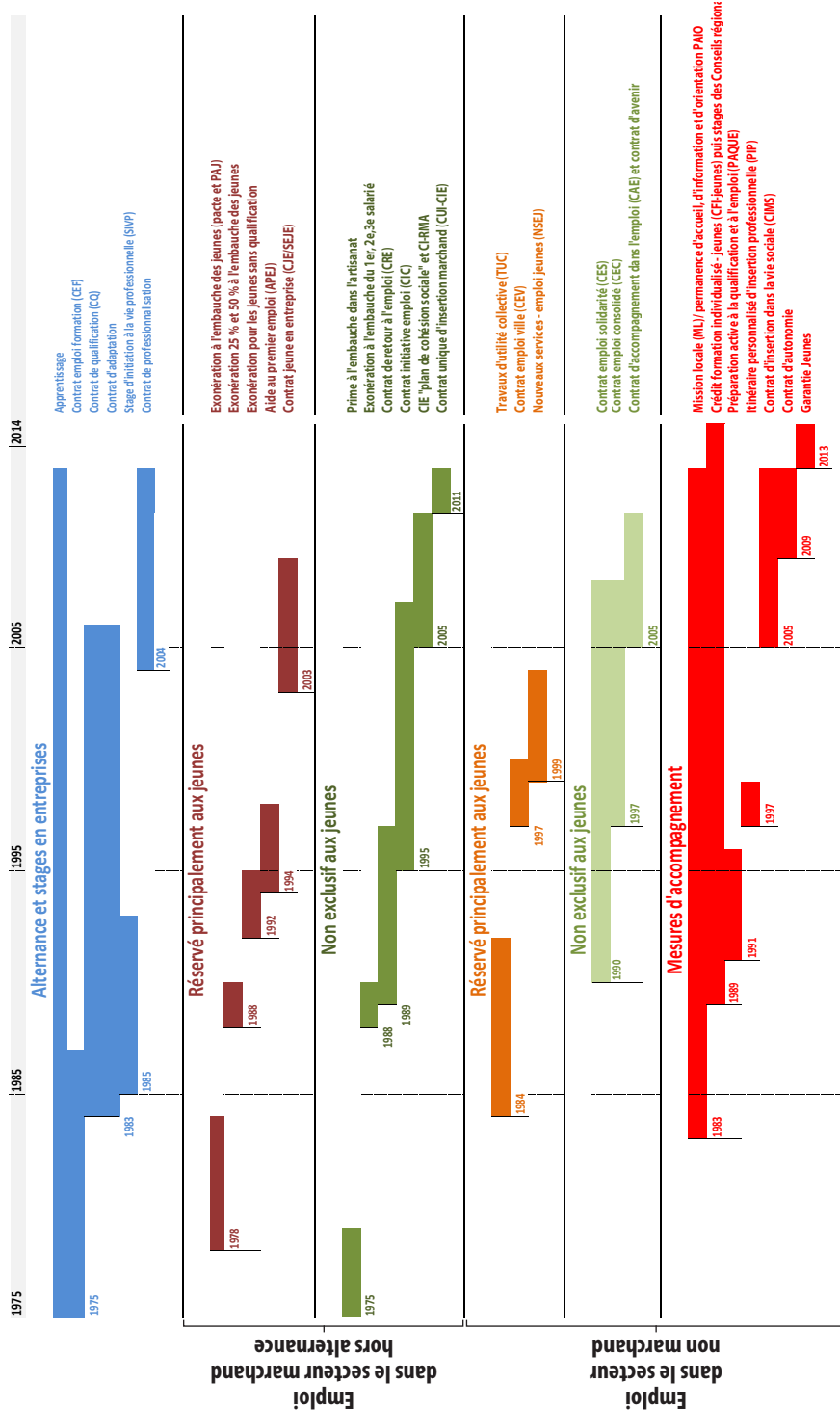
*Les allocataires du RSA*, Drees, n° 864, janvier 2014.

