



Inspection générale
des affaires sociales

La couverture sociale des jeunes (16-29ans) en fonction des risques

TOME I RAPPORT

Établi par

Mireille ELBAUM

Benjamin FERRAS

Jean-Marie PALACH

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Décembre 2014 -

2014-054R

SYNTHESE

Les parcours des jeunes vers l'insertion professionnelle et l'indépendance résidentielle et financière ont eu tendance à devenir de plus en plus longs, instables et diversifiés en fonction de leur niveau social et éducatif. Cette évolution soulève un certain nombre de problèmes pour notre système de protection sociale.

Les politiques publiques menées en France ont tenté d'élaborer des réponses spécifiques dans chacun des segments de l'action publique (par exemple les politiques d'emploi), en considérant les jeunes comme une « catégorie à part », plutôt que comme des individus destinés à accéder au plus vite à une « citoyenneté sociale » de droit commun.

Pour établir son diagnostic, la mission a mené des entretiens avec les responsables des administrations des ministères concernés et des organismes de protection sociale, de base et complémentaire. Elle a recueilli, par la voie d'auditions ou de contributions écrites, les positions des organisations représentatives des jeunes. Elle a également constitué un groupe de travail auquel ont participé l'ensemble des administrations et organismes statistiques et d'études compétents. En s'appuyant sur ces administrations et organismes, la mission a par ailleurs défini une dizaine de « parcours types », emblématiques de la diversité des trajectoires suivies par les jeunes.

La première partie du rapport montre que les trajectoires d'insertion professionnelle sont devenues de plus en plus heurtées et polarisées. Or, de ce point de vue, la situation des jeunes adultes se distingue de celle des autres actifs, et a évolué depuis le milieu des années 1980 : extension du « chômage d'insertion », développement des emplois aidés et des situations intermédiaires entre formation et activité, diversification des statuts d'emploi, accroissement des embauches et du *turn-over* sur des emplois à durée déterminée, allongement de la période conduisant à l'obtention d'un emploi stable...

L'allongement et le caractère instable des transitions à la fois professionnelles, résidentielles et familiales que connaissent certains jeunes, en particulier les moins qualifiés, posent des questions structurelles au système français de protection sociale. Celui-ci repose historiquement sur des couvertures construites en référence à l'exercice d'une activité professionnelle stable, complétées pour certains risques (famille, soutien au revenu) par des droits étendus à l'ensemble des citoyens, mais établis par référence à la situation familiale. L'accès à certains droits sociaux est en outre spécifiquement soumis à des conditions d'âge. La couverture sociale des jeunes qui se situent dans des trajectoires de transition suscite donc des questions à la fois liées à ces critères d'âge, mais aussi au fait qu'une partie des jeunes connaît des situations de chômage, des statuts intermédiaires entre formation et activité, des contrats de courte durée associés à une faible ancienneté dans l'emploi, et des positions diverses en termes familial et résidentiel, qui ont des répercussions sur leur couverture au titre des différents risques.

Comme l'analyse de façon détaillée la deuxième partie du rapport, la protection sociale des jeunes résulte des modalités d'accès aux droits sociaux, des statuts qu'ils occupent et des trajectoires qu'ils accomplissent.

Alors que la majorité civile a été fixée à 18 ans, en France, par la loi du 5 juillet 1974, des critères d'âge, parfois différents, existent dans une partie du système de protection sociale. Ils sont déterminants pour l'accès individuel à l'assurance maladie de base, au RSA, à la CMU complémentaire et à l'ACS, ainsi que pour l'accès aux dispositifs d'accompagnement et de soutien au revenu et aux prestations familiales.

Ce n'est, en définitive, qu'à 25 ans, que le jeune bénéficie à titre individuel de l'intégralité de ses droits sociaux dans les conditions du droit commun. Il acquiert alors une citoyenneté sociale complète.

Derrière le critère d'âge, apparaît une conception individuelle ou familialisée de la couverture sociale. Pour de nombreuses prestations sociales, le rôle majeur donné à l'activité, génératrice de droits, entraîne une prééminence d'une conception individuelle : acquisition des droits à retraite ; assurance maladie de base pour les prestations en espèces ; couverture complémentaire santé ; assurance maternité ; accidents du travail et maladies professionnelles ; invalidité ; assurance-chômage ; aides à l'interruption d'activité suite à naissance ou adoption.

En revanche, les prestations en nature de l'assurance maladie de base, la CMU complémentaire, l'ACS, les dispositifs d'accompagnement et de soutien au revenu et les prestations familiales maintiennent, dans des conditions et jusqu'à des âges différents, une approche familialisée pour déterminer le droit aux prestations, le calcul de celles-ci ou le mode de gestion du dossier de l'assuré.

D'autres conditions existent : des conditions d'ancienneté, qui peuvent exclure du bénéfice de certaines prestations des jeunes au parcours heurté ; des conditions de ressources, qui peuvent différer, entre dispositifs ou prestations, en ce qui concerne la période de référence, les ressources retenues, et la façon dont elles prennent en compte les changements de situation. En outre, l'attribution de certaines prestations sociales, en particulier le RSA et les différents dispositifs d'accompagnement et de soutien au revenu des jeunes, est soumise à des démarches contraignantes.

Les changements de situation et les aléas de carrière des jeunes ont des répercussions sur leur couverture sociale. Cependant, des solutions de maintien temporaire et de portabilité des droits atténuent les effets de ces changements, en particulier pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité, invalidité et décès et pour les demandeurs d'emploi.

Des variations importantes de couverture sociale sont observées selon le statut d'activité, le régime de rattachement et la trajectoire d'insertion.

Trois groupes de prestations sont toutefois indépendants, totalement ou partiellement, de ce statut : les prestations en nature de l'assurance maladie de base, depuis la loi du 27 juillet 1999 créant la couverture maladie universelle (CMU) ; les prestations familiales, y compris les allocations logement, depuis la loi du 12 juillet 1977, entrée en application le 1^{er} janvier 1978, qui les a rendues universelles ; les prestations non contributives sous conditions de ressources et, en particulier, les minima sociaux.

En ce qui concerne les autres prestations sociales, le jeune qui a obtenu un emploi stable bénéficie de la protection sociale attachée à son statut socio-professionnel. Il conserve une protection sociale relativement complète s'il accomplit un contrat aidé, s'il est apprenti, et enfin, par « extension » du statut de salarié, s'il est au chômage indemnisé. D'autres statuts sont moins protecteurs et ne comportent pas de prestations en espèces, ou de couverture complémentaire. Enfin, les jeunes étudiants, en insertion sociale, bénéficiaires du RSA ou encore sans activité ont une couverture très incomplète, avec des effets immédiats et des effets à long terme, sur leur future retraite.

L'observation des trajectoires empruntées par les jeunes montre qu'un nombre important d'entre eux connaissent plusieurs statuts, après la sortie de la formation initiale, avant d'accéder à un emploi stable. Or, ces trajectoires sont déterminantes pour la couverture sociale de chaque jeune : dans la mesure où celle-ci dépend non seulement du statut qu'il occupe mais également de celui ou de ceux qu'il a occupés antérieurement. L'analyse des cas types à laquelle a procédé la mission en est une illustration.

La troisième partie du rapport montre en outre que les couvertures des différents risques sociaux prennent plus ou moins en compte les situations des jeunes et l'instabilité des trajectoires d'insertion.

L'accès aux prestations en nature de l'assurance maladie de base est généralisé, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 juillet 1999 créant la couverture maladie universelle (CMU). Ces prestations sont en outre uniformes. Les principaux problèmes sont désormais la connaissance de leurs droits par les jeunes ; la gestion des dossiers par les organismes d'assurance maladie et les délais d'émission des cartes Vitale et de règlement des prestations, notamment par les mutuelles étudiantes ; la gestion de la mutation des dossiers entre régimes de base, en particulier régime général et mutuelle étudiante ; la difficulté d'accès aux indemnités journalières, soit parce qu'elles ne sont pas prévues par le statut d'insertion occupé par le jeune, soit parce qu'elles sont subordonnées à des conditions d'ancienneté ou à des seuils d'activité ; le non recours aux soins, comme l'ont déclaré à la mission des représentants d'organisations de jeunes, en cas de difficulté d'affiliation, de méconnaissance des droits ou d'absence de tiers payant.

En ce qui concerne **la couverture complémentaire santé**, un déficit de couverture existe de façon spécifique pour les jeunes âgés de 21 à 24 ans.

Le fait de disposer d'une couverture complémentaire santé et le contenu de cette couverture sont, de façon générale, compte tenu des tickets modérateurs ou des coûts laissés à la charge des assurés par les couvertures de base, des facteurs qui influent notablement sur l'accès et le recours aux soins, ainsi que sur les renoncements aux soins pour raisons financières. Les problèmes principaux concernent les soins de spécialistes, l'optique et les prothèses dentaires notamment.

Des questions importantes restent ouvertes quant à la capacité effective qu'auront la généralisation des couvertures d'entreprise et la réforme des contrats éligibles à l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) actuellement en cours à améliorer l'accès aux complémentaires santé des jeunes, des demandeurs d'emploi et des salariés à statuts particuliers. Cette capacité dépendra des mécanismes de solidarité prévus, notamment au niveau des branches, pour permettre l'inclusion des salariés en contrat à durée déterminée, apprentis ou à temps partiel sans qu'ils aient à supporter des cotisations trop importantes, ainsi que des conséquences de ces réformes sur le prix des assurances individuelles proposées aux salariés précaires et aux chômeurs non indemnisés ou de longue durée.

La couverture du **risque accidents du travail-maladies professionnelles** présente une forte singularité dans la mesure où elle est directement liée à l'exercice d'une activité professionnelle. La question de l'accès à la couverture de base ne se pose pas pour les jeunes : son fait générateur est le début de l'activité professionnelle. Aucune condition d'âge ou d'ancienneté ne limite l'accès au bénéfice des prestations ATMP.

Quatre sujets méritent cependant approfondissement et débat : la pertinence et le bon dimensionnement des actions de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles menées à destination des jeunes ; l'effectivité des couvertures ATMP offertes à chaque jeune exerçant une activité en milieu professionnel, particulièrement pour les catégories spécifiques rattachées au régime général ; l'information des jeunes sur la couverture du risque ATMP, afin de garantir le recours effectif à réparation ; le caractère doublement défavorable du mode de calcul des rentes pour les jeunes, dans la mesure où il n'intègre pas la « perte de chance » du fait de leur âge et où il peut être assis sur des rémunérations faibles, ou versées pendant une durée limitée, pour des jeunes en début de carrière.

En ce qui concerne **l'assurance maternité et les congés rémunérés liés à la naissance**, l'approche retenue par la mission ne porte que sur les frais et les pertes de revenus liés à la naissance de l'enfant correspondant aux dépenses de santé de la mère, de la future mère et de son enfant, ainsi que les prestations en espèces compensant l'absence de revenu pour les périodes avant et après la naissance de l'enfant qui conduisent l'un ou l'autre parent à interrompre son activité.

Les dispositifs d'accompagnement de l'interruption d'activité ont connu plusieurs réformes au cours de l'année 2014. Ces évolutions s'inscrivent dans la préoccupation de centrer les efforts sur les ménages les plus modestes et de promouvoir un partage des interruptions d'activité entre les parents, compte tenu notamment de leurs effets sur les trajectoires professionnelles.

Sans préjudice de ces évolutions récentes dont les effets devront être mesurés, plusieurs points sont susceptibles de donner lieu à des aménagements : les situations résiduelles des futures jeunes mères dont les indemnités de chômage sont suspendues, pour cause d'indisponibilité, alors qu'elles ne perçoivent pas d'indemnités journalières de maternité ; les disparités de nature de prestations, de leurs montants et des conditions d'activité antérieure entre les régimes de sécurité sociale de rattachement ; la situation des jeunes parents aux faibles ressources, dont les trajectoires d'insertion difficile dans l'emploi durable les pénalisent pour obtenir le CLCA ou la Preparee ; le ciblage insuffisant sur les jeunes mères, notamment peu qualifiées ou ayant rencontré des difficultés pour trouver un emploi avant la naissance de leur enfant, des mesures d'accompagnement destinées à faciliter leur retour à l'emploi, après leur interruption d'activité.

En matière d'**indemnisation du chômage**, des réformes l'ont prolongée en cas d'activités réduites ou de travail intermittent, mais des problèmes de couverture demeurent pour les jeunes n'ayant pas ou peu acquis de droits.

Les jeunes actifs connaissent, en début de carrière, des passages fréquents et parfois répétés par le chômage. Face aux différentes situations ou trajectoires, l'indemnisation du chômage a des fonctions plurielles : soutien temporaire pendant une période courte de transition, remplacement pendant une durée plus longue d'un revenu permanent, complément à l'exercice d'une activité à temps réduit.

Les règles relatives à l'indemnisation du chômage ne prévoient pas de condition d'âge s'appliquant spécifiquement aux jeunes demandeurs d'emploi. La situation des jeunes vis-à-vis de l'indemnisation est donc liée à leurs statuts d'emploi et à leurs trajectoires sur le marché du travail.

Une première réforme importante a été mise en œuvre par la convention du 19 février 2009 qui assouplit les conditions d'accès au régime d'assurance et instaure une filière unique d'indemnisation prévoyant une égalité entre durée de cotisation et durée d'indemnisation.

La convention de mai 2014 a, par ailleurs, procédé à deux modifications importantes concernant les réadmissions et les activités réduites, en instituant un mécanisme dit de « droits rechargeables » et en modifiant les règles de cumul entre les allocations de chômage et une activité réduite. L'impact cumulé des deux mesures est notable pour les titulaires de contrats précaires qui voient leur durée d'indemnisation potentiellement prolongée, mais avec -dans certains cas- des réductions des allocations qu'ils sont susceptibles de percevoir immédiatement.

Des points restent aujourd'hui en débat : homogénéité des pratiques de Pôle emploi concernant l'inscription et l'indemnisation des étudiants salariés se retrouvant au chômage ; dimension éventuellement incitative à un recours permanent aux emplois à durée déterminée ou intermittents du nouveau régime des activités réduites ; instauration d'une aide spécifique aux chômeurs en fins de droits ou recréation d'un dispositif forfaitaire « d'allocation d'insertion », au bénéfice des jeunes chômeurs non indemnisables ; affiliation obligatoire au régime d'assurance chômage pour les employeurs publics ; accès à l'indemnisation des travailleurs non salariés, qui sont souvent, dans d'autres pays européens, inclus dans le champ de l'assurance chômage ; articulation de l'indemnisation des demandeurs d'emploi entre régime d'assurance et entre dispositifs de solidarité (RSA, ASS) et modulation en cas de forte détérioration de la situation économique.

Le soutien au revenu au travers des prestations familiales et des aides au logement suscite des questions liées à l'évaluation des ressources, à la revalorisation des aides au logement, et une clarification souhaitable entre droits individuels et droits familiaux

En dehors des soutiens spécifiques auxquels ils peuvent avoir accès lorsqu'ils sont en difficulté, les jeunes peuvent bénéficier des allocations attribuées dans le cadre des politiques générales de la famille et du logement, qui représentent de façon générale un apport de ressources substantiel au revenu des ménages modestes.

Le droit aux prestations familiales est universel et ne dépend pas de la situation professionnelle des jeunes, mais le cas échéant de la composition et des ressources du « foyer CAF » auquel ils appartiennent. Les jeunes peuvent à cet égard soit bénéficier eux-mêmes de prestations familiales en tant que parents de jeunes enfants, soit en faire bénéficier le foyer de leurs parents en tant que personnes à charge.

Les jeunes bénéficient par ailleurs assez largement des aides locatives au logement, dans la mesure où ces allocations sont ouvertes à ceux d'entre eux, même étudiants, qui occupent un logement autonome n'appartenant pas à leurs parents, même lorsqu'ils restent par ailleurs rattachés à leur foyer fiscal.

La priorité donnée, dans le système français, au cadre familial pour l'attribution des soutiens publics, de nature fiscale ou sociale, aux revenus des jeunes adultes par rapport à des aides plus « individualisées » pose question. Ces mécanismes bénéficient davantage aux foyers aisés, notamment lorsqu'ils ont des enfants étudiants, alors que les jeunes issus de familles modestes qui n'ont pas ou plus deux enfants à charge, ne font bénéficier les foyers de leurs parents d'aucun de ces avantages.

Le soutien au revenu des jeunes en difficulté, lorsqu'il n'est apporté ni par les droits acquis à l'indemnisation du chômage, ni par l'accès aux stages rémunérés ou aux emplois aidés, s'inscrit dans le système français dans une logique encadrée par, d'une part, le caractère familialisé des minima sociaux et notamment du filet de sécurité général que constitue le RSA « socle » et, d'autre part, la volonté de ne pas risquer de désinciter les jeunes non qualifiés à aller au premier chef vers l'emploi ou la formation, y compris lorsque ceux-ci ne donnent lieu qu'à des rémunérations limitées.

Les problèmes que pose la situation des jeunes au regard de ces dispositifs sont d'abord liés au fait que les jeunes allocataires du RSA connaissent des trajectoires instables au sein du dispositif, avec des basculements plus fréquents que les autres allocataires à la fois entre ses composantes socle et activité (dans les deux sens) et vers la sortie du dispositif. Ils peuvent être alors confrontés à la volatilité du montant de la prestation, lié au réexamen des droits qui intervient, au mois le mois, à chaque changement de situation professionnelle ou familiale.

Ces problèmes sont aussi liés au caractère limitatif et segmenté des autres dispositifs de soutien accessibles aux moins de 25 ans. Cette segmentation et la montée en charge très progressive de la garantie jeunes laissent aujourd'hui à l'écart de ces soutiens des jeunes n'ayant pas ou plus de droits aux allocations de chômage, qui ne peuvent obtenir immédiatement un emploi, et dont les familles ne peuvent leur apporter des aides financières favorisant leur accès à l'autonomie.

Les réformes récentes que constituent le RSA jeunes actifs et la mise en place de la garantie jeune illustrent une certaine volonté d'élargissement de ces dispositifs de soutien aux jeunes de moins de 25 ans mais avec des conditions qui leur conservent un spectre à la fois inégal et limité.

En matière de **retraite**, les améliorations récentes pour les salariés précaires, les chômeurs et les jeunes en formation, cantonnées aux régimes de base, ne compensent pas l'allongement des durées de cotisation

Contrairement à d'autres risques sociaux, la jouissance de la retraite est différée. Les jeunes âgés aujourd'hui de 16 à 29 ans bénéficieront au plus tôt de leur retraite dans trente ans, voire dans quarante ou cinquante ans. Les constats éventuels de la difficulté de certains jeunes à se constituer des droits à retraite n'ont pas de conséquences immédiates, comme cela peut se produire pour d'autres pans de la protection sociale : accès aux soins, au logement, faibles ressources, mais plus lointaines et plus incertaines.

L'enjeu n'est en outre pas uniquement le niveau de la retraite future de chaque jeune. Il porte aussi sur l'adhésion des jeunes au système de retraite par répartition, puisque celui-ci repose sur une solidarité intergénérationnelle. Or la confiance des jeunes dépend en partie de ce qu'ils peuvent espérer retirer du système, même si les estimations données aujourd'hui sont empreintes de fragilité.

Eu égard aux constats et analyses précédents, plusieurs propositions d'évolution sont formulées dans la quatrième partie du rapport pour améliorer, lorsque cela s'avère nécessaire, la protection sociale des jeunes. Leur objectif est d'apporter des améliorations aux difficultés que peuvent connaître les jeunes du fait de parcours d'insertion instables et prolongés, qui fragilisent leur situation et retardent leur accès à l'autonomie, tant professionnelle que résidentielle et financière.

L'ampleur du champ examiné et la diversité des propositions en débat ont conduit la mission à procéder en plusieurs temps. Elle a d'abord souhaité émettre des **orientations générales** sur les « lignes directrices » de réforme qui lui paraîtraient souhaitables en matière de protection sociale des jeunes. Certaines de ces orientations ne peuvent, compte tenu de leur nature, qu'être envisagées et conduites dans la durée. Cette approche progressive est notamment motivée par les marges financières réduites liées à la situation des finances publiques, sachant que des pistes de redéploiement financier ont par ailleurs, dans la lignée de ces orientations, été identifiées pour contribuer au financement des mesures proposées.

Les orientations générales proposées par la mission pour l'amélioration de la protection sociale des jeunes visent à :

- mieux prendre en compte les jeunes dans l'analyse statistique, la conduite et l'évaluation des politiques de protection sociale ;
- poursuivre un objectif d'individualisation des droits sociaux et d'accès des jeunes de plus de 18 ans aux dispositifs de droit commun, en alignant à terme l'âge de la « majorité sociale » sur celui de la majorité civique ;
- conforter et stabiliser les couvertures de jeunes qui ont des trajectoires difficiles ou discontinues sur le marché du travail ;
- faire évoluer la protection sociale en référence à ces objectifs ;
- développer l'information des jeunes sur la protection sociale afin de leur permettre d'exercer leurs droits ;
- harmoniser et adapter les modalités de prise en compte des ressources des jeunes pour l'ouverture des droits à prestations ;
- tirer les enseignements de l'évolution souhaitable des aides publiques aux jeunes adultes en réorientant les financements attribués à ce titre

Sont ensuite formulées, en s'inscrivant dans ce cadre général, **des recommandations propres à chacun des risques sociaux**. Plusieurs de ces recommandations ne concernent pas seulement les jeunes, mais un ensemble plus large de bénéficiaires de ces couvertures, notamment ceux qui connaissent des situations instables. Nombre d'entre elles appelleraient toutefois des consultations élargies des acteurs sociaux (représentants des jeunes, organisations syndicales et patronales et représentants des familles notamment) ainsi que des précisions et approfondissements, s'agissant en particulier de leur dimension financière, des gains ou des pertes qu'elles sont susceptibles d'engendrer pour les différentes catégories de ménages en termes de prestations ou de prélèvements obligatoires, ou des charges de gestion qu'elles peuvent représenter pour les organismes de protection sociale. Elles sont, pour cette raison, présentées en fonction de leur simplicité potentielle de mise en œuvre ou, au contraire, de la profondeur des modifications qu'elles impliqueraient.

Ces recommandations envisagent un éventail d'évolutions souhaitables pour renforcer la couverture sociale des jeunes, la rendre plus adaptée à leurs besoins et accroître sa lisibilité, ce qui apparaît comme un enjeu central pour conforter leur adhésion au système de protection sociale et garantir ainsi sa pérennité. Ces évolutions auraient notamment pour conséquences la simplification d'une partie des opérations de gestion, au bénéfice des organismes et des assurés, et une plus grande effectivité des droits sociaux, en particulier pour les jeunes les plus fragiles.

Sommaire

SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION	15
1 LES 16-30 ANS, UNE POPULATION HETEROGENE, DONT L'ALLONGEMENT ET L'INSTABILITE DES TRAJECTOIRES D'INSERTION POSENT DES QUESTIONS AU SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE	17
1.1 Des débats autour des spécificités de la « jeunesse » et la notion « d'autonomie »	17
1.2 Des approches statistiques qui mettent en exergue le rôle des parcours scolaires et des niveaux de diplôme.....	19
1.3 Les trajectoires résidentielles et familiales des jeunes adultes : au-delà de l'allongement des transitions, des différences marquées selon le sexe, le niveau de diplôme et la situation d'emploi	21
1.3.1 Une décohabitation plus précoce des jeunes femmes.....	21
1.3.2 Un rôle clé du niveau de diplôme et de la situation d'emploi dans l'accès à l'autonomie résidentielle	22
1.4 Des trajectoires d'insertion professionnelle devenues de plus en plus heurtées et polarisées suite à la crise.....	23
1.4.1 Depuis 2008, un repli de l'activité et de l'emploi des jeunes et un chômage juvénile à un niveau historiquement élevé.....	24
1.4.2 Le chômage des jeunes : d'un chômage d'insertion à des formes de chômage intermittent ou prolongé.....	25
1.4.3 Les jeunes et l'emploi : les premiers concernés par l'extension des statuts particuliers et par l'accélération de la rotation de la main d'œuvre.....	26
1.4.4 Les trajectoires d'insertion professionnelle des jeunes : une polarisation très marquée à court terme, puis une stabilisation à l'horizon de six ou sept ans.....	30
1.5 Des situations et des trajectoires qui posent des questions structurelles au système français de protection sociale.....	32
1.5.1 Une construction fondée sur le primat du cadre professionnel pour l'acquisition des droits aux prestations de remplacement en espèces, mais aussi pour la couverture d'une partie des dépenses de santé.....	32
1.5.2 L'universalisation des droits en matière de prestations familiales et de soutien aux revenus s'est faite par référence au cadre familial et avec des conditions d'âge.....	34
1.5.3 Les situations et les trajectoires des jeunes adultes posent des problèmes eu égard à ces caractéristiques	35
2 UNE PROTECTION SOCIALE DES JEUNES QUI REFLETE LES MODES DE CONSTITUTION DES DROITS, LES STATUTS ET LES TRAJECTOIRES	36
2.1 Des critères d'accès aux droits sociaux dont la portée diffère selon le type de prestations.....	36
2.1.1 Des critères d'âge divers conduisant à des situations parfois paradoxales en termes de « citoyenneté sociale »	36
2.1.2 Des couvertures qui combinent de façon diverse les critères individuels et familiaux pour l'accès aux prestations	41
2.1.3 Des conditions d'ancienneté pénalisantes pour les jeunes aux trajectoires heurtées	42
2.1.4 Des modalités d'accès aux droits automatiques ou conditionnées à la conduite de démarches	47
2.1.5 Des modalités diverses et parfois problématiques de prise en compte des ressources	50
2.1.6 Des règles plus ou moins larges et adaptées de prise en compte des changements de situation et des aléas de carrière à travers la rémanence de certains statuts	52
2.1.7 Des répercussions de l'accès à certains types de prestations sur les autres droits sociaux.....	54
2.1.8 Des modalités de calcul des prestations en espèces plus ou moins favorables à la prise en compte des revenus d'activité intermittents ou de faible montant.....	57

2.2	Des variations importantes de couverture sociale selon le statut d'activité, le régime de rattachement et la trajectoire d'insertion.....	58
2.2.1	Les statuts d'activité professionnelle, ou assimilés, offrent la couverture sociale la plus complète, malgré d'importantes différences.....	59
2.2.2	Des statuts offrent une couverture incomplète, amputée de la partie complémentaire (santé, prévoyance, droits à retraite) et, éventuellement, des prestations en espèces	60
2.2.3	Certaines catégories de jeunes ont une couverture sociale très incomplète	61
2.2.4	En termes de trajectoires, la rémanence des droits attachés à certains statuts ne pallie qu'imparfaitement les lacunes de couverture sociale	62
2.2.5	Les trajectoires comptent dans la détermination de la protection sociale des jeunes : une illustration par des cas types.....	63
3	DES COUVERTURES QUI PRENNENT PLUS OU MOINS EN COMPTE, POUR CHACUN DES RISQUES SOCIAUX, LES SITUATIONS DES JEUNES ET L'INSTABILITE DES TRAJECTOIRES D'INSERTION	67
3.1	La couverture santé de base : des problèmes de connaissance du droit, de gestion et de mutation entre régimes de base.....	67
3.1.1	L'enjeu de la couverture santé de base pour les jeunes.....	67
3.1.2	Des jeunes en meilleure santé que l'ensemble de la population, qui supportent cependant un reste à charge plus élevé, en valeur relative.....	68
3.1.3	Les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes	69
3.1.4	Les apports et limites des réformes récentes.....	69
3.1.5	Les autres pistes et les options possibles.....	70
3.2	La couverture complémentaire santé : un déficit de couverture entre 21 et 24 ans, auquel les réformes en cours risquent de ne pas répondre	70
3.2.1	L'enjeu de la couverture complémentaire santé pour les jeunes	70
3.2.2	L'accès des jeunes aux complémentaires santé : un déficit chez les 21 à 24 ans, lié à plusieurs facteurs.....	71
3.2.3	Les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes	72
3.2.4	L'apport et les limites des réformes récentes	73
3.2.5	Les autres pistes et les options possibles.....	74
3.3	Les accidents du travail : une couverture avérée mais qui ne répond qu'en partie aux spécificités des jeunes.....	75
3.3.1	Les enjeux de la couverture au titre des accidents du travail pour les jeunes.....	75
3.3.2	Une sinistralité élevée observée pour les jeunes mais des accidents de moindre gravité	76
3.3.3	Les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes	77
3.3.4	Les apports et limites des réformes récentes.....	78
3.3.5	Les autres pistes et les options possibles.....	78
3.4	La couverture invalidité : un risque qui concerne peu les jeunes mais des conditions d'ancienneté susceptibles de pénaliser certains d'entre eux.....	79
3.4.1	L'enjeu de la couverture invalidité pour les jeunes.....	79
3.4.2	Des jeunes très minoritaires parmi les bénéficiaires de pensions d'invalidité	79
3.4.3	Les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes	81
3.4.4	Les apports et limites des réformes récentes.....	81
3.4.5	Les autres pistes et les options possibles.....	81
3.5	L'assurance maternité et les congés rémunérés liés à la naissance : des indemnités journalières susceptibles d'être harmonisées, un débat en cours sur le congé parental.....	82
3.5.1	Les enjeux de la couverture au titre de la maternité et les interruptions d'activité suite à la naissance.....	82
3.5.2	Les naissances d'enfants dans les jeunes ménages : une situation différenciée selon le profil du ménage	83
3.5.3	Les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes	84
3.5.4	Les apports et limites des réformes récentes.....	85
3.5.5	Les autres pistes et les options possibles.....	85

3.6	L'indemnisation du chômage : des réformes élargissant l'indemnisation en cas d'activités réduites ou de travail intermittent, mais des problèmes de couverture pour les jeunes n'ayant pas ou peu acquis de droits.....	86
3.6.1	L'enjeu de l'indemnisation du chômage pour les jeunes	86
3.6.2	La situation des jeunes vis-à-vis de l'indemnisation : un déficit de couverture pour partie lié à l'absence d'accès aux prestations de solidarité.....	87
3.6.3	Les problèmes spécifiques que posent les situations et les trajectoires des jeunes	89
3.6.4	Les apports et limites des réformes récentes.....	89
3.6.5	Les autres pistes et les options possibles.....	90
3.7	Le soutien au revenu au travers des prestations familiales et des aides au logement : des questions liées à l'évaluation des ressources, à la revalorisation des aides au logement, et une clarification souhaitable entre droits individuels et droits familiaux	91
3.7.1	Les caractéristiques et enjeux de ces dispositifs de soutien au revenu pour les jeunes	91
3.7.2	La situation des jeunes en termes de couverture et de prestations.....	93
3.7.3	Les problèmes spécifiques que posent les situations et les trajectoires des jeunes	94
3.7.4	Les apports et limites des réformes récentes.....	95
3.7.5	Les autres pistes et les options possibles.....	95
3.8	Le soutien au revenu des jeunes en difficulté : des dispositifs très limités de garantie de revenus ouverts aux jeunes avant 25 ans, et des problèmes d'instabilité des droits	96
3.8.1	Les caractéristiques des dispositifs de soutien au revenu des jeunes en difficulté	96
3.8.2	La situation des jeunes au regard de ces dispositifs.....	97
3.8.3	Les problèmes que pose la situation des jeunes au regard de ces dispositifs	98
3.8.4	L'apport et les limites des réformes récentes	98
3.8.5	Les autres pistes et les options possibles.....	99
3.9	La couverture retraite : les améliorations récentes pour les salariés précaires, les chômeurs et les jeunes en formation, cantonnées aux régimes de base, ne compensent pas l'allongement des durées de cotisation.....	100
3.9.1	L'enjeu de la couverture retraite pour les jeunes	100
3.9.2	Le recul de l'âge d'entrée dans la vie active et l'allongement des durées de cotisation nécessaires pèseront sur les retraites des jeunes d'aujourd'hui.....	100
3.9.3	Les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes	102
3.9.4	Les apports et limites des réformes récentes.....	102
3.9.5	Les autres pistes et les options possibles.....	104
4	AMELIORER LA PROTECTION SOCIALE DES JEUNES : DES ORIENTATIONS GENERALES, DES EVOLUTIONS POUR CHAQUE RISQUE SOCIAL	106
4.1	Des orientations générales pour l'amélioration de la protection sociale des jeunes	106
4.2	Des évolutions à envisager pour la couverture de chacun des risques sociaux	115
4.2.1	En matière de couverture santé de base.....	115
4.2.2	En matière de couverture complémentaire santé	117
4.2.3	En matière de couverture des accidents du travail et maladies professionnelles et de prestations d'invalidité	119
4.2.4	En matière de couverture maternité	120
4.2.5	En matière de couverture chômage	121
4.2.6	En matière de prestations familiales et d'aides au logement.....	122
4.2.7	En matière de minima sociaux et de soutien au revenu des jeunes en difficulté.....	124
4.2.8	En matière de couverture retraite.....	126
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	129
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	133
	PRINCIPAUX SIGLES UTILISES	141

LISTE DES ANNEXES « TOME II »

Annexe 1 Les situations et trajectoires des jeunes sur le marché du travail

Annexe 2 Les liens entre trajectoires professionnelles et autonomie familiale et résidentielle

Annexe 3 La couverture santé de base

Annexe 4 La couverture complémentaire santé pour les jeunes

Annexe 5 La couverture du risque accidents du travail – maladies professionnelles

Annexe 6 La couverture invalidité

Annexe 7 La couverture de base du risque maternité et des interruptions d'activité des parents ayant des enfants

Annexe 8 La couverture du risque chômage pour les jeunes

Annexe 9 Les dispositifs généraux de soutien au revenu des jeunes : prestations familiales et allocations logement

Annexe 10 Les dispositifs de soutien au revenu des jeunes en difficulté

Annexe 11 Les droits à la retraite

Annexe 12 Les propositions de « réformes systémiques » : quel apport potentiel à la protection sociale des jeunes ?

