CONTRIBUTION

Contribution du CESE à la saisine du Sénat

« Allocation universelle pour lutter contre la précarité de la jeunesse »

Le Bureau du CESE

DECEMBRE 2023

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté — Égalité — Fraternité

cese
Conseil économique social et environnemental

2023-029
NOR : CESL1100029X
Mardi 12 décembre 2023

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Bureau du 12 décembre 2023

Contribution du CESE à la saisine du Sénat « *Allocation universelle pour lutter contre la précarité de la jeunesse* »

Contribution du Conseil économique, social et environnemental

Le Bureau du CESE

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du président du Sénat en date du 15 novembre 2023.

sommaire

Introduction **8**

I - Des constats partagés du CESE sur l'importance de la jeunesse et la prégnance de ses difficultés **10**

A. La jeunesse, une période de passage qui tend à se prolonger 10

B. Inégalités socio-économiques 11

C. Des difficultés qui concernent davantage certaines catégories de jeunes 12

D. Problème de non-recours aux droits, solidarité des familles et pluralité de modèles 14

E. Des difficultés particulières des jeunes en études 16

II - Les préconisations du CESE visant à mieux sécuriser les parcours des jeunes **19**

A. Une approche globale plaçant les jeunes au centre des décisions les concernant 19

B. La mise en place d'une allocation universelle pour favoriser l'émancipation des jeunes 22

C. Quid d'une « allocation universelle pour les seuls jeunes en étude » ?

Conclusion **23**

Annexes **26**

1. Le président du Sénat[1], M. Gérard Larcher, a saisi le 15 novembre 2023 le Conseil économique, social et environnemental (CESE) d'une demande d'avis sur « *la création d'une allocation universelle comme outil de lutte contre la précarité de la jeunesse* ». Cette demande vise, comme l'indique la saisine, à éclairer l'examen de la proposition de loi (PPL) n°15 (2023-2024), déposée par la sénatrice Mme Monique de Marco et par les membres du groupe Ecologiste – Solidarité et Territoires, « *visant à lutter contre la précarité de la jeunesse par l'instauration d'une allocation autonomie universelle d'études* ». Les délais impartis pour l'élaboration de l'avis sont particulièrement brefs (quatre semaines), puisque le Sénat souhaite pouvoir disposer de l'éclairage du CESE avant l'examen de la PPL en séance publique, prévu le 13 décembre 2023. Certes, le CESE examinera à cette même date le projet de résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle*, mais ce texte ne peut faire office d'avis en réponse à la saisine.
2. Le CESE entend toutefois apporter sa contribution au Sénat car il accorde une attention primordiale à la situation et à l'avenir des jeunes. Dans ses orientations stratégiques 2021-2026, il a rappelé que « *les transitions doivent dessiner un horizon désirable, en premier lieu pour la jeunesse, fondé sur un nouveau modèle social* ». Il a par la suite, dans la continuité de la plupart de ses travaux antérieurs (cf. annexe détaillée résumant les travaux en lien avec le sujet examiné), souligné les difficultés d'accès pour les jeunes à l'autonomie et préconisé des pistes de progrès dans ce sens.
3. Statistiquement, 9,3 millions de jeunes âgés de 18 à 29 ans résident en France en 2022. Ils représentent 13,7 % de la population[2]. Si cette classe d'âge est diverse par les statuts occupés et situations vécues (lycéen, étudiant, apprenti, chercheur d'emploi, travailleur, ou au chômage, ou bien ni en emploi, études ou formation (NEET)), elle l'est aussi par les inégalités subies : inégalités de genre, territoriales, de qualification, etc. Ces inégalités peuvent se cumuler retardant l'accès à l'autonomie : « *l'âge moyen d'accès à un premier emploi stable est passé de 20 ans en 1975 à 27 ans* » (dans les années 2010)[3].
4. La situation sociale des jeunes peut largement dépendre de celle de leurs parents. Certains jeunes majeurs se sentent considérés comme des « mineurs sociaux ». Les inégalités vécues ne sont parfois pas enrayées par les aides sociales du fait du non-recours aux droits et du filet de sécurité familiale qui peut s'avérer fragile

1 Sur le fondement de l'article 70 de la Constitution et du 4ème alinéa de l'article 2 de la l'ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958.
2 INSEE, *Femmes et hommes, l'égalité en question* - INSEE Références – Edition 2022, p. 10.
3 CESE, avis *Les jeunes et l'avenir du travail* (2019), p. 6 et CESE avis *Droits formels, droits réels, améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes* (2012), p. 7.

lorsque les familles sont elles-mêmes exposées à la précarité sociale.

5. Les étudiantes et étudiants vivent des difficultés particulières notamment pour le financement de leurs études. Le travail, qui revêt des atouts dans une certaine mesure (pour l'accès à l'autonomie, l'expérience et comme solution de financement), peut s'avérer un handicap pour la poursuite d'études lorsque le volume d'heures travaillées empiète sur le temps d'étude.
6. Une enquête du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CLNE) réalisée entre octobre 2021 et février 2022 recense parmi les publics ayant basculé dans la pauvreté des étudiants qui ont perdu leur travail pendant le confinement. La PPL concernée par la saisine fait d'ailleurs état de la dégradation inquiétante des conditions de vie étudiantes après la Covid (recours à l'aide alimentaire)[4].
7. Le CESE a émis plusieurs préconisations pour sécuriser le parcours des jeunes et évaluer les dispositifs en place. Le projet de résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle* rappelle la nécessité de relever significativement l'investissement dans la jeunesse. Dans l'avis *Engagement et participation démocratique des jeunes* de mars 2022, le CESE préconise de prendre en compte directement la situation du jeune et non celle de sa famille, et de raccorder majorité civile et majorité sociale. Responsables sur le plan pénal à 16 ans, majeurs sur le plan civique à 18 ans, les jeunes doivent cependant attendre leurs 25 ans pour avoir accès à l'ensemble des droits sociaux. La France est ainsi l'un des seuls pays européens où les jeunes ne sont toujours pas éligibles de plein droit au principal minimum social. Divers avis successifs ont abordé cette question. En 2017, l'avis *Revenu Minimum social garanti (RMSG)* ne contenait dans sa préconisation n°11 aucun dissensus. Celle-ci posait des conditions au bénéfice du RMSG à savoir être NEET, sans soutien des parents, avec une contractualisation dans un dispositif d'insertion. En 2019, l'avis *Fractures et transitions, réconcilier la France*, dans sa préconisation n°3, reprend dans les mêmes termes la préconisation de 2017, sans dissensus. En 2022, dans l'avis *Engagement et participation démocratique des jeunes*, le CESE préconise de faire entrer les jeunes, dès 18 ans, dans le droit commun et de les faire bénéficier, comme les autres citoyennes et citoyens, des mêmes droits et accès aux dispositifs d'aide. Il préconise également de développer des mesures d'accompagnement et de sécurisation des parcours tout en faisant plus souvent de ces jeunes les bénéficiaires des aides sociales à leur destination. Mais cinq groupes ont émis un dissensus, la proposition d'ouvrir les minima sociaux aux jeunes dès 18 ans n'étant pas selon eux opportune, notamment parce qu'une telle évolution nécessiterait au préalable d'en mesurer tous les impacts sur plusieurs politiques publiques, au premier rang desquels se trouve par exemple son effet potentiellement désincitatif pour s'engager dans une formation en apprentissage ou

4 PPL n°15 (2023-2024) de la sénatrice Mme Monique De Marco, visant à lutter contre la précarité de la jeunesse par l'instauration d'une allocation autonomie universelle d'études jusqu'à 25 ans, exposé des motifs, p. 1.

encore sur la familialisation des droits sociaux. Ces groupes sont favorables au développement des mesures d'accompagnement et de sécurisation des parcours pour les jeunes âgés de 18 à 25 ans ni en emploi, ni en études ni en formation tout en faisant plus souvent de ces jeunes les bénéficiaires directs des aides sociales à leur destination. L'avis *Engagement et participation démocratique des jeunes* considère de manière plus générale nécessaire de lancer des travaux de grande ampleur pour proposer une réforme globale des politiques de jeunesse.