## Annexe n° 12 : taux de chômage selon le diplôme et l'âge

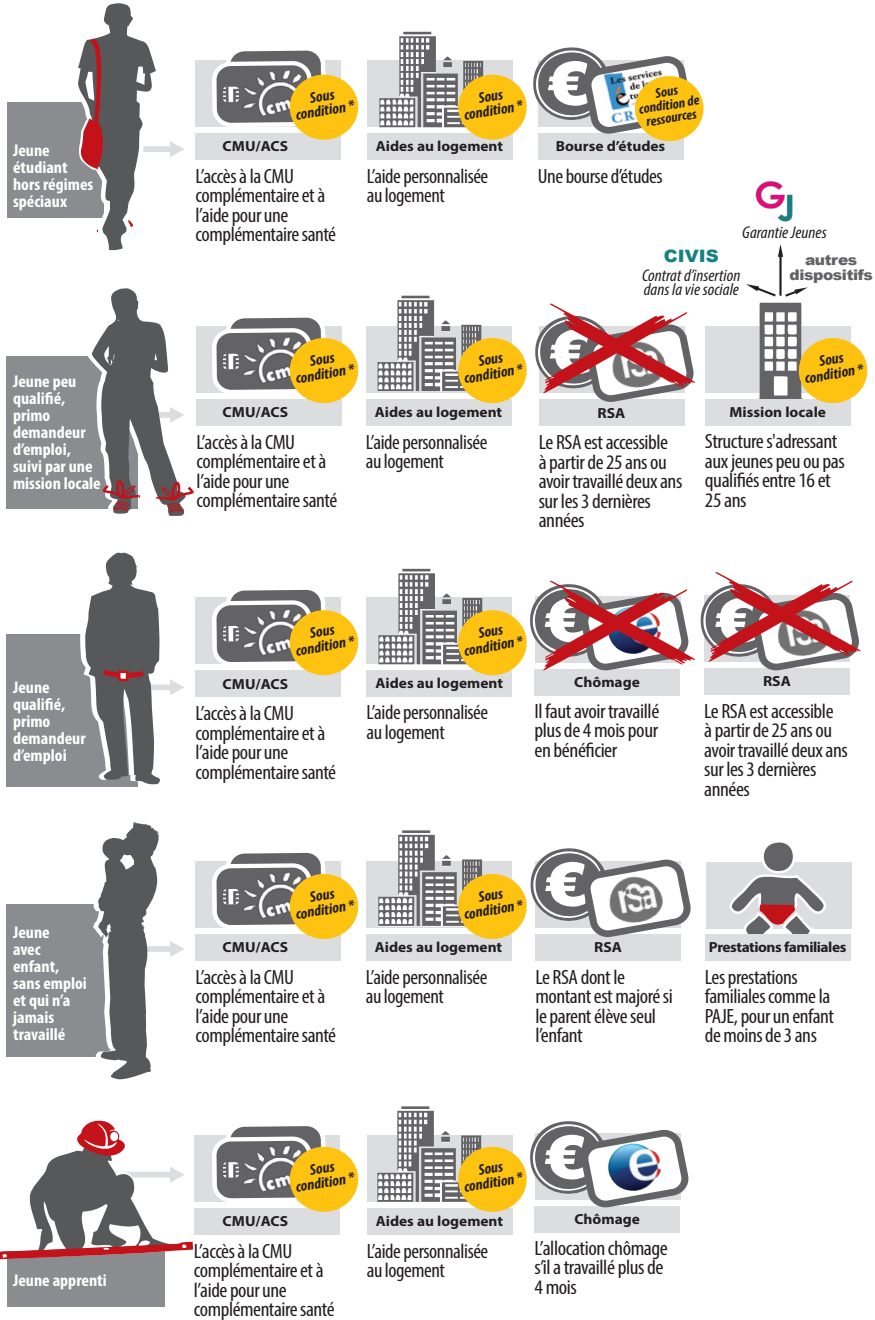


Source : Observatoire des inégalités

# Annexe n° 13 : enchevêtrement des dispositifs

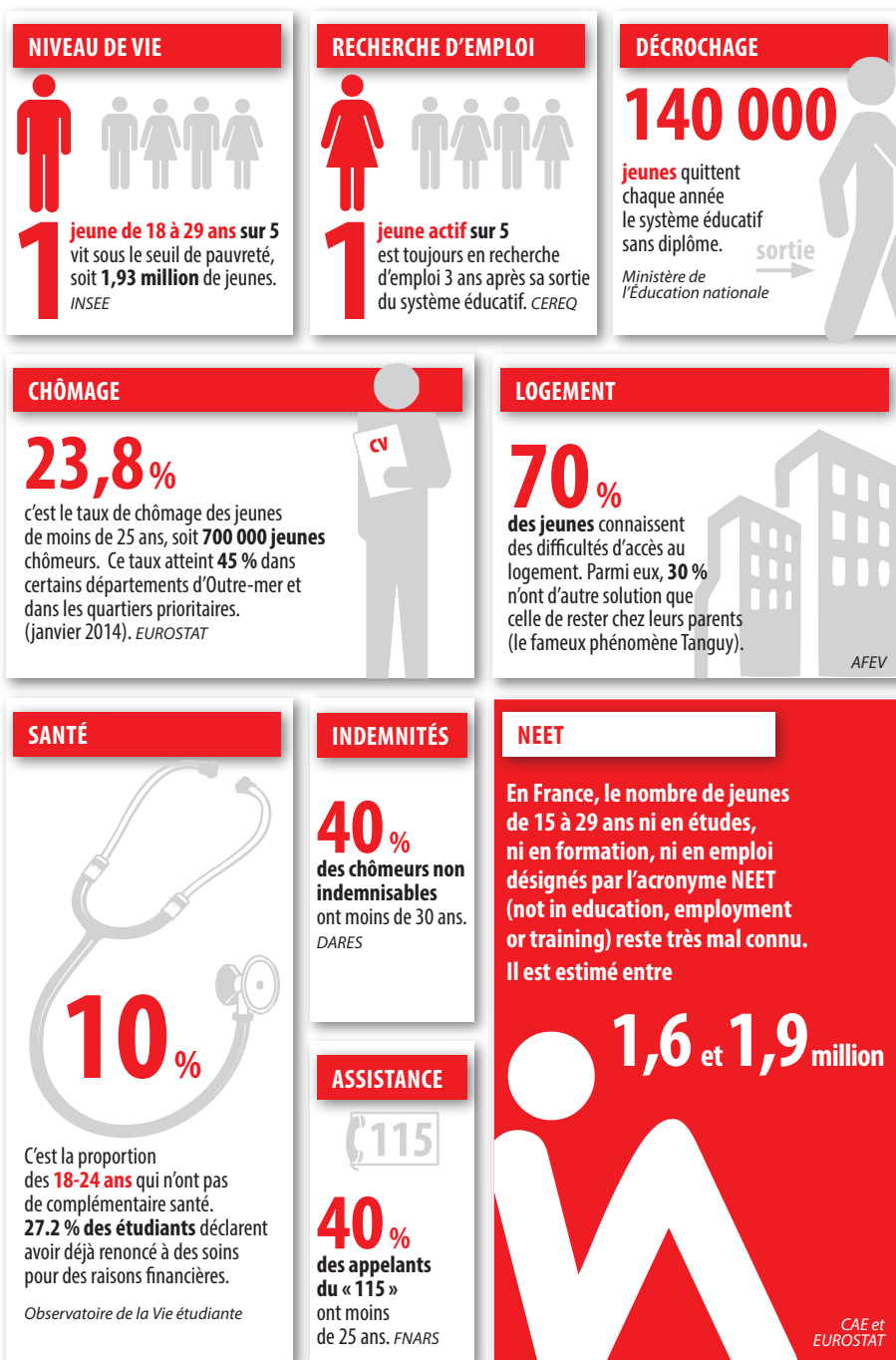


# Annexe n° 14 : dispositifs et droits ouverts aux jeunes entre 18 et 25 ans



\* Ces conditions peuvent être des conditions de ressources, d'indépendance fiscale ou de logement autonome.  
 Source : CESE. Réalisation : CESE/SADES.

## Annexe n° 15 : des chiffres alarmants









## Dernières publications de la section des affaires sociales et de la santé

- *La place des dispositifs médicaux dans la stratégie nationale de santé*
- *La protection maternelle infantile*
- *Mieux accompagner et inclure les personnes en situation de handicap : un défi, une nécessité*
- *Avis sur le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement*
- *La stratégie d'investissement social*

### LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Innovations technologiques et performance industrielle globale : l'exemple de l'impression 3D*
- *La pédagogie numérique : un défi pour l'enseignement supérieur*
- *Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins*
- *La microfinance dans les Outre-mer*
- *La place des dispositifs médicaux dans la stratégie nationale de santé*
- *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*
- *Les données numériques : un enjeu d'éducation et de citoyenneté*
- *Rapport annuel sur l'état de la France*

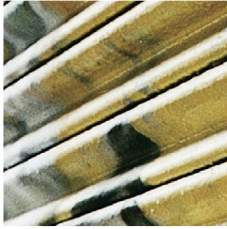
**Retrouvez l'intégralité  
de nos travaux sur  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15<sup>e</sup>)  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