Annexe 13 Les analyses et propositions des organisations représentant les jeunes et des organisations syndicales

Annexe 14 Une approche par cas types des trajectoires de jeunes au regard de leurs droits à protection sociale

Annexe 15 Approche analytique simplifiée des différents statuts professionnels

INTRODUCTION

Le présent rapport été diligenté par l'Inspection générale des affaires sociales dans le cadre de son programme de travail annuel. Suite à une lettre de mission signée du Chef de l'Igas le 14 avril 2014, la mission sur la protection sociale des jeunes a été réalisée par Mme Mireille ELBAUM et MM. Benjamin FERRAS et Jean-Marie PALACH.

La mission a porté sur le contenu de la protection sociale des jeunes adultes, considérés dans la diversité de leurs situations et de leurs trajectoires de transition vers l'autonomie. Les parcours des jeunes vers l'insertion professionnelle et l'indépendance résidentielle et financière ont eu en effet tendance à devenir de plus en plus longs, instables et diversifiés en fonction de leur niveau social et éducatif, dans un contexte où le marché du travail leur a été particulièrement défavorable depuis 2008-2009. Cette évolution soulève un certain nombre de problèmes pour notre système de protection sociale.

Celui-ci repose en effet historiquement sur des couvertures construites en référence à l'exercice d'une activité professionnelle stable, complétées pour certains risques (famille, soutien au revenu) par des droits étendus à l'ensemble des citoyens, mais établis par référence à la situation familiale. L'accès à certains droits sociaux est en outre spécifiquement soumis à des conditions d'âge. La couverture sociale des jeunes qui se situent dans des trajectoires de transition suscite donc des questions à la fois liées à ces critères d'âge, mais aussi au fait qu'une partie des jeunes connaît des situations de chômage, des statuts intermédiaires entre formation et activité, des contrats de courte durée associés à une faible ancienneté dans l'emploi, et des positions diverses en termes familial et résidentiel, qui ont des répercussions sur leur couverture au titre des différents risques.

La mission a tenté d'apprécier ces problèmes en retenant une approche large des situations des jeunes en phase de transition, c'est-à-dire, compte tenu du caractère prolongé et parfois fluctuant de leurs cheminements vers l'autonomie professionnelle, résidentielle et familiale, en considérant l'ensemble de la classe d'âge des 16 à 29 ans, soit environ 10,8 millions de jeunes en France métropolitaine, tout en distinguant en son sein les différentes tranches d'âge pertinentes pour l'analyse. Elle s'est prioritairement intéressée aux situations et aux parcours de jeunes sortis du système de formation initiale et n'ayant pas encore accédé à un emploi stable et/ou à une autonomie financière et résidentielle. Au regard des données existantes, la mission s'est efforcée de ne pas se centrer, à titre principal, sur les étudiants, et à titre subsidiaire sur les jeunes en situation de grande précarité, ces deux populations étant celles qui ont déjà donné aux analyses les plus détaillées notamment dans les travaux de l'Igas.

La mission a également adopté une approche large des risques et dispositifs de protection sociale considérés (assurances sociales obligatoires incluant l'indemnisation du chômage et les retraites complémentaires, couverture complémentaire santé et prévoyance, allocations de soutien au revenu et de garantie d'un revenu minimum), en excluant cependant de son champ les dépenses liées aux modes de garde des jeunes enfants, l'aide et l'action sociale émanant des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales, ainsi que la prise en charge des jeunes handicapés et le risque décès. Elle a, pour chacun de ces risques, tenté d'apprécier d'une part les problèmes spécifiques liés aux différents statuts d'insertion, formes particulières d'emploi, situations de chômage ou d'inactivité auxquels sont confrontés les jeunes, et d'autre part les conséquences que pouvait avoir l'inscription de ces situations dans des trajectoires plus ou moins continues ou heurtées, sachant que les réformes récentes ont tenté d'apporter, dans différents domaines de la protection sociale, des éléments de réponse plus ou moins appropriés et généraux à ces problèmes.

Pour établir son diagnostic, la mission a mené des entretiens avec les responsables des administrations des ministères concernés (ministères sociaux et ministère chargé de la jeunesse) et des organismes de protection sociale, de base et complémentaires. Elle a recueilli par la voie d'auditions ou de transmission de documents les positions des organisations représentant les jeunes, en particulier celles participant au Forum français de la jeunesse, ainsi que celles des responsables en charge de la jeunesse au sein des organisations syndicales de salariés (annexe 13).

Suite à la constitution d'un groupe de travail auquel ont participé l'ensemble des administrations et organismes statistiques et d'études compétents, la mission a bénéficié d'exploitations des sources statistiques disponibles par tranche d'âge, niveau d'études et situation résidentielle détaillés, ainsi que de la communication des études réalisées ou en cours sur les situations, modalités et trajectoires d'insertion des jeunes, leur couverture au titre des différents risques sociaux, et l'impact des réformes récemment décidées ou proposées. En s'appuyant sur ces administrations et organismes, la mission a par ailleurs défini une dizaine de « parcours types », emblématiques de la diversité des trajectoires suivies par les jeunes, et, en procédant au calcul de leurs droits à protection sociale entre les âges de 16 et 30 ans, a pu illustrer de façon précise certains des problèmes rencontrés dans la constitution de ces droits (annexe 14).

Le présent rapport présente de façon synthétique les travaux réalisés, en s'appuyant sur des annexes détaillées qui abordent notamment les situations et trajectoires des jeunes en termes d'insertion sur le marché du travail et d'autonomie résidentielle (annexes 1 et 2), les droits sociaux associés aux différents statuts d'activité ou d'insertion qu'ils peuvent occuper (annexe 15), et l'analyse des questions que soulève leur couverture concernant chacun des grands risques sociaux (annexes 3 à 11).

La synthèse ci-après présente d'abord, pour illustrer la problématique du rapport, les situations et les trajectoires des jeunes dans leur phase de transition vers l'autonomie, et les questions qu'elles peuvent soulever au regard des caractéristiques structurelles de notre système de protection sociale (1). Elle analyse ensuite, toujours avec une optique transversale les modalités de constitution des droits sociaux des jeunes (âge, ancienneté...) et les problèmes qu'elles peuvent soulever, avant de considérer de façon plus particulière le contenu de ces droits pour les différents statuts d'activité ou d'insertion (2). L'analyse se poursuit par une étude spécifique de la couverture des jeunes au titre de chacun des grands risques sociaux, des réformes intervenues dans les années récentes, et des principaux problèmes qui subsistent ou font l'objet de réflexions en la matière (3). Le rapport présente enfin une série de propositions qui ont volontairement une portée diverse et se situent dans des registres différents, en distinguant celles qui relèvent d'une évolution des modes de gestion, d'améliorations spécifiques ou incrémentales ou de réformes plus profondes, parfois déjà objets de débat public, et ayant trait à l'accès, au contenu ou à la structuration de ces couvertures (4).

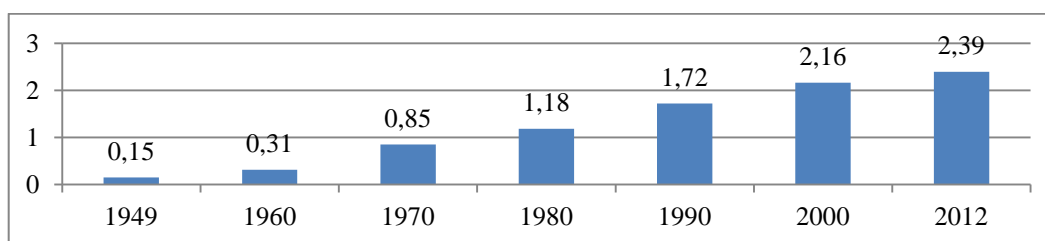
1 LES 16-30 ANS, UNE POPULATION HETEROGENE, DONT L'ALLONGEMENT ET L'INSTABILITE DES TRAJECTOIRES D'INSERTION POSENT DES QUESTIONS AU SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE

1.1 Des débats autour des spécificités de la « jeunesse » et la notion « d'autonomie »

Pierre Bourdieu en 1978¹, puis les rapports Charvet² et de Foucauld³ ont souligné que vouloir traiter de la « jeunesse » dans sa globalité peut conduire à une erreur de perspective, dans la mesure où les situations des jeunes sont extrêmement diversifiées, voire polarisées, en fonction de leurs parcours scolaires et de leurs milieux sociaux, et où ces différences ont eu, en dépit de la « massification » de l'enseignement scolaire et universitaire, tendance à se perpétuer, voire à s'exacerber en période de dégradation du marché du travail.

L'identification des « jeunes » comme un objet d'analyse sociologique, dont certaines aspirations seraient communes et qui se situeraient dans un espace de transition entre dépendance familiale et « autonomie », n'a à cet égard été mise en avant qu'assez récemment, parallèlement, après la seconde guerre mondiale, au développement de la population étudiante (Graphique 1)⁴.

Graphique 1 : Evolution de la population étudiante de 1940 à 2012 – France entière – en millions



Source : Insee.

Les politiques publiques menées dans les différents pays ont par ailleurs contribué à construire la notion de « jeunesse ». Elles ont pu tenter, comme en France, d'élaborer des réponses spécifiques dans chacun des segments de l'action publique (par exemple les politiques d'emploi), en considérant plutôt les jeunes comme une « catégorie à part », que comme des individus destinés à accéder au plus vite à une « citoyenneté sociale » de droit commun⁵.

¹ P. Bourdieu, « La jeunesse n'est qu'un mot », in *Questions de sociologie*, Editions de minuit, 1984.

² D. Charvet (dir), *Jeunesse : le devoir d'avenir*, Rapport du Commissariat général du plan, 2001.

³ J.-B. de Foucauld et N. Roth, *Pour une autonomie responsable et solidaire*, Rapport au Premier ministre de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, 2002.

⁴ T. Chevalier, *L'État-providence et les jeunes*, L'Harmattan, Paris, 2012.

⁵ P. Loncle et V. Muniglia, « Les catégorisations de la jeunesse en Europe au regard de l'action publique », *Politiques sociales et familiales*, n°102, décembre 2010.

Un relatif accord existe cependant aujourd'hui pour présenter la période allant de la fin de l'adolescence à l'âge adulte comme marquée par une série d'étapes, de parcours et de transitions entre la dépendance et l'autonomie. Ces transitions ont eu tendance à se prolonger, entre le milieu de l'adolescence et le début de la trentaine. Elles se traduisent par des moments souvent dissociés entre la fin des études, l'accès à un emploi stable, l'accès à un logement autonome, l'indépendance financière, la mise en couple et enfin la naissance éventuelle d'un premier enfant, qui intervient désormais en moyenne à 28 ans pour les femmes. Elles peuvent d'ailleurs être « non linéaires », avec des allers retours entre différentes situations, qu'elles soient professionnelles, résidentielles ou familiales⁶.

Les aspirations et les trajectoires des « jeunes » seraient alors confrontées à deux phénomènes contradictoires : d'un côté, le relâchement des contraintes liées au cadre familial et l'individualisation des rapports sociaux favoriseraient des aspirations précoces à l'autonomie ; d'un autre côté, les difficultés liées au fonctionnement des marchés du travail et du logement, et le primat donné par les politiques publiques au cadre familial pour le soutien aux jeunes adultes rendraient leur indépendance économique plus tardive, et pour certains d'entre eux plus problématique.

Cette tension a conduit certains sociologues, comme François de Singly⁷, à en faire une pierre angulaire de l'analyse de la position des jeunes dans la société, en s'axant sur la dissociation entre, d'une part, le départ du foyer parental (autonomie résidentielle) et, d'autre part l'obtention de l'indépendance grâce à des ressources économiques propres. Ces définitions dissociées de l'autonomie et de l'indépendance ne sont toutefois pas unanimement partagées – un sociologue comme Olivier Galland définit par exemple l'autonomie comme l'aboutissement d'un processus de construction personnelle, dont l'obtention d'un emploi et de ressources propres est l'un des éléments⁸-, et sont difficiles à distinguer dans les milieux où le départ du foyer familial ne peut être envisagé sans accès à l'indépendance financière.

Les réflexions publiques ont plutôt tendance à faire un usage assez peu différencié de ces deux termes : le Livre vert sur la jeunesse de 2009 met par exemple en avant le développement de l'autonomie à travers « l'indépendance financière et résidentielle », jointe à la « responsabilité dans la société »⁹. Les revendications des organisations représentant les jeunes sur la mise en place d'une éventuelle dotation ou allocation « d'autonomie », que certains chercheurs voient comme emblématique de la prise en compte des jeunes par les politiques publiques¹⁰, se centrent également sur les ressources personnelles qui pourraient être attribuées aux jeunes dans le but de favoriser leur indépendance économique, et donc leur émancipation, vis-à-vis de leur famille.

Les politiques d'autonomie des jeunes dans les différents pays européens

« Que ce soit au cours de l'enfance, de la jeunesse ou de la vieillesse, la place accordée à la notion d'indépendance individuelle varie profondément au sein des politiques publiques européennes. S'y lisent autant de représentations des rapports sociaux entre les âges, et de modes de définition de l'autonomie tout au long des parcours de vie. En particulier, la façon dont les politiques publiques interviennent auprès des jeunes adultes laisse apparaître de profonds clivages du point de vue des rôles respectifs accordés à la famille et à l'État dans la gestion de cette période de dépendance potentielle. En posant différents seuils d'âge et de statut comme conditions d'accès aux aides publiques, ces politiques définissent les moments à partir desquels il est "normal" – ou possible – pour un jeune individu d'acquérir son indépendance financière. Ces modes d'intervention, en interrelation avec d'autres facteurs économiques, sociaux et culturels, laissent une empreinte profonde sur les expériences et les trajectoires du "devenir adulte"... »

⁶ O. Galland, *Sociologie de la Jeunesse*, Armand Colin, 2011 (5e édition).

⁷ F. de Singly, « Penser autrement la jeunesse », *Lien social et politiques-RIAC*, n°43, printemps 2000.

⁸ O. Galland, *Sociologie...* *ibid.*

⁹ Commission sur la politique de la jeunesse, *Livre vert*, juillet 2009.

¹⁰ T. Chevalier, *ibid.*

« ... Les caractéristiques de l'intervention étatique constituent un des éléments les plus spontanément avancés dans l'explication de ces contrastes : elles définissent en effet différentes logiques de "défamilialisation" des jeunes majeurs en formation ou en recherche d'emploi, qui rendent plus ou moins possible un départ du foyer parental indépendamment des ressources familiales. Une bourse pour tous au Danemark, des prêts individuels au Royaume-Uni, un système d'allocations familiales couplé à une aide au logement en France, une absence d'intervention spécifique en Espagne : à la question de la prise en charge des étudiants du supérieur, ces sociétés répondent de façon très contrastée, en fonction principalement des philosophies respectivement social-démocrates, libérales, conservatrices ou familialistes qui sous-tendent leurs politiques publiques... »

« ...Ces mêmes logiques de "défamilialisation" se retrouvent dans le dégradé des âges minimums d'octroi de l'assistance, pour les primo-demandeurs d'emploi ou les jeunes chômeurs en fin de droit. Le Danemark et le Royaume-Uni, par un accès au revenu minimum ouvert à partir de 18 ans (6) – et dès 16 ans sous certaines conditions –, consacrent la légitimité d'une indépendance au moins partielle dès l'âge de la majorité sociale, tandis que la France rejoint l'Espagne pour marquer la prévalence, jusqu'à l'âge de 25 ans, de la solidarité familiale sur la solidarité publique dans la prise en charge des jeunes adultes non étudiants et non salariés... »

« ...Des politiques publiques aux cultures familiales : à l'issue de cette analyse, il apparaît qu'aujourd'hui, en...Europe occidentale, l'accès à l'indépendance individuelle est non seulement une affaire de ressources – étatiques et salariées –, mais également de normes culturelles. Bien entendu, l'existence de politiques différenciées envers les jeunes adultes, ainsi que de conditions plus ou moins aisées d'accès à l'emploi et au logement, rend complètement compte des contrastes dans la survenue de la prise d'indépendance, du nord au sud de l'Europe. Ce premier niveau d'analyse est le plus fréquemment mobilisé pour interpréter les différents modes de vie familiaux des jeunes adultes, faisant des spécificités nationales observées sur les trajectoires une simple conséquence des caractéristiques institutionnelles du système éducatif, du marché du travail et des politiques publiques. Toutefois, les clivages actuels dans les chemins vers l'indépendance ne se réduisent pas à des facteurs d'ordre financier, et répondent également à des héritages culturels et religieux. La carte européenne est sur ce point frappante : la précocité du départ et de la mise en couple oppose nettement les pays de matrice protestante à ceux de matrice catholique, y compris l'Irlande, et rester chez ses parents tout en étant salarié, en attente de la mise en couple, est un comportement spécifique à ces derniers... »...

Source : « L'autonomie des jeunes adultes, une affaire d'Etat ? Des politiques publiques aux cultures familiales en Europe », Cécile Van de Velde, CNAF/Informations sociale, 2008/1 - n° 145, 112/121

1.2 Des approches statistiques qui mettent en exergue le rôle des parcours scolaires et des niveaux de diplôme

Cette prolongation et cette diversification des transitions vers « l'autonomie » justifient une approche d'ensemble de la classe d'âge des 16 à 29 ans, soit environ 10,8 millions de jeunes en France métropolitaine, même si les plus de 25 ans se différencient à maints égards des plus jeunes. Elles ne sont toutefois pas le signe d'un affaiblissement, mais au contraire l'une des manifestations du jeu des déterminismes économiques et sociaux, avec des différences marquées, et même un accroissement récent des écarts entre les jeunes selon leur sexe, leur milieu social et leur niveau de diplôme, et ce tant en matière de trajectoire résidentielle que d'insertion professionnelle.

Les approches statistiques attribuent en particulier au niveau d'études un rôle clé pour expliquer cette hétérogénéité des situations et des parcours, comme le montrent les résultats des exploitations statistiques réalisées au bénéfice de la mission et présentées dans les annexes 1 et 2 du rapport.

Les approches statistiques de la jeunesse : l'importance du niveau d'études pour éclairer l'hétérogénéité des situations et des parcours

Le caractère flou et souvent fluctuant des transitions rend leur appréhension parfois difficile à partir des sources statistiques usuelles, qu'il s'agisse des données d'enquêtes ou de celles issues des sources administratives (Caf) et fiscales. Les statisticiens s'accordant désormais sur l'intérêt d'une approche de l'ensemble de la tranche d'âge des 16-29 ans, les situations des jeunes peuvent être décrites, notamment pour ce qui est de leurs positions vis-à-vis du marché du travail, par l'Enquête Emploi dans le champ des ménages ordinaires (c'est-à-dire hors logements collectifs) et approfondies, en ce qui concerne leurs modes de résidence, par les données issues du recensement. Les enquêtes Générations du Céreq permettent quant à elles de retracer la diversité des parcours individuels (professionnels et résidentiels) en début de carrière, pour l'ensemble d'une génération sortant une année donnée du système scolaire, de trois à dix ans après cette sortie. La lacune principale porte toutefois sur les ressources financières des jeunes, qu'ils cohabitent encore ou non avec leurs parents : très difficiles à appréhender, elles sont en passe de faire l'objet, et pour les seuls 18-24 ans, d'une enquête spécifique de la Drees.

Les apports des exploitations réalisées à la demande de la mission sont présentés dans les annexes 1 et 2 du rapport. Elles se concentrent sur la France métropolitaine et s'attachent, lorsque cela est possible, à comparer la situation actuelle à celle de 2008, pour prendre la mesure des effets de la crise. Elles distinguent, outre le sexe, quatre catégories d'âge, qui correspondent aux seuils les plus fréquemment retenus par les politiques publiques et les dispositifs de protection sociale (à savoir les 16-17 ans, les 18-20 ans, les 21-24 ans et les 25-29 ans). Seuls quelques éléments en sont repris ici, illustrant notamment le rôle déterminant du niveau d'études pour expliquer la diversité des situations et des trajectoires des jeunes.

Il faut à cet égard noter, à des fins de cadrage global, que les 10,3 millions de jeunes de 16 à 29 ans vivant en ménage ordinaire en France métropolitaine sont dans des situations très diverses du point de vue de leur parcours scolaire. Les moins de 20 ans sont en majorité en cours d'études initiales : ils sont 93 % dans ce cas à 16-17 ans et plus des deux tiers entre 18 et 20 ans, mais cette proportion tombe à un tiers entre 21 et 24 ans, et à moins de 5 % entre 25 et 29 ans, les taux de scolarisation des filles étant dans tous les cas supérieurs à ceux des garçons. Cette durée de scolarisation a connu une hausse de près de deux ans du milieu des années 1980 au milieu des années 1990. Elle s'est ensuite infléchie jusqu'à la fin des années 2000, puis est repartie à la hausse depuis 2009, tirée en majeure partie par les filières de l'enseignement supérieur¹¹.

Niveau de diplôme atteint à la fin des études initiales et durée des études étant liés, le niveau de diplôme moyen des jeunes ayant terminé leurs études s'accroît avec l'âge. En 2013, neuf jeunes sur dix âgés de 16-17 ans ayant terminé leurs études sont sans diplôme, ayant au mieux le brevet des collèges. A l'opposé, entre 25 et 29 ans, 43 % sont diplômés du supérieur et 23 % détenteurs du seul baccalauréat. La meilleure réussite scolaire des jeunes filles se traduit par un niveau de diplôme à la sortie des études en moyenne plus élevé à partir de 18 ans.

Ces niveaux de formation se sont globalement élevés de manière spectaculaire depuis une vingtaine d'années du fait de la massification de l'accès à l'enseignement supérieur : près de 43 % des jeunes adultes de 25 à 29 ans sont désormais diplômés du supérieur, contre moins du quart en 1992 ; les études secondaires de la voie professionnelle sont aussi plus souvent poursuivies jusqu'au baccalauréat. Néanmoins, 15,5 % des jeunes âgés de 25 à 29 ans (et 22 % des jeunes hommes) n'ont obtenu aucun diplôme du second cycle, tandis qu'environ 10 % des élèves sont sortis du secondaire en 2011 avant l'année terminale, part en augmentation depuis 2009.

Comme le notait le Centre d'analyse stratégique en 2011¹², l'effet de cette montée en qualification des jeunes est pour partie paradoxal, dans la mesure où elle participe du renforcement de l'avantage relatif des mieux formés : le rôle du diplôme devient de plus en plus protecteur mais aussi discriminant, ce qui contribue à « creuser le fossé » entre les plus et les moins diplômés, qui se heurtent à des difficultés croissantes au fil des générations.

¹¹ Insee, *Formations et emploi*, Collection Insee Références, édition 2013.

¹² J.-L. Dayan et M. Harfi, « Emploi et chômage des jeunes : un regard comparatif et rétrospectif », *La note d'analyse du CAS*, n°224, mai 2011.

1.3 Les trajectoires résidentielles et familiales des jeunes adultes : au-delà de l'allongement des transitions, des différences marquées selon le sexe, le niveau de diplôme et la situation d'emploi

Entre 16 et 29 ans, les jeunes quittent progressivement le domicile familial, pour vivre seuls ou fonder eux-mêmes une famille, mais cette décohabitation s'effectue de façon plus tardive pour les hommes que pour les femmes. Ce résultat ressort fortement de la description, à partir de l'enquête Emploi de 2013, de la position des 10,3 millions de jeunes de moins de 30 ans résidant en ménages ordinaires et en France métropolitaine, et détaillée dans l'annexe 2.

Ainsi, alors qu'à 16-17 ans presque tous les jeunes habitent encore avec leurs parents, ils ne sont plus qu'un sur deux entre 21 et 24 ans, puis 15 % entre 25 et 29 ans. À l'inverse, entre 18 et 20 ans, seuls 17 % des jeunes habitent seul, en couple sans enfant ou avec d'autres personnes sans être en couple, tandis qu'entre 25 et 29 ans au contraire, près d'un jeune sur deux vit seul ou en couple sans enfant, et 32 % ont des enfants, dont 3 % de parents isolés (tableau 1).

Tableau 1 : Répartition des jeunes selon la position dans le ménage en 2013 - en %

	hommes						femmes						ensemble					
	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus
Population totale (milliers)	753	1 109	1 425	1 825	5 112	23 804	731	1 109	1 439	1 910	5 189	26 028	1 484	2 218	2 864	3 735	10 301	49 831
Position dans le ménage (%)																		
chez ses parents	97	85	59	20,8	56,6	14,1	96	81	44	9,9	46,6	10,1	97	83	51	15,2	51,6	12,0
seul	0	7	16	23,0	14,1	17,7	0	8	14	15,7	11,5	21,5	0	7	15	19,3	12,8	19,7
couple sans enfants	0	3	16	28,9	15,4	31,0	0	6	24	29,9	18,9	27,9	0	4	20	29,4	17,2	29,4
parent isolé	0	0	0	0,5	0,2	1,9	0	1	3	6,1	3,2	7,7	0	0	2	3,4	1,7	4,9
couple avec enfants	0	0	4	22,2	9,1	32,8	0	1	9	34,6	15,5	30,1	0	1	7	28,5	12,3	31,4
autre situation	3	5	5	4,6	4,5	2,5	3	4	6	3,9	4,4	2,6	3	5	5	4,2	4,4	2,6

Source : Enquête Emploi 2013, exploitation Dares, champ France métropolitaine.

1.3.1 Une décohabitation plus précoce des jeunes femmes

Les jeunes femmes de 16 à 29 ans habitent nettement moins souvent chez leurs parents ou seules sans enfant que les hommes ; elles sont par contre plus souvent en couple avec ou sans enfant, mais aussi parent isolé car, en cas de séparation, la garde des enfants est très majoritairement confiée à la mère.

Ces constats sont étayés par les données du recensement, d'après lequel c'était en 2010-2011 à 21 ans que la majorité des jeunes n'habitaient plus chez leurs parents. À cet âge, 16 % vivent en couple, 18 % seuls, 10 % avec d'autres personnes et 5 % « hors ménages ordinaires », c'est-à-dire principalement dans des résidences collectives. La part des jeunes vivant en couple augmente ensuite régulièrement, pour avoisiner 45 % à 25 ans et 60 % à 28 ans, âge auquel les couples avec enfants deviennent majoritaires.

La précocité de la décohabitation des filles est largement confirmée : à 21 ans, seules 42,5 % d'entre elles habitent encore chez leurs parents et près de 8 % ont déjà des enfants, contre respectivement 56,4 % et moins de 2 % des garçons. Ceux-ci sont, par contre, à 27 ans, encore près d'un cinquième à demeurer dans leur famille contre seulement 9 % des jeunes femmes.