8. Dans l'avis de 2019, *Les Jeunes et l'avenir du travail*, le CESE dressait un bilan appelant au développement de la garantie jeunes. Depuis, la loi de finances pour 2022 a transformé la Garantie jeunes à partir du 1er mars 2022, en la remplaçant par un contrat d'engagement jeune (de 6 à 12 mois) s'adressant aux jeunes de 16 à 25 ans (29 ans en cas de situation de handicap) ayant des difficultés durables d'accès à l'emploi. Ce dispositif, qui est assorti d'une aide financière, ne concerne pas les jeunes se trouvant déjà en situation de formation ou de poursuite d'études[5].
9. Les initiatives récentes s'attachent en général à des dispositifs conditionnels et limités dans le temps (plan « 1 jeune 1 solution », contrat engagement jeunes [CEJ], fond de soutiens locaux, ...). Le CESE appelle, dans son projet de résolution précédemment cité, à évaluer et à proposer des pistes d'évolution du système de redistribution fiscale et sociale permettant d'autonomiser les jeunes majeurs pour les protéger de la reproduction des inégalités et du risque de pauvreté, tout en investissant davantage dans la jeunesse.
10. La PPL propose la création d'une allocation autonomie universelle d'études à chaque personne âgée de 18 à 25 ans, pour les personnes poursuivant des études auprès d'un établissement de l'enseignement supérieur public. Les élèves inscrits en lycée dans une formation professionnelle du second degré et les apprenties et apprentis pourraient en bénéficier dès 16 ans. Le CESE n'a pas traité la mise en place d'une telle allocation pour les personnes en étude dans l'enseignement supérieur. Il estime que, pour aboutir à une réforme efficace et juste, il conviendrait de mener des travaux approfondis sur un tel sujet et une évaluation globale plus approfondie des politiques publiques menées en faveur des jeunes et notamment des étudiants.

5 Ce dispositif consiste en un parcours d'accompagnement individualisé et intensif vers l'emploi : construction d'un projet professionnel, actions de remise à niveau, de qualification ou de certification, immersion professionnelle, mission d'utilité sociale... L'aide financière mensuelle dont il est assorti peut aller jusqu'à 528 euros, sous conditions de ressources et d'engagement du jeune dans le parcours.

11. Le CESE continuera à consacrer des travaux dans la durée à la situation des jeunes et pourrait, dans le cadre d'une saisine gouvernementale ou parlementaire, consacrer le temps nécessaire pour évaluer la faisabilité et l'acceptabilité sociale d'une telle réforme qui devra nécessairement examiner son impact sur notre modèle social et sa soutenabilité au regard des finances publiques. Une telle démarche s'enrichirait également par le recours à la participation citoyenne.

Note détaillée récapitulant les travaux du CESE sur les conditions de vie des jeunes, notamment des étudiantes et étudiants et leurs difficultés d'accès à l'autonomie

introduction

Le président du Sénat[6], M. Gérard Larcher, a saisi le 15 novembre 2023 le Conseil économique, social et environnemental (CESE) d'une demande d'avis sur *« la création d'une allocation universelle comme outil de lutte contre la précarité de la jeunesse »*. Cette demande vise, comme l'indique la saisine, à éclairer l'examen de la proposition de loi (PPL) n°15 (2023-2024), déposée par la sénatrice Mme Monique de Marco et par les membres du groupe Ecologiste – Solidarité et Territoires, « *visant à lutter contre la précarité de la jeunesse par l'instauration d'une allocation autonomie universelle d'études* ».
Les délais impartis pour l'élaboration de l'avis sont particulièrement brefs (quatre semaines), puisque le Sénat souhaite pouvoir disposer de l'éclairage du CESE avant l'examen de la PPL en séance publique, prévu le 13 décembre 2023. Certes, le CESE examinera à cette même date le projet de résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle*, mais ce texte ne peut faire office d'avis en réponse à la saisine. D'une part, l'objet de ce texte, faisant suite à la journée « *Politiques de jeunesse(s)* » organisée le 26 avril 2023 au Conseil, vise à réaffirmer l'engagement des acteurs de la société civile représentés au CESE à porter une attention particulière dans tous ses travaux aux aspirations des jeunes. D'autre part, elle n'aborde qu'à la marge la question d'une allocation universelle qui ne fait pas consensus au CESE.

6 Sur le fondement de l'article 70 de la Constitution et du 4ème alinéa de l'article 2 de la l'ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958.

Le CESE entend toutefois apporter sa contribution au Sénat car il accorde une attention primordiale à la situation et au devenir de la jeunesse. Ainsi, dès le début de la mandature 2021-2026, dans ses orientations stratégiques, il a rappelé que « *les transitions doivent dessiner un horizon désirable, en premier lieu pour la jeunesse, fondé sur un nouveau modèle social* »[7]. Cette préoccupation s'inscrit dans la durée. Depuis le début des années 2000, le CESE a consacré près d'une trentaine de ses travaux aux conditions de vie et au bien-être des jeunes générations ainsi qu'à leur insertion dans la cité sous de multiples aspects[8]. Pour répondre au champ de la saisine, la contribution du CESE vise à aborder le sujet en prenant en compte les situations de la jeunesse dans son ensemble, mais aussi des conditions particulières qui concernent plus spécifiquement les étudiantes et étudiants, en s'appuyant sur ses travaux antérieurs, notamment les plus récents d'entre eux.

7 Orientations stratégiques du Conseil économique, social et environnemental.
8 La liste des travaux consacrés à la jeunesse par le CESE depuis 2000 figure en annexe.

I - Des constats partagés du CESE sur l'importance de la jeunesse et la prégnance de ses difficultés

A. La jeunesse, une période de passage qui tend à se prolonger

1. La jeunesse, un chemin vers l'autonomie qui, pour beaucoup de jeunes, s'allonge et évolue :

« *9,3 millions de jeunes âgés de 18 à 29 ans résident en France en 2022. Ils représentent 13,7 % de la population* »[9]. Parmi eux, 49,4 % sont des femmes. Pour le CESE, « *La jeunesse est une période de transition de l'enfance à l'âge adulte au cours de laquelle s'expérimente et se construit un rapport au travail, à l'émancipation, ainsi qu'à la vie affective, sociale et citoyenne* »[10].

Or, en lien avec un ensemble de mutations, entre autres avec l'allongement de la scolarité et l'accès d'une plus grande part d'une génération aux études supérieures, « *le chemin vers l'autonomie, très variable, tend à s'allonger* »[11]. Ainsi, selon l'INJEP, en moyenne, en 2020-2021, l'âge moyen de la fin de la scolarité est de 21,6 ans et les jeunes quittent le domicile familial à 23,6 ans en 2021 ; l'âge moyen au premier mariage est de 33,1 ans pour les hommes et de 31,5 ans pour les femmes en 2020, et les femmes donnent naissance à un premier enfant à 28,9 ans[12]. Quant à « *l'âge moyen d'accès à un premier emploi stable, il est passé de 20 ans en 1975 à 27 ans* (dans les années 2010) »[13].

2. Une jeunesse diverse

Les jeunes, à la fois lycéen, étudiant, chercheur d'emploi, travailleur, ou au chômage, ou bien ni en emploi, études ou formation (NEET) ne possèdent pas une linéarité de parcours[14], de même qu'il existe autant de situations qu'il existe de jeunes. La réalité est que la génération actuelle des 18-25 ans est marquée par de fortes inégalités et des fractures sociales, qui se retrouvent tout au long de la période de passage évoquée précédemment et dans de nombreux secteurs et aspects[15].

9 INSEE, *Femmes et hommes, l'égalité en question* - INSEE Références – Edition 2022, p. 10.
10 Projet de résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle* examiné en plénière le 13/12/2023.
11 Idem, Projet de résolution p. 2.
12 INJEP chiffres clés de la jeunesse 2023, respectivement p. 10, 34, 8 et 9. L'âge moyen des mères au premier enfant était 24,2 ans en 1967.
13 CESE, avis *Les jeunes et l'avenir du travail* (2019), p. 6 et CESE avis *Droits formels, droits réels, améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes* (2012), p. 7.
14 CESE, avis *Engagement et participation démocratique des jeunes* (2022) page 37.
15 Projet de résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle.*

B. Inégalités socio-économiques

Constatons tout d'abord qu'un jeune sur quatre est actuellement en situation de pauvreté monétaire, souvent corrélée à celle de ses parents[16]. Cette génération est donc, comparativement aux autres, la plus pauvre de France[17].