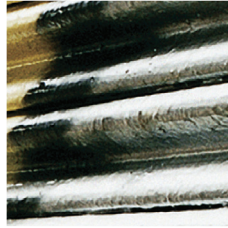
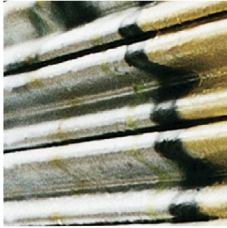
N° de série : 411150008-000315 – Dépôt légal : mars 2015

Crédit photo : 123RF  
Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental





LES **AVIS**  
DU CONSEIL  
ÉCONOMIQUE  
SOCIAL ET  
ENVIRONNEMENTAL



Dressant le bilan des préconisations de l'avis sur les droits sociaux des jeunes de 2012, le CESE constate que la situation des jeunes, notamment les plus vulnérables, continue de se dégrader.

Malgré les quelques avancées du plan Priorité Jeunesse, le CESE rappelle l'urgence d'adopter une véritable politique de jeunesse qui vise à apporter une réponse aux difficultés d'insertion et de protection sociale des jeunes en matière de logement, de santé et de mobilité sociale. Il ne s'agit pas d'une charge supplémentaire mais bien d'un investissement pour permettre à chaque jeune d'avoir confiance en l'avenir. Notre système de protection sociale doit s'adapter et prendre en compte ce nouvel âge de la vie. Il s'agit de garantir à chaque jeune, un accompagnement vers la vie active et un accès effectif aux droits sociaux.

Cette politique renouvelée doit faire l'objet d'une coordination beaucoup plus importante tant au niveau national que local. La participation des jeunes à l'élaboration des politiques publiques doit, quant à elle, être renforcée.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

N° 41115-0008 prix : 13.70 €  
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-138663-1



Diffusion  
Direction de l'information  
légale et administrative  
Les éditions des *Journaux officiels*  
tél. : 01 40 15 70 10  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)