On peut en outre noter qu'un quart des jeunes qui habitent chez leurs parents à 16-17 ans appartiennent à des familles monoparentales. Cette proportion croît encore au-delà de cet âge parmi ceux qui restent dans leur famille.

1.3.2 Un rôle clé du niveau de diplôme et de la situation d'emploi dans l'accès à l'autonomie résidentielle

Outre l'âge et le sexe, auxquels sont associés les phénomènes de mise en couple, ce sont le diplôme et la situation sur le marché du travail, eux-mêmes largement corrélés, qui expliquent la plus ou moins grande facilité qu'ont les jeunes à quitter le domicile parental et à accéder à l'autonomie résidentielle. Une fraction d'entre eux y parvient toutefois dès le stade des études initiales, souvent en cumulant pendant leurs études un travail et des aides régulières de leur famille, sachant que les étudiants « décohabitants » sont plus souvent issus de milieux aisés¹³.

Les données du recensement de 2011 montrent par exemple que, parmi les jeunes âgés de 25 à 29 ans, 19 % de ceux qui poursuivent encore des études continuent à habiter chez leurs parents. C'est aussi le cas de 18 % de ceux sortis de l'enseignement scolaire sans diplôme, alors que seuls 13 % des diplômés de l'enseignement supérieur n'ont pas décohabité.

Une étude réalisée par la Drees, l'Insee et le Crest confirme que les moins diplômés, bien qu'ils terminent leur formation initiale plus tôt, acquièrent plus tardivement leur indépendance résidentielle, notamment s'il s'agit de jeunes hommes, ou de jeunes d'origine étrangère. Ces difficultés à décohabiter sont en outre spécifiquement liées aux situations de chômage ou de précarité de l'emploi, qui renforcent « toutes choses égales d'ailleurs » l'impact de l'âge et du diplôme. S'y ajoutent d'autres phénomènes, comme la localisation et la qualité du logement parental (espace disponible, statut d'occupation), ou la composition de la famille (taille de la fratrie, présence de beaux-parents...) ¹⁴.

Les relations entre la situation résidentielle des jeunes et leur insertion sur le marché du travail ressortent enfin fortement de l'enquête Génération du Céreq, menée auprès des jeunes sortis depuis 2010 de formation initiale. Les situations de chômage sont ainsi plus fréquemment associées au maintien au domicile parental trois ans après la fin des études. Plus le temps qu'ils ont passé en emploi a été important, plus les jeunes ont pu acquérir leur autonomie résidentielle, que ce soit pour vivre seul, se mettre en couple ou fonder une famille. L'acquisition de l'indépendance résidentielle reste donc fortement liée aux trajectoires d'insertion professionnelle et, au-delà du seul accès à l'emploi, au statut de l'emploi occupé, qui semble particulièrement important pour l'installation en couple (tableau 2).

¹³ B. Lhommeau, « Quand les jeunes n'habitent pas chez leurs parents : revenus et niveau de vie », *Études et résultats*, n°867, février 2014 et J. Solard et R. Coppoletta, « La décohabitation, privilège des jeunes qui réussissent ? », *Économie et statistique*, n°469-470, 2014.

¹⁴ A. Laffèrère, « Quitter le nid : entre forces centripètes et centrifuges », *Économie et statistique*, n°381-382, 2005.

Tableau 2 : Situation résidentielle des jeunes sortis de formation initiale en 2010 et type d'emploi occupé - en %

Situation en avril 2013	Chez les parents	Vit seul	En couple sans enfant	Parent isolé	En couple avec enfant	Ensemble
Indépendant	3	5	5	2	5	4
Emploi à durée indéterminée	25	49	56	25	46	40
Emploi à durée déterminée	13	17	15	6	13	15
Alternance	6	4	2	2	1	4
Intérim	6	3	4	4	2	5
Contrat aidé	2	1	1	3	1	2
Chômage	27	10	10	33	17	18
Formation - reprise d'études	12	10	5	7	2	9
Inactivité	4	2	1	19	12	4
Ensemble	100	100	100	100	100	100

Source : Céreq, champ : Jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010.

Les circonstances économiques liées à la crise de 2008-2009 ont à cet égard pesé sur la décohabitation des jeunes adultes : entre 2007 et 2010, le taux de décohabitation s'est ainsi réduit de 4 points pour les jeunes sortis depuis trois ans de formation initiale¹⁵.

Ces résultats montrent donc que les trajectoires d'insertion professionnelle et d'autonomie résidentielle restent de fait très liées, même si certains jeunes, issus en moyenne de milieux plus favorisés, peuvent quitter le domicile familial au cours de leurs études ou en période d'insertion en bénéficiant d'aides de leurs proches, et alors même que leur niveau de vie déclaré peut paradoxalement apparaître moins élevé que celui des jeunes contraints à demeurer sous le toit parental.

1.4 Des trajectoires d'insertion professionnelle devenues de plus en plus heurtées et polarisées suite à la crise

L'accès à la couverture des risques sociaux dépend, pour une part notable, des situations et des trajectoires sur le marché du travail. Or, c'est de ce point de vue que la situation des jeunes adultes se distingue le plus de celle du reste des actifs, et a le plus évolué depuis le milieu des années 1980 : extension du « chômage d'insertion », développement des emplois aidés et des situations intermédiaires entre formation et activité, diversification des statuts d'emploi, accroissement des embauches et du *turn-over* sur les emplois à durée déterminée, allongement de la période conduisant à l'obtention d'un emploi stable... Ces tendances, qui valent pour l'ensemble des jeunes, se sont accompagnées d'une polarisation croissante de leurs trajectoires en fonction du parcours scolaire et du diplôme, eux-mêmes largement corrélés au milieu social d'origine, et sont sujettes à d'importantes fluctuations conjoncturelles que la crise économique de 2008-2009 a mises en évidence.

Les causes des difficultés que rencontrent les jeunes sur le marché du travail sont plurielles, et donnent lieu à d'importants débats entre les économistes, marqués par une absence de consensus. Parmi les explications les plus souvent évoquées, figurent les politiques macro-économiques d'ensemble, au niveau français ou européen, et leur capacité limitée de réaction contra-cyclique, le coût du travail des jeunes les moins qualifiés, l'inadaptation du système de formation initiale et l'absence de « deuxième chance » donnée aux jeunes pas ou peu diplômés, et, enfin, le dualisme ou, plus largement, la « segmentation » du marché du travail, qui préserverait les salariés les plus anciens et ferait peser l'essentiel des ajustements sur les nouveaux entrants, cantonnant les jeunes à une sphère d'emplois instables.

¹⁵ M. Portela et F. Dezenaire, « Quitter le foyer familial : les jeunes adultes confrontés à la crise économique », *Études et résultats*, n°887, juillet 2014.

La mission, dont le thème de travail portait sur la couverture sociale des jeunes, ne s'est pas penchée sur ces différentes explications. Elle a toutefois souhaité, en préalable à l'analyse des mécanismes d'acquisition des droits sociaux, prendre la mesure des phénomènes observés concernant la situation et l'insertion des jeunes sur le marché du travail. Ceux-ci sont présentés de façon détaillée dans l'annexe 1, à partir des contributions transmises à la mission par les administrations et organismes statistiques impliqués dans l'observation du marché du travail, et en s'appuyant en particulier sur l'enquête Emploi de l'Insee, les enquêtes Générations du Céreq, et les sources administratives relatives aux embauches, aux demandes d'emploi, aux contrats aidés et aux stages ; seuls les principaux éléments en sont repris ici.

1.4.1 Depuis 2008, un repli de l'activité et de l'emploi des jeunes et un chômage juvénile à un niveau historiquement élevé

Entre 2008 et 2013, les taux d'activité juvéniles qui, compte tenu de leurs liens avec les parcours d'études, progressent fortement avec l'âge, ont légèrement baissé, tandis que les taux d'emploi (nombre d'actifs occupés rapporté à la population en âge de travailler) ont aussi reculé avec la hausse du chômage, passant de 58,4 à 57,7 % pour l'ensemble des 16-29 ans. Ces taux d'emploi, qui sont respectivement de 7 % pour les 16-17 ans, 22 % pour les 18-21 ans, 51 % pour les 21-24 ans et 75 % pour les 25-29 ans, ont surtout diminué pour les jeunes de 21 à 24 ans. La part des jeunes au chômage atteint désormais 10,6 % pour l'ensemble de la classe d'âge (cf. *infra*).

Les jeunes femmes sont en outre moins souvent actives que les jeunes hommes, avec un écart de 9 à 10 points entre 18 et 29 ans. Elles sont moins concernées par l'apprentissage, effectuent des études en moyenne plus longues. Elles sont aussi par la suite plus souvent inactives pour s'occuper d'enfants en bas âge (tableau 3).

Tableau 3 : Proportion d'actifs, d'actifs occupés et de chômeurs en 2008 et 2013

	hommes						femmes						ensemble					
	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus
Population totale 2012 (milliers)																		
2008	785	1 162	1 441	1 870	5 259	23 260	714	1 181	1 476	1 945	5 316	25 515	1 500	2 344	2 917	3 815	10 575	48 774
2013	753	1 109	1 427	1 828	5 118	23 822	731	1 110	1 441	1 911	5 193	26 047	1 484	2 219	2 868	3 739	10 310	49 869
Taux d'activité (%)																		
2008	14	38	71	93,2	63,1	63,1	6	28	62	80,5	53,7	51,8	10	33	66	86,7	58,4	57,2
2013	12	37	69	91,9	62,0	62,5	7	28	60	81,3	53,6	52,5	9	32	65	86,5	57,7	57,3
- dont taux d'emploi																		
2008	12	29	59	85,3	54,7	58,8	5	20	53	72,9	46,6	47,9	8	25	56	79,0	50,6	53,1
2013	9	25	55	79,0	50,4	56,3	5	19	48	70,4	43,8	47,4	7	22	51	74,6	47,1	51,6
- dont part de chômage																		
2008	2	9	12	7,9	8,4	4,2	1	8	9	7,6	7,2	3,9	2	9	10	7,7	7,8	4,0
2013	3	12	14	12,9	11,5	6,2	2	9	13	11	9,8	5,1	2	10	13	11,9	10,6	5,6

Source : Enquête Emploi 2013, exploitation Dares, champ : France métropolitaine.

La formation initiale n'est cependant pas toujours associée à des situations d'inactivité, dans la mesure où un certain nombre de jeunes en formation travaillent, notamment les apprentis, mais aussi certains étudiants¹⁶. La proportion de jeunes qui travaillent en cours d'études s'accroît avec l'âge : elle est, en 2013, d'environ un quart entre 21 et 24 ans, et de près de la moitié entre 25 et 29 ans.

¹⁶ Selon les concepts du Bureau International du Travail, est classé en emploi tout jeune ayant effectué au moins une heure de travail rémunéré au cours d'une semaine de référence proche de la date d'enquête.

1.4.2 Le chômage des jeunes : d'un chômage d'insertion à des formes de chômage intermittent ou prolongé

1.4.2.1 Les jeunes hommes et les 21-24 ans particulièrement touchés par la crise

Compte tenu du nombre élevé de ceux qui poursuivent leurs études, le taux de chômage n'est pas forcément le concept le plus pertinent pour apprécier la situation des jeunes de 16 à 29 ans, et la proportion de jeunes au chômage évoquée plus haut apparaît, notamment en comparaison internationale, comme un indicateur plus approprié¹⁷. Les deux indicateurs atteignent toutefois, en moyenne 2013, des niveaux historiquement très élevés, avec respectivement 18,4 et 10,6 % en France métropolitaine, contre 13,3 et 7,8 % en 2008. La proportion de jeunes au chômage atteint un sommet entre 21 et 24 ans (13,5 %), et décroît ensuite nettement, tandis que les taux de chômage sont logiquement plus hauts chez les plus jeunes, peu nombreux à déjà être sur le marché du travail.

Les jeunes ont été, plus que dans les épisodes précédents de dégradation conjoncturelle, particulièrement frappés par la crise économique entre la mi-2008 et la fin 2009. Orienté à la baisse entre la fin 2009 et la mi-2011, leur chômage est ensuite reparti à la hausse, avant de s'infléchir de nouveau à la baisse en 2013. Cette évolution est allée de pair avec une dégradation relative de la situation des jeunes hommes, qui sont désormais plus touchés par le chômage que les jeunes femmes, avec un écart qui devient flagrant après l'âge de 25 ans.

Néanmoins, la part des jeunes concernés par le chômage de longue durée reste toujours, et de façon constante, inférieure à celle observée au-delà de 30 ans : ils retrouvent plus facilement un emploi d'une année sur l'autre que leurs aînés, même si 30 % des chômeurs de moins de 30 ans déclarent désormais l'être depuis plus d'un an.

1.4.2.2 Un chômage massif pour les non diplômés et des écarts qui s'accroissent à leur détriment

D'après l'enquête Génération du Céreq, au cours de la première année suivant la fin de leur formation initiale, les non diplômés sortis en 2010 du système scolaire étaient 42 % à connaître le chômage, contre 33 % pour les titulaires d'un CAP-BEP, et 15 à 18 % pour les bacheliers et les diplômés de l'enseignement supérieur. Au printemps 2013, les situations se sont en outre cristallisées : la part des chômeurs atteint toujours 38 % chez les non diplômés, alors qu'elle est de 15 % chez les titulaires du baccalauréat, et est tombée à 9 % pour les diplômés du supérieur.

La situation de la « génération 2010 » s'est par ailleurs dégradée par rapport à celle des jeunes sortis de formation en 2004. Cette détérioration s'observe pour tous les niveaux de diplôme, mais elle est particulièrement sensible pour les hommes non diplômés, ainsi que pour les titulaires de CAP-BEP, dont le chômage à trois ans est devenu équivalent à celui observé pour les non diplômés six ans plus tôt¹⁸.

¹⁷ C. Minni et P. Pommier, « Emploi et chômage des 15-29 ans en 2012 », *Dares Analyses*, n°73, novembre 2013.

¹⁸ C. Barret, F. Ryk, N. Volle, « Face à la crise, le fossé se creuse entre niveaux de diplôme », *Bref du Céreq*, n°319, mars 2014.

1.4.2.3 Les demandeurs d'emploi de moins de 30 ans : une provenance fréquente de fins de CDD ou de missions d'intérim, et une progression récente du chômage de longue durée

Les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et les chômeurs au sens du BIT ne se recouvrent pas complètement. Cet écart varie selon les âges : ainsi, parmi les jeunes, le nombre de chômeurs au sens du BIT est structurellement plus élevé que le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, alors qu'on observe l'inverse pour les plus âgés. A la fin 2013, avec 1,78 million de demandeurs d'emploi de moins de 30 ans inscrits à Pôle emploi toutes catégories confondues (A, B, C, D, E), les jeunes représentaient un peu moins d'un tiers de l'ensemble des demandeurs d'emploi. Parmi eux, 1,56 million étaient inscrits en catégorie A, B ou C et tenus d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi, et 1,09 million relevaient de la seule catégorie A, n'exerçant aucune activité.

Un peu moins de la moitié des inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi sont le fait des moins de 30 ans. Pour un jeune sur cinq environ, cette inscription fait suite à une fin d'études, tandis que plus de quatre sur dix s'inscrivent suite à une fin de contrat à durée déterminée (CDD) ou de mission d'intérim. La part des inscriptions suite à une fin d'études est très importante chez les plus jeunes. Pour les plus de 20 ans, ce sont les inscriptions suite à des fins de CDD ou de mission d'intérim qui sont les plus nombreuses, et qui induisent environ 25 % des entrées.

Les jeunes inscrits à Pôle emploi ont, lorsqu'ils ont moins de 25 ans, une ancienneté d'inscription plus courte que leurs aînés : les deux tiers sont inscrits depuis moins de six mois, contre à peine plus de la moitié pour les 25-29 ans. Néanmoins, si la proportion des chômeurs de longue durée demeure modeste chez les moins de 30 ans, elle progresse sensiblement entre 2008 et 2013. Elle s'établit ainsi, à la fin décembre 2013, à 18,5 % pour les moins de 25 ans (16 % pour les seuls inscrits en catégorie A) et à 29,5 % pour les 25-29 ans (26 % pour les inscrits en catégorie A), contre respectivement 12,4 % (10 % pour les catégories A) et 20,4 % (16 % pour les catégories A) en décembre 2008. L'extension du chômage de longue durée chez les jeunes est donc l'une des caractéristiques marquantes de la période récente.

1.4.3 Les jeunes et l'emploi : les premiers concernés par l'extension des statuts particuliers et par l'accélération de la rotation de la main d'œuvre

Les jeunes, surtout les moins qualifiés, sont les premiers concernés par le développement des formes particulières d'emploi observé depuis une trentaine d'années, et notamment par celui des emplois temporaires et des stages¹⁹.

1.4.3.1 Très peu de jeunes non salariés, malgré le développement de l'auto-entreprenariat

Les jeunes en emploi sont, plus souvent que le reste de la population, salariés du privé ou des entreprises publiques. Ainsi, moins de 5 % des jeunes de moins de 30 ans en emploi sont non salariés, contre 11 % de l'ensemble des actifs occupés.

¹⁹ Conseil d'orientation pour l'emploi, *L'évolution des formes d'emploi*, avril 2014.

Le non salariat a toutefois davantage progressé chez les jeunes au cours des dix dernières années, notamment depuis 2009 suite à la création du régime de l'auto-entrepreneur. D'après les données transmises par l'Acoss, on comptait ainsi, fin 2013, en France métropolitaine, 331 000 travailleurs indépendants âgés de moins de 30 ans (contre 181 000 en 2008), et en leur sein 193 000 auto-entrepreneurs, soit plus de 58 %. La part des jeunes de moins de 30 ans est plus élevée chez les auto-entrepreneurs (environ un cinquième) que parmi l'ensemble des indépendants qui se sont immatriculés depuis 2009, et on compte parmi ces jeunes auto-entrepreneurs environ 36 % de femmes.

1.4.3.2 Des statuts temporaires plus fréquents que pour le reste des actifs occupés, mais qui concernent surtout les moins de 25 ans

En 2012, près de 54 % des actifs occupés âgés de 16 à 29 ans détenaient un contrat à durée indéterminée (CDI) dans le secteur privé, tandis que seuls 9 % étaient titulaires ou contractuels à durée indéterminée dans la fonction publique. Près des deux tiers des jeunes en emploi occupent donc des emplois salariés sans limitation de durée (tableau 4). Cette part s'accroît logiquement avec l'âge : elle passe de 30 % pour les 18-20 ans à 56 % pour les 21-24 ans, puis à 74 % chez les 25-29 ans.

Parmi eux, plus de 9 % des jeunes en emplois stable sont à temps partiel. Cette proportion est plus forte chez les jeunes femmes (14 %), mais aussi aux âges les plus jeunes, ce qui laisse entrevoir l'existence d'un temps partiel « d'insertion », qui peut être, pour certains jeunes non qualifiés, du temps partiel « subi ».

La place prise par les emplois temporaires est, pour une large part, liée à l'apprentissage : 83 % des jeunes de 16-17 ans qui occupent un emploi sont apprentis, et c'est encore le cas de près de trois jeunes actifs occupés sur dix entre 18 et 20 ans.

Les emplois à durée déterminée hors apprentissage concernent néanmoins plus du quart des jeunes de 16 à 29 ans, contre moins de 11 % de l'ensemble des actifs occupés. Il s'agit pour 14 % de CDD du privé (dont 45 % d'une durée de moins de 6 mois) et pour 4 % d'intérim, mais aussi pour 7 % d'emplois temporaires dans la fonction publique, qui ont le plus souvent une durée de plus de six mois. C'est entre 18 et 20 ans que les intérimaires et les titulaires de contrats courts (moins de 6 mois) sont les plus nombreux (respectivement 7 et 17 % du total des emplois) tandis que, pour les 25-29 ans, les emplois à durée déterminée ont, dans plus de deux tiers des cas, une durée prévue de plus de 6 mois. Les emplois à durée déterminée apparaissent donc avant tout comme des statuts retardant avant 25 ans l'accès à un emploi stable.

Tableau 4 : Répartition des actifs occupés selon le statut d'emploi

	hommes						femmes						ensemble					
	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus	16-17	18-20	21-24	25-29	16-29	16 ans ou plus
Actifs occupés (en milliers)	62	276	796	1 469	2 603	13 492	32	218	699	1 341	2 290	12 294	94	494	1 495	2 810	4 893	25 786
Répartition (%)																		
non salariés	2	2	4	7	5,5	14,9	0	0	2	4	3,3	7,6	1	1	3	6	4,5	11,4
CDI privé																		
- temps plein	2	20	49	65	53,7	58,9	3	10	30	46	37,1	39,8	2	16	40	56	45,9	49,8
- temps partiel	1	8	5	3	4,0	3,0	6	19	15	11	12,6	18,0	3	12	10	7	8,0	10,1
titulaire et contractuel CDI public																		
- temps plein	0	1	3	7	5,2	11,8	0	1	7	14	10,3	16,4	0	1	5	10	7,6	14,0
- temps partiel	0	1	1	0	0,4	0,5	0	1	2	2	1,8	5,0	0	1	1	1	1,1	2,6
intérim	0	9	9	4	5,8	2,6	0	5	4	2	2,8	1,2	0	7	6	3	4,4	1,9
apprentis	86	34	9	1	8,9	1,7	75	23	8	1	6,2	1,2	83	29	9	1	7,6	1,5
autres CDD privé																		
- moins de 6 mois	4	11	7	4	5,7	2,3	7	19	9	5	7,7	3,0	5	14	8	4	6,6	2,6
- 6 mois ou plus	3	10	8	5	6,4	2,5	6	13	12	7	8,9	3,8	4	11	10	6	7,6	3,1
CDD public																		
- moins de 6 mois	1	2	1	0	0,8	0,3	1	5	3	1	2,4	1,0	1	3	2	1	1,5	0,6
- 6 mois ou plus	0	3	4	4	3,6	1,5	0	5	8	7	6,8	3,2	0	4	6	5	5,1	2,3

Source : Enquête Emploi 2012, exploitation Dares, champ : France métropolitaine.

Cette part des statuts temporaires dans l'emploi salarié des moins de 25 ans s'est considérablement accrue au cours des trente dernières années : en 1982, plus de 80 % des jeunes salariés du secteur concurrentiel étaient ainsi en CDI. Les emplois temporaires sont donc devenus une modalité d'activité très répandue pour l'ensemble des jeunes en phase d'insertion : les plus diplômés n'y font qu'un passage assez court, mais ceux qui n'ont pas de diplôme de l'enseignement supérieur ont plus de difficultés à accéder au CDI.

1.4.3.3 Une accélération de la rotation de la main d'œuvre à laquelle participent fortement les contrats courts occupés par les jeunes

Le développement des emplois temporaires, dont la part dans l'emploi total reste limitée à un instant donné, s'inscrit dans une perspective d'intensification des flux sur le marché du travail et d'accélération de la rotation de la main d'œuvre, dont les jeunes sont les premiers à ressentir les effets.

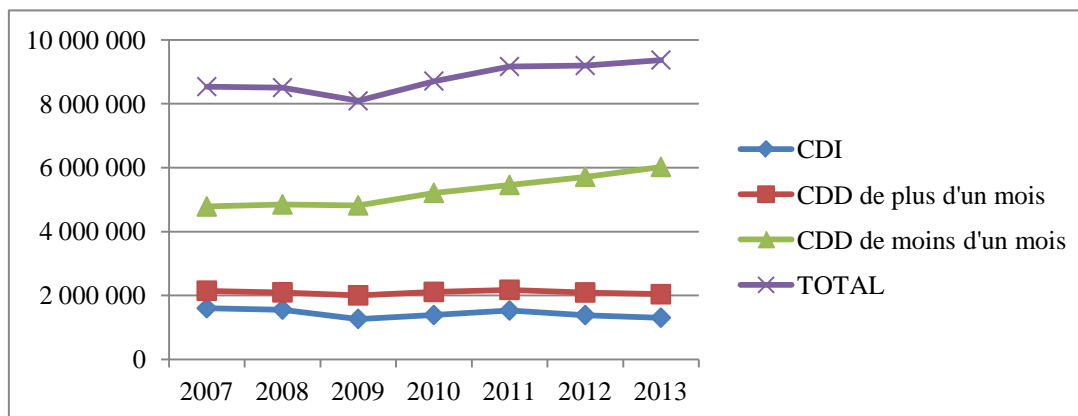
Ainsi, de façon globale, plus de 90 % des embauches réalisées dans le secteur concurrentiel étaient, à la fin 2012, effectuées dans le cadre de CDD ou de missions d'intérim. Cette proportion, qui fluctue fortement avec la conjoncture, a augmenté de façon très nette depuis le début des années 2000, en raison de la progression des contrats et des missions de très courte durée²⁰. Cela conduit à une augmentation des rotations dans l'emploi, principalement due à l'accroissement des roulements sur des emplois de plus en plus courts, et qui sont parfois occupés de façon récurrente par les mêmes salariés. Ces comportements concernent particulièrement certains secteurs ayant recours à des « CDD d'usage » (hôtels-café-restaurants, arts et spectacles, action culturelle et sportive, aide à domicile...)²¹.

²⁰ M. Barlet et C. Minni, *ibid.*

²¹ C. Picart, « Une rotation de la main d'œuvre presque quintuplée en 30 ans : plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage », in *Emploi et salaires*, Collection Insee Références, édition 2014.

D'après les données de l'Acoss portant sur les déclarations préalables à l'embauche (DPAE), seules 14 % des embauches hors intérim déclarées en France métropolitaine pour les 16-29 ans correspondent à des CDI en 2013, 22 % à des CDD de plus d'un mois et 64 % à des CDD de moins d'un mois, en forte progression depuis 2007. La part des embauches en CDI est de moins de 11 % pour les 18-20 ans qui sont, dans deux tiers des cas, recrutés dans le cadre de contrats de moins d'un mois (graphique 2). Les jeunes femmes sont par ailleurs systématiquement moins embauchées en CDI, et davantage sur des CDD courts.

Graphique 2 : Embauches de salariés de 16 à 29 ans déclarées de 2007 à 2013 selon le type et la durée du contrat – en nombre



Source : Acoss-Urssaf, DPAE.

En ce qui concerne l'intérim, parmi les 2,1 millions de personnes ayant effectué au moins une mission au cours de l'année 2013, 54,2 % avaient 29 ans ou moins ; 18,4 % avaient entre 25 et 29 ans ; 23,0 % entre 21 et 24 ans ; 12,5 % entre 18 et 20 ans et 0,2 % avaient 16 ou 17 ans. Le nombre de personnes effectuant des missions d'intérim varie fortement avec la conjoncture, mais les jeunes intérimaires de moins de 30 ans ont été davantage affectés par la crise que leurs aînés.

Néanmoins, il faut noter que l'ensemble du *turn-over* que les jeunes salariés connaissent n'est pas lié aux emplois à durée déterminée. En effet, la durée moyenne des CDI est aussi, par nature, beaucoup plus courte pour les jeunes de 16 à 29 ans que pour les salariés plus âgés. Ainsi, un quart des salariés de 25 à 29 ans dont le CDI a été rompu en 2013 était sous ce contrat depuis moins de 5 mois. S'agissant des 21-24 ans (respectivement les 18-20 ans), le quart détenait ce contrat depuis moins de 2 mois (respectivement 1 mois), et la moitié depuis moins de 8 mois (respectivement 3 mois). A ces âges, les ruptures de CDI ont donc souvent lieu au cours de la période d'essai dont la durée maximale varie de 4 à 8 mois selon la catégorie socioprofessionnelle.

1.4.3.4 Les emplois aidés et les stages : des dispositifs destinés à faciliter l'insertion, qui ont contribué à la segmentation des statuts

Les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle ont, par ailleurs, joué un rôle significatif dans la diversification des statuts des jeunes en insertion, depuis les différentes formules de stages, qui constituent une « zone intermédiaire » entre la formation et l'activité professionnelle, jusqu'aux emplois aidés, relevant soit des contrats en alternance, soit des autres emplois marchands, soit enfin de l'emploi non marchand.

Compte tenu du ciblage de ces dispositifs, leur importance est surtout massive entre 16 et 26 ans : les emplois aidés (y compris contrats en alternance) ont par exemple représenté, de façon permanente sur la période 2008-2012, le quart des emplois occupés par les jeunes de cette tranche d'âge, sachant que cette part était montée jusqu'aux environs de 30 % au début des années 2000²².

Les dispositifs regroupés de cette rubrique sont cependant très divers, tant par le type de public accueilli, que la durée, le contenu et les caractéristiques des activités ou des formations proposées ; comme cela sera montré plus loin, les droits sociaux associés à ces statuts sont aussi largement différents. Le nombre et les caractéristiques des bénéficiaires de ces dispositifs par tranche d'âge détaillée sont retracés par l'annexe 1, mais il est intéressant de noter en particulier :

- la multiplicité des formules de stages, qui vont des *cursus* initiaux aux formations financées par Pôle emploi, les OPCA, l'État ou les régions : en 2011-2012, 32 % des étudiants inscrits en formation initiale à l'université, dans les écoles d'ingénieurs ou en IUT ont ainsi suivi un stage, soit plus de 300 000 d'entre eux, tandis que la Dares a recensé, en 2012, plus de 337 000 entrées en formation de jeunes de 16 à 29 ans en recherche d'emploi ;
- l'inflexion à la baisse qu'ont connue l'apprentissage et les contrats de professionnalisation, qui ont compté respectivement 270 000 et 125 000 nouvelles entrées en 2013 ;
- la diminution intervenue, depuis 2010, au sein des contrats aidés des contrats uniques d'insertion (CUI) au profit des emplois d'avenir, dont la montée en charge a surtout concerné des bénéficiaires plus jeunes et moins qualifiés ;
- la forte proportion de diplômés parmi les 20 000 volontaires du service civique recrutés en 2013, dont 43 % ont un diplôme du supérieur et 32 % sont détenteurs du baccalauréat.

1.4.4 Les trajectoires d'insertion professionnelle des jeunes : une polarisation très marquée à court terme, puis une stabilisation à l'horizon de six ou sept ans

Cette description des différentes situations que peuvent connaître les jeunes en phase d'insertion doit être complétée, lorsque l'on s'intéresse à la constitution de leurs droits sociaux, par une vision « dynamique » de leurs trajectoires. Les principaux instruments d'observation en la matière sont les enquêtes Génération du Céreq sur les sortants de formation initiale en 2004 et 2010.