Il convient de noter que la situation sociale des jeunes dépend encore trop largement de celle de leurs parents. Dans le projet de résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle*, le CESE estime que, si les familles jouent généralement un rôle prépondérant dans l'accompagnement et la sécurisation des parcours de leurs enfants, nombre de jeunes majeurs se sentent considérés seulement comme des « mineurs sociaux ». Cela tient au mode de calcul des aides relevant de la solidarité nationale et de l'impôt sur le revenu qui est familialisé[18]. Par cette situation, de nombreux jeunes ne disposent pas des mêmes droits que le reste de la population adulte. Ce système ne permet pas à l'ensemble des jeunes de garantir leur autonomie financière sans précariser davantage leur famille pour ceux issus des foyers les plus fragiles. En effet les revenus d'un jeune dans un foyer vivant essentiellement des minimas sociaux viennent dans la plupart des départements diminuer le revenu global du ménage, ce qui est un frein réel à l'émancipation

Cette situation déjà alarmante a par ailleurs été aggravée par la crise sanitaire de la Covid 19. Le rapport sur la pauvreté en France de 2020-2021 note à ce sujet que « *les jeunes vont subir l'essentiel des conséquences économiques de la crise sanitaire* »[19]. Les fragilités économiques comme psychologiques de beaucoup de jeunes se sont accentuées. L'eco-anxiété semble progresser chez de nombreux jeunes[20] et la crise aura sans aucun doute pour beaucoup d'entre eux porté atteinte à leur santé mentale ainsi qu'à leurs capacités à se projeter[21]. Avec l'exacerbation des difficultés de l'accès à la santé tout comme de l'accès à l'emploi engendrées par la crise sanitaire, cette dernière a été particulièrement révélatrice de la nécessité de disposer de protection pour les jeunes, fortement exposés et mal protégés par notre système de protection sociale[22].

Outre la pauvreté, les inégalités à l'école et dans l'accès au monde du travail sont des illustrations saillantes de celles générées par l'actuel système français. Aussi, la réalité est telle que, même si l'accès aux études supérieurs se démocratise[23], « *les jeunes n'ont pas tous les mêmes chances de décrocher un diplôme, pourtant déterminant pour accéder à un emploi sur le marché du travail français* »[24].

L'accès à une activité professionnelle, puis les débuts de carrière, étapes importantes de l'épanouissement et de

16 DREES, *Mesurer le niveau de vie et la pauvreté des jeunes adultes de 18 à 24 ans*, février 2023.
17 DREES, *Mesurer le niveau de vie et la pauvreté des jeunes adultes de 18 à 24 ans*, février 2023.
18 Conformément aux principes issus de l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.
19 Rapport sur la pauvreté en France, deuxième édition 2020-2021, Observatoire des inégalités, sous la direction d'Anne Brunner et Louis Maurin, éditions de l'Observatoire des inégalités, novembre 2020.
20 CESE, avis *Inégalités, pouvoir d'achat, éco-anxiété : agir sans attendre pour une transition juste*, rapport annuel sur l'état de la France(2023).
21 Projet de résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle*.
22 CESE, avis *Engagement et participation démocratique des jeunes* (2022).
23 *Ibid.*
24 *Ibid.*

l'émancipation, sont souvent devenues synonymes d'une « surexposition au chômage » et « aux emplois précaires », en particulier pour les jeunes peu qualifiés. La stabilisation dans le monde du travail intervient de plus en plus tard.

Les inégalités et difficultés se retrouvent également dans le secteur du logement. Certaines connaissent une acuité particulière. Dans l'avis du CESE *« Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir »* (2018), il était mentionné par le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse que 26 % des personnes vivant à la rue ont entre 18 et 29 ans[25]. Ces groupes alertaient déjà, non seulement sur le niveau de pauvreté des jeunes en tant que « *l'une des catégories les plus touchées en France* », mais également sur la défaillance du système de protection sociale et sur le système de l'aide sociale à l'enfance (ASE) (par exemple le RSA n'est accessible qu'à partir de 25 ans), avec pour conséquences une aggravation de la précarité et un renforcement des inégalités sociales[26]. Ainsi, les jeunes majeurs sortant de l'ASE sont particulièrement surreprésentés parmi les personnes en difficulté en matière de logement. 30% des moins de 30 ans utilisatrices et utilisateurs des services d'hébergements temporaires et de restaurations gratuites nés en France ou arrivés avant 18 ans, sont des anciennes et anciens de l'ASE. Enfin, parmi les personnes sans domicile nées en France, une sur quatre a été dans sa jeunesse placée en foyer ou en famille d'accueil[27].

C. Des difficultés qui concernent davantage certaines catégories de jeunes

« *La jeunesse ne constitue pas un tout homogène* »[28]. Certaines des difficultés rencontrées par les jeunes concernent plus particulièrement ou de manière accentuée une partie d'entre elles ou eux, les différents paramètres qui interviennent en ce domaine pouvant se cumuler.

1. Inégalités liées au genre :

Il s'agit pour une part d'inégalités liées au genre. Parmi les jeunes âgés de 18 à 23 ans, les femmes poursuivent plus souvent leurs études initiales que les hommes, ces derniers étant plus souvent sortis de formation initiale, en emploi ou au chômage : « *à 22 ans, 45 % des femmes sont encore en étude (soit 11 points de plus que les hommes), alors que 55 % des hommes sont en emploi ou au chômage, soit 13 points de plus que les femmes* »[29]. Pourtant, l'insertion professionnelle des jeunes femmes est plus difficile que celle des hommes : « *30 % des femmes sont embauchées à temps partiel en sortie d'étude contre 18 % des hommes (respectivement 48 % et 25 % pour les personnes sans diplôme)* »[30]. Avec l'arrivée des enfants, les jeunes femmes se retrouvent par ailleurs plus souvent en inactivité au sens

25 CESE, avis *Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir* p. 70 (2018).
26 *Ibid.*
27 CESE, avis *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance*, 2018, p. 6.
28 CESE avis *Engagement et participation démocratique des jeunes* (2022), p. 31.
29 *Femmes et hommes, l'égalité en question*, - INSEE Références – Edition 2022, p. 10.
30 CESE, citation de CEREQ enquêtes n°1, Quand l'école est finie, premiers pas dans la vie active de la génération 2013, résultats de l'enquête2016, 2017. CESE, avis *Crise sanitaire et inégalités de genre* (2021), p. 36.

du BIT : à 27-29 ans, près d'une femme sur cinq est inactive hors études initiales, contre environ un homme sur douze[31].

2. Inégalités territoriales :

Les jeunes, à l'âge des études et des premières années de vie professionnelle, habitent surtout dans les villes, notamment les métropoles et villes universitaires, dans de petits logements, au sein du parc locatif privé et en centre-ville[32]. Ces caractéristiques, ainsi que la forte mobilité géographique des jeunes, qui compliquent leur accès au logement social, se conjuguent pour renchérir le prix de location au m², avec des taux d'effort pour se loger particulièrement élevés[33].

Les jeunes sont surreprésentés dans les 1300 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), qui comptent 40 % de personnes de moins de 25 ans (contre 29% dans le reste du pays)[34], dans un contexte où le taux de pauvreté est deux fois supérieur au reste des territoires[35]. Le taux de chômage y est particulièrement élevé[36], avec, conjugué à la suroccupation des logements, à une mobilité quotidienne restreinte, un accès au système de soin plus complexe et une délinquance violente plus présente qu'ailleurs, des conditions de vie très dégradées pour les habitantes et habitants de ces quartiers, et pour les jeunes en particulier[37].

Les jeunes ruraux, vivant dans un environnement différent, sont confrontés à d'autres difficultés : ils s'orientent après la 3ème davantage vers la voie professionnelle que leurs homologues urbains et font en moyenne des études supérieures plus courtes. Y contribuent l'offre de formation de proximité et les freins à la mobilité, et ce plus encore pour les filles, même si une partie des jeunes quitte les territoires ruraux pour étudier ou travailler dans les pôles urbains. Les différences femmes/hommes devant l'emploi sont fortes dans ces territoires, avec une surreprésentation des filles parmi les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans[38].