1.4.4.1 Les trajectoires des jeunes sortis de formation en 2010 : une polarisation très marquée en fonction du diplôme et de l'âge de sortie du système scolaire

En dépit du contexte conjoncturel défavorable, la majorité des jeunes continue d'accéder rapidement à l'emploi après leur sortie de formation : 62 % le font en moins de trois mois, et près de deux jeunes sur cinq passent plus de 90 % de leur temps en emploi au cours de leurs trois premières années de vie active²³. Ils s'insèrent alors, dans des conditions équivalentes à celles de la génération 2004, avec un primat des recrutements à durée déterminée lors des premières embauches, puis l'accès à un emploi stable pour six jeunes recrutés sur dix, au premier chef les plus diplômés.

Ils ont cependant fréquemment vécu des situations de chômage, 19 % des diplômés du supérieur long et 42 % des non diplômés étant passés par cette situation moins d'un an après leur sortie de formation.

²² C. Minni et P. Pommier, *ibid.*

²³ C. Barret, F. Ryk, N. Volle, *ibid.*

A l'horizon de trois ans, en janvier 2013, les situations se stabilisent pour les diplômés, mais restent difficiles ou instables pour les autres : 38 % des non diplômés sont toujours au chômage, mais c'est aussi le cas de 27 % des détenteurs d'un CAP ou d'un BEP, tandis que les bacheliers se partagent entre emploi à durée indéterminée et emplois temporaires ou aidés, et que les diplômés du supérieur ont, dans plus de six cas sur dix, obtenu un emploi stable.

Neuf types de trajectoires d'insertion ont à cet égard été identifiés par le Céreq pour affiner cette approche des premières années d'activité :

- l'accès immédiat et durable à l'emploi (45 % de la cohorte) ;
- l'accès rapide et durable à l'emploi (14 %) ;
- l'accès progressif à l'emploi précédé de chômage (7 %) ;
- l'accès progressif à l'emploi précédé d'inactivité ou de formation (4 %) ;
- la sortie de l'emploi vers le chômage (6 %) ;
- la sortie du marché du travail vers l'inactivité (2 %) ;
- le chômage durable ou récurrent (10 %) ;
- l'inactivité durable (3 %) ;
- la reprise d'études ou de formation (9 %).

À nouveau, le niveau de diplôme et l'âge de sortie du système de formation apparaissent déterminants pour expliquer le type de trajectoire suivi par les jeunes, avec une prépondérance très forte des diplômés du supérieur dans les trajectoires d'accès durable à l'emploi et une part significative des non diplômés cantonnés au chômage ou à l'inactivité durable (tableau 5).

Tableau 5 : Répartition des jeunes sortis de formation en 2010 dans les différents types de trajectoires selon le plus haut niveau de diplôme obtenu - en %

Plus haut diplôme	Trajectoires professionnelles					
	<i>Accès durable à l'emploi</i>	<i>Accès progressif à l'emploi</i>	<i>Sortie de l'emploi</i>	<i>Chômage ou inactivité durable</i>	<i>Formation ou reprise d'études</i>	<i>Ensemble</i>
Non Diplômé	24	15	8	40	13	100
CAP-BEP-MC	48	15	11	20	6	100
Baccalauréat	57	11	8	9	15	100
Bac+2/3	72	9	7	5	7	100
Supérieur long	78	8	6	4	4	100
Ensemble	57	11	8	14	10	100

Source : Céreq, champ : Jeunes de l'enquête 2013 « Génération 2010 » âgés de 16 à 29 ans en 2010.

1.4.4.2 A l'horizon de six ou sept ans, un rattrapage pour les jeunes entrés sur le marché du travail dans une conjoncture défavorable, mais une stabilisation professionnelle inachevée pour les non diplômés

Si l'on tente enfin d'envisager une perspective plus longue, une étude à partir de l'enquête Emploi montre que, si les périodes de mauvaise conjoncture pèsent de façon très marquée sur les conditions instantanées de l'insertion professionnelle des jeunes, elles n'ont qu'une répercussion limitée à plus long terme sur les conditions d'emploi et de salaires des générations entrées à ces moments défavorables sur le marché du travail, un « rattrapage » global s'observant dans un intervalle de 4 à 6 ans²⁴.

L'enquête Génération 2004 permet cependant de voir que, si les trajectoires des jeunes sont très largement stabilisées 7 ans après la fin de leurs études, ce n'est pas encore le cas de celles des jeunes non qualifiés : si 72 % des jeunes sortis de formation en 2004 étaient en décembre 2011 salariés en CDI ou indépendants, cette proportion n'était que de 45 % pour les non diplômés, dont environ un quart se retrouvait au chômage²⁵.

1.5 Des situations et des trajectoires qui posent des questions structurelles au système français de protection sociale

Ce prolongement, cette diversification et cette polarisation des trajectoires d'insertion professionnelles, familiales et résidentielles suscitent des questions eu égard aux caractéristiques structurelles du système français de protection sociale. Celui-ci repose en effet sur des couvertures historiquement construites en référence à l'exercice d'une activité professionnelle stable, complétées pour certains risques (famille, soutien au revenu) par des droits étendus à l'ensemble des citoyens, mais établis par référence à la situation familiale ; l'accès à certains droits sociaux est en outre spécifiquement soumis à des conditions d'âge.

1.5.1 Une construction fondée sur le primat du cadre professionnel pour l'acquisition des droits aux prestations de remplacement en espèces, mais aussi pour la couverture d'une partie des dépenses de santé

Le système conçu en 1945 pour assurer en France la couverture des risques sociaux s'inspire à titre principal des principes des assurances sociales « bismarckiennes » et, dans une moindre mesure, de ceux promus au Royaume Uni par le plan Beveridge de 1942, dans la mesure où il affichait l'objectif de couvrir dans le cadre d'un système unique l'ensemble des actifs et de leurs ayants-droits, dans un contexte socio-économique d'extension du salariat et de stabilité des conditions d'emploi²⁶. Les solutions institutionnelles retenues à partir de 1945 se sont toutefois plutôt inscrites dans la continuité des assurances sociales des années 1928-1930, et les compromis passés ont conservé à notre système de couverture un caractère différencié, voire fragmenté en fonction des statuts professionnels²⁷.

²⁴ M. Gaini, A. Leduc et A. Vicard, « Peut-on parler de « générations sacrifiées » ? Entrer sur le marché du travail dans une période de mauvaise conjoncture économique », *Économie et statistique*, n°462-463, 2013.

²⁵ Z. Mazari et I. Recotillet, « Génération 2004 : des débuts de trajectoire durablement marqués par la crise ? », *Bref du Céreq*, n°311, juin 2013 et B. Le Rhun, D. Martinelli, C. Minni et I. Recotillet, « Origine et insertion des jeunes sans diplôme » in *Formations et emploi*, édition 2013.

²⁶ C. Bec, *La Sécurité sociale, Une institution de la démocratie*, Paris, NRF, Éditions Gallimard, 2014.

²⁷ B. Palier, *Gouverner la Sécurité sociale. Les réformes du système de protection sociale depuis 1945*, 2^e éd., Paris, PUF, « Quadrige », 2005.

Les prestations en espèces des risques maladie, invalidité, maternité et vieillesse sont ainsi conçues dans une logique d'individualisation et de compensation des pertes de revenus, qui s'oppose à l'uniformité beveridgienne. À côté du régime général, ont en outre été maintenus ou créés un ensemble de régimes catégoriels directement liés au statut professionnel : maintien de l'autonomie des régimes spéciaux et du régime agricole ; création de régimes autonomes pour les travailleurs indépendants ; mise en place à partir de 1947 de régimes complémentaires de retraite, différenciés entre les cadres et les non-cadres. Le système de protection sociale issu de 1945 a donc choisi et conservé une stratification première en fonction des statuts professionnels.

Le processus de généralisation et d'harmonisation de la protection sociale intervenu depuis lors n'a par ailleurs pas remis en cause, sauf pour les prestations familiales devenues générales et universelles, et dans une moindre mesure pour la couverture de base des soins de santé, le primat de cette référence à l'affiliation professionnelle, non plus que la relative fragmentation du système, à la fois entre différents régimes de base, et entre ces régimes et des couvertures complémentaires, obligatoires ou facultatives²⁸. La création, par accord national interprofessionnel, d'un régime d'assurance chômage à gestion paritaire a, de son côté, été tardive. Elle s'est opérée en 1958 en dehors du cadre de la sécurité sociale²⁹. Elle a conduit à des règles et à une gestion spécifique du risque chômage, mettant en avant des références « assurantielles » dans l'accès et surtout la durée d'attribution des prestations.

A cet égard, comme l'a noté le Haut Conseil du financement de la protection sociale, le système français de protection sociale revêt aujourd'hui un caractère « hybride », avec d'un côté une tendance à l'extension de certains droits (prestations familiales, couverture santé de base) à l'ensemble des citoyens, et de l'autre la persistance de grands régimes assurant le remplacement des revenus d'activité sur une base essentiellement « contributive » (retraites, indemnités journalières maladie, maternité et invalidité, accidents du travail-maladies professionnelles, chômage)³⁰.

Des évolutions différenciées ont en outre caractérisé les différents risques sociaux, avec, à côté de la généralisation des prestations familiales (cf. *infra*) :

- dans le domaine de l'indemnisation du chômage, une instabilité au cours du temps des périmètres du régime d'assurance et des prestations non contributives ;
- dans le domaine des pensions de retraite, l'adjonction de « mécanismes de solidarité », financés de façon interne ou externe (*via* le Fonds de solidarité vieillesse) aux régimes de retraite ;
- dans le domaine de l'assurance maladie, à la fois une extension de la couverture de base à l'ensemble des résidents, l'introduction d'une couverture complémentaire publique sous conditions de ressources (la CMU-C) et l'accroissement du rôle joué par les couvertures complémentaires santé, dont une part majeure s'inscrit dans un cadre professionnel³¹ ; c'est d'ailleurs ce cadre que les partenaires sociaux et les pouvoirs publics ont souhaité, en 2013, voir primer pour assurer la généralisation de ces couvertures.

²⁸ M.-T. Join-Lambert, A. Bolot-Gittler, C. Daniel, D. Lenoir, D. Méda, *Politiques sociales*, 2^e éd., Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997.

²⁹ C. Daniel, C. Tuschzirez, *L'État face aux chômeurs*, Paris, Flammarion, 1999.

³⁰ Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale*, juin 2013.

³¹ Haut Conseil du financement de la protection sociale, *ibid.*

L'importance conservée par l'affiliation professionnelle fait que la protection sociale des jeunes est, comme on le verra plus loin, d'abord liée à leurs situations d'activité et d'emploi. Ils font cependant l'objet d'une prise en compte spécifique, d'une part à travers le statut « d'ayants droit » de leurs parents, eux-mêmes couverts en fonction de leur affiliation professionnelle, et d'autre part à travers l'extension progressive du régime général à des catégories de population « au statut professionnel incertain »³², notamment les chômeurs, les stagiaires et les étudiants. Le plus important est en ce qui les concerne l'extension aux étudiants par la loi du 23 septembre 1948 du régime applicable aux travailleurs salariés pour les prestations en nature maladie et maternité, le service de ces prestations ayant été confié d'abord à une mutuelle nationale, puis à d'autres mutuelles constituées sur une base régionale, l'ensemble de ces mutuelles proposant également à leurs affiliés des offres de garanties complémentaires³³. S'y ajoute le déploiement à partir du milieu des années 1970 (avec les « pactes nationaux pour l'emploi ») de dispositifs visant à favoriser l'embauche ou l'insertion professionnelle des jeunes au travers de statuts spécifiques, assortis d'une part de couvertures sociales plus ou moins complètes, et d'autre part d'allègements de cotisations sociales au profit des entreprises ou des organismes qui les accueillent³⁴.

1.5.2 L'universalisation des droits en matière de prestations familiales et de soutien aux revenus s'est faite par référence au cadre familial et avec des conditions d'âge

Si l'on se penche enfin sur les prestations, qui ne font plus référence à l'appartenance professionnelle, mais dont le bénéfice a été étendu à l'ensemble des membres de la communauté nationale, sur critère de résidence ou en tant que citoyens, deux cas de figure émergent.

D'un côté, les prestations familiales ont été généralisées à l'ensemble de la population dans une logique d'universalité : depuis 1978, l'ouverture des droits à ces prestations n'est en effet plus conditionnée ni à l'activité ni aux cotisations mais à la résidence régulière sur le territoire français. Cette généralisation s'est accompagnée d'une large concentration de leur gestion au sein des caisses d'allocations familiales (sauf pour les exploitants et salariés agricoles), et d'une uniformisation de leur contenu et de leur montant, par alignement sur les salariés du secteur privé.

D'un autre côté, a été développé un ensemble de prestations non contributives sous conditions de ressources, aussi le plus souvent confiées aux caisses d'allocations familiales : allocations d'orphelin, de rentrée scolaire, aides au logement... Ces prestations apportent des « filets de sécurité », combinant des logiques d'assurance, d'assistance et de redistribution³⁵. S'y est ajouté un système de revenus garantis – les minima sociaux – d'abord spécifiques à certaines populations, puis ayant une portée générale depuis la mise en place du RMI en 1988, suivi du RSA en 2009. Ces prestations, auxquelles s'est adjointe la CMU-C dans le champ de la couverture santé, empruntent simultanément à plusieurs logiques avec, d'une part, des conditions d'accès et des barèmes généraux définis au niveau national, mais aussi, d'autre part, des conditions de ressources spécifiques et, dans certains cas, des mécanismes de contractualisation avec les bénéficiaires³⁶.

³² M.-T. Join-Lambert, A. Bolot-Gittler, C. Daniel, D. Lenoir, D. Méda, *ibid.*

³³ Cour des comptes, « La sécurité sociale des étudiants », in *Rapport sur la sécurité sociale*, 2013.

³⁴ P. Horausitzky, « L'évolution de la législation relative au financement de la protection sociale depuis 1980, *Dossiers solidarité et santé*, n° 3, 2005.

³⁵ R. Lafore, « La pauvreté saisie par le droit : la construction juridique de l'assistance en France » in *Droit et Pauvreté*, Contributions issues du séminaire ONPES- Mire, 2008.

³⁶ M. Borgetto, « Le droit de la protection sociale dans tous ses états : la clarification nécessaire », *Droit social*, n° 6, 2003.

Dans les deux configurations, les droits à prestations ne font cependant pas référence à la seule situation des personnes, mais aux caractéristiques et à la composition des foyers auxquels elles appartiennent. Ce trait est renforcé, en matière de politiques familiales, par le caractère lui-même familialisé de l'imposition sur le revenu, même si le rattachement à un « foyer fiscal » obéit à des règles en partie distinctes. Les jeunes peuvent être pris en compte pour l'attribution de ces prestations soit au titre du foyer parental, et ce jusqu'à un âge qui varie selon les dispositifs considérés, soit au titre d'un foyer qui leur est propre. Dans le premier cas (à l'exception notable de l'allocation de logement social), les revenus de leurs parents, et non leurs seuls revenus personnels, sont pris en compte pour l'accès aux prestations sous conditions de ressources. Ils ne sont en règle générale reconnus comme relevant d'un foyer propre que lorsqu'ils ont plus de 25 ans, ou qu'ils ont eux-mêmes fondé une famille (soit en tant que parent d'enfant né ou à naître, soit parfois en tant que conjoint d'allocataire).

1.5.3 Les situations et les trajectoires des jeunes adultes posent des problèmes eu égard à ces caractéristiques

L'allongement et le caractère instable des transitions à la fois professionnelles, résidentielles et familiales que connaissent certains jeunes, en particulier les moins qualifiés, et qui ont été décrites plus haut, pose, au vu de ses caractéristiques, des questions structurelles au système de protection sociale français, et ce à un moment où le rôle des jeunes comme « consommateurs », et leurs aspirations à l'autonomie, quand il ne s'agit pas d'« injonctions à l'autonomie », reviennent fréquemment dans le débat public.

Cette confrontation entre les problèmes d'insertion des jeunes et les caractéristiques structurelles du système de protection sociale telles qu'elles viennent d'être rappelées suscite notamment des questions sur :

- les critères d'âge que les dispositifs de protection sociale mettent en œuvre pour la couverture de certains risques, et qui diffèrent d'ailleurs de l'un à l'autre ;
- la prise en compte par ces dispositifs des situations de chômage, des statuts intermédiaires entre formation et activité, des contrats de courte durée associés à une faible ancienneté dans l'emploi, qui concernent on l'a vu davantage les jeunes, et qui peuvent les confronter à des problèmes d'acquisition de droits sociaux dans les cas où le primat de la référence professionnelle continue à prévaloir ;
- les conséquences en termes de droits à prestations des positions diverses que connaissent les jeunes en termes familial et résidentiel, et dont la prise en compte par les politiques de soutien aux revenus à partir d'une référence « familialisée » peut soulever des problèmes d'accès individuel aux droits.

Les questions ainsi posées à la protection sociale impliquent un examen précis des règles en vigueur, des données disponibles sur la façon dont les jeunes bénéficient des différents types de couverture, et des réponses que les réformes récentes ont le cas échéant tenté d'apporter aux problèmes rencontrés. Elles ont à la fois une dimension transversale, et des aspects spécifiques à la couverture de chacun des risques sociaux, que les parties suivantes du rapport vont successivement examiner.

2 UNE PROTECTION SOCIALE DES JEUNES QUI REFLETE LES MODES DE CONSTITUTION DES DROITS, LES STATUTS ET LES TRAJECTOIRES

Les critères d'accès aux droits sociaux se combinent avec les statuts et les trajectoires d'insertion des jeunes pour déterminer la couverture sociale dont ils bénéficient.

2.1 Des critères d'accès aux droits sociaux dont la portée diffère selon le type de prestations

Plusieurs critères conditionnent l'accès des jeunes aux droits sociaux. Outre l'âge, six autres critères peuvent ainsi être identifiés, avec des répercussions directes sur la couverture sociale des jeunes dans la phase de transition entre la sortie du système de formation et l'accès à un emploi stable.

2.1.1 Des critères d'âge divers conduisant à des situations parfois paradoxales en termes de « citoyenneté sociale »

Alors que la majorité civile a été fixée à 18 ans, en France, par la loi du 5 juillet 1974, des critères d'âge, parfois différents, existent dans une partie du système de protection sociale.

La notion de « citoyenneté sociale »

Le sociologue britannique T. H. Marshall (1893-1981) a élaboré une approche socio-historique de la citoyenneté dans son essai « Citoyenneté et classe sociale »³⁷. Pour cet auteur, la citoyenneté s'est construite en trois phases historiques. A partir du XV^{ème} siècle émerge la « citoyenneté civile » soit le moment où l'individu est reconnu comme un sujet de droit (possibilité de contracter, d'ester en justice...). Puis, le XIX^{ème} siècle permet l'affirmation de la « citoyenneté civique ou politique » soit le droit pour tout membre d'une communauté politique de voter et de se présenter aux suffrages. Pour T. H. Marshall, le XX^{ème} siècle, avec l'avènement d'un type inédit d'organisation, l'Etat providence, permet l'affirmation d'une nouvelle forme de citoyenneté : la « citoyenneté sociale ». Celle-ci est constituée de garanties nouvelles offertes tant par le droit du travail que, à titre principal, par de nouvelles organisations de socialisation des risques *via* les systèmes de protection sociale.

Sans nécessairement faire référence à ces réflexions, la notion de « citoyenneté sociale » est évoquée dans les débats relatifs à la protection sociale pour apprécier le type et le niveau de couverture offerts par les différents états providence par exemple.

Cette notion est éclairante pour analyser la place des jeunes dans le système de protection sociale et notamment l'âge auquel ils deviennent titulaires de droits individuels. Les développements ci-après soulignent, en France, les effets importants de différents critères ne reposant pas sur un âge pivot ou de majorité. Par là même, l'âge auquel chaque jeune français accède à la citoyenneté sociale n'est pas clairement déterminé. Le moment de l'accession à cette dimension particulière de la citoyenneté est donc des plus délicats à cerner. *A contrario*, les âges de responsabilité civile et civique sont précisément déterminés par la réglementation.

Les prestations sociales, lorsqu'elles sont fondées sur une logique essentiellement contributive, reposent sur une condition d'activité et excluent tout critère d'âge. Le critère d'âge disparaît également :

- lorsque l'assurée attend un enfant (prestations liées à la maternité),
- lorsque l'assuré demande une interruption d'activité en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant.

³⁷ T. H. Marshall, *Citizenship and social class*, Chicago university press, 1963.

Les critères d'âge sont en revanche déterminants pour l'accès individuel à l'assurance maladie de base, au RSA, à la CMU complémentaire et à l'ACS, ainsi que pour l'accès aux dispositifs d'accompagnement et de soutien au revenu et aux prestations familiales.

Ce n'est, en définitive, qu'à 25 ans, que le jeune bénéficie à titre individuel de l'intégralité de ses droits sociaux dans les conditions du droit commun. Il acquiert alors une citoyenneté sociale complète.

Tableau 6 : Risques sociaux, prestations sociales et conditions d'âge

Risques et prestations	Conditions d'âge
Retraite de base et complémentaire : acquisition de droits ; assurance maladie de base pour les prestations en espèces ; couverture complémentaire santé ; assurance maternité ; accidents du travail et maladies professionnelles ; invalidité ; assurance-chômage ; aides à l'interruption d'activité suite à naissance ou adoption	Aucune condition d'âge
Assurance maladie de base, prestations en nature	
Régime général et régimes alignés	Avant 16 ans : ayant-droit des parents Remboursement des soins aux parents
Assurance maladie de base, prestations en nature (suite)	
Régime général et régimes alignés	A partir de l'âge de 16 ans, chaque ayant droit reçoit sa propre carte Vitale. De 16 à 20 ans : - ayant-droit des parents si à charge ou étudiant (dans ce cas affiliation obligatoire et gratuite à la sécurité sociale étudiante) - assuré social de droit commun, si apprenti ou salarié, ou statut équivalent, ou maintien de droits Sont ayants-droit autonomes les jeunes qui en font la demande, dès 16 ans, et les étudiants. L'ayant-droit autonome reçoit le remboursement des soins.
Régime général et régimes alignés	A plus de 20 ans : - assuré social de droit commun, si apprenti ou salarié ou statut équivalent ou maintien de droit - affiliation obligatoire et payante à la sécurité sociale étudiante pour les étudiants (exonération de cotisation si boursier) (dans la limite de 28 ans) - éventuellement, maintien comme ayant-droit pendant 1 an, si pas d'autre couverture sociale - éventuellement ayant-droit d'un assuré (épouse ou époux, PACS, concubin à charge, cohabitant à charge)
CMU de base	Idem que régime général
Autres régimes, avec des âges différents selon les régimes	Ayant-droit jusqu'à un âge plus élevé, jusqu'à 28 ans, si à charge ou étudiant
Couverture santé complémentaire, prestations en nature	
CMU-C	Avant 25 ans : rattaché au foyer des parents, sauf si mineur et relève de l'ASE ou de la PJJ, ou a rompu les liens familiaux, ou parent lui-même ou réunit 3 conditions ³⁸ Après 25 ans : demande autonome
ACS	Idem que CMU-C
Couverture complémentaire santé dans le cadre de l'entreprise	Des conditions d'âge peuvent concerner les ayants droit, au cas par cas (accord d'entreprise ou convention de branche)

³⁸ Ne vit plus sous le même toit que les parents, déclaration fiscale séparée et ne perçoit pas de pension alimentaire donnant lieu à déduction fiscale

Risques et prestations	Conditions d'âge
Prestations familiales	
Allocations familiales	L'enfant est pris en compte dans la famille jusqu'à l'âge de 20 ans, sauf s'il perçoit directement une prestation familiale. Il n'existe pas de condition d'âge pour percevoir directement les allocations familiales.
Complément familial	L'enfant est pris en compte dans la famille jusqu'à l'âge de 21 ans, sauf s'il perçoit directement une prestation familiale. Il n'existe pas de condition d'âge pour percevoir directement le complément familial.
Prestations familiales (suite)	
Allocations logement	L'enfant est pris en compte dans la famille jusqu'à l'âge de 21 ans, sauf s'il perçoit directement une prestation familiale. Il n'existe pas de condition d'âge pour percevoir directement une allocation logement. Les salariés de moins de 25 ans percevant un salaire mensuel net fiscal inférieur à un montant fixé par arrêté ne sont pas concernés par la procédure de l'évaluation forfaitaire de leurs revenus. Ils restent soumis à la règle de droit commun : leurs revenus nets catégoriels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année N-2 constituent les ressources prises en compte pour le calcul du montant de l'aide sollicitée.
Soutien au revenu	
RSA	Avant 25 ans, le jeune est pris en compte dans le calcul du RSA de ses parents, ou de son époux, concubin ou partenaire de Pacs. Il peut bénéficier lui-même du RSA s'il est parent ou s'il relève du RSA jeune ³⁹
FAJ	18 à 25 ans
Dispositifs d'accompagnement	
Civis, Contrats d'autonomie ville, Garantie jeunes	16 à 25 ans
RCA	18 à 23 ans

Source : Mission IGAS

2.1.1.1 Une absence de condition d'âge pour les couvertures sociales liées à l'activité professionnelle

Des conditions d'âge n'affectent pas l'acquisition des droits à retraite, dans les régimes de base ou les régimes complémentaires, ni les assurances maternité, accidents du travail et maladies professionnelles, invalidité et chômage, ni les aides à l'interruption d'activité à la suite de la naissance d'un enfant ou d'une adoption, ni les prestations en espèces de l'assurance maladie.

Pour ces risques sociaux, des conditions spécifiques liées à l'activité (acquisition des droits à retraite, accidents du travail et maladies professionnelles, invalidité, chômage, prestations en espèces de l'assurance maladie), au fait d'attendre un enfant (maternité) ou d'en avoir ou d'en adopter un (aides à l'interruption d'activité), s'appliquent, quel que soit l'âge de l'assuré.

La logique de contributivité, lorsque le droit repose sur les conditions d'activité, l'emporte donc sur le critère d'âge, qui se trouve éventuellement incorporé dans cette première condition (autorisation de travailler).

³⁹ Il faut avoir travaillé deux ans pendant les trois ans qui précèdent la demande.

2.1.1.2 Des critères d'âge à la portée différente selon les risques et les prestations considérés

Lorsque des conditions d'âge existent, elles ont en outre une portée différente selon les types de prestations.

Pour les prestations en nature de l'assurance maladie, l'âge ne conditionne pas le bénéfice du droit, mais la gestion du dossier de l'assuré (régime d'affiliation, ayant droit ou assuré individuel).

Pour les prestations familiales, l'âge n'a pas d'effet pour recevoir les prestations, mais il conditionne la prise en compte des enfants d'une famille dans leur calcul.

En revanche, pour le RSA, c'est bien l'accès au dispositif qui est subordonné à un critère d'âge. Les dispositifs d'accompagnement spécifiques apparaissent alors comme des dispositifs compensatoires, pour une fraction des jeunes en difficulté.

2.1.1.3 Des critères d'âge déterminants dans l'accès individuel à l'assurance maladie de base, à la CMU complémentaire et à l'ACS, et dans l'accès aux dispositifs d'accompagnement et de soutien au revenu et aux prestations familiales

- Les prestations en nature de l'assurance maladie de base : des critères d'âge en concurrence avec des conditions d'activité et de statut

L'assurance maladie de base couvre l'ensemble de la population. Quelle que soit la situation d'activité, d'inactivité ou le statut s'y rattachant, le jeune bénéficie des prestations en nature d'un régime d'assurance maladie de base, dès lors qu'il réside en France métropolitaine ou dans un département d'outre-mer de façon stable et régulière⁴⁰.

Les critères d'âge n'ont donc pas, pour un jeune, pour enjeu d'ouvrir un droit aux prestations en nature de l'assurance maladie, mais de déterminer sa qualité d'ayant droit ou d'assuré, et son affiliation.

Le jeu des critères d'âge dans l'affiliation à l'assurance maladie

Jusqu'à 16 ans, l'enfant est ayant droit de ses parents, auxquels sont remboursées ses dépenses de soins. Au-delà de 16 ans, pour déterminer l'affiliation de l'assuré, les critères d'âge sont en concurrence avec d'autres critères : activité professionnelle, qualité d'apprenti ou d'étudiant.

Le passage à 16 ans n'entraîne pas de rupture dans les droits, mais il déclenche la procédure de délivrance de la carte Vitale individuelle et de la déclaration de médecin traitant. Les soins sont remboursés aux parents. L'enfant de 16 ans peut également demander à devenir ayant droit autonome pour recevoir le remboursement des dépenses de soins.

Si le jeune devient étudiant, il est toujours considéré comme ayant droit de ses parents, entre 16 ans et 19 ans. À ce titre, son affiliation à la sécurité sociale étudiante est obligatoire et gratuite. Celle-ci gère ses droits. Il devient ayant droit autonome.

A partir de 20 ans, l'étudiant n'est plus considéré comme ayant droit de ses parents. Son affiliation à la sécurité sociale étudiante est obligatoire et payante, sauf s'il est boursier : dans ce cas, il est exonéré du paiement de la cotisation. Ceci vaut pour les principaux régimes de base, certains régimes spéciaux adoptant des âges plus élevés (jusqu'à 28 ans).

Si le jeune exerce une activité professionnelle, sous réserve de conditions de volume d'activité, ou s'il est apprenti, demandeur d'emploi, ou s'il bénéficie de divers statuts d'insertion ou de formation, il acquiert également la qualité d'assuré social et n'est plus ayant droit de ses parents.

⁴⁰ Article L. 380-1 du code de la sécurité sociale issu de la loi du 27 juillet 1999.

A 20 ans, la question du maintien de la situation se pose uniquement pour ceux qui n'ont pas obtenu de droits propres. Leurs droits sont maintenus un an. Dans la 21^{ème} année, une démarche d'étude de droits est effectuée pour connaître l'évolution de la situation d'affiliation. Les jeunes peuvent alors rester ayants droit de leurs parents, dans des conditions restrictives.

A 28 ans, le jeune étudiant bénéficie du maintien de ses droits à l'assurance maladie pendant un an à compter de la date de son anniversaire. A l'issue de cette période, et en l'absence d'une protection sociale à quelque titre que ce soit (activité salariée, ayant droit, etc.), il peut bénéficier de la couverture maladie universelle (CMU) de base.

➤ La CMU complémentaire et l'ACS : un âge pivot de 25 ans

Jusqu'à 25 ans, le droit du jeune à la CMU complémentaire ou à l'ACS est examiné dans le cadre d'une demande familiale et s'apprécie au regard du foyer de ses parents, sauf s'il a lui-même un enfant à charge ou attend un enfant.

Ce n'est qu'après 25 ans qu'il peut déposer une demande autonome.

Ce principe reçoit plusieurs aménagements. Une demande individuelle est possible, avant 25 ans pour :

- les enfants mineurs de plus de 16 ans ayant rompu leurs liens familiaux ;
- les enfants majeurs (entre 18 et 25 ans) ne vivant plus sous le même toit que leurs parents, ayant rempli une déclaration fiscale séparée (ou s'engageant sur l'honneur et par écrit à le faire l'année suivante) et ne percevant pas de pension alimentaire donnant lieu à déduction fiscale ;
- les enfants majeurs (entre 18 et 25 ans), vivant sous le même toit que leurs parents, s'ils sont eux-mêmes parents ou s'ils vont le devenir ;
- les enfants mineurs de moins de 16 ans qui relèvent de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) par l'intermédiaire de ces deux organismes ;
- les conjoints séparés.

Le respect de ces critères est vérifié par l'organisme d'assurance maladie obligatoire, à la suite de l'introduction d'une demande par l'intéressé.

Le critère d'âge retenu pour le bénéfice individuel de la CMU complémentaire et de l'ACS n'a donc pas été aligné sur celui qui détermine, dans le régime d'assurance maladie de base, la transition entre les statuts d'ayant droit et d'assuré (20 ans), mais sur celui ouvrant le droit au bénéfice du RSA (25 ans).

Des critères d'âge existent par ailleurs dans les couvertures complémentaires santé d'entreprise, pour le rattachement des ayants droit (par exemple, jusqu'à 20 ans ou 25 ans, en cas de poursuite d'études). Toutefois, la mission n'a pas pu récupérer d'informations autres que des dires d'experts pour apprécier les pratiques en la matière.

- Les dispositifs d'accompagnement et de soutien au revenu des jeunes en difficulté : l'importance du seuil d'âge de 25 ans
 - L'exclusion des moins de 25 ans du bénéfice du RSA à titre individuel, sauf cas dérogatoires

Le RSA est ouvert aux personnes âgées d'au moins 25 ans ou ayant la charge d'un enfant né ou à naître.

L'extension du RSA à certains jeunes de moins de 25 ans n'ayant pas la charge d'un enfant ou d'un enfant à naître est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2010 en France métropolitaine et le 1^{er} janvier 2011 dans les DOM. Il faut pouvoir justifier d'au moins deux ans d'activité en équivalent temps plein (soit 3 214 heures) au cours des trois années précédant la demande. Sous certaines conditions, ce délai est prolongé par des périodes de chômage, dans la limite de six mois. Le barème et le montant de ce RSA jeune sont établis sur les mêmes bases que le RSA.

Si le jeune n'a pas accès à titre individuel au RSA, il est considéré comme membre d'un foyer qui peut accéder au RSA, soit comme enfant, soit comme époux, concubin ou partenaire de Pacs d'une personne âgée de plus de 25 ans.

➤ Le bénéficiaire exclusif de certains dispositifs d'accompagnement et d'insertion

Dès lors que le RSA n'est pas ouvert, sauf cas dérogatoire, aux jeunes de moins de 25 ans, plusieurs dispositifs d'accompagnement, d'insertion et de soutien au revenu ont été spécifiquement conçus pour certains d'entre eux. Le Civis, la « garantie jeunes », les contrats d'autonomie ville et les fonds d'aide aux jeunes sont destinés aux personnes dont l'âge est compris entre 18 et 25 ans, à l'issue de procédures d'admission spécifiques.

➤ Les prestations familiales : un calcul des prestations fonction de l'âge des enfants

Il n'existe pas de condition d'âge pour percevoir directement, en tant que parent, les prestations familiales. Il n'existe pas non plus de critères d'âge pour percevoir directement les allocations logement. Mais l'âge des enfants est pris en considération et les jeunes adultes sont donc concernés par les règles visant les personnes à charge du foyer parental.

L'enfant est ainsi pris en compte dans la famille jusqu'à l'âge de 20 ans, pour les allocations familiales, et de 21 ans, pour le complément familial et les allocations logement, sauf s'il perçoit directement la prestation.

Ces seuils d'âge différents résultent d'arbitrages successifs et de considérations de coût qui ont eu pour objectif d'aider les familles nombreuses et modestes, mais dont la cohérence est aujourd'hui discutable.

2.1.2 Des couvertures qui combinent de façon diverse les critères individuels et familiaux pour l'accès aux prestations

Derrière le critère d'âge évoqué *supra*, apparaît une conception individuelle ou familialisée de la couverture sociale.

Pour de nombreuses prestations sociales, le rôle majeur donné à l'activité, génératrice de droits, entraîne une prééminence d'une conception individuelle : acquisition des droits à retraite ; assurance maladie de base pour les prestations en espèces ; couverture complémentaire santé ; assurance maternité ; accidents du travail et maladies professionnelles ; invalidité ; assurance-chômage ; aides à l'interruption d'activité suite à naissance ou adoption.

En revanche, les prestations en nature de l'assurance maladie de base, la CMU complémentaire, l'ACS, les dispositifs d'accompagnement et de soutien au revenu et les prestations familiales maintiennent, dans des conditions et jusqu'à des âges différents, une approche familialisée pour déterminer le droit aux prestations, le calcul de celles-ci ou le mode de gestion du dossier de l'assuré.

Pour le RSA, la CMU complémentaire et l'ACS, l'âge de 25 ans fait basculer le jeune vers une prise en compte individuelle, hors du cadre de la famille. Le jeune n'accède donc de fait au droit commun qu'à 25 ans. Avant, il est pris en considération en tant qu'enfant de ses parents, auxquels il permet éventuellement de prétendre à une prestation ou d'accroître son montant, ou que membre d'un couple si son époux, concubin ou partenaire de Pacs a plus de 25 ans.

En ce qui concerne les prestations familiales, les âges intermédiaires retenus correspondent à des héritages historiques dont la logique n'apparaît plus clairement. Mais la remise en cause de ces âges, par exemple en les abaissant à 18 ans par analogie avec la majorité civile, poserait la question des mécanismes du quotient familial et des bourses des étudiants, également attribuées en tenant compte des revenus des parents.

Pour les prestations en nature de l'assurance maladie, l'âge de 20 ans marque le passage des statuts d'ayant droit à celui d'assuré, à titre résiduel, pour les jeunes qui ne sont pas devenus assurés du fait de leur activité ou de leur statut (cf. *supra*).

Au total, lorsque les jeunes ont entre 18 et 25 ans, les conceptions individuelles ou familialiste coexistent dans les modes d'accès aux droits sociaux, avec des différences selon les risques sociaux et les prestations et, en outre, des âges de basculement différents.

Mais la conception "familialiste" est surtout notable pour les dispositifs de soutien au revenu (RSA), ainsi que pour le bénéfice de la CMU complémentaire (à laquelle le RSA donne droit) et de l'ACS.

2.1.3 Des conditions d'ancienneté pénalisantes pour les jeunes aux trajectoires heurtées

Après les conditions d'âge, des conditions d'ancienneté drastiques pourraient s'avérer pénalisantes pour l'accès des jeunes aux droits sociaux. Or les conditions d'ancienneté sont d'une durée limitée, pour la plupart des risques et portent plus sur l'immatriculation que sur l'activité.

En outre, l'évolution récente est à la diminution des durées exigées et, donc, plutôt favorable aux jeunes.

Toutefois, les conditions d'ancienneté peuvent exclure du bénéfice de certaines prestations des jeunes au parcours heurté.

Tableau 7 : Risques sociaux, prestations sociales et conditions d'ancienneté

Risques et prestations	Conditions d'ancienneté
Retraite	
Retraite de base : acquisition de droits	Validation d'un trimestre : 150 heures
Retraite complémentaire : acquisition de droits	Pas de condition d'ancienneté
Assurance maladie de base, prestations en nature	
Régime général	Dès le début de son activité (premier emploi), le salarié a droit au remboursement des soins pendant 3 mois. S'il a moins de 25 ans, le droit immédiat est prolongé de 3 mois, s'il a travaillé 60 heures ou cotisé sur un salaire égal à 60 fois le SMIC horaire depuis le premier jour de son activité (ou cotisations équivalentes). Les salariés ont droit aux prestations en nature sous réserve d'avoir travaillé 60 heures pendant un mois, ou 120 heures pendant 3 mois, ou 400 heures pendant une année (ou cotisations équivalentes).
Couverture santé complémentaire, prestations en nature	
Couverture complémentaire santé dans le cadre de l'entreprise	Possibilité d'imposer une ancienneté d'une durée au plus égale à 6 mois (accord d'entreprise ou convention de branche)

Risques et prestations	Conditions d'ancienneté
Assurance maladie de base, prestations en espèces	
Régime général	En cas d'arrêt de travail de moins de 6 mois : avoir travaillé au moins 200 heures au cours des 3 mois ou 90 jours précédant l'arrêt de travail (ou cotisations équivalentes) En cas d'arrêt de travail de plus de 6 mois : avoir travaillé au moins 800 heures au cours des 12 mois ou 365 jours précédant l'arrêt de travail (ou cotisations équivalentes). A la date de l'arrêt de travail, il faut justifier de douze mois d'immatriculation en tant qu'assuré social auprès de l'Assurance Maladie ⁴¹ . Déla de carence de 3 jours
RSI (artisans et commerçants) Les autos entrepreneurs y ont droit, qu'ils aient ou non cotisé ⁴²	Etre affilié depuis un an au RSI
MSA (exploitants agricoles)	Depuis le 1 ^{er} janvier 2014, un dispositif d'indemnités journalières en cas de maladie ou d'accident de la vie privée dans la branche de l'assurance maladie, invalidité, maternité du régime des non salariés agricoles (AMEXA) a été mis en place. L'indemnité journalière est versée au-delà d'un délai de carence de sept jours, réduit à trois jours en cas d'hospitalisation. L'exploitant doit être affilié à l'Amexa depuis au moins un an. La période d'affiliation à un autre régime d'assurance maladie peut être prise en compte lorsque l'exploitant débute une activité agricole.
Loi sur la mensualisation (Code du travail) ⁴³	Un an d'ancienneté Délai de carence de 7 jours
Couverture santé complémentaire, prestations en espèces	Possibilité d'imposer une ancienneté d'une durée au plus égale à 6 mois (accord d'entreprise ou convention de branche)
Assurance maternité de base, prestations en espèces	
Régime général	Pour avoir droit aux indemnités journalières pendant le congé maternité, la salariée doit justifier de 10 mois d'immatriculation, en tant qu'assurée sociale, à la date prévue de l'accouchement. Elle doit également justifier avoir effectué au moins 200 heures de travail salarié ou assimilé au cours des 3 derniers mois civils ou des 90 jours précédant l'arrêt de travail, à la date du début de la grossesse (ou cotisations équivalentes)
RSI (chef d'entreprise et conjoint collaborateur)	Pas de condition d'ancienneté
Assurance maternité complémentaire, prestations en nature et en espèces	Possibilité d'imposer une ancienneté d'une durée au plus égale à 6 mois (accord d'entreprise ou convention de branche)
Accidents du travail, maladie professionnelle, base	
Accidents du travail, maladie professionnelle, complémentaire	Possibilité d'imposer une ancienneté d'une durée au plus égale à 12 mois (accord d'entreprise ou convention de branche)

⁴¹ Les règles de coordination entre régimes de base permettent de faire la somme des durées observées successivement dans des régimes différents

⁴² Cependant, ils doivent être affiliés au RSI depuis au moins un an et encourent la radiation du régime s'ils n'ont pas réalisé de chiffre d'affaires.

⁴³ Le code du travail prévoit un complément de salaire, celui-ci pouvant être amélioré par une convention collective. Les salariés peuvent bénéficier d'un maintien de rémunération s'ils ont au moins un an d'ancienneté dans l'emploi.

Risques et prestations	Conditions d'ancienneté
Invalidité base	
Régime général	Le salarié doit justifier de 12 mois d'immatriculation, en tant qu'assuré social, au 1er jour du mois pendant lequel a eu lieu l'arrêt de travail ou la constatation de l'état d'invalidité résultant de l'usure prématurée de l'organisme. Il doit également justifier avoir travaillé au moins 800 heures au cours des 12 mois civils ou des 365 jours précédant l'arrêt de travail ou la constatation de l'invalidité, dont 200 heures au moins au cours des 3 premiers mois (ou cotisations équivalentes)
RSI artisan : incapacité totale à exercer le métier d'artisan et invalidité totale et définitive à toute activité	Pas de condition d'ancienneté pour les bénéficiaires d'IJ au moment de la demande ; Condition d'un an de cotisations pour les non bénéficiaires d'IJ au moment de la demande
RSI commerçant : invalidité partielle et totale	Idem artisan
MSA exploitant agricole	Une pension d'invalidité est versée, sous réserve de justifier de 12 mois d'immatriculation à l'AMEXA, au chef d'exploitation, aide familial ou collaborateur qui justifie d'une incapacité totale ainsi qu'au chef d'exploitation ou collaborateur en cas d'inaptitude égale à 66 %.
Invalidité complémentaire	Possibilité d'imposer une ancienneté d'une durée au plus égale à 12 mois (accord d'entreprise ou convention de branche)
Assurance-chômage	
Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)	Avoir travaillé au moins 4 mois (122 jours ou 610 heures) au cours des 28 derniers mois, les périodes de formation professionnelle pouvant être assimilées à du temps de travail dans la limite des 2/3 de la période de travail recherchée. La durée d'indemnisation est depuis 2009 uniformément égale à la durée d'affiliation sur la base du droit à un jour d'indemnisation par jour d'activité salariée, dans la limite de 24 mois (730 jours) pour les salariés de moins de 50 ans et de 36 mois (1095 jours) pour les salariés de 50 ans ou plus).
Allocation de solidarité spécifique	L'accès à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) est réservée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'ARE ou à la RFF et justifiant de 5 ans d'activité salariée (à temps plein ou à temps partiel) au cours des 10 ans précédant la fin du contrat de travail.
Aides à l'interruption d'activité suite à naissance ou adoption	
Congé de naissance ou d'adoption	Pas de conditions d'ancienneté pour un salarié
Congé de paternité et d'accueil de l'enfant	Pas de conditions d'ancienneté pour un salarié, ni pour un indépendant (y compris professions libérales et auto-entrepreneurs)
Congé parental d'éducation	Un an d'ancienneté dans l'entreprise, pour un salarié
Complément de libre choix d'activité	Le bénéficiaire doit justifier de 8 trimestres de cotisations vieillesse validés (de manière continue ou discontinue) au titre des 2 ans précédant la date de naissance de l'enfant ou celle de l'adoption (ou de l'accueil dans le foyer) de l'enfant ou enfin celle de la demande du complément (si elle est postérieure et si le parent a plus d'un enfant à charge) s'il s'agit du premier enfant (4 dernières années s'il s'agit du deuxième enfant et 5 dernières années à partir du troisième enfant).

Source : Mission Igas

2.1.3.1 Des conditions d'ancienneté peu pénalisantes pour les jeunes dont la situation est stable

- Plusieurs prestations accessibles sans condition d'ancienneté

Si l'on excepte la condition de résidence stable et régulière, les règles d'accès au RSA, à la CMU de base, à la CMU complémentaire, aux différents dispositifs d'accompagnement et de soutien au revenu, aux prestations familiales (hors complément de libre choix d'activité), à l'ACS, aux couvertures de base d'accidents du travail et de maladies professionnelles et aux prestations en nature de l'assurance de base maternité sont dépourvues de condition d'ancienneté.

L'assurance maladie, dans le régime général, ne pratique plus, pour les prestations maladie en nature, des conditions d'ancienneté pourtant réduites (cf. *infra*) pour le titulaire d'un premier emploi : dès le début de son activité (premier emploi), le salarié a droit au remboursement des soins pendant 3 mois. S'il a moins de 25 ans, le droit immédiat est prolongé de 3 mois, s'il a travaillé 60 heures ou cotisé sur un salaire égal à 60 fois le SMIC horaire depuis le premier jour de son activité (ou cotisations équivalentes).

En outre, certains régimes (RSI par exemple) offrent également des prestations maternité en espèces sans condition d'ancienneté.

- Des conditions d'ancienneté pour la plupart des prestations en espèces

Les prestations en nature sont obtenues dans les principaux régimes à l'issue d'une activité limitée (60 heures pendant un mois pour le régime général).

L'obtention des prestations en espèces est en revanche conditionnée à des durées plus longues, où coexistent des conditions d'ancienneté d'immatriculation ou d'affiliation (10 mois pour les IJ maternité dans le régime général, 12 mois pour l'invalidité dans le régime général, 12 mois pour les IJ assurance maladie des exploitants agricoles, 12 mois pour les IJ maladie du RSI) et des conditions d'activité sur la période antérieure (200 heures au cours des trois derniers mois pour un arrêt inférieur à 6 mois dans le régime général, 800 heures au cours de l'année pour un arrêt supérieur à 6 mois et pour l'invalidité).

Pour accéder aux allocations d'assurance chômage, il faut avoir travaillé au moins 4 mois (122 jours ou 610 heures) au cours des 28 derniers mois (36 mois pour les personnes âgées de 50 ans et plus), les périodes de formation professionnelle pouvant être assimilées à du temps de travail dans la limite des deux tiers de la période de travail recherchée.

- La particularité de l'assurance chômage : aligner la durée d'indemnisation sur la durée d'activité

La durée d'indemnisation est, depuis 2009, uniformément égale à la durée de cotisation sur la base du droit à un jour d'indemnisation par jour d'activité salariée, dans la limite de 24 mois (730 jours) pour les salariés de moins de 50 ans et de 36 mois (1095 jours) pour les salariés de 50 ans ou plus.

Cette condition est spécifique à l'assurance chômage. Pour les autres prestations en espèces (IJ maladie maternité, rentes ATMP, pensions d'invalidité), aucune restriction équivalente ne subordonne la durée du versement des prestations à la durée d'activité.

- Une évolution récente à la diminution des durées d'ancienneté exigées

Trois évolutions récentes réduisent les conditions d'ancienneté exigées pour bénéficier de prestations :

- la réforme du 19 février 2009 du régime de l'assurance chômage, suite à l'accord national interprofessionnel (ANI) du 23 décembre 2008, a assoupli les conditions

d'accès au régime d'assurance à 4 mois de durée d'affiliation pendant une période de référence élargie à 28 mois, contre 6 mois dans les 22 derniers mois selon les règles antérieures ;

- le décret du 27 décembre 2013 (cf. *supra*) a réduit de respectivement 1 200 heures ou 2 030 SMIC à 400 heures ou 400 SMIC les conditions annuelles d'ouverture du droit aux prestations en nature ;
- la loi du 20 janvier 2014, permet de valider un trimestre de retraite de base avec une condition de 150 heures travaillées, rémunérées sur la base du SMIC, au lieu de 200 précédemment, à compter du 1^{er} janvier 2014. Cette réduction du nombre d'heures est d'une nature différente des deux autres évoquées ci-dessus. Cependant, elle a également vocation à favoriser l'accès des travailleurs les plus précaires, parmi lesquels les jeunes sont surreprésentés, à des droits plus complets.

2.1.3.2 Des pertes de droits potentielles pour certains jeunes aux trajectoires heurtées

- Les jeunes qui relèvent successivement de plusieurs régimes de sécurité sociale

Des conditions d'ancienneté, soit d'immatriculation dans le régime de sécurité sociale, soit de volume d'activité, subordonnent le droit à certaines prestations (indemnités journalières maladie du régime général lors d'arrêts supérieurs à six mois, du RSI et des exploitants agricoles, prestations d'invalidité du régime général, du RSI et des exploitants agricoles, indemnités journalières maternité du régime général). Les jeunes qui, en début de carrière, occupent successivement des emplois relevant de différents régimes peuvent donc être dans une situation où certains droits ne leur sont pas ouverts, alors qu'ils ont travaillé au total pendant une période supérieure à celle exigée dans un seul régime.

Cependant, des règles de coordination entre les régimes de base de sécurité sociale permettent de faire la somme, dans la plupart des situations, des durées d'affiliation successives dans différents régimes.

- Les jeunes qui restent insuffisamment longtemps dans une entreprise ou une branche professionnelle

En matière de couverture complémentaire santé ou de prévoyance d'entreprise, l'article R. 242-1-2 du code de la sécurité sociale précise que le fait de prévoir que l'accès aux garanties est réservé aux salariés de plus de douze mois d'ancienneté pour les prestations de retraite supplémentaire et les prestations destinées à couvrir des risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès, et aux salariés de plus de six mois d'ancienneté pour les autres prestations (remboursement de frais de santé), ne remet pas en cause le caractère collectif de ces garanties.

Ce critère est d'autant plus discriminant qu'il s'applique à l'ancienneté dans l'entreprise, ou la branche professionnelle, contrairement aux critères de durée examinés *supra* (durée d'immatriculation, d'affiliation, d'activité salariée ou indépendante), qu'un changement d'employeur n'interrompt pas.

Si l'on ajoute que le caractère obligatoire des garanties n'est pas non plus remis en cause lorsque l'acte qui les régit prévoit des dispenses d'adhésion qui relèvent du choix du salarié, et dans un certain nombre de cas limitativement énumérés, dont le fait de bénéficier d'un contrat inférieur à un an, la combinaison des deux produit un risque réel d'écarter un nombre important de jeunes de cette couverture complémentaire.

Les décrets d'application de la loi du 14 juin 2013 qui prévoit la généralisation dans toutes les entreprises d'une couverture collective complémentaire santé n'ont pas modifié ce point.

2.1.4 Des modalités d'accès aux droits automatiques ou conditionnées à la conduite de démarches

Les jeunes doivent découvrir le système de protection sociale et les formalités à accomplir pour bénéficier des prestations. Leur méconnaissance du système accroît le sentiment de complexité qu'ils ressentent. Pour certains d'entre eux, ces formalités peuvent être ignorées, ou difficiles à effectuer, voire insurmontables.

Or elles sont indispensables dans certains cas, soit que l'organisme doive s'assurer que les conditions juridiques de la demande sont satisfaites (pièces justificatives), soit qu'une demande expresse de l'assurée soit obligatoire pour exprimer sa volonté.

Pour réduire les risques de pertes de droits sociaux, plusieurs types d'actions peuvent être menés : l'information des assurés, l'automatisme de la transmission de données entre organismes ou l'accompagnement des assurés.

En outre, le bénéfice des prestations sociales est parfois subordonné au comportement du bénéficiaire, ce qui peut de nouveau engendrer une perte de droits.

2.1.4.1 Les droits liés à une activité professionnelle reposent largement sur des données transmises de manière automatisée

Lorsque la prestation repose sur une condition d'activité professionnelle, l'enregistrement des éléments de revenu et d'ancienneté générateurs de droits est largement automatisé, mais la demande de prestation doit être présentée avec les éléments la justifiant.

En matière de retraite, de prestations en espèces des assurances maladie, de maternité, d'accidents du travail, d'invalidité et de chômage, les montants des rémunérations nécessaires au calcul des prestations sont en général transmis automatiquement aux organismes de protection sociale, souvent sur une fréquence annuelle (DADS pour les salariés).

Le bénéficiaire, ou son employeur, doit demander la prestation, en fournissant les montants actualisés, si par exemple les données sont transmises annuellement, ainsi que les justificatifs sur les fondements de la demande (certificat médical, accident de travail, perte d'emploi, naissance, adoption).

2.1.4.2 La gestion de l'assurance maladie impose à l'assuré de compléter un dossier à des moments clés

Pour les prestations en nature de l'assurance maladie de base, l'atteinte de l'âge de 16 ans, l'affiliation au régime étudiant et le basculement du statut d'ayant droit à celui d'assuré exigent des opérations spécifiques.

A 16 ans, le jeune bénéficiaire est contacté, pour désigner son médecin traitant et obtenir une carte Vitale personnelle. De 16 ans à 18 ans, la déclaration doit être cosignée par un des parents. La déclaration peut aussi être réalisée chez le médecin traitant et dématérialisée *via* le télé service spécifique.

C'est au moment de son inscription administrative dans l'établissement d'enseignement supérieur (université, IUT, BTS, classe préparatoire...) que l'étudiant doit choisir une mutuelle étudiante pour gérer sa couverture de base en tant que centre de gestion de l'assurance maladie et, le cas échéant, gérer également sa couverture complémentaire. Une fois inscrit auprès d'une mutuelle étudiante, l'affiliation à la sécurité sociale étudiante est effective à compter du 1^{er} octobre de l'année en cours et jusqu'au 30 septembre de l'année suivante.

Si, à 20 ans dans le régime général, le jeune n'a pas de droits individuels du fait de son activité ou de son statut, une démarche d'études de droits est engagée pour connaître sa situation d'affiliation.

Lorsque le jeune commence à travailler comme salarié, il doit signaler sa situation au régime général. En l'absence de signalement, il demeure ayant droit de ses parents. Si le jeune n'a pas signalé son changement de situation, le régime général n'en est informé qu'à la réception des DADS annuelles, soit entre plusieurs mois et plus d'une année plus tard.

Dans l'intervalle, l'absence de mise à jour de son compte pourra entraîner des retards de paiement des indemnités journalières, s'il y a droit, dans la mesure où son compte devra préalablement être régularisé.

Lorsque le jeune n'a pas effectué à temps ces démarches, c'est au cas par cas, généralement quand il présente des demandes de remboursement, que sa situation est régularisée.

2.1.4.3 En matière de retraite, la loi du 20 janvier 2014 inscrit la possibilité de demander le bénéfice de deux dispositions dans une durée limitée

Le rachat d'une année d'études à tarif préférentiel et la validation de deux trimestres de stage pour la retraite de base ouvrent un droit dont l'effectivité nécessite l'information préalable des jeunes.

La loi du 22 juillet 2003 a introduit la possibilité de racheter trois années d'études pour la retraite de base. La loi du 20 janvier 2014 a baissé le barème de rachat des périodes d'études si la demande est faite dans les dix années qui suivent la fin des études, dans la limite de quatre trimestres. Elle prévoit également la prise en compte des périodes de stage, pour les étudiants, dans la limite de deux trimestres et sous réserve du versement de cotisations et d'une demande formulée dans les deux ans qui suivent le stage.

Ces deux possibilités nécessitent cependant un acte positif de la part du jeune, dans une durée limitée à deux et dix ans. Or, beaucoup de jeunes les ignorent encore. Dans la mesure où les décrets d'application ne sont pas publiés, il est trop tôt pour juger du niveau d'information des jeunes, mais on peut souligner que celui-ci conditionnera l'effectivité de ces deux dispositions sur l'amélioration de leurs droits à retraite.

2.1.4.4 Les prestations familiales attribuées par la branche famille, ainsi que la CMU et l'ACS, doivent donner lieu à une demande

Les prestations familiales, les allocations logement, les prestations liées à l'interruption d'activité suite à une naissance ou une adoption, ainsi que la CMU, la CMU-C et l'ACS doivent faire l'objet d'une demande.

Dès lors que ces prestations nécessitent l'examen de la situation du demandeur, et, notamment, de ses ressources, de sa situation de famille et, pour les allocations logement, de ses conditions de logement, le bénéficiaire potentiel doit compléter un dossier de demande.

Dans la plupart des cas, les caisses d'allocation familiale récupèrent néanmoins directement les informations relatives aux ressources des allocataires, afin d'automatiser le versement des prestations et de ne pas redemander certaines informations aux bénéficiaires.

2.1.4.5 Le RSA et les dispositifs d'accompagnement des jeunes exigent de compléter des dossiers détaillés

C'est pour l'attribution du RSA et des différents dispositifs d'accompagnement et de soutien au revenu des jeunes que les formalités sont les plus exigeantes.

Elles reposent en effet sur l'examen détaillé de la situation du demandeur qui suppose d'obtenir des réponses sur ses conditions de vie, ses ressources et son patrimoine. En outre, les bénéficiaires du RSA, du Civis et de la « garantie jeunes » sont orientés, sauf exception, vers un parcours d'insertion, assorti, en règle générale, d'un accompagnement personnalisé (droits et devoirs le cas échéant formalisés dans un contrat).

L'accès au dispositif mobilise différents acteurs (missions locales, commissions « garantie jeunes »), qui évaluent la capacité du jeune à s'engager dans une démarche contractuelle et à respecter ses engagements. Le contingentement local de certains dispositifs (Civis, garantie jeunes) introduit une contrainte supplémentaire qui pèse sur l'instruction des dossiers.

2.1.4.6 Des efforts récents visent à mieux articuler l'attribution du RSA et de la CMU-C et à examiner les droits des publics précaires, mais qui pourraient être amplifiés

Les bénéficiaires du RSA ont accès de droit la CMU-C. L'article L. 861-5 du code de la sécurité sociale attribue aux caisses d'allocations familiales un rôle de pré instructeur des demandes de CMU-C. Afin de permettre la dématérialisation des échanges entre Caf et caisses d'assurance maladie, le décret n° 2011-2096 du 30 décembre 2011 a enrichi l'outil @RSA, déjà existant au sein des Caf, en y insérant un module dont l'objet est le recueil des données relatives à la demande de CMU-C et leur transmission dématérialisée aux caisses d'assurance maladie pour les demandeurs dont les ressources sont présumées ne pas excéder le montant forfaitaire du RSA socle. Néanmoins, l'attribution de la CMU-C n'est pas systématique ; elle demeure subordonnée à une demande des intéressés.

La convention d'objectif et de gestion conclue entre la Cnaf et l'Etat, pour la période 2013-2017, prévoit d'instaurer 100 000 « rendez-vous des droits » auprès de publics ciblés, à l'occasion d'une demande de RSA ou à la suite d'événements générant de la vulnérabilité afin de les aider à accéder à l'ensemble de leurs droits potentiels.