Dans les Outre-mer, la précarisation de la jeunesse est particulièrement prononcée, avec notamment un pourcentage des jeunes en situation d'illettrisme et un pourcentage des jeunes sans diplôme très élevés dans l'ensemble de ces territoires, ainsi qu'un chômage de masse des jeunes plus de deux fois supérieurs à celui constaté en moyenne dans l'hexagone. La part des jeunes en emploi y est à l'inverse plus faible, en particulier à Mayotte, en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane[39].

3. Inégalités de qualification et de socialisation

Peuvent aussi jouer dans un sens défavorable un faible niveau de qualification, de socialisation et des inégalités héritées ou liées à l'éducation.

Quant aux fragilités liées à l'éducation, le CESE souligne dans l'avis *Engagement et*

31 *Femmes et hommes, l'égalité en question*, - INSEE Références – Edition 2022, p. 10.
32 CESE avis *Le logement autonome des jeunes* (2013), p. 10.
33 CESE avis *Comment mieux répondre aux besoins en logement dans les territoires* (2017), p. 68 et INSEE Première n°1275, *Jeunes et territoires, l'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité* (2010).
34 INJEP, *Qui sont les jeunes des quartiers de la politique de la ville ?* (QPV), 2021.
35 Observatoire national de la politique de la ville, 2022.
36 *Ibid.*
37 CESE, projet de résolution ***Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle*** examiné en plénière le 13 12 2023.
38 CESE, avis ***Place des jeunes dans les territoires ruraux*** (2017), p. 6.
39 CESE, avis *Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer* (2016) et avis *Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultra-marins* (2015).

participation démocratique des jeunes, les difficultés particulières d'accès à l'autonomie des « NEET », ces jeunes, au nombre d' « *1,5 million, qui ne sont ni en emploi, ni en formation* ». « *Ces jeunes, hors radar, sont caractérisés par un faible niveau de qualification impactant de fait leur intégration sur le marché du travail* »[40]. Le CESE a souligné, dans le *Rapport annuel sur l'état de la France 2018*, qu'un traitement prioritaire doit leur être accordé[41].

Une mauvaise insertion d'un jeune dans son environnement social est aussi porteuse de fragilités, à la fois symptôme et facteur de risque, or, « *près d'un jeune sur cinq est estimé en situation d'isolement social* ».

D. Problème de non-recours aux droits, solidarité des familles et pluralité de modèles

1. Des modèles différents dans les pays développés : Europe du nord, pays anglo-saxons

Dans le projet de résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle*, le CESE évoque les disparités entre les pays. A cet égard, dans les pays du nord de l'Europe, il est considéré que cet âge de la vie doit être pris en charge par l'État. Depuis 1970, le Danemark a, par exemple, lancé un système de « soutien à l'éducation par l'Etat »[42]. Celui-ci prévoit que les jeunes Danois perçoivent une « sorte de revenu universel » pouvant aller jusqu'à 850 euros par mois avant impôts[43]. Certaines conditions doivent cependant être remplies, à savoir que le jeune ne vive plus chez ses parents et poursuive une formation dans l'enseignement supérieur[44]. La France est ainsi l'un des seuls pays européens où les jeunes ne sont pas éligibles de plein droit au principal minimum social[45].

Dans les pays dont les régimes s'inspirent du libéralisme tels que les Etats-Unis, le recours au crédit est privilégié (endettement par le prêt ou salarisation précoce) pour prendre en charge les jeunes[46] notamment pour l'accès à l'enseignement supérieur.

2. Une solidarité des familles essentielle, mais qui se heurte à certaines limites

Pour ces jeunes en difficulté particulière, mais aussi pour ceux touchés par les effets de la crise sanitaire, qui a réduit le nombre des emplois disponibles, en particulier en contrat d'intérim, en CDD, le travail indépendant ou les contrats d'alternance, largement occupés par des jeunes, certains ont pu bénéficier du chômage partiel ou d'autres dispositifs. Mais, comme le note la déclaration du CESE *Jeunes, le devoir d'avenir*, « *nombreux sont ceux qui, âgés de moins de 25 ans, ont été confrontés au manque*

40 CESE avis *Engagement et participation démocratique des jeunes* (2022), p. 31.
41 CESE avis *Mieux investir pour la France RAEF 2018*.
42 Cyprien Tardieu, Au Danemark, les étudiants sont payés pour aller en cours (yahoo.com)
43 *Ibid*.
44 *Ibid*.
45 CESE, avis *Engagement et participation démocratique des jeunes* (2022).
46 Projet de résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle* (2023).

de solidarité nationale qui caractérise cette tranche d'âge majeure civilement mais mineure socialement ».

Dans ce contexte très difficile, « *les familles sont un filet de sécurité tout à fait essentiel, avant même la solidarité nationale »*[47]et *« jouent en général un rôle prépondérant dans l'accompagnement et la sécurisation du parcours de leurs enfants »*[48]. Mais *« cette solidarité se heurte à certaines limites. L'appauvrissement des parents interagit avec l'appauvrissement des jeunes et l'inverse est également vrai : ce sont les parents qui assumeront, en premier, le chômage prolongé de leurs jeunes et les aideront à y faire face dans la mesure de leurs moyens »*[49].

3. Le problème du non-recours aux droits :

Certaines difficultés sont extrêmement visibles chez les jeunes, et notamment celles liées à la problématique de leur autonomie. Peu d'aides sont vraiment accessibles aux jeunes, en particulier les 18-25 ans. Pour celles spécifiques, souvent très limitées dans le temps, on note par ailleurs un important non-recours. Le non-recours aux aides sociales lors de l'étape débouchant sur l'« âge adulte »[50] en est une illustration. Le non-recours renvoie au fait pour un individu de ne pas faire valoir ses droits[51]. En France, selon l'INJEP, en 2016, 28 % des NEET et des jeunes peu diplômés ne feraient pas valoir leurs droits ou encore 26% des jeunes touchant moins de 700 euros par mois[52]. Deux éléments soulignés par l'avis du CESE *Engagement et participation démocratique des jeunes* de mars 2022 méritent d'être évoqués. Tout d'abord, le non-recours aux droits est intégré dans le calcul des dotations budgétaires des aides individuelles, ce qui pourrait s'analyser comme un renoncement de la part des pouvoirs publics à lutter contre cet état de fait et à permettre l'émancipation des jeunes[53]. De plus, alors que des dispositifs sont mis en place pour accompagner les jeunes dans leur parcours d'émancipation, s'insinue dans le processus une forme de culpabilisation. Certains jeunes sont facilement dépeints comme incapables de gérer un budget, ayant une propension à la fainéantise – explication notamment utilisée par le monde politique pour justifier une politique familialisée jusqu'à 25 ans[54]. Or, l'effectivité des droits se heurte parfois à la complexité des dispositifs et des démarches à accomplir par la personne concernée[55].

47 CESE, déclaration *Jeunes, le devoir d'avenir* (2020).
48 CESE, projet de résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle*, p. 3.
49 CESE, déclaration *Jeunes, le devoir d'avenir* (2020).
50 CESE, avis *Engagement et participation démocratique des jeunes* (2022) p. 39.
51 *Ibid.*
52 Baromètre DJEPVA 2016 dans CESE avis *Engagement et participation démocratique des jeunes (*2022), p. 39.
53 *Ibid.*
54 *Ibid.*
55 CESE, avis *Revenu Minimum Social Garanti* (2017), p. 31.

E. Des difficultés particulières des jeunes en études

« *Si la société tend parfois à réduire la jeunesse aux étudiantes et étudiants, ces derniers ne représentent que 40 % des 18-25 ans* »[56]. L'allongement à partir de la fin des années 1980 de la période de scolarité et d'étude pour une grande partie des jeunes a toutefois favorisé un « *plus fort taux de « diplomation » au sein des nouvelles générations* »[57] : 82,8 % des jeunes d'une génération ont obtenu le baccalauréat en 2021[58] et 50 % des 25-34 ans sont diplômés de l'enseignement supérieur[59]. Mais cela s'est accompagné « *depuis la fin des années 1970 d'un mouvement de précarisation des emplois, en particulier chez les jeunes salariés* », femmes et hommes, qui peut contribuer à engendrer une « *colère des jeunes diplômés, nourrie par l'idée suivante : « la société m'a promis des choses, mais je ne peux pas y accéder* »[60].