La MSA a de son côté créé depuis 2007 un « rendez-vous prestations », pour permettre aux assurés d'atteindre la plénitude de leurs droits. Il s'agit de procéder à un examen de la situation sociale de certains assurés, notamment parce qu'ils sont précaires, jeunes installés ou ont connu un changement de situation familiale ou professionnelle. En 2013, ces rendez-vous ont surtout permis d'ouvrir des droits aux prestations en nature de l'assurance-maladie, à la CMU-C et au RSA.

Ces dispositifs pourraient donner lieu à une évaluation, afin d'apprécier l'opportunité de les généraliser.

2.1.5 Des modalités diverses et parfois problématiques de prise en compte des ressources

Lorsque les droits à un dispositif ou à une prestation sont subordonnés à une condition de ressources, ces conditions peuvent différer, entre dispositifs ou prestations, en ce qui concerne la période de référence, ou les ressources retenues.

En ce qui concerne la période de référence, quatre modalités coexistent :

- l'année civile N-2, pour les prestations familiales et de logement ;
- l'année civile N-1, pour la CMU de base et les prestations familiales ;
- les douze mois civils précédant la demande, pour la CMU-C et l'ACS ;
- les trois mois précédant la demande, pour le RSA.

En ce qui concerne les ressources retenues, les champs ne sont pas non plus définis de manière similaire :

- pour la CMU de base, c'est le revenu fiscal de référence qui est visé ;
- pour la CMU-C et l'ACS, une liste spécifique de ressources est exclue ;
- pour le RSA, les ressources sont spécifiquement énumérées ;
- pour les prestations familiales et de logement, des mécanismes d'abattement et de neutralisation existent, notamment en cas de chômage, ainsi que des mécanismes spécifiques d'évaluation forfaitaire des ressources.

Tableau 8 : Risques sociaux, prestations sociales et prise en compte des ressources

Risques et prestations	Conditions de ressources	Bases de ressources prises en compte
CMU de base	<p>La personne ne paye pas de cotisation si ses revenus sont inférieurs à un certain plafond, ou si elle bénéficie de la CMU complémentaire (CMU-C), de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) ou du revenu de solidarité active (RSA) socle.</p> <p>Le plafond annuel de ressources qui détermine la gratuité ou non de l'affiliation à la CMU de base est fixé :</p> <p>à 9 534 euros par foyer pour la période du 1er octobre 2013 au 30 septembre 2014.</p> <p>à 9 601 euros par foyer à compter du 1er octobre 2014.</p> <p>Si les revenus dépassent ce plafond, le bénéficiaire paie une cotisation annuelle, égale à 8 % du montant des revenus dépassant le plafond.</p>	<p>Les revenus pris en compte correspondent au revenu fiscal de référence figurant sur l'avis d'imposition.</p> <p>À compter du 1er janvier 2016, la cotisation sera calculée sur une année civile.</p>
CMU-C	<p>Plafond au 1^{er} juillet 2014 :</p> <p>Une personne : 8 645 euros</p> <p>Deux personnes : 12 967 euros</p>	<p>Les ressources prises en compte sont celles des douze mois civils précédant la demande ; elles doivent être inférieures à un plafond, fixé annuellement, et dont le montant varie en fonction de la composition du foyer. L'ensemble des ressources du foyer, imposables ou non imposables, est pris</p>

		<p>en compte, y compris certaines prestations familiales, allocations diverses, et revenus de capitaux placés. Le RSA, la prime d'accueil du jeune enfant ou l'allocation de rentrée scolaire ne sont pas pris en compte.</p> <p>Les avantages procurés par un logement sont pris en compte de façon forfaitaire, sur la base d'un « forfait logement » ajouté à leurs ressources.</p> <p>Les revenus d'activité perçus durant la période de référence, subissent un abattement de 30 % lorsqu'au moment de la demande, le demandeur est en situation d'interruption de travail supérieure à six mois pour longue maladie, de chômage indemnisé ou encore est sans emploi et perçoit une rémunération de stage de formation professionnelle.</p>
Risques et prestations	Conditions de ressources	Bases de ressources prises en compte
ACS	Percevoir des ressources comprises entre le plafond d'attribution de la couverture maladie universelle (CMU) complémentaire et 35 % au-delà, selon la composition de votre foyer.	Idem CMU-C
RSA	RSA socle, au 1er janvier 2014 Une personne : 499, 31 euros	Les ressources prises en compte sont la moyenne mensuelle des ressources perçues au cours des trois mois précédant la demande, à l'exception des prestations familiales qui sont considérées pour le mois en cours.
Prestations familiales	Dépend de la prestation	<p>La déclaration des revenus N-2 (Base ressources annuelle) permet à la Caf d'étudier les droits aux prestations du 1er janvier au 31 décembre de l'année en cours. Chaque année, la Caf récupère automatiquement les revenus déclarés auprès des impôts.</p> <p>La Caf prend en considération les revenus perçus en France et à l'étranger (salaires, allocations de chômage et indemnités journalières de sécurité sociale, pensions et retraites, revenus du patrimoine, charges déductibles...). Elle compare leur montant au plafond de ressources de la prestation concernée.</p> <p>Des mécanismes d'abattement et de neutralisation existent, notamment en cas de chômage</p> <p>Lorsque la base ressources annuelle est égale à zéro ou inférieure à un certain montant, la Caf met en œuvre l'évaluation forfaitaire des ressources, qui consiste à reconstituer fictivement les ressources</p>

Source : Mission Igas

Pour les prestations qu'elle verse, lorsque la base ressources de l'année N-2 est égale à zéro ou inférieure à un certain montant et que la personne a depuis obtenu un emploi, la Caf met en œuvre une évaluation forfaitaire de ses ressources. Pour les salariés, les ressources effectivement prises en compte sont égales à 12 fois le salaire perçu le mois précédant celui de l'ouverture du droit ou le mois de novembre précédant son renouvellement, ce qui peut conduire à une évaluation élevée pour les salariés en travail précaire ou discontinu, avec à la clé une réduction du montant voire l'exclusion du bénéfice des allocations. Pour les travailleurs indépendants, est appliqué un montant intégralement forfaitaire correspondant à 1 500 fois le SMIC horaire.

Plusieurs des dispositifs examinés peuvent concerner les mêmes bénéficiaires, par exemple la CMU, la CMU-C et les allocations logement. Ces différences dans la période de référence et dans la base de ressources retenues peuvent les dérouter et accroître leur incompréhension lorsque des indus leur sont réclamés.

Elles diminuent en outre les possibilités d'instruction commune des droits d'un assuré pour plusieurs prestations, en obligeant les services à redemander ses ressources.

2.1.6 Des règles plus ou moins larges et adaptées de prise en compte des changements de situation et des aléas de carrière à travers la rémanence de certains statuts

Pour les bénéficiaires, il est souhaitable que la couverture des risques sociaux soit stable et transparente dans son évolution. Les assurés doivent pouvoir anticiper cette évolution pour s'y adapter. Or, les conditions, notamment d'activité, auxquelles est subordonné le bénéfice de plusieurs dispositifs et prestations peuvent provoquer des ruptures de droits.

Des solutions de maintien et de portabilité des droits et de reprises ou réadmissions en cas de chômage ont été mises au point pour pallier cet inconvénient, qui engendrent parfois à leur tour d'autres difficultés. Ces solutions introduisent la rémanence des droits attachés à certains statuts, dont les effets protecteurs perdurent après leur perte, mais qui diffèrent selon les dispositifs et comportent certaines limites.

2.1.6.1 Le maintien des droits aux prestations en nature pendant une période d'un an

Pour avoir droit aux prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès, l'assuré doit justifier d'une contribution minimale, exprimée soit en montants de cotisations acquittées, soit en nombre d'heures travaillées.

Le décret du 27 décembre 2013 allège les conditions annuelles d'ouverture du droit aux prestations en nature en ramenant les conditions exprimées en heures travaillées ou en « assiette cotisée » de respectivement 1 200 heures ou 2 030 SMIC à 400 heures ou 400 SMIC. Il procède également à une simplification des conditions d'accès aux indemnités journalières au-delà du sixième mois d'arrêt de travail, ainsi qu'à l'assurance invalidité.

Par ailleurs, le texte étend la durée des droits aux prestations en nature, dès lors que les conditions d'ouverture sont remplies, à trois ans au total (deux ans de droits et un an de maintien des droits) contre deux ans auparavant (un an de droits et un an de maintien des droits). Il étend également à dix-huit mois la durée pendant laquelle sont présumées remplies les conditions d'ouverture de droit aux prestations en nature pour les travailleurs salariés ou assimilés entrant dans un régime obligatoire d'assurance maladie et maternité ou reprenant une activité salariée ou assimilée.

A l'expiration des droits, une demande spécifique doit être présentée pour bénéficier de la CMU de base.

2.1.6.2 Le principe de continuité du droit aux prestations de l'assurance maladie de base peut paradoxalement conduire à une surcouverture de certains assurés ayant exercé une activité indépendante

Un mécanisme de protection de l'assuré existe en cas de changement d'organisme de rattachement : si une personne relève d'un régime d'assurance maladie autre que celui au titre duquel les prestations sont servies, l'organisme qui les sert ne peut les interrompre tant que l'organisme compétent ne s'est pas substitué à lui ; il les garde à sa charge jusqu'à cette date (article L. 161-15-2 du code de la sécurité sociale).

Des inconvénients liés à ce principe ont été mentionnés par le Régime Social des Indépendants. Certains assurés et ayants droit dont le maintien de droit arrive à expiration ne donnent pas suite aux sollicitations des caisses visant à actualiser leur situation et à demander, le cas échéant, leur affiliation au titre de la CMU de base. Les dispositions de l'article L161-15-2 n'étant pas limitées dans le temps, les caisses sont amenées à servir des prestations parfois pendant plusieurs mois ou années, au-delà du maintien d'un an.

En outre, le RSI peut être également amené à verser des indemnités journalières au-delà de la période de maintien de droit d'un an prévu par les textes. En effet, l'indemnisation prenant naissance en période de droits propres aux indemnités journalières ou au cours de la période de maintien de droits doit se poursuivre pendant toute la durée de l'arrêt de travail, trois ans au maximum. L'assuré est alors dans la situation paradoxale de recevoir des indemnités qui ont vocation à compenser une perte de gain, alors qu'il avait cessé son activité professionnelle au moment du déclenchement de l'arrêt de travail.

2.1.6.3 Le maintien des prestations en nature et en espèces pour les demandeurs d'emploi

Le demandeur d'emploi conserve pendant sa durée d'indemnisation les droits acquis dans le cadre du régime de sécurité sociale de sa dernière activité : prestations en nature et en espèces au titre de l'assurance maladie, maternité, invalidité.

Le demandeur d'emploi indemnisé qui reprend une activité insuffisante pour justifier des conditions d'ouverture du droit aux prestations en espèces de sécurité sociale (indemnités journalières d'assurance maladie, par exemple) bénéficie, pendant trois mois à compter de cette reprise d'activité, des droits aux prestations d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès acquis auprès du régime obligatoire dont ils relevait antérieurement.

Sous conditions et après un délai de carence de trois jours, le demandeur d'emploi perçoit des indemnités journalières pendant son arrêt maladie. Ces sommes sont versées par l'assurance maladie pour compenser la perte des allocations chômage. C'est l'activité salariée antérieure qui détermine l'attribution et le calcul des indemnités journalières. Le calcul s'effectue sur les derniers mois travaillés et non sur l'allocation chômage.

L'indemnité journalière de l'assurance maladie n'est pas cumulable avec l'allocation chômage. Le versement des indemnités journalières entraîne donc l'interruption des versements de Pôle emploi pendant l'arrêt maladie, ce qui reporte d'autant de jours les droits à l'allocation chômage.

Le demandeur d'emploi non indemnisé bénéficie du maintien des droits à l'assurance maladie, maternité, invalidité :

- en espèces pendant douze mois à compter de l'arrêt des allocations chômage ;
- en nature pendant douze mois ou sans limitation de durée s'il recherche un emploi ou est dispensé d'une telle recherche.

Les demandeurs d'emploi non indemnisés au titre du chômage qui bénéficient du maintien de leur droit aux prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès continuent d'en bénéficier pour une durée de trois mois lorsqu'ils reprennent une activité insuffisante pour justifier des conditions d'ouverture du droit à ces prestations. Cette disposition résulte de la loi du 17 décembre 2012 et du décret du 4 décembre 2013 pris pour son application.

2.1.6.4 La portabilité des droits aux couvertures complémentaires collectives en cas de perte d'emploi

En cas de perte d'emploi, les couvertures complémentaires santé d'entreprise donnent lieu à deux mécanismes de « portabilité » des droits, assortis de conditions et de logiques différentes : celui établi par la loi Evin de décembre 1989, limité aux garanties frais de santé et celui issu de l'accord national interprofessionnel de janvier 2008, incluant la prévoyance et les frais de santé. Un constat mitigé a été fait de ces deux mécanismes.

Suite à l'accord national interprofessionnel de janvier 2013, la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi généralise au 1^{er} janvier 2016 dans toutes les entreprises une couverture complémentaire collective obligatoire. Elle rend par ailleurs gratuit et étend à un an la durée du mécanisme de portabilité des droits à partir du 1^{er} juin 2014 pour le remboursement des frais de santé, et du 1^{er} juin 2015 pour les garanties d'incapacité de travail ou d'invalidité. Ce dispositif ne concerne cependant que les demandeurs d'emploi indemnisés, dans la limite de leurs droits à indemnisation, souvent plus courts pour les jeunes.

2.1.6.5 Les droits rechargeables en matière d'assurance chômage

Ils concernent les allocataires qui se réinscrivent comme demandeurs d'emploi sans avoir épuisé la totalité des droits ouverts par leur période d'emploi précédente.

A partir d'octobre 2014, a été mis en place un mécanisme de « droits rechargeables », consistant à additionner l'ensemble des droits à indemnisation acquis par le demandeur d'emploi : le reliquat de ses droits initiaux lui est d'abord attribué, puis y est « rechargé » le nouveau capital de droits acquis en cas d'activité d'au moins 150 heures. Un droit d'option avec l'ouverture de leurs nouveaux droits (et la déchéance du reliquat de droits précédent) est toutefois ouverts aux salariés anciens apprentis ou en contrat de professionnalisation (annexe 11 du règlement général).

2.1.7 Des répercussions de l'accès à certains types de prestations sur les autres droits sociaux

Les droits sociaux ne sont pas indépendants les uns des autres. Plusieurs d'entre eux ouvrent d'autres droits, soit qu'ils correspondent à une interruption ou une attente d'activité, soit que cela traduise la volonté des pouvoirs publics de garantir l'accès des populations aux soins (RSA) ou à une pension de retraite équilibrée (bénéficiaires de certaines prestations familiales). Les droits au chômage indemnisé jouent en particulier un rôle pivot qui renforce l'importance de l'indemnisation dans l'accès général aux droits sociaux.

Tableau 9 : Droits sources et droits dérivés

Droits sources	Droits dérivés
Chômage Indemnisé	Retraite de base : validation de trimestres (50 jours valident un trimestre), pas de salaire reporté au compte Retraites complémentaires : points de retraite Prestations en nature et en espèces de l'assurance maladie, maternité, invalidité et ATMP En cas de reprise d'une activité insuffisante pour justifier des conditions d'ouverture du droit aux prestations en espèces de la sécurité sociale, maintien de ces droits pendant trois mois Portabilité de la couverture complémentaire d'entreprise pendant 12 mois
Chômage non indemnisé	Maintien pendant 12 mois, à compter de l'arrêt des allocations chômage, des droits à l'assurance maladie, maternité, invalidité, en espèces et en nature Retraite de base : validation de trimestres, dans la limite de 5 ans au total, 1,5 an en début de carrière et un an après une période d'indemnisation, pas de salaire reporté au compte
Droits sources	Droits dérivés
Stage de la formation professionnelle agréé par l'Etat ou la région	Les cotisations maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, allocations familiales et accident du travail sont prises en charge par l'Etat ou la région. L'organisme de formation doit alors accomplir les démarches d'affiliation auprès de Pôle emploi ou de l'Agence de services et de paiement (ASP, nouvel établissement public administratif ayant repris les missions précédemment dévolues au CNASEA).
IJ maladie	Retraite de base : 60 IJ valident un trimestre, pas de salaire reporté au compte Retraites complémentaires : points gratuits si IJ maladie, pour une période d'incapacité supérieure à 60 jours
IJ maternité régime général	Retraite de base : le trimestre civil au cours duquel a eu lieu l'accouchement est validé à condition d'avoir cotisé au cours du trimestre précédent Report au compte de l'assurée des indemnités journalières à hauteur de 125 % Retraites complémentaires : points gratuits si IJ maternité.
IJ maternité RSI	Le décret du 30 mai 2014 qui permet aux salariés du RG et aux salariés agricoles de valider des trimestres assimilés "maternité" non plus au regard du trimestre civil au cours duquel est intervenu l'accouchement mais des périodes de versement d'IJ au titre d'une maternité ou d'une adoption n'a pas été transposé au RSI (demande du RSI à l'occasion du PLFSS)
Pension d'invalidité	Retraite de base : chaque trimestre au cours duquel ont été perçues trois mensualités de pension d'invalidité est validé, pas de salaire reporté au compte. Retraites complémentaires : points gratuits si taux d'incapacité permanente supérieur à 66 %, pour une période d'incapacité supérieure à 60 jours

ATMP	Retraite de base : un trimestre est validé pour 60 jours d'indemnisation, pas de salaire reporté au compte. Si incapacité permanente au moins égale à 66 %, trois mensualités de rente valident un trimestre. Retraites complémentaires : points gratuits si taux d'incapacité au moins égal à 66 %, pour une période d'incapacité supérieure à 60 jours
RSA Socle	CMU et CMU-C ⁴⁴ , les montants du RSA ne sont pas pris en compte dans le calcul des ressources.
RSA activité	CMU et CMU-C, les montants du RSA ne sont pas pris en compte dans le calcul des ressources.
Complément familial, Allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), Complément de libre choix d'activité (CLCA), Allocation journalière de présence parentale (AJPP).	AVPF : prise des cotisations vieillesse sur la base d'une assiette allant jusqu'à 169 fois le SMIC horaire (avec ou sans conditions de ressources).

Source : Mission Igas

2.1.7.1 Les droits sociaux générateurs d'autres droits par "extension" des statuts d'activité

C'est ainsi que, en matière de retraite de base, certaines périodes durant lesquelles l'assuré a été contraint d'interrompre son activité salariée sont assimilées à des périodes d'assurance pour l'ouverture des droits et le calcul de sa pension. Il s'agit, notamment, des périodes d'interruption d'activité professionnelle liées à une maladie, une longue maladie, une maternité ou consécutives à une naissance, une invalidité, un accident du travail ou des périodes de rééducation professionnelle, de chômage, de stage, de service national.

Les périodes de chômage indemnisé comportent donc des droits équivalents à ceux de l'activité antérieure (cf. *infra*). Ces droits perdurent pendant un an après l'arrêt de l'indemnisation. Les modifications juridiques qui affectent le régime de l'indemnisation du chômage, lorsque la convention est renégociée entre les partenaires sociaux, ont donc des effets qui excèdent les seuls droits à indemnisation et percutent d'autres aspects de la protection sociale des intéressés.

Enfin, la première période de chômage non indemnisé peut désormais permettre de valider une année et demie pour la retraite de base.

2.1.7.2 Les droits sociaux qui favorisent de façon spécifique l'accès aux soins ou engendrent certains droits à retraite

Le bénéfice du RSA ne permet pas de valider des droits à retraite, mais, en matière de santé, il donne accès de plein droit à la CMU de base et à la CMU complémentaire. Les montants du RSA ne sont pas pris en compte dans le calcul des ressources. Des échanges dématérialisés d'information interviennent entre les Caf et les CPAM à cette fin.

⁴⁴ La pré instruction des demandes de CMU-C par les Caf et l'envoi dématérialisé des informations aux CPAM. L'article L. 861-5 du code de la sécurité sociale attribue aux caisses d'allocations familiales un rôle de pré instructeur des demandes de CMU-C. Afin de permettre la dématérialisation des échanges entre Caf et caisses d'assurance maladie, le décret n° 2011-2096 du 30 décembre 2011 a enrichi l'outil @RSA, déjà existant au sein des Caf, en y insérant un module dont l'objet est le recueil des données relatives à la demande de CMU-C et leur transmission dématérialisée aux caisses d'assurance maladie pour les demandeurs dont les ressources sont présumées ne pas excéder le montant forfaitaire du RSA socle.

Le complément familial, l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), le complément de libre choix d'activité (CLCA) et l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) peuvent permettre à leurs bénéficiaires de valider les trimestres correspondants pour la retraite dans les régimes de base, à condition que les ressources de la famille ne dépassent pas un plafond (plafond retenu pour l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire ou du complément familial).

2.1.8 Des modalités de calcul des prestations en espèces plus ou moins favorables à la prise en compte des revenus d'activité intermittents ou de faible montant

Trois modalités principales de détermination des prestations en espèces coexistent dans le système de protection sociale :

- un calcul fondé sur les rémunérations et les cotisations effectives, dans une logique essentiellement contributive ;
- un calcul associant la prise en compte de ces cotisations et des mécanismes de plachers et de plafonds de prestations ;
- une détermination forfaitaire.

Ces trois types de modalités sont des références, souvent associées à d'autres mécanismes.

Les jeunes, aux rémunérations en moyenne plus faibles et aux parcours parfois heurtés, sont en règle générale moins défavorisés lorsque la logique contributive est amendée par des plachers ou remplacée par une logique forfaitaire de calcul des droits à prestations.

2.1.8.1 Les prestations qui relèvent principalement d'une logique contributive

Les droits à prestations au titre du régime d'assurance chômage et de la plupart des régimes de retraite complémentaire sont largement fondés sur cette logique, bien que tempérés par des mécanismes de solidarité. Pour la retraite complémentaire, la technique utilisée est celle de l'acquisition des points de retraite.

Les prestations de retraite de base se rattachent également en partie à cette logique, avec cependant des mécanismes de solidarité plus importants que dans les régimes complémentaires, inclus dans le mode de calcul (par exemple, la prise en compte des vingt-cinq meilleures années) ou lors de la liquidation (par exemple, l'existence d'un minimum contributif).

2.1.8.2 Les prestations bornées par un plancher ou un plafond

La logique contributive est tempérée par un montant plancher, protecteur de l'assuré, et/ou l'existence d'un montant plafond.

On retrouve cet encadrement dans les allocations d'assurance chômage, les indemnités journalières maladie et maternité du régime général (plafond), les rentes ATMP, les pensions d'invalidité du régime général, les indemnités journalières maladie du RSI, les indemnités journalières invalidité et incapacité du RSI (plancher et plafond).

Le mécanisme de plancher peut toutefois conduire à des phénomènes de surcouverture, qui ont, par exemple, été notés dans le cas des auto-entrepreneurs. Ainsi, pour le Régime Social des Indépendants, le montant des indemnités journalières maladie est calculé sur la base du montant moyen des revenus des trois dernières années. Si les revenus sont inférieurs à un certain seuil, le montant pris en compte pour le calcul est égal à 40 % du plafond de la sécurité sociale, soit 20,57 € par jour au 1^{er} janvier 2014. Les auto-entrepreneurs, qui ne sont pas soumis au paiement d'une cotisation minimale, ne payent pas de cotisation en l'absence de chiffre d'affaires, alors qu'ils bénéficient, en cas d'arrêt de travail, de l'indemnité journalière minimale⁴⁵.

2.1.8.3 Les prestations ou minima forfaitaires

Les prestations familiales, de logement et les minima sociaux sont par nature établis sur la base de montants forfaitaires, modulés selon les situations familiales et parfois les revenus du foyer, qui leur confèrent un caractère redistributif important.

Il existe par ailleurs un ensemble assez divers de mécanismes donnant un caractère forfaitaire aux prestations versées, y compris lorsqu'il s'agit de prestations de remplacement ou de compensation de revenus d'activité.

Ainsi, dans le régime général, lorsque le taux d'incapacité à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle est inférieur à 10 %, l'assuré reçoit un capital forfaitaire.

Le Régime Social des Indépendants verse, dans le cadre de la maternité, des indemnités journalières forfaitaires d'interruption d'activité et une allocation forfaitaire de repos maternel destinée à compenser la diminution d'activité.

Pour les exploitants agricoles, un dispositif d'indemnités journalières forfaitaires a été mis en place depuis le 1^{er} janvier 2014, en cas de maladie ou d'accident de la vie privée dans la branche de l'assurance maladie, invalidité, maternité du régime des non salariés agricoles (AMEXA).

En matière de retraite, les bénéficiaires de l'AVPF valident des trimestres et des salaires reportés au compte, sans cotiser, sur la base d'une assiette forfaitaire mensuelle allant jusqu'à 169 SMIC horaire.

Ainsi, les critères d'accès aux droits sociaux peuvent-ils impacter les jeunes, soit parce qu'ils les concernent directement - comme le critère d'âge - soit parce qu'ils impliquent une ancienneté ou un volume d'activité que les jeunes en début de carrière ne satisfont pas immédiatement.

A l'inverse, le système de protection sociale comporte des mécanismes, qui s'appliquent à l'ensemble des assurés, mais qui peuvent s'avérer particulièrement protecteurs pour les jeunes dans la mesure où ils contribuent à gommer les aléas de carrière, comme la rémanence de certains droits sociaux qui perdurent après la fin du statut qui les a fait naître et les montants plancher attachés à plusieurs prestations en espèces.

2.2 Des variations importantes de couverture sociale selon le statut d'activité, le régime de rattachement et la trajectoire d'insertion

Les origines socioprofessionnelles du système français de protection sociale expliquent, comme l'a rappelé la première partie de ce rapport, que la couverture sociale dépende pour une large part du statut d'activité occupé par le jeune.

⁴⁵ Cependant, ils doivent être affiliés au RSI depuis au moins un an et encourent la radiation du régime s'ils n'ont pas réalisé de chiffre d'affaires.

Trois groupes de prestations sont toutefois indépendants, totalement ou partiellement, de ce statut :

- les prestations en nature de l'assurance maladie de base, depuis la loi du 27 juillet 1999 créant la couverture maladie universelle (CMU). Le statut du jeune ne conditionne plus son droit aux prestations, mais il a une incidence sur son affiliation (régime de rattachement, qualité d'assuré ou d'ayant droit) et la gestion de son dossier ;
- les prestations familiales, y compris les allocations logement, depuis la loi du 12 juillet 1977, entrée en application le 1^{er} janvier 1978, qui les a rendues universelles ;
- les prestations non contributives sous conditions de ressources et, en particulier, les minima sociaux.

En ce qui concerne les autres prestations sociales, le jeune qui a obtenu un emploi stable bénéficie de la protection sociale attachée à son statut socio-professionnel. Il conserve une protection sociale relativement complète s'il accomplit un contrat aidé, s'il est apprenti, et enfin, par « extension » du statut de salarié, s'il est au chômage indemnisé. D'autres statuts sont moins protecteurs et ne comportent pas de prestations en espèces, ou de couverture complémentaire. Enfin, les jeunes étudiants, ou en insertion sociale, ou bénéficiaires du RSA, ou sans activité ont une couverture très incomplète, avec des effets immédiats et des effets à long terme, sur leur future retraite.

L'annexe 15 passe en revue de façon détaillée les droits sociaux associés aux différents statuts d'activité et d'emploi, ainsi que ceux dont bénéficient les allocataires des prestations sociales.

Quatre grands enseignements peuvent en être tirés et illustrés par des cas types.

2.2.1 Les statuts d'activité professionnelle, ou assimilés, offrent la couverture sociale la plus complète, malgré d'importantes différences

2.2.1.1 Le statut de salarié et les statuts assimilés offrent une couverture sociale relativement complète

Le jeune salarié en CDI, CDD ou intérim bénéficie d'une couverture sociale étendue, pour les prestations en nature et en espèces correspondant aux risques maladie, maternité, invalidité, accidents du travail et maladie professionnelle.

Il s'ouvre des droits par ses cotisations à l'assurance chômage, à la retraite de base et à la retraite complémentaire.

Des statuts offrent une couverture proche : ceux des demandeurs d'emploi indemnisés (à l'exception de l'absence de report au compte pour la retraite de base et de la couverture de santé complémentaire et de prévoyance, obtenue dans le cadre de l'entreprise, au-delà de la période de portabilité), des titulaires de contrats aidés (CUI-CAE, CUI-CIE, emplois d'avenir), des apprentis (notamment pour la retraite de base depuis la loi du 20 janvier 2014). Des différences importantes de montant des prestations en espèces et de droits à retraite demeurent cependant, dans la mesure où ces prestations et droits sont pour partie liés aux rémunérations perçues et aux cotisations versées.

Les autres statuts professionnels protègent également leurs bénéficiaires contre les principaux risques sociaux, avec les variations détaillées *infra*.

2.2.1.2 Des variations entre régimes qui touchent de façon spécifique les situations instables

Si le champ de la couverture obligatoire des fonctionnaires est comparable à celui des salariés du secteur privé (à l'exception des couvertures complémentaires en matière de retraite et, désormais, de santé), ceux des artisans, commerçants, professions libérales et exploitants agricoles sont moins étendus :

- les artisans, les commerçants et les professions libérales n'ont pas de couverture obligatoire des accidents du travail et des maladies professionnelles, mais peuvent recevoir une pension pour incapacité totale d'exercice du métier ;
- les professions libérales ne bénéficient pas d'indemnités journalières en cas d'arrêt pour maladie ;
- les artisans, les commerçants, les professions libérales et les exploitants agricoles n'ont pas de couverture santé complémentaire collective obligatoire ;
- les auto-entrepreneurs, qui sont des travailleurs indépendants, parmi lesquels figurent de nombreux jeunes, ne sont donc pas protégés contre les risques accidents du travail et maladies professionnelles et ne disposent pas de couverture santé complémentaire collective obligatoire ;
- les exploitants agricoles n'avaient pas, jusqu'au 1^{er} janvier 2014, d'indemnités journalières en cas d'arrêt pour maladie.

Les fonctionnaires disposent quant à eux d'une couverture spécifique en matière de retraite, maladie, accidents du travail et invalidité.

Des exigences de durée, soit d'immatriculation ou d'affiliation dans les régimes de sécurité sociale, soit d'activité dans la période précédant les demandes de prestations en espèces, peuvent conditionner le droit à certaines prestations (cf. *supra*). Les jeunes qui, en début de carrière, occupent successivement des emplois relevant de différents régimes peuvent donc être dans une situation où certains droits ne leur sont pas ouverts.

2.2.2 Des statuts offrent une couverture incomplète, amputée de la partie complémentaire (santé, prévoyance, droits à retraite) et, éventuellement, des prestations en espèces

Le jeune qui effectue des stages de formation professionnelle agréés par l'Etat ou la région, ou pendant sa formation initiale, bénéficie d'une couverture sociale de base, excluant la partie complémentaire. Le jeune en service civique est dans une situation proche. Enfin, celui qui perd son emploi perd progressivement, si sa période de chômage se prolonge, les droits sociaux attachés au statut d'emploi antérieur.

- Le stagiaire de la formation professionnelle peut disposer d'une couverture sociale parce qu'il est chômeur indemnisé. Si ce n'est pas le cas, et si son stage est agréé par l'Etat ou la région, ses cotisations maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse de base, allocations familiales et accidents du travail sont prises en charge par l'Etat ou la région et lui ouvrent les droits correspondants. En revanche, il n'a pas de couverture complémentaire d'entreprise, ni de droits à retraite complémentaire.
- Le titulaire du service civique est affilié aux assurances sociales du régime général (maladie, maternité, invalidité, décès, accidents du travail et maladies professionnelles) et valide des trimestres pour la retraite de base. Hormis lorsque le service est effectué à l'étranger, il n'a pas non plus de couverture complémentaire santé, ni de droits à retraite complémentaire.

- La situation de l'étudiant qui effectue un stage dans le cadre de sa formation initiale, faisant l'objet d'une convention de stage, dépend du montant de la gratification reçue.
 - Si le stagiaire perçoit une gratification supérieure à la gratification minimale, il bénéficie du remboursement des soins en cas de maladie et de maternité et, sous réserve de remplir la condition d'ouverture de droits, du versement d'indemnités journalières en cas d'arrêt de travail pour maladie, de congé maternité, paternité / accueil de l'enfant ou d'adoption, et des prestations des assurances invalidité et décès. La partie supérieure à la gratification minimale est soumise à cotisation vieillesse, dans le régime général. Il n'est pas couvert par les régimes complémentaires (santé, prévoyance, retraite), ni par l'assurance chômage.
 - Si le stagiaire ne perçoit pas de gratification ou s'il perçoit une gratification inférieure à la gratification minimale, il bénéficie du remboursement des soins en cas de maladie et de maternité, mais ne peut pas bénéficier du versement d'indemnités journalières en cas d'arrêt de travail pour maladie, de congé maternité, paternité/accueil de l'enfant ou d'adoption. Il reste rattaché à son régime de sécurité sociale (sécurité sociale étudiante ou régime de sécurité sociale des parents en tant qu'ayant droit). La loi du 20 janvier 2014 permet désormais la validation de deux trimestres pour la retraite de base.
- Les demandeurs d'emploi non indemnisés conservent, pendant un an, leurs droits aux prestations en nature et en espèces de l'assurance maladie, maternité, invalidité de base. Leurs trimestres de retraite de base sont validés, dès lors que le chômage indemnisé suit une période d'indemnisation. En revanche, ils n'acquièrent plus de droits à la retraite complémentaire et perdent leur éventuelle couverture de santé complémentaire et de prévoyance d'entreprise.

Un an après l'arrêt des indemnisations, les droits du demandeur d'emploi sont interrompus.

2.2.3 Certaines catégories de jeunes ont une couverture sociale très incomplète

Les étudiants, les bénéficiaires du RSA socle, les jeunes en insertion sociale et ceux qui n'entrent dans aucun de ces statuts ont une couverture sociale très incomplète, sans prestations en espèces, ou acquisition de droits à retraite (hors bénéficiaires de l'AVPF), ou couverture complémentaire, ou acquisition de droits à indemnisation du chômage.

- Les étudiants, s'ils ne travaillent pas et ne sont pas en stage de formation initiale, n'ont droit, à titre individuel (certains peuvent bénéficier en tant qu'ayants droit de la couverture complémentaire de leurs parents ou de leur conjoint, concubin ou partenaire de Pacs) qu'à une couverture sociale *a minima*.

Celle-ci est limitée aux prestations en nature de l'assurance maladie maternité de base. L'étudiant n'a pas droit aux prestations en espèces, puisqu'il n'a pas de revenu à remplacer en cas d'interruption de son activité. Il n'acquiert pas de droits à retraite, ni dans un régime de base, ni dans un régime complémentaire, ni à l'assurance chômage. Depuis la loi de juillet 2003, l'ex-étudiant peut racheter trois années d'études pour sa retraite de base, dont une, depuis la loi du 20 janvier 2014, à tarif réduit. Hormis s'il est ayant droit, il ne bénéficie pas non plus d'une couverture complémentaire santé collective.

L'étudiant ne peut pas bénéficier du RSA, ni des dispositifs d'accompagnement de soutien au revenu spécifiquement destinés aux jeunes. Des bourses spécifiques peuvent cependant être attribuées aux étudiants, sous condition d'examen des ressources de leurs parents, auxquels ils continuent de procurer, si ceux-ci sont imposables, une réduction d'impôt sur le revenu jusqu'à 25 ans.

L'étudiant bénéficie d'un régime de prestations en nature d'assurance maladie qui lui est propre. C'était sans doute un avantage avant la création de la CMU. Actuellement, cette gestion autonome, qui ne modifie pas les droits aux prestations, entraîne, comme le rappelle la deuxième partie du rapport, des difficultés de gestion des dossiers lors des transferts entre le régime étudiant et les autres régimes.

- Le jeune bénéficiaire du RSA socle, en règle générale âgé de plus de 25 ans, a droit, comme toute la population en situation régulière et stable, aux prestations en nature de l'assurance maladie et maternité. Il a également accès de plein droit à la CMU-C. En revanche, il n'acquiert pas de droits à retraite, ni à l'assurance chômage et ne bénéficie par de prestations en espèces.

S'il relève du RSA activité, le bénéficiaire peut obtenir des droits grâce à son activité, dans les conditions du droit commun, mais il ne cotise ni n'obtient de droits sur le complément du revenu perçu au titre du RSA.

- Le titulaire du Civis ou de la garantie jeunes bénéficie des prestations en nature de la sécurité sociale. Pendant la durée du dispositif et selon les étapes du parcours d'insertion, il peut être stagiaire de la formation professionnelle ou salarié. Il bénéficie alors de la protection sociale attachée à ces situations.
- Le jeune qui n'est ni en formation ni en emploi a une couverture sociale réduite aux prestations en nature de l'assurance maladie (et aux prestations familiales comme toute la population). Il peut demander, s'il perçoit de faibles ressources, individuellement ou dans le cadre de sa famille, le RSA ou un dispositif spécifique d'accompagnement et de soutien au revenu, ainsi que la CMU-C ou l'ACS. Si, comme c'est le cas de certaines jeunes femmes, sa situation résulte d'une interruption de son activité pour élever un enfant et qu'il reçoit certaines prestations familiales (complément familial, allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), complément de libre choix d'activité de cette prestation), il est affilié obligatoirement à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) au régime général, sous condition de ressources.

Si les droits des étudiants qui ne travaillent pas et ceux des jeunes en insertion sociale sont globalement comparables, une différence doit être faite entre ces deux situations. Dans le premier cas, l'étudiant investit dans une formation dont il peut raisonnablement espérer qu'elle lui procurera un emploi stable. L'incomplétude du statut social peut être pour partie considérée comme la conséquence d'un statut choisi. La situation du jeune en difficulté d'insertion ou titulaire d'un minimum social est quant à elle largement subie. Les lacunes de la protection sociale sont alors doublement pénalisantes, sur le moment et dans l'avenir, avec des droits à retraite inexistantes ou limités.

2.2.4 En termes de trajectoires, la rémanence des droits attachés à certains statuts ne pallie qu'imparfaitement les lacunes de couverture sociale

L'observation des trajectoires empruntées par les jeunes montre qu'un nombre important d'entre eux connaissent plusieurs statuts, après la sortie de la formation initiale, avant d'accéder à un emploi stable.

Or, cette trajectoire est déterminante pour la couverture sociale du jeune, parce que celle-ci dépend du statut qu'il occupe mais également de celui ou de ceux qu'il a occupés antérieurement.

C'est le double examen des droits attachés à sa situation actuelle, du fait du statut occupé, et des droits rémanents, issu d'un statut occupé antérieurement, qui détermine la nature et l'ampleur de sa couverture sociale. La rémanence des droits attachés à certains statuts offre une protection qui se prolonge après leur fin (cf. *supra*). Cet effet atténue, dans une certaine mesure, les effets négatifs d'une perte d'emploi, par exemple, et joue en faveur des jeunes qui n'obtiennent pas un emploi stable. Il est renforcé lorsque la rémanence porte sur des droits « source », auxquels sont attachés des droits dérivés (à l'exemple du chômage non indemnisé qui permet pendant un an de conserver le bénéfice des prestations en nature et en espèces de l'assurance maladie, maternité, invalidité du régime général).

A l'opposé, les conditions d'ancienneté sont pénalisantes pour les jeunes aux trajectoires heurtées, et cela d'autant plus que l'ancienneté est définie dans un champ limité (l'entreprise, la branche professionnelle, le régime de sécurité sociale). La fongibilité partielle des conditions d'ancienneté, pour les régimes de base de sécurité sociale entre lesquels existe une coordination, atténue cependant ces difficultés pour les prestations qu'ils délivrent. En revanche, elles demeurent pour la couverture complémentaire collective instaurée dans le cadre de la branche professionnelle ou de l'entreprise.

Au total, ces deux facteurs, rémanence des droits et fongibilité partielle des conditions d'ancienneté, produisent des effets qui peuvent être mesurés au cas par cas, à travers quelques trajectoires types.

2.2.5 Les trajectoires comptent dans la détermination de la protection sociale des jeunes : une illustration par des cas types

La mission a souhaité, en complément des analyses statistiques globales et de l'examen des dispositions juridiques applicables aux jeunes, proposer une vision concrète de la protection sociale des jeunes, à travers une approche par cas types. Cette approche s'est concrétisée par l'analyse de différentes trajectoires de jeunes sur la période allant de leurs 16 ans à leurs 30 ans et des impacts de ces trajectoires sur leurs droits à protection sociale (cf. annexe 14). Le calcul de leurs droits au titre des différents risques a été réalisé grâce à une forte implication des organismes contributeurs, dont le travail important réalisé à cette occasion est en lui-même une illustration de la complexité de notre système⁴⁶.

Ces cas types illustrent l'ensemble des raisonnements et analyses du rapport (parties 2 et 3). Ils permettent, *via* l'analyse de la situation de neuf jeunes complétée par des variantes pour sept d'entre eux (naissance d'enfants ou interruption d'activité suite à la naissance d'un enfant), de disposer de seize trajectoires distinctes soulignant l'impact des prestations sociales pour des jeunes sur une période de quinze années. La démarche ainsi conduite est, à la connaissance de la mission et des organismes ayant participé aux travaux, inédite.

Ces travaux sont riches d'enseignements. Ils pourraient utilement être reconduits dans le cadre des évaluations *ex ante* ou *ex post* des réformes. La méthode permet en effet d'embrasser les effets de changements de législation sur l'ensemble de la couverture sociale, compte tenu de la « rémanence » des droits sociaux et de l'importance des droits connexes en matière de protection sociale (cf. *supra*).

Le recours aux cas types relève d'une approche largement conventionnelle. En particulier, l'hypothèse la plus forte réside dans le fait que tous les jeunes connaissent leurs droits et sont à même d'en bénéficier sans délai. Cette hypothèse est néanmoins tempérée au fil de l'analyse proposée.

⁴⁶ La liste de ces contributeurs est proposée en annexe au présent rapport.

Les cas types envisagés sont regroupés en trois catégories de parcours : des parcours « réussis » correspondant à des jeunes s'insérant rapidement dans un emploi stable (CDI) et avec des niveaux de rémunération relativement élevés ; des parcours « heurtés » concernant des jeunes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle en début de parcours et trouvant par la suite un emploi stable en CDI ; des parcours « précaires » qui décrivent les trajectoires de jeunes ne parvenant pas à entrer sur le marché du travail ou à obtenir un emploi stable.

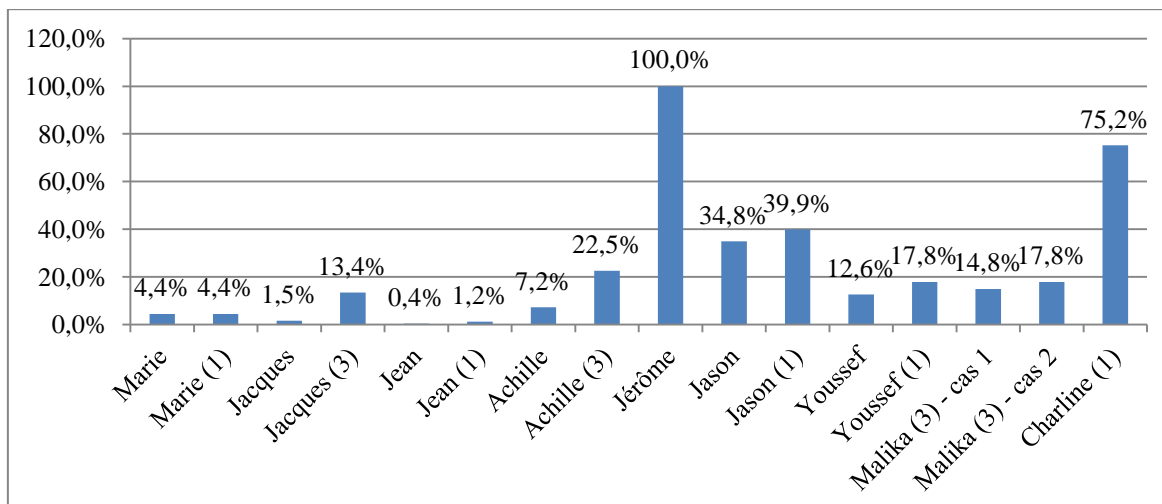
L'analyse des droits sociaux des jeunes considérés conduit à résumer ainsi l'apport que représentent les prestations sociales au long de leurs différents parcours :

- Marie, jeune mère diplômée et insérée vivant en couple : une trajectoire permettant d'apprécier le niveau de soutien accordé aux étudiants autonomes et aux familles aux revenus moyens ;
- Jacques, jeune diplômé rencontrant des difficultés d'insertion : une trajectoire heurtée dont les effets sont aménagés par l'indemnisation du chômage ;
- Jean, jeune apprenti inséré rapidement dans l'emploi : une couverture sociale importante compte tenu d'une activité précoce, un impact limité des dispositifs de soutien au revenu ;
- Achille, jeune apprenti rencontrant des difficultés d'insertion : des droits importants à protection sociale, en particulier lors de la période délicate de début de parcours ;
- Jérôme, jeune « décrocheur » : une couverture sociale faible et lacunaire ;
- Jason, jeune sans diplôme alternant les CDD et les périodes de chômage : un parcours précaire largement soutenu par les prestations sociales ;
- Youssef, jeune sans diplôme connaissant une période difficile d'insertion professionnelle avant d'obtenir un CDI : une couverture sociale indispensable lors de la période d'insertion ;
- Malika, jeune mère diplômée et insérée, en couple avec trois enfants : des effets différenciés du congé parental selon que l'interruption d'activité est complète ou partielle ;
- Charline, jeune mère isolée, non diplômée, en difficulté d'insertion professionnelle et interrompant son activité suite à la naissance d'un enfant : une jeune femme en situation précaire et isolée fortement dépendante des soutiens offerts par la protection sociale.

Le rapprochement des différents parcours permet de mettre en avant un certain nombre de particularités de notre système de protection sociale concernant les conditions d'ouverture de droits à prestations (âge, ancienneté, ressources) ainsi que l'impact des modalités de calcul retenues sur le niveau des prestations versées. La prise en compte des variantes, relatives à la naissance d'enfants ou d'interruption d'activité suite à ces naissances, permet en outre de mesurer l'impact de ces choix sur la couverture sociale des jeunes parents.

Au final, l'apport de la protection sociale aux ressources des différents jeunes analysés entre 16 et 30 ans est très varié (partie 3 de l'annexe 14, graphique 3 *infra*). Pour certains, cet apport est tout à fait déterminant : il représente, sur les quinze ans, un tiers, les deux tiers voire l'intégralité des ressources qu'ils perçoivent (cas du jeune décrocheur). Pour d'autres jeunes, cet apport est celui d'un complément, jamais prédominant dans leurs ressources (selon les cas, entre 7 et 22 % des ressources sur quinze ans). Pour une troisième catégorie de jeunes, l'apport est plus accessoire (inférieur à 1 % ou légèrement supérieur à 4 % des ressources au cours de la période).

Graphique 3 : Part des prestations sociales en espèces dans les ressources du foyer des cas types – de 16 à 30 ans



Source : Travaux de la mission à partir des données transmises par les organismes. Toutes les variantes sont ici présentées. La valeur entre parenthèses correspond au nombre d'enfants pris en compte dans la variante. Pour Malika, le cas 1 est celui d'une interruption d'activité à 50 % suite à la naissance, le cas 2 à une interruption de 100 %. Pour mémoire : Marie - diplômée, parcours réussi ; Jacques - diplômé, parcours heurté ; Jean - apprenti, parcours réussi ; Achille - apprenti, parcours heurté ; Jérôme - décrocheur - parcours précaire ; Jason - sans diplôme - parcours précaire ; Youssef - sans diplôme, parcours heurté ; Malika - mère diplômée en couple avec CLCA à 50 %, parcours réussi ; Charline - mère isolée sans diplôme, parcours précaire.

Ces trois catégories correspondent globalement aux trois types de parcours « réussis », « heurtés » ou « précaires » envisagés par la mission.

L'analyse permet de souligner l'apport très important pour les ressources des jeunes entre 16 et 30 ans de l'indemnisation du chômage, du revenu de solidarité active et des aides au logement.

Elle permet également, *via* l'analyse de chaque trajectoire, année après année et au mois le mois, d'identifier que les prestations sont versées à des moments clés de l'insertion des jeunes. Jouent ainsi un rôle prépondérant :

- la précocité de l'insertion dans l'emploi et la nature de l'emploi occupé ;
- l'âge auquel d'éventuelles difficultés interviennent, compte tenu notamment des règles restrictives retenues pour l'octroi du RSA aux moins de 25 ans ;
- le départ du foyer parental pour habiter un logement autonome et prendre son indépendance résidentielle et financière ;
- l'âge auquel le jeune vit en couple et, le cas échéant, a des enfants ; sur ce dernier point, les travaux mettent en lumière, tant au regard des cas individuels que dans une approche comparée, les effets pénalisants en termes de couverture sociale, pour les jeunes mères, de la naissance d'enfants associée à une interruption d'activité.

Au-delà, les effets des prestations sont fortement différenciés selon la nature du risque considéré. On distingue ainsi, dans l'approche comparée des seize trajectoires, les éléments saillants suivants :

- la couverture des prestations en nature santé apparaît globalement assurée sous réserve que les jeunes accèdent effectivement à leurs droits lors de leurs changements de statuts au cours des premières années de leurs parcours ;

- les prestations en espèces au titre de la maladie, des ATMP, de l'invalidité et de la maternité sont également garantis pour la plupart des parcours analysés ; toutefois, la jeunesse des assurés peut conduire à minorer leurs droits et les parcours « précaires » peuvent parfois ne pas être couverts même *a minima* ;
- les prestations de soutien aux revenus que sont l'indemnisation du chômage, le RSA et la PPE ont, pour les jeunes concernés, des effets importants qui sont néanmoins tempérés par les conditions, notamment d'âge ou d'ancienneté, qui régissent leur bénéfice ;
- les aides au logement ont, pour leur part, des effets extrêmement différenciés selon les parcours concernés, leur apport étant concentré sur le soutien aux revenus des étudiants ou des ménages modestes ;
- enfin, l'analyse des droits à retraite à 30 ans constitue le reflet des parcours suivis et permet notamment de mettre en lumière les effets des périodes de chômage, de maternité ou d'interruption d'activité, qui se répercutent au premier chef sur les points acquis au titre des retraites complémentaires.

Ainsi, au final, l'analyse par cas type permet de conforter les analyses de la mission. Elle étaye les conclusions précédentes du rapport et contribue à documenter ses orientations générales et recommandations (cf. parties 3 et 4 du rapport).

Elle permet d'appréhender concrètement les effets du système de protection sociale sur les situations des jeunes entre 16 et 30 ans et illustre notamment l'importance des conditions d'activité professionnelle préalable, d'ancienneté ou d'âge ainsi que du passage de droits familialisés à des droits individualisés. Cette démarche souligne l'importance des trajectoires concrètes des jeunes : leurs choix et les événements marquant leurs existences jouent un rôle important dans leurs droits à couverture sociale.

3 DES COUVERTURES QUI PRENNENT PLUS OU MOINS EN COMPTE, POUR CHACUN DES RISQUES SOCIAUX, LES SITUATIONS DES JEUNES ET L'INSTABILITE DES TRAJECTOIRES D'INSERTION

Après avoir examiné les modalités de constitution des droits sociaux des jeunes de façon transversale aux risques et aux statuts d'activité, l'analyse mérite d'être poursuivie par une étude plus spécifique de la couverture des jeunes au titre de chacun des grands risques sociaux. Elle nécessite d'apprécier, pour chacun des risques examinés par la mission, les enjeux particuliers que revêt cette couverture pour les jeunes, les données disponibles sur la façon dont ils en bénéficient, les incidences des réformes intervenues dans la période récente et, enfin, les principaux problèmes qui subsistent ou évolutions envisagées pour améliorer la protection des jeunes ou, plus largement, la prise en compte des situations instables qu'ils rencontrent fréquemment. Ces analyses sont principalement centrées sur la couverture sociale des différents risques, et n'abordent que de façon connexe les autres aspects de la situation des jeunes, par exemple en matière de santé ou de logement.

Cet examen est réalisé de façon détaillée dans les annexes 3 à 11 du rapport, qui passent successivement en revue les couvertures santé, de base et complémentaire, celle des accidents du travail et maladies professionnelles, l'invalidité, la maternité (indemnités journalières et congés parentaux), l'indemnisation du chômage, les prestations générales de soutien au revenu (prestations familiales et aides au logement), les dispositifs de minima sociaux ou de soutien au revenu des jeunes en difficulté, et enfin les droits à la retraite dans les régimes de base et complémentaires. Seules les conclusions principales en seront reprises ici. Il faut en outre rappeler que la mission a exclu de son champ d'étude les dépenses liées aux modes de garde des jeunes enfants, l'aide et l'action sociale émanant des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales, ainsi que la prise en charge des jeunes handicapés. Cette dernière a toutefois une importance particulière s'agissant des jeunes, sachant par exemple que près de 125 000 bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) en métropole sont âgés de moins de 30 ans, et que c'est aussi le cas d'environ 35 000 bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap (PCH).

3.1 La couverture santé de base : des problèmes de connaissance du droit, de gestion et de mutation entre régimes de base

3.1.1 L'enjeu de la couverture santé de base pour les jeunes

L'accès aux prestations en nature de l'assurance maladie de base est généralisé, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 juillet 1999 créant la couverture maladie universelle (CMU). Ces prestations sont en outre uniformes. Tout jeune qui réside en France de manière régulière et stable a droit au remboursement des soins par un régime de base grâce :

- au rattachement à un régime de base en tant qu'ayant droit de ses parents, jusqu'à un âge qui dépend du régime de base (20 ans pour le régime général), ou d'ayant droit d'un assuré à un autre titre (conjoint, concubin ou partenaire de Pacs cohabitant à charge) ;
- ou à l'affiliation à titre personnel, du fait de sa qualité d'étudiant, d'une activité professionnelle ou d'un statut particulier (insertion sociale, demandeur d'emploi...) ;
- ou au bénéfice de la CMU de base, conduisant également à l'affiliation à un régime de base.

La généralisation, au sens juridique, de l'accès au remboursement des soins n'a pas supprimé toutes les difficultés pour les jeunes.

La première difficulté est liée à la gestion des dossiers, par les organismes d'assurance maladie et à la complexité, ressentie par les jeunes, des démarches à effectuer lorsque leur situation évolue. Quatre évènements impliquent en effet des modifications :

- à 16 ans, le jeune doit compléter un document pour recevoir sa carte Vitale et désigner son médecin traitant ;
- lorsque le jeune poursuit des études supérieures, et qu'il a 20 ans en cours d'année universitaire ou plus de 20 ans, son affiliation à la sécurité sociale étudiante est obligatoire. Au moment de son inscription administrative dans l'établissement d'enseignement supérieur, il doit choisir une mutuelle étudiante pour gérer sa couverture de base en tant que centre de gestion de l'assurance maladie. La mutation entre le régime général et le régime étudiant occasionne de nombreux problèmes qui peuvent avoir pour conséquence de priver de carte Vitale des jeunes pendant une certaine durée ;
- lorsque le jeune commence à travailler, il doit également en informer son organisme d'assurance maladie, faute de quoi son dossier n'est pas actualisé et il peut éprouver des difficultés à obtenir le versement des prestations en espèces ;
- enfin, des changements dans le statut, le secteur ou le type d'activité du jeune peuvent également entraîner un changement d'organisme gestionnaire (régime général, RSI, MSA), avec l'obligation de compléter un nouveau dossier et les risques de gestion en résultant.

Outre l'impression d'être perdus et de ne pas savoir où se diriger, des jeunes, lorsqu'ils ont des ressources faibles, peuvent renoncer à des soins, comme l'ont déclaré à la mission des représentants d'organisations de jeunes, s'ils ne disposent pas d'une carte Vitale et doivent faire l'avance des frais.

La deuxième difficulté découle des conditions pour percevoir les indemnités journalières maladie en cas d'arrêt de travail. Celles-ci sont assises sur une base contributive. En conséquence, seuls y ont accès les jeunes qui travaillent ou ont travaillé, à l'exclusion de ceux qui n'ont pas d'activité, occupent des statuts d'insertion sociale ou bénéficient du RSA socle. Pour ceux qui travaillent, les conditions d'ancienneté d'immatriculation ou d'affiliation et d'activité exigées excluent du bénéfice des prestations les jeunes en tout début d'activité. Les montants d'indemnité journalière sont en outre calculés par référence au salaire perçu ce qui peut limiter les montants des prestations versées à certains jeunes modestes ou aux trajectoires discontinues.

3.1.2 Des jeunes en meilleure santé que l'ensemble de la population, qui supportent cependant un reste à charge plus élevé, en valeur relative

Les jeunes entre 15 et 30 ans construisent leurs perceptions et acquièrent des comportements de santé qui peuvent avoir des conséquences aux âges plus élevés. Il s'agit donc d'une période charnière en matière de santé. Cette période est également charnière en matière de protection sociale : les jeunes sont confrontés en premier lieu, dans leur parcours, aux organismes d'assurance maladie.

Les analyses de la Cnamts, à partir des dépenses de santé présentées au remboursement permettent de préciser l'état de santé des 16-29 ans comparativement à la population dans son ensemble :

- les pathologies traitées les plus fréquentes chez les 16-29 ans sont les pathologies en lien avec la santé mentale (pathologie psychiatriques ou traitements psychotropes) qui touchent près de 4 % des 16-29 ans, contre 12 % de l'ensemble de la population du régime général. Les pathologies respiratoires chroniques sont également fréquentes : 2,2 % des 16-29 ans, contre 5 % de la population totale.
- 80 % des 16-29 ans n'ont eu aucune des pathologies, traitements ou épisodes de soins (maternité, hospitalisations ponctuelles) repérés, contre 59 % pour la population totale. Ce

taux est plus élevé chez les 18-20 ans (84 %) et diminue ensuite avec l'âge pour atteindre 71 % chez les 25-29 ans.

Les dépenses moyennes remboursables sont plus faibles chez les 16-29 ans que dans l'ensemble de la population (respectivement 510 €/par an et 1 141 €/par an pour les soins de ville) ce qui traduit leur meilleur état de santé.

3.1.3 Les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes

Dès lors que l'accès aux prestations en nature de l'assurance maladie est généralisé, les principaux problèmes sont désormais :

- la connaissance de leurs droits par les jeunes ;
- la gestion des dossiers par les organismes d'assurance maladie et les délais d'émission des cartes Vitale et de règlement des prestations, notamment par les mutuelles étudiantes ;
- la gestion de la mutation des dossiers entre régimes de base, en particulier régime général et mutuelles étudiantes ;
- la difficulté d'accès aux indemnités journalières, soit parce qu'elles ne sont pas prévues par le statut d'insertion occupé par le jeune, soit parce qu'elles sont subordonnées à des conditions d'ancienneté ou à des seuils d'activité ;
- le non recours aux soins, en cas de difficulté d'affiliation, de méconnaissance des droits ou d'absence de tiers payant. Cependant, ce point ne peut être traité sans étudier la couverture complémentaire santé (cf. *infra*).

3.1.4 Les apports et limites des réformes récentes

Les conditions d'ouverture et de maintien des droits ont été assouplies par le décret n° 2013-1260 du 27 décembre 2013, pour les prestations en nature et en espèces des assurances maladie, maternité, invalidité et décès, afin de tenir compte de la précarisation sur le marché du travail. Sont concernés les travailleurs salariés ou assimilés et assurés bénéficiant d'un maintien des droits.

Par ailleurs, le texte étend la durée des droits aux prestations en nature, dès lors que les conditions d'ouverture sont remplies, à trois ans au total (deux ans de droits et un an de maintien des droits) contre deux ans antérieurement (un an de droits et un an de maintien des droits). Il étend également à dix-huit mois la durée pendant laquelle sont présumées remplies les conditions d'ouverture de droit aux prestations en nature pour les travailleurs salariés ou assimilés entrant dans un régime obligatoire d'assurance maladie et maternité ou reprenant une activité salariée ou assimilée.