1. Revenus et travail étudiant :

Le financement de la vie étudiante apparaît fragile pour nombre d'étudiantes et d'étudiants. D'après les travaux liés à l'enquête « Conditions de vie des étudiants » par l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) sur les ressources des étudiants en 2020, les étudiants déclarant une aide financière de leur famille reçoivent en moyenne 530€ de la part de celle-ci, les étudiants déclarant bénéficier d'aides publiques reçoivent en moyenne 330€, et ceux percevant des revenus d'activité reçoivent en moyenne 730€[61].

D'après le rapport de la mission sénatoriale « *Accompagnement des étudiants : une priorité et un enjeu d'avenir pour l'Etat et les collectivités* », les ressources mensuelles moyennes des étudiants s'élèveraient à 919€, composées d'aides familiales (42 %), de revenus d'activités (25 %) et d'aides publiques (23 %). Pour la majorité d'entre eux s'acquittant d'un loyer (57 %), le logement représente le premier poste de dépenses (484€ en moyenne), le nombre de places en cités universitaires couvrant seulement 7 % des besoins, avec de fortes disparités nationales[62].

Le CESE a consacré, dans la durée, plusieurs travaux à cette partie de la population engagée dans cette période particulière de la vie et de la jeunesse que constituent les études[63]. Ceux-ci mettent notamment en exergue deux questions prégnantes de longue date, celles de leurs revenus et de leur logement.

56 Source INJEP, *Les chiffres clés de la jeunesse 2023*, mentionné dans le projet de résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle*.

57 CESE, avis ***Engagement et participation démocratique des jeunes***, ***op. cit.*** (2022).

58 INJEP *Les chiffres clés de la jeunesse 2023* : parmi ces jeunes, ces taux sont de 78,4 % parmi les hommes et 87,5 % parmi les femmes.

59 INJEP *Chiffres clés de la jeunesse 2023*.

60 CESE, avis *Engagement et participation démocratique des jeunes* (2022), *op. cit*. p. 32 et 34.

61 Source : Observatoire de la vie étudiante (OVE) Enquête conditions de vie des étudiants 2020. Citée par INJEP, chiffres clés de la jeunesse 2023.

62 *Ibid*.

63 Notamment l'avis *L'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur* (2005), l'avis *Le travail des étudiants* (2007), l'avis *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle* (2012), l'avis *Le logement autonome des jeunes* (2013) et l'avis *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes*, (avis de suite), (2015).

En 2020, selon l'INJEP, 40 % des étudiants, femmes ou hommes, exercent une activité rémunérée pendant l'année universitaire[64].

Deux conséquences de la fragilité économique des étudiantes et étudiants sur leurs études et du travail salarié qu'ils sont amenés à faire pour subvenir au moins en partie à leurs besoins ont été mises en lumière par les avis du CESE. D'une part, en fonction de sa nature et de son intensité, le travail salarié peut se révéler contradictoire avec les exigences du travail studieux. D'autre part, en termes d'ambitions, à caractéristiques scolaires et individuelles égales, les étudiantes et étudiants ne bénéficiant pas de l'aide de leurs parents envisagent plus souvent des études plus courtes que les autres, voire renoncent à poursuivre leurs études au profit de l'activité salariée elle-même, alors que ce n'était pas leur projet initial[65].

D'après les enquêtes réalisées par l'Observatoire de la vie étudiante, le pourcentage d'étudiants qui se disent contraints à des restrictions est élevé et varie selon le degré d'indépendance économique et résidentielle vis-à-vis de la famille. On remarque aussi que, pour les étudiants, l'indépendance, qu'elle soit choisie ou contrainte, se paye au prix fort en termes de restrictions, de renoncements aux soins ou de travail contraint.

Le CESE souligne ainsi les effets négatifs que comporte le travail quand, dû à une impérieuse nécessité, il est exercé avec une intensité préjudiciable à la réussite des études et aux conditions de vie mêmes des étudiantes et étudiants. Il relève toutefois qu'il ne doit pas être vu sous le seul angle de la contrainte financière : « *le travail étudiant revêt en effet des atouts, en termes d'accès à l'autonomie, d'expérience et d'insertion professionnelle, qui méritent d'être analysés* »[66].

L'avis du CESE rappelait également que, en France, l'aide individuelle aux étudiantes et étudiants repose essentiellement sur des bourses à critères sociaux et soulignait leur modicité[67].

2. L'enjeu du logement pour les étudiantes et étudiants :

Les avis du CESE *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle* (2012) et *Le logement autonome des jeunes* (2013) ont par ailleurs abordé les aspects relatifs au logement, enjeu crucial qui pèse sur le choix des études et la réussite.

Le premier enjeu du logement est celui de la mobilité et de l'accessibilité. En effet, pour les étudiants de familles modestes, les difficultés d'accès au logement indépendant peuvent conduire à des choix de filières principalement en fonction de la proximité du domicile familial. La difficulté à se loger pèse également en termes de fatigue et de perte de temps lorsqu'elle implique de longs trajets.

64 Source : Observatoire de la vie étudiante (OVE) Enquête conditions de vie des étudiants 2020. Citée par INJEP, chiffres clés de la jeunesse 2023, p. 31. Pour 7,5 %, il s'agit d'une activité rémunérée liée et exercée dans le cadre des études. Pour 24,5 %, il s'agit d'une activité rémunérée non liée aux études et exercée moins d'un mi-temps. Pour 8 %, il s'agit d'une activité rémunérée non liée aux études et exercée au moins à mi-temps.

65 cf. CESE, avis *Le travail des étudiants* (2007) et avis *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle* (2012).

66 CESE, avis ***Le travail des étudiants*** (2007), p. 5.

67 CESE, avis ***Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle*** (2012), op. cit.

Ce problème, comme déjà noté, est récurrent dans les grandes villes, notamment en Île de France. Le logement est également très lié aux ressources des familles, vu l'insuffisance des résidences collectives et du parc locatif social. Des locations dans le domaine privé sont, de ce fait, marquées par des demandes de garanties exorbitantes de la part des bailleurs. L'instauration de la garantie VISALE[68], aux conditions restrictives et prioritairement orientée vers les jeunes salariés de moins de trente ans, ne règle pas les difficultés pour se loger en zones tendues.

Une enquête qualitative du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CLNE) réalisée entre octobre 2021 et février 2022 recense parmi les publics basculant dans la pauvreté des étudiants ayant perdu leur « job » pendant le confinement et ayant, face à une paupérisation importante, demandé des aides financières et alimentaires. La proposition de loi visée par la saisine du président du Sénat fait pour sa part état de la dégradation inquiétante des conditions de vie étudiantes après la Covid : selon une enquête réalisée par l'association étudiante COP1, « *46 % des étudiants déclarent désormais sauter des repas pour des raisons financières (« contre » 29 % de la population globale) et 40 % ont renoncé à se chauffer l'hiver dernier* »[69].

68 Garantie Visale : caution pour le locataire (impayés et dégradations) | Service-Public.fr

69 PPL n°15 (2023-2024) de la sénatrice Mme Monique De Marco, visant à lutter contre la précarité de la jeunesse par l'instauration d'une allocation autonomie universelle d'études jusqu'à 25 ans, exposé des motifs, p. 1.

II) Les préconisations du CESE visant à mieux sécuriser les parcours des jeunes

A. Une approche globale plaçant les jeunes au centre des décisions les concernant

Assurer les conditions d'adaptations des générations futures suppose de structurer les sécurités offertes dès le départ de la vie, permettant ainsi aux jeunes de choisir librement leur avenir : ce que sont les jeunes, ce qu'ils aspirent à être, ce qu'ils ont à dire sur leurs vies et comment ils imaginent leur avenir doit être le point de départ de toute réflexion relative aux politiques publiques concernant la jeunesse.

1. Relever significativement l'investissement de la Nation dans la Jeunesse

Le projet de résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle* CESE rappelle que les systèmes de redistribution issus de la solidarité et le système éducatif sont les deux piliers permettant d'assurer l'égalité des chances tout en luttant contre les inégalités sociales. Si l'importance d'investir sur la jeunesse est souvent affirmée par les pouvoirs publics, cette population semble être celle sur laquelle la société investit le moins : bien que contribuant à un taux similaire à celui du reste des actifs, les jeunes adultes sont ceux qui bénéficient le moins des politiques de redistribution annuelle avec 14 350 € par unité de consommation (UC) pour les 18-24 ans, contre 25 900 € par UC pour les 60 ans et plus[70].

2. Réviser les politiques publiques à destination des jeunes pour en faire plus souvent les bénéficiaires directs, en raccordant majorité civile et majorité sociale

Dans l'avis *Engagement et participation démocratique des jeunes* de mars 2022, le CESE estime que, pour mettre fin à un système ne donnant pas aux jeunes les mêmes droits qu'aux autres citoyennes et citoyens, les situer au cœur des politiques sociales leur étant destinées aurait des effets vertueux. Pour le jeune, savoir que c'est sa situation qui est directement prise en compte, et non celle de sa famille, en particulier financière, et qu'il est considéré comme suffisamment « adulte » pour percevoir des aides dès l'âge de 18 ans, lui permettra de se sentir considéré par les pouvoirs publics. L'objet d'une telle mesure serait donc de raccorder majorité civile et majorité sociale.

70 INSEE, *France : portrait social, éditions 2023* https://www.insee.fr/fr/statistiques/7669723#onglet-1

Comme l'a rappelé de nombreuses fois le CESE, l'ouverture des droits sociaux aux moins de 25 ans apparaît comme une mesure essentielle notamment pour recréer de la confiance entre les jeunes et le système politique.

Dès 2012, dans son avis *Droits formels, droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, le CESE propose de :

- Sécuriser le parcours d'insertion, en assouplissant les conditions d'accès au RSA activité pour les jeunes de moins de 25 ans ayant travaillé ;
- Garantir à chaque jeune l'accès à une formation tout au long de la vie et à une qualification[71].

De nouveau en 2015, le CESE, dans l'avis *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes*, propose de garantir pour les jeunes **«** un accès à de nouveaux droits **»** à travers l'assouplissement des conditions d'accès au RSA pour les jeunes de moins de 25 ans (cette proposition d'ouvrir le RSA à partir de 18 ans a cependant fait l'objet d'un dissensus au sein de notre assemblée[72]).

Si les jeunes peuvent voter, se salarier, payer des cotisations et des impôts sur le revenu, ils se voient donc encore refuser l'accès à un pan de notre système de protection sociale. Responsables sur le plan pénal à 16 ans, majeurs sur le plan civique à 18 ans, les jeunes doivent cependant attendre leurs 25 ans pour avoir l'accès à l'ensemble des droits sociaux. La France est ainsi l'un des seuls pays européens où les jeunes ne sont toujours pas éligibles de plein droit au principal minimum social.

3. Pistes d'évolution du système social et fiscal

Depuis plus de 5 ans, les dispositifs qui se succèdent en direction de la jeunesse ne donnent pas pleinement satisfaction et ont fait l'objet de multiples modifications.

Ainsi, dans l'avis de 2017 sur *le Revenu minimum social garanti* (RMSG), le CESE constatait que le RMSG excluait de son champ d'application le cas des étudiants et des jeunes en formation initiale, au motif que ces publics relevaient de dispositifs spécifiques. D'où sa préconisation d'attribuer dès l'âge de 18 ans le RMSG, qui se substituerait le cas échéant à l'allocation de la Garantie jeunes[73], pour les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation et qui ne bénéficient d'aucun soutien de leurs parents.

En revanche, dans cet avis, le CESE a décidé de ne pas traiter des jeunes en formation initiale (secondaire, étudiants ou apprentis) car ils relèvent de dispositifs dépendant du système éducatif (bourses, etc.) ou issus des négociations de branche (alternance). Le Conseil précise que « *les jeunes en étude et en formation connaissent également des situations de précarité qu'il conviendrait d'éclairer par une étude dédiée* ».

71 Cette proposition intègre le versement d'une dotation ou d'une allocation formation qui constitue la contrepartie de l'engagement que prend chaque jeune majeur dans le cadre d'un accompagnement contractualisé.

72 Le CESE recommande 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.

73 La Garantie jeunes est un droit ouvert aux jeunes de 16 ans à moins de 26 ans, en situation de précarité, qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en étude (NEET). Ils sont accompagnés vers l'emploi de manière intensive et collective et bénéficient de mises en situation professionnelle. Cet accompagnement est assorti d'une aide financière pour faciliter leurs démarches d'accès à l'emploi.

Dans l'avis de 2019, *Les Jeunes et l'avenir du travail*, le CESE dressait le constat suivant concernant le déploiement de la Garantie jeunes :

Elle touchait encore un public trop étroit (près de 100 000 personnes) au regard des conditions de ressources et de durée de couverture de l'allocation qui ne portait que sur une année ;

Issue du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, cette garantie constituait une réponse qui restait perfectible pour les jeunes sans qualification.

C'est pourquoi le CESE recommandait à l'époque de permettre aux jeunes « Neets » de bénéficier d'un minimum de sécurité financière et d'accéder à un dispositif de formation et/ou d'insertion sociale et professionnelle, en bénéficiant notamment de la Garantie jeunes. Le Conseil préconisait également de faire une étude de faisabilité pour augmenter le plafond de ressources et allonger la durée au-delà d'une période dun an. Il proposait également de mieux articuler le dispositif de la Garantie Jeunes entre employeurs, service public de l'emploi, acteurs de la formation tels que les micro-lycées, les Écoles de la deuxième chance (E2C), les établissements pour l'insertion dans l'emploi (EPIDe), les chantiers d'insertion et, dans les Outremer, le service militaire adapté (SMA).

Depuis, la loi de finances pour 2022 a transformé la Garantie jeunes à partir du 1er mars 2022, en la remplaçant par un contrat d'engagement jeune (de 6 à 12 mois), s'adressant aux jeunes de 16 à 25 ans (29 ans en cas de situation de handicap) ayant des difficultés durables d'accès à l'emploi. Ce dispositif, qui est assorti d'une aide financière, ne concerne pas les jeunes se trouvant déjà en situation de formation ou de poursuite d'études [74]. Ce dispositif joue ainsi comme une garantie en faveur des jeunes qui choisissent une activité plutôt que de poursuivre des études.

Les initiatives gouvernementales actuelles s'attachent donc à des dispositifs conditionnels et limités dans le temps (plan 1 jeune 1 solution, contrat engagement jeunes [CEJ], fond de soutiens locaux, ...). C'est pourquoi, le CESE appelle, dans son projet de résolution précédemment cité, à évaluer et à proposer des pistes d'évolution du système de redistribution fiscale et sociale permettant d'autonomiser les jeunes majeurs. Les objectifs seraient de les protéger de la reproduction des inégalités et de l'intensification de la pauvreté, tout en relevant et consolidant l'investissement en faveur de la jeunesse. Il est en outre précisé que « *le CESE y prendra toute sa part via les formations de travail concernées par le sujet* ».

74 Ce dispositif consiste en un parcours d'accompagnement individualisé et intensif vers l'emploi : construction d'un projet professionnel, actions de remise à niveau, de qualification ou de certification, immersion professionnelle, mission d'utilité sociale... L'aide financière mensuelle dont il est assorti peut aller jusqu'à 528 euros, sous conditions de ressources et d'engagement du jeune dans le parcours.

B. La mise en place d'une allocation universelle pour favoriser l'émancipation des jeunes

Dans l'avis *Engagement et participation démocratique des jeunes* de 2022, le CESE rappelle que l'accompagnement social des jeunes par l'État doit être considéré comme un levier d'émancipation, sans opposer cette émancipation et ce besoin de reconnaissance plus directe de la situation de chaque jeune à l'importance du rôle de la famille et des aides qui lui sont dédiées dans ce développement.

La ministre de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, le 15 octobre 2021 sur France Info, est-elle même allée dans ce sens, se disant prête « *à porter ce sujet de l'autonomie des étudiants et du système d'attribution des bourses, plus forcément attribuées en fonction de ce que gagnent les parents* ».

À cette fin, le CESE préconise donc de :

- *« Faire entrer les jeunes dès 18 ans dans le droit commun et de les faire bénéficier, comme les autres citoyennes et citoyens, des mêmes droits et accès aux dispositifs d'aide.*
- *Développer les mesures d'accompagnement et de sécurisation des parcours tout en faisant plus souvent de ces jeunes les bénéficiaires directs des aides sociales à leur destination »*[75].

Ces préconisations ont fait cependant l'objet d'un dissensus de la part des groupes du CESE Agriculture[76], Artisanat et Professions Libérales, Coopération, Entreprises[77] et Familles[78]. Selon ces groupes, la proposition d'ouvrir les minima sociaux aux jeunes dès 18 ans en recommandant l'application du droit commun pour faire coïncider majorité civile et majorité sociale n'est pas opportune car « *une telle évolution nécessiterait au préalable d'en mesurer tous les impacts sur plusieurs politiques publiques au premier rang desquelles se trouvent, par exemple, son effet potentiellement désincitatif pour des jeunes à s'engager dans une formation en apprentissage ou encore sur la familialisation des droits sociaux* ».

Ces groupes sont donc favorables au développement des mesures d'accompagnement et de sécurisation des parcours pour les jeunes âgés de 18-25 ans ni en emploi, ni en études, ni en

75 CESE, avis ***Engagement et participation démocratique des jeunes*** (2022).

76 Dans sa déclaration de l'avis *Engagement et participation démocratique des jeunes*, le groupe de l'agriculture explique que « *cette préconisation percute des politiques publiques sociales, fiscales, familiales et de jeunesse, construites depuis des décennies. Il nous aurait fallu analyser au préalable l'impact social et financier de cette réforme sur ces politiques qui constituent des marqueurs de notre contrat social* ».

77 Dans sa déclaration pour le même avis, le groupe des entreprises considère que « *la question de la majorité au regard des dispositifs de solidarité doit être analysée et évaluée au regard des conséquences de la sortie de la familiarisation des prestations, au regard des bourses d'études et également de la fiscalité de la famille. Cet aspect mérite un réel débat* ».

78 Dans sa déclaration sur le même avis, le groupe Familles attire l'attention en interrogeant : « *De manière plus cruciale, cet avis porte en germe une réforme d'ampleur, celle de l'individualisation des politiques sociales pour rendre les personnes bénéficiaires directes de prestations à l'âge de 18 ans. Dans un avis devant rechercher les voies et moyens pour redonner aux jeunes le goût et l'intérêt de la chose publique pour un retour aux urnes, est-il légitime de remettre en cause l'ensemble de notre système d'aides aux familles basé en partie sur la composition des foyers ?* »

formation tout en faisant plus souvent de ces jeunes les bénéficiaires directs des aides sociales à leur destination.

Le projet de résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle* revient sur cette question, en rappelant que le CESE a défendu, comme on l'a vu précédemment dans plusieurs avis, l'accès dès 18 ans à un revenu minimum social garanti (RMSG), tout en posant un certain nombre de conditions. La préconisation de faire des « *jeunes les bénéficiaires directs des aides sociales à leur destination*[79] » est donc assortie d'un dissensus de certains groupes du Conseil économique, social et environnemental. Ce dissensus illustre les débats qui traversent la société civile à ce sujet et entre en résonance avec l'expérimentation de « revenus jeunes » effectué dans plusieurs territoires nationaux et avec le renouvellement continu des propositions politiques autour de cette question.

C. Quid d'une « allocation universelle pour les seuls jeunes en étude » ?

La saisine du Sénat sur « *l'Allocation universelle pour lutter contre la précarité de la jeunesse* » vise à préparer l'examen par cette assemblée de la PPL n°15 « *visant à lutter contre la précarité de la jeunesse par l'instauration d'une allocation autonomie universelle d'études* ».

Il a donc semblé utile de présenter de manière synthétique ses principaux éléments et de l'analyser au regard d'éléments issus des travaux du CESE portant sur la situation des étudiantes et étudiants.

La PPL propose la création d'une allocation autonomie universelle d'études à chaque personne âgée de 18 à 25 ans, pour les personnes poursuivant des études auprès d'un établissement de l'enseignement supérieur public. Les élèves inscrits en lycée dans une formation professionnelle du second degré et les apprenties et apprentis pourraient en bénéficier dès 16 ans. L'allocation autonomie bénéficierait également aux personnes de 18 à 25 ans étudiant dans des établissements d'enseignement supérieur privé ou d'enseignement supérieur technique privé[80] ainsi que d'instituts d'études politiques préparant le concours d'entrée à l'Institut national du service public.

L'étudiant ou l'apprenti attesterait de son « *autonomie fiscale et financière vis-à-vis de son ou de ses parents, dans des conditions définies par décret* ». Selon l'exposé des motifs, l'idée serait de ne pas prendre en compte les revenus des

79 CESE, avis *Engagement et participation démocratique des jeunes*, 2022.

80 Il s'agit des établissements d'enseignement supérieur privé régis par les dispositions du titre III du livre VII et existant au 1er novembre 1952 ; d'établissements d'enseignement supérieur privé habilités par le ministère de l'Education nationale ou d'établissements d'enseignement supérieur technique privé reconnus par l'Etat, respectivement sur avis ou après avis favorable du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

parents, dès lors que le jeune produit cette attestation. La jeune étudiante ou le jeune étudiant ne doivent pas être liés par un contrat de travail autre que d'apprentissage afin qu'elles ou ils se consacrent exclusivement à ses études. L'assiduité est la seule forme d'engagement demandée à l'étudiant : « *le manquement aux règles d'assiduité définies par décret peut donner lieu à la suspension du versement de l'allocation* ».

Cette allocation se substituerait selon la PPL à l'ensemble des aides et des dépenses fiscales existantes (à l'exception des aides du réseau des œuvres universitaires), ce qui permettrait selon les auteures et auteurs de la PPL de financer en partie cette allocation (qui serait de 78 % du salaire minimum de croissance, soit environ 1 092 euros net, indexés sur l'inflation). Elle serait ainsi financée par les crédits actuels des aides au logement, par une partie des aides de l'Etat pour l'apprentissage, par les crédits du programme « vie étudiante » (3,1 milliards en 2023) qui finance le système actuel de bourses, ainsi que par des mesures fiscales dont bénéficient les parents (demi-part liée au rattachement d'une personne majeure au foyer fiscal).

Le CESE a dans ses avis récents relatifs à la jeunesse retenu la préconisation visant à la mise en place d'une allocation universelle pour les jeunes, et non spécifiquement axée sur les seules étudiantes et étudiants.

Dans l'avis *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle* (2012), le CESE note, suite déjà au vote d'un autre de ses avis sur les droits sociaux des jeunes, que les préconisations valent bien évidemment pour les étudiantes et étudiants, et qu'il ne s'agit donc pas de les reprendre, mais souligne la nécessité d'une amélioration des conditions de vie matérielles des jeunes en étude pour réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur. Il insiste de ce fait sur des mesures d'urgence en rapport avec la réussite des étudiantes et étudiants en premier cycle.

Il préconise à ce titre d'augmenter le niveau et le nombre des bourses sur critères sociaux en faveur des étudiantes et étudiants les plus fragiles économiquement, et en particulier de ceux dont les revenus familiaux les empêchent actuellement de percevoir une aide publique sans pour autant les faire bénéficier des dispositifs fiscaux destinés aux familles.

Il préconise par ailleurs une réflexion sur un droit à la formation tout au long de la vie, qui inclurait la question des aides financières et devrait s'appuyer notamment sur une concertation avec l'ensemble des représentantes et représentants de la jeunesse.

Au sujet du logement des étudiantes et étudiants, le CESE réaffirme la nécessité de mettre en œuvre un plan de construction de logements collectifs pour les étudiants et propose de donner un rôle central aux Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), y compris pour l'accès au parc privé et de développer les systèmes de caution solidaires.

Il préconise, de façon complémentaire, de développer, dans les universités mais aussi dans les établissements scolaires, des emplois adaptés aux étudiants. Dans cette perspective, « *le CESE rappelle sa recommandation antérieure visant à la mise en place de pré-recrutements pour les métiers de l'éducation et suggère de l'expérimenter pour l'accès à d'autres métiers de la fonction publique qui se trouvent en tension ; de telles mesures permettraient notamment de faciliter*

la poursuite d'études pour les étudiants d'origine modeste »[81].

Dans son *Rapport annuel sur l'état de la France (RAEF) 2020*, le CESE préconise par ailleurs une augmentation des moyens consacrés à la Garantie jeune ainsi qu'à l'apprentissage et à l'alternance[82].

Dans l'avis *Les jeunes et l'avenir du travail*, le CESE demande par ailleurs aux entreprises et aux branches professionnelles de proposer un accompagnement personnalisé pour les alternantes et alternants diplômés en vue de favoriser leur accès à un emploi stable ou à une formation qualifiante[83]. Le CESE recommande aussi que les politiques de recrutement des employeuses et employeurs privilégient les recrutements dans des statuts d'emploi durables (CDI, emplois statutaires dans la Fonction publique), ce qui implique de limiter le recours aux contrats courts[84] pour améliorer les relations professionnelles et la qualité de vie au travail, comme proposé dans le *Rapport annuel sur l'état de la France 2021.*

81 CESE, avis *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle* (2012).
82 CESE, avis *Se donner un nouveau cap – Rapport annuel sur l'état de la France en 2020.*
83 CESE, avis *Les jeunes et l'avenir du travail* (2019), op. cit. Préconisations 2, 9 et 10.
84 CESE, idem, préconisation 1 et *Rapport annuel sur l'état de la France 2021*.

conclusion

Le CESE a souhaité répondre par cette contribution sur les deux volets abordés par la saisine du président du Sénat relative à la PPL, de manière à pouvoir apporter l'éclairage de la société civile organisée dans le cadre de ce débat en s'appuyant sur ses travaux récents.

Les délais impartis pour répondre ne permettent pas d'évaluer les expérimentations connues, de procéder à des comparaisons avec d'autres pays, d'élaborer des préconisations sur de nouvelles pistes de réforme en mesurant l'acceptabilité par nos concitoyennes et concitoyens et la soutenabilité par nos finances publiques de telles innovations.

Le CESE continuera à consacrer des travaux dans la durée à la situation des jeunes. Si le gouvernement ou les assemblées parlementaires souhaitent que soit menée une consultation approfondie sur le sujet de la faisabilité d'une allocation universelle pour les jeunes, en associant le cas échéant citoyennes et citoyens à la réflexion, cela appellerait une saisine assortie d'un délai suffisant.

Annexes

1 Travaux du CESE portant sur la jeunesse ou traitant d'aspects la concernant depuis 2001

Projet de résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle*, examiné le 13 décembre 2023.

CESE, avis *Inégalités, pouvoir d'achat, éco-anxiété : agir sans attendre pour une transition juste : Rapport annuel sur l'état de la France 2023*, rapporté par Marianne Tordeux Bitker

CESE, avis *Engagement et participation démocratique des jeunes*, rapporté par Manon Pisani et Kenza Occansey (2022)

CESE, avis *Métiers en tension*, rapporté par Pierre-Olivier Ruchenstain (2022)

CESE, avis *Changer de boussole pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir Rapport annuel sur l'état de la France en 2021* rapporté par Julia Grimault et David Meyer (2022)

CESE, avis *Crise sanitaire et inégalités de genre*, rapporté par Dominique Joseph et Olga Trotsiansky (2021)

CESE, avis *Face au choc, construire ensemble la France de demain, Rapport annuel sur l'état de la France en 2021* rapporté par Hélène Fauvel et Benoit Garcia

CESE, avis *Générations nouvelles : construire les solidarités de demain*, rapporté par Danièle Dubrac et Djamel Teskouk (2020)

CESE, déclaration « *Jeunes, le devoir d'avenir* », rapporté par Bertrand Coly (2020)

CESE, avis *Se donner un nouveau cap – Rapport annuel sur l'état de la France en 2020* rapporté par Daniel Keller et Pierre Lafont

CESE, résolution « *Construire demain* » rapporté par Patrick Bernasconi et Martine Vignau (2020)

CESE, avis *Eradiquer la Grande pauvreté à l'horizon 2030*, rapporté par Marie-Hélène Boidin-Dubrule et Stéphane Junique (2019)

CESE, *Fractures et transition, réconcilier la France*, rapporté par Michel Badré et Dominique Gillier (2019)

CESE, avis *Les jeunes et l'avenir du travail*, rapporté par Dominique Castéra et Nicolas Gougain (2019)

CESE, avis *Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir*, rapporté par Marie-Hélène Boidin-Dubrule et Stéphane Junique (2018)

CESE, avis *Mieux investir pour la France RAEF 2018*, rapporté par Françoise Vilain et Patricia Blancard (2018)

CESE, avis *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance*, rapporté par Antoine Dulin (2018)

CESE, avis *L'orientation des jeunes*, rapporté par Laure Delair et Albert Ritzenthaler (2018)

CESE, avis *Revenu minimum social garanti*, rapporté par Marie-Aleth Grard et Martine Vignau (2017)

CESE, avis *Comment mieux répondre aux besoins en logement dans les territoires*, rapporté par Isabelle Roudil (2017)

CESE, avis *Place des jeunes dans les territoires ruraux*, rapporté par Bertrand Coly et Danielle Even (2017)

CESE, avis *Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer*, rapporté par Christian Vernaudon (2016)

CESE, avis *Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultra-marins*, rapporté par Eustase Janky (2015)

CESE, avis *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes (avis de suite)*, rapporté par Antoine Dulin (2015)

CESE, avis *Le logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet (2013)

CESE, avis *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle*, rapporté par Gérard Aschieri (2012)

CESE, avis *Droits formels, droits réels, améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, rapporté par Antoine Dulin (2012)

CESE, avis *Le travail des étudiants*, rapporté par Laurent Bérail (2007)

CESE, *contribution du Conseil économique et social au Pacte européen pour la jeunesse*, rapportée par Elisabeth Morin (2005)

CESE, avis *L'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur*, rapporté par Jean-Louis Walter (2005)

CESE, avis *Pour l'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous*, rapporté par Didier Robert (2003)

CESE, avis *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans,* rapporté par Hubert Brin (2001)

2 Lettre de saisine du president du Sénat

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SÉNAT

LE PRÉSIDENT

M. Thierry BEAUDET
Président du Conseil économique,
social et environnemental
9 place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16

Paris, le 15 novembre 2023

Monsieur le Président,

Le Sénat examinera en séance publique le 13 décembre prochain la proposition de loi n° 15 (2023-2024), déposée par Mme Monique de MARCO et les membres du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, visant à lutter contre la précarité de la jeunesse par l'instauration d'une allocation autonomie universelle d'études.

M. Guillaume GONTARD, président du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, m'a fait part de son souhait que la Haute Assemblée puisse bénéficier de l'avis du Conseil économique, social et environnemental.

L'article 70 de la Constitution prévoit que « *le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.* » En outre, le quatrième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental précise que le Conseil économique, social et environnemental « *peut être saisi de demandes d'avis par le Premier ministre, par le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat.* »

Un avis du Conseil économique, social et environnemental sur la création d'une allocation universelle comme outil de lutte contre la précarité de la jeunesse, serait de nature à éclairer l'examen de la proposition de loi n° 15 (2023-2024) précitée. Dans la mesure du possible, il serait utile que cet avis soit rendu dans les meilleurs délais, compte tenu de la date d'examen de ce texte en séance publique.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Gérard LARCHER

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

lecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230029-001223 - Dépôt légal : décembre 2023 • Crédit photo : Dicom

PEFC 10-31-2190 IMPRIM'VERT®

lecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00

cese
Conseil économique social et environnemental

N° 41123-0029

PREMIÈRE MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité
Direction de l'information légale et administrative

Les éditions des Journaux officiels