Ces nouvelles dispositions augmentent le nombre de salariés pouvant bénéficier d'une ouverture ou du maintien de leurs droits. La Cnamts estimait en 2013 à plus de 500 000 le nombre de personnes, tous âges confondus, exerçant une activité comprise entre 400 et 1200 heures par an. Des jeunes éviteront ainsi d'avoir à demander la CMU de base, avec les délais et la complexité inhérents à cette demande.

La généralisation du tiers payant, annoncée par le gouvernement à l'occasion de la présentation de la loi santé, en conseil des ministres, le 15 octobre 2014, aura également pour effet de favoriser le recours aux soins de jeunes qui auraient pu hésiter à faire l'avance de frais.

En revanche, ces réformes importantes n'apportent pas de réponse aux autres problèmes des jeunes (méconnaissance du droit, problèmes de gestion des mutuelles étudiantes, mutation entre régimes de base, difficultés d'accès aux indemnités journalières, non recours aux soins).

3.1.5 Les autres pistes et les options possibles

Le fondement professionnel du système français de protection sociale explique qu'on retrouve encore plusieurs organismes gestionnaires du régime de base, auquel il faut ajouter les délégations de gestion à des sections locales mutualistes, en particulier, s'agissant des jeunes, des mutuelles étudiantes.

Or la multiplicité des organismes crée des obligations de mutations entre ces organismes, lorsque l'évolution du statut de l'assuré l'impose. Ces mutations sont sources de difficultés pour les assurés et représentent une charge de travail pour les personnels. Souvent, elles nécessitent des demandes d'informations ou de justificatifs aux assurés, ressenties comme lourdes par ceux-ci.

L'amélioration des relations entre les organismes gestionnaires est une première source d'amélioration, amorcée mais encore à développer, de la fluidité globale de la gestion.

Une deuxième voie à explorer est la suppression de certaines demandes d'information adressées aux assurés, lorsque c'est juridiquement et techniquement possible, au bénéfice de la récupération automatique d'informations.

Une autre piste, s'agissant des prestations en nature, serait de renforcer le rôle du régime général, afin de diminuer les inconvénients pour les assurés liés aux transitions entre régimes. Plusieurs modalités sont toutefois envisageables, préservant plus ou moins le rôle d'interface entre les actuels régimes et leurs assurés, avec l'objectif de développer des actions de prévention adaptées à la fois à l'âge et aux situations professionnelles spécifiques.

3.2 La couverture complémentaire santé : un déficit de couverture entre 21 et 24 ans, auquel les réformes en cours risquent de ne pas répondre

3.2.1 L'enjeu de la couverture complémentaire santé pour les jeunes

Le fait de disposer d'une couverture complémentaire santé et le contenu de cette couverture sont de façon générale, compte tenu des tickets modérateurs ou des coûts laissés à la charge des assurés par les couvertures de base, des facteurs qui influent notablement sur l'accès et le recours aux soins, ainsi que sur les renoncements aux soins pour raisons financières. Les problèmes principaux concernent les soins de spécialistes, l'optique et les prothèses dentaires.

L'accès à ces couvertures complémentaires santé peut résulter :

- du bénéfice par le salarié d'un dispositif de protection sociale complémentaire mis en place par son employeur en application d'un accord ou par décision unilatérale ;
- de la souscription individuelle d'un contrat auprès d'un organisme assureur (assurance ou mutuelle), avec un financement soit entièrement assumé par l'assuré, soit assorti du bénéfice d'aides publiques, soit partiellement pris en charge par l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS),
- enfin du bénéfice de la couverture maladie universelle (CMU-C).

Une partie importante des personnes couvertes l'est par la voie de contrats collectifs, qui sont proposés et pour partie financés par les entreprises, et qui, lorsqu'ils sont collectifs et obligatoires, bénéficient d'exonérations fiscales et sociales. S'agissant des jeunes, se trouve alors posée la question de la couverture des personnes sans emploi ou en formation, des salariés précaires et des indépendants.

La souscription d'assurances individuelles facultatives, qui conduit à des couvertures souvent plus onéreuses et de moindre qualité, peut en outre représenter un effort financier important, et être jugée peu utile par des jeunes qui sont globalement en meilleur état de santé et font face à des dépenses de santé plus faibles que les plus âgés.

Les dispositifs visant à permettre l'accès à une complémentaire santé des personnes à faibles revenus (CMU-C et ACS) sont enfin conditionnés aux ressources du foyer, les jeunes de moins de 25 ans ne pouvant, sauf dans un certain nombre de cas précisément délimités, demander leur bénéfice indépendamment de la situation de leurs parents. Ces dispositifs donnent par ailleurs lieu à des phénomènes de non recours, liés notamment au manque d'information et à la complexité ressentie des démarches à accomplir.

Les règles présidant à l'acquisition de ces différentes couvertures, et les aides associées sont présentées en annexe 4.

3.2.2 L'accès des jeunes aux complémentaires santé : un déficit chez les 21 à 24 ans, lié à plusieurs facteurs

D'après l'enquête ESPS 2012 réalisée par l'Irdes, et alors que près de 94 % de la population française déclarent bénéficier d'une complémentaire santé (34,5 % étant couverts par une complémentaire santé collective, 53 % par une complémentaire souscrite à titre individuel, et 6 % par la CMU-C), le taux de non couverts apparaît plus élevé chez les 18-29 ans, et monte à un pic de 10 % chez les 21-24 ans (tableau 10).

La proportion de bénéficiaires d'une complémentaire santé privée, et notamment d'une complémentaire santé collective, est donc plus faible pour eux que dans les autres tranches d'âge. Alors que 78 % des 21-24 ans sont couverts par une complémentaire santé privée et que 32 % le sont par une complémentaire santé collective, ces taux s'élèvent respectivement à 81 % et 40 % pour les 18-20 ans qui sont majoritairement des ayants droit de leurs parents, et à 87 % et 47 % des 30-40 ans, dont l'accès à l'emploi stable permet davantage le bénéfice de couvertures collectives d'entreprise.

Tableau 10 : Taux et type de complémentaire santé déclaré dans l'ensemble de la population

	Total	CMU-C	CS Privée	Collective	Individuelle	Assuré principal	Non couverts	Couverts biais NR	NSP
	Eff. brut	% pond	% pond	% pond	% pond	% pond.	% pond	% pond	% pond
Total	23046	6,1	87,6	34,5	53,1	56,4	5,0	0,7	0,6
Sexe									
Hommes	11434	5,7	87,1	36,9	50,2	63,1	5,8	0,7	0,7
Femmes	11612	6,5	88,0	32,3	55,8	50,3	4,3	0,6	0,5
Age									
- 16 ans	4738	10,2	84,7	46,5	38,2	0,2	4,0	0,6	0,5
De 16 à 17 ans	645	9,8	84,5	47,0	37,5	1,5	4,3	0,7	0,6
De 18 à 20 ans	1057	8,1	81,2	40,0	41,2	13,2	7,6	1,5	1,7
De 21 à 24 ans	1226	8,7	78,0	31,5	46,5	54,1	10,0	1,2	2,1
De 25 à 29 ans	1234	8,4	82,8	38,3	44,5	77,6	6,6	1,3	1,0
De 30 à 40 ans	2936	7,0	86,8	46,9	39,9	75,6	5,2	0,5	0,4
De 41 à 50 ans	3408	5,6	88,4	48,7	39,7	72,8	4,6	1,0	0,3
De 51 à 60 ans	3320	4,8	89,6	40,1	49,5	75,2	4,2	0,9	0,4
De 60 à 70 ans	2458	2,2	93,1	5,8	87,4	73,1	4,2	0,2	0,4
+ de 70 ans	1959	0,9	93,4	0,1	93,3	77,7	5,5	0,0	0,3
Inconnu	66	/	/	/	/	/	/	/	/

Source : Enquête ESPS 2012, exploitation Irdes.

Ces situations peuvent refléter les changements de statut familial et professionnel des jeunes entrant sur le marché du travail, notamment la perte du statut d'ayant droit de leurs parents. En effet, à partir de 21 ans, les individus couverts par une complémentaire santé deviennent majoritairement des assurés principaux : 54 % des jeunes couverts entre 21-24 ans sont des assurés et non des ayants-droits, contre seulement 13 % des 18-20 ans. Le fait de ne pas bénéficier d'une complémentaire santé peut aussi résulter de contraintes financières, du statut sur le marché du travail, mais également d'un arbitrage entre besoin de soins et coût de souscription. Cependant, l'absence de couverture semble surtout forte pour les jeunes au chômage, alors que les élèves ou étudiants apparaissent dans leur ensemble relativement mieux couverts.

Il semble donc que la moindre couverture des 21-24 ans par une complémentaire santé résulte d'une combinaison de causes, allant de la perte du statut d'ayant droit au chômage d'insertion, en passant par un moindre accès des jeunes salariés aux complémentaires d'entreprises et une appétence limitée pour ce type de souscription.

Enfin, d'après les données transmises par le Fonds CMU, les jeunes de 15 à 29 ans représentaient fin 2013 22,6 % des bénéficiaires de la CMU-C en métropole, soit 984 000 personnes (sur un total de 4,3 M). Parmi eux, 49 300 sont des étudiants affiliés à une section locale mutualiste. Au sein des jeunes bénéficiaires de la CMU-C, 36,5 % étaient âgés de 15 à 19 ans, 27,2 % de 20 à 24 ans et 36,3 % de 25 à 29 ans. 59,3 % de ces jeunes sont des assurés et 40,7 % des ayants droits. Ces derniers représentent plus des trois quarts des bénéficiaires âgés de 15 à 19 ans, tandis que les assurés comptent pour 69 % des bénéficiaires âgés de 20 à 24 ans et pour plus de 87 % de ceux âgés de 25 à 29 ans. Concernant l'ACS, la répartition administrative de ses bénéficiaires en quatre classes d'âge ne permet pas de distinguer les jeunes de moins de 30 ans parmi les quelque 38 % de bénéficiaires d'attestations âgés de 16 à 49 ans (418 000 à la fin 2013).

Les études réalisées sur ces couvertures montrent par ailleurs de façon générale :

- des taux de recours estimés dans une fourchette de 66 à 79 % pour la CMU-C et de 30 à 43 % pour l'ACS, avec des phénomènes de non-recours qui semblent dus à une pluralité de facteurs : manque d'information, complexité des démarches, crainte de la stigmatisation, absence de besoin ressenti, mais font entrevoir des besoins d'accompagnement importants ;
- une satisfaction générale des bénéficiaires sur le dispositif de la CMU-C, mais des difficultés au moment du renouvellement du dossier, et l'observation de phénomènes de discrimination ou de refus de soins de la part de certains professionnels ;
- des restes à charge (RAC) et des taux d'effort qui restent relativement significatifs pour les souscripteurs de l'ACS, même si ceux-ci sont moins élevés pour les jeunes que pour les plus âgés : ces RAC atteignaient en 2012 respectivement 33 % du coût du contrat pour les 16-24 ans et 43 % pour les 25-29 ans (contre 47 % en moyenne), ce qui correspondait à des taux d'effort de respectivement 1,4 et 2,1 % de leur revenu (contre 4 % en moyenne).

3.2.3 Les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes

L'accès aux garanties de meilleur niveau et de moindre coût assuré par les couvertures collectives de branche et d'entreprise dépend donc pour les jeunes de leur couverture soit en tant qu'ayant droit, soit en tant que salarié dans les branches ou les entreprises qui en sont pourvues. Or, ces dispositifs peuvent ne pas couvrir les salariés de faible ancienneté, et être assortis de possibilités de dispense, qui ont pour objectif d'éviter des contributions trop lourdes aux salariés en apprentissage, à temps partiel ou en CDD court. Ils peuvent alors, dans certains cas, se trouver moins bien, voire non couverts par des assurances individuelles.

En ce qui concerne la CMU-C et l'ACS, l'accès familialisé au dispositif pour les moins de 25 ans peut poser problème pour certains jeunes qui n'ont plus de relations suivies avec leur famille, et peut être ressenti comme une source de complexité, voire d'obstacle à l'accès aux droits pendant leur période de transition vers l'autonomie, et ce d'autant que leur couverture maladie de base est quant à elle progressivement (à partir de 16 ou de 20 ans) individualisée. Les bases ressources de la CMU-C et de l'ACS sont par ailleurs définies de façon spécifique (par référence au revenu du foyer au cours des douze derniers mois), ce qui les rend différentes de celles pratiquées pour d'autres prestations comme les prestations familiales. Les jeunes en contrat de courte durée ou en situation de mobilité professionnelle peuvent à cet égard ne pas être informés des démarches à entreprendre pour bénéficier de ces couvertures qui nécessitent l'établissement d'une demande spécifique. Ils peuvent aussi, comme l'ensemble des jeunes, avoir tendance à sous-estimer l'intérêt d'une complémentaire santé en ce qui les concerne.

3.2.4 L'apport et les limites des réformes récentes

Les réformes récentes portent à la fois sur la généralisation des couvertures collectives, et sur l'amélioration des couvertures associées à la CMU-C et à l'ACS.

En ce qui concerne les couvertures collectives de branche et d'entreprise, l'ANI du 11 janvier 2013 et la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi prévoient la généralisation, au 1^{er} janvier 2016, à l'ensemble des salariés, de couvertures collectives couvrant le remboursement complémentaire des frais de santé et de maternité, avec des garanties au moins égales à un socle minimal. Les décrets d'application ne remettent cependant pas en cause la possibilité de réserver l'accès à ces garanties aux salariés ayant plus de six mois d'ancienneté s'agissant des frais de santé, non plus que les dispenses d'adhésion possibles pour les salariés ayant des contrats inférieurs à un an, ainsi que pour certains apprentis et travailleurs à temps partiel, sous réserve des mécanismes de solidarité que pourront comporter en leur faveur les accords de branche faisant l'objet de « recommandations ».

L'ANI de janvier 2013 et la loi de sécurisation de l'emploi prévoient par ailleurs une amélioration du dispositif de portabilité des garanties de protection sociale complémentaire bénéficiant aux demandeurs d'emploi indemnisés, en portant la durée maximale de la portabilité à douze mois, le maintien de ces garanties étant désormais gratuit pour les salariés.

S'agissant de la CMU-C et l'ACS, leurs plafonds d'attribution ont été relevés de 8,3 % au 1^{er} juillet 2013, dont 1,3 % au titre de l'inflation et 7,0 % au titre d'une revalorisation exceptionnelle. D'après les évaluations gouvernementales, cette revalorisation devrait, au total, accroître de plus de 300 000 le nombre de bénéficiaires de la CMU-C et de plus de 350 000 celui de l'ACS, mais avec d'importantes incertitudes sur les taux de recours des nouveaux éligibles, et l'impossibilité d'en estimer la répartition par âge. La possibilité pour les étudiants en situation d'isolement de déposer une demande de CMU-C à titre individuel a par ailleurs été prévue par la LFSS 2014 : elle ne s'applique qu'aux étudiants bénéficiant de l'aide d'urgence annuelle versée par les CROUS, à savoir 5 à 7 000 bénéficiaires potentiels. Concernant enfin spécifiquement l'ACS, a été lancée une procédure de mise en concurrence visant à sélectionner pour une période de trois ans, des contrats de complémentaire santé offrant, au meilleur prix, des garanties au moins aussi favorables que celles des contrats responsables, et auxquels le bénéfice de l'ACS sera réservé à partir de juillet 2015. Cette mise en concurrence est effectuée sur la base d'un cahier des charges, prévoyant trois niveaux de contrat (base, médium et premium), dont les niveaux de remboursement diffèrent notamment en matière d'optique, d'orthodontie et de prothèses dentaires.

3.2.5 Les autres pistes et les options possibles

Un certain nombre de questions restent ouvertes quant à la capacité qu'aura la généralisation des couvertures d'entreprise à améliorer l'accès aux complémentaires santé des jeunes, des demandeurs d'emploi et des salariés à statuts particuliers. Une première estimation de l'Irdes fait entrevoir des possibilités de progression notable de la couverture des jeunes salariés (notamment âgés de 21 à 24 ans) s'ils basculent effectivement tous dans ces dispositifs, et s'ils bénéficient systématiquement, lorsqu'ils tombent au chômage, des clauses de portabilité. Néanmoins, la capacité réelle de la nouvelle législation à améliorer la couverture des jeunes dépendra :

- de la propension des entreprises à proposer des couvertures santé incluant non seulement les salariés, mais également leurs ayants droit ;
- des mécanismes de solidarité prévus, notamment au niveau des branches, pour permettre l'inclusion des salariés en contrat à durée déterminée, apprentis ou à temps partiel sans qu'ils aient à supporter des cotisations trop importantes ;
- de l'effectivité de la mise en place des mécanismes de portabilité prévus en faveur des demandeurs d'emploi indemnisés ;
- des conséquences éventuelles de ce mode de généralisation sur les assurances individuelles proposées aux salariés précaires et aux chômeurs non indemnisés ou de plus d'un an, qui auront désormais un champ de mutualisation moins large.

S'agissant de la CMU-C et de l'ACS, les sujets en suspens concernent à la fois, pour les jeunes, l'amélioration de l'accès à ces dispositifs par la simplification et l'automatisation du dépôt des demandes, les différences entre les bases ressources retenues pour la CMU-C et l'ACS avec celles par exemple des prestations de logement, et la capacité qu'auront les modalités de sélection des contrats éligibles à l'ACS à favoriser effectivement la souscription de contrats « de base » par les jeunes, les chômeurs et les salariés précaires. S'y ajoute la mise en place de modalités d'accompagnement adaptées en faveur des jeunes qui ignorent ou ont des difficultés à faire valoir leurs droits, et l'association à cet accompagnement d'actions leur permettant d'accéder à un suivi sanitaire et à des soins à tarifs opposables, notamment en ce qui concerne les prises en charge psychologiques ou gynécologiques. Une question plus globale reste néanmoins, de la même façon qu'en matière de minima sociaux, celle de la prise en compte, à terme, de la situation des jeunes de 16 à 25 ans indépendamment de celle de leur famille, notamment si est parallèlement envisagée une individualisation de leur couverture maladie de base.

3.3 Les accidents du travail : une couverture avérée mais qui ne répond qu'en partie aux spécificités des jeunes

3.3.1 Les enjeux de la couverture au titre des accidents du travail pour les jeunes

La couverture du risque accidents du travail-maladies professionnelles présente une forte singularité dans la mesure où elle est directement liée à l'exercice d'une activité professionnelle. Elle concerne, à titre principal, les salariés relevant du régime général et les catégories d'actifs rattachés, pour ce risque, à ce même régime. Une couverture spécifique est par ailleurs offerte, en cas d'incapacité, aux commerçants et aux artisans et, en cas d'accident du travail aux travailleurs non salariés du secteur agricole. Par ailleurs, la couverture de base peut être complétée par des dispositifs complémentaires ou supplémentaires de prévoyance⁴⁷. Les détails ou spécificités des différentes couvertures, les analyses complètes décrits ci-après tout comme les modalités précises de calcul des prestations sont présentés dans l'annexe 5.

La question de l'accès à la couverture de base ne se pose pas pour les jeunes : son fait générateur est le début de l'activité professionnelle. Aucune condition d'âge ou d'ancienneté ne limite l'accès au bénéfice des prestations ATMP.

Toutefois, la couverture dont bénéficient les jeunes est susceptible de varier fortement selon :

- la connaissance et la maîtrise par les jeunes entrant sur le marché du travail de la protection sociale spécifique aux ATMP et des procédures s'y rattachant ; celles-ci ont un impact direct sur le recours aux prestations eu égard à l'existence d'un phénomène de sous déclaration des ATMP pris en charge par l'assurance maladie-invalidité-décès ;
- la nature de l'activité professionnelle exercée en ce que elle a un effet, d'une part, sur la nature et l'étendue de la couverture offerte au regard du statut d'emploi (salarié et non salarié notamment) et, d'autre part, sur le risque correspondant à une activité particulière (activités dangereuses et secteurs accidentogènes).

Les enjeux de la couverture du risque ATMP pour les jeunes tiennent également à :

- la prise en compte de l'ancienneté s'agissant du mode de calcul des rentes en cas d'incapacité définitive ou de longue durée (prise en compte des salaires versés au cours des périodes précédentes) ;
- l'absence de prise en compte d'un critère d'âge dans le calcul des droits, puisque la réparation apportée revêt un caractère forfaitaire⁴⁸ ; elle ne prend donc pas pleinement en considération la « perte de chance » propre à la survenance d'un sinistre tôt dans la carrière professionnelle (prise en compte uniquement des salaires perçus et en aucun cas des éventuels salaires futurs) ;
- la prise en compte de la spécificité des 16-29 ans dans les dispositifs de prévention mis en œuvre afin de limiter les sinistres au titre des ATMP.

⁴⁷ La réflexion conduite par la mission est centrée sur les accidents du travail, les maladies professionnelles étant moins directement appréciables pour la population des 16-29 ans. Les dispositifs sont néanmoins proches dans leur nature et leur impact. Au-delà, la mission n'a pas spécifiquement analysé les dispositifs spécifiques (amiante en particulier) en ce qu'ils ne concernent pas directement la population actuelle des actifs de moins de 30 ans.

⁴⁸ Cette réparation forfaitaire repose, d'une part, sur le calcul d'un taux d'incapacité professionnelle permanente et, d'autre part, la prise en compte du salaire perçu par le salarié. Le taux d'incapacité professionnelle est établi par l'organisme de sécurité sociale en prenant en compte plusieurs critères dans l'évaluation de la situation de l'assuré : la nature de son infirmité, son état général, son âge, ses facultés physiques et mentales, enfin, ses aptitudes et qualifications professionnelles. Sans préjudice de la prise en compte de ces critères, leur pondération conduit à des débats et contentieux importants. Un dispositif spécifique a ainsi été mis en place au titre de l'amiante, afin de mieux prendre en compte le préjudice effectivement subi par les victimes.

3.3.2 Une sinistralité élevée observée pour les jeunes mais des accidents de moindre gravité

Les informations statistiques rassemblées permettent de souligner, d'une part, que la population des jeunes actifs de moins de 30 ans est davantage sujette aux accidents du travail que le reste de la population mais que, d'autre part, ces accidents plus nombreux se caractérisent par une gravité moindre que celle constatée s'agissant des autres tranches d'âge.

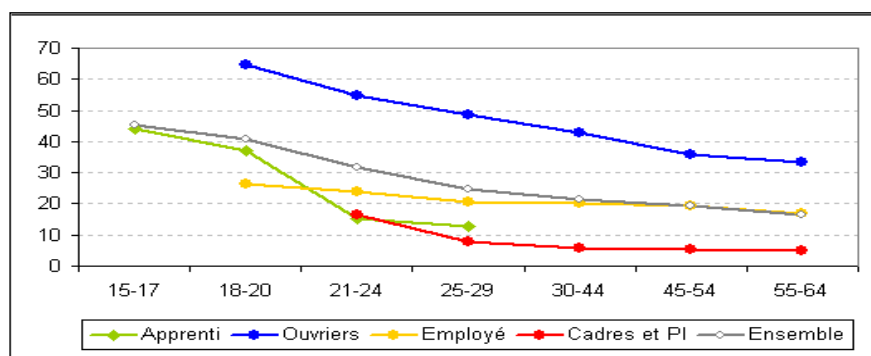
Trois facteurs déterminants en matière d'accidents du travail sont généralement identifiés :

- la nature de l'activité exercée et les risques correspondants ;
- l'ancienneté dans l'emploi ;
- et, enfin, de manière complémentaire, l'âge du salarié.

Les jeunes de 16 à 29 ans sont donc directement concernés par les deux derniers facteurs, le premier étant plus lié à la nature de l'activité exercée.

Ainsi, en 2010, plus d'un accident du travail sur trois (34 %) a touché des salariés de moins de 30 ans. Cette proportion varie selon les secteurs d'activité (40 % pour les secteurs du BTP ou de l'alimentation et 23-24 % pour les secteurs de la chimie, de l'industrie du bois, de l'ameublement ou du textile). Elle varie également selon la catégorie socioprofessionnelle de l'employé comme le souligne le graphique 4 ci-dessous.

Graphique 4 : Taux de fréquence des accidents du travail selon l'âge et la catégorie socioprofessionnelle - année 2010 – secteur marchand non agricole – en nombre d'accidents pour un million d'heures rémunérées



Source : Dares, août 2014, à partir des données DADS-Insee, à la demande de la mission.

Lecture : en 2010, le taux de fréquence des AT des jeunes apprentis âgés de 15 à 17 ans est de 43,9 pour un million d'heures rémunérées.

Par ailleurs, certains secteurs sont plus exposés que d'autres par nature et compte tenu de leur structure d'emploi et de l'âge des salariés. Tel est le cas en particulier de l'intérim. Ainsi, en 2011 :

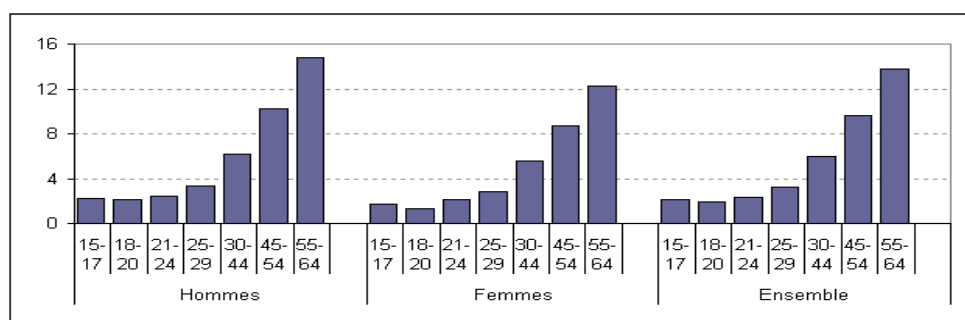
- les salariés intérimaires représentaient 4,5 % de la population des salariés du secteur privé, près de 27 % de ces salariés étaient âgés de moins de 25 ans ;
- les salariés intérimaires ont été victimes de 45 000 accidents du travail soit 6,7 % du total des accidents ;
- 48 de ces accidents du travail ont été mortels (8,7 % des AT mortels).

L'analyse comparative et la littérature confirment l'existence de plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer la sur-sinistralité observée pour les jeunes :

- au premier chef, la sur-représentation des jeunes dans les catégories de salariés à risque (les ouvriers à titre principal) et dans les secteurs les plus accidentogènes (BTP, intérim...);
- cet effet de composition de la main d'œuvre n'expliquant qu'une partie du niveau de risque constaté, sont donc avancés -à titre complémentaire- les facteurs suivants :
 - les effets du manque d'expérience et donc de la faible ancienneté dans l'emploi occupé ;
 - les éventuels effets des changements cognitifs qui s'opèrent entre l'adolescence et l'âge adulte.

Si les taux de fréquence des accidents sont très marqués pour les moins de 30 ans, la gravité des sinistres qu'ils connaissent est moindre que ceux affectant le reste de la population : les proportions d'accidents du travail avec des incapacités permanentes ou d'accidents du travail mortels croissent très fortement avec l'âge. Le graphique 5 ci-dessous en constitue une illustration.

Graphique 5 : Proportion d'accidents du travail avec des incapacités permanentes selon l'âge et le sexe – année 2010 – secteur marchand non agricole – en %



Source : Dares, août 2014, à partir des données Cnamts – ATMP, à la demande de la mission.

Lecture : en 2010, 2,2 % des AT touchant les jeunes âgés de 15 à 17 ans ont conduit à la fixation d'un taux d'IPP.

Au final, la sursinistralité observée pour les moins de 30 ans, tempérée par la moindre gravité des accidents, conduit à identifier plusieurs points clefs :

- l'impact des dispositifs de prévention ciblés sur les secteurs dangereux et/ou employant des moins de 30 ans ;
- l'importance de l'indemnisation accordée au titre des arrêts de travail de courte et de moyenne durée suite à des ATMP ;
- de manière subséquente, pour la faible proportion de moins de 30 ans concernés, l'impact des modes de calcul des rentes et versements en capital en cas d'incapacité permanente suite à un ATMP.

3.3.3 Les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes

La question de la connaissance de la couverture ATMP est déterminante, tout comme le recours aux modalités adaptées de déclaration. S'il n'est pas possible d'identifier, dans les phénomènes de sous déclaration, la part correspondante à des ATMP non déclarés de jeunes de moins de 30 ans, ce point demeure à prendre en compte. Il renvoie à une démarche de sensibilisation des jeunes aux couvertures offertes par le système de protection sociale dans le cadre professionnel, combinées aux protections spécifiques assurées par le code du travail.

Le statut d'emploi revêt ensuite une importance clef. D'une part, l'étendue de la couverture est très différente entre les travailleurs salariés et les travailleurs non salariés et au sein même de la population des travailleurs non salariés. D'autre part, les textes (articles L. 311-3 et 412-8 du code de la sécurité sociale) prévoient le rattachement au régime général de certaines catégories du fait de leur activité ou de leurs statuts (stagiaires, pupilles, détenus...). Or, ces catégories sont parfois composées exclusivement de moins de 30 ans ou comprennent une part importante de jeunes de cette tranche d'âge. Les modalités de couverture ne sont pas garanties au plan opérationnel ou sont complexes notamment pour deux de ces catégories : les jeunes bénéficiaires de mesures destinées à favoriser l'insertion dans l'emploi (Civis, garantie jeunes) ou les élèves des établissements professionnels.

Dans les autres cas, eu égard à son déclenchement dès le premier jour d'activité, la couverture ATMP apparaît protectrice compte tenu des éventuelles trajectoires heurtées ou des difficultés d'insertion dans l'emploi que connaissent de nombreux jeunes. La plupart des jeunes victimes d'accidents du travail sont concernés par le versement d'indemnités journalières. Le mode de calcul de ces indemnités apparaît neutre pour les jeunes voire même il leur est favorable au regard des autres modes de calcul retenus pour les autres risques. En effet, le salaire pris en compte pour liquider les indemnités ne comporte pas de référence d'ancienneté. Si l'accident intervient lors des premiers jours d'activité, seules les rémunérations perçues dans ce cadre sont prises en compte, ce qui évite de pénaliser les jeunes lors de leur entrée sur le marché du travail.

Néanmoins, s'agissant des rentes et des versements en capital au bénéfice des jeunes suite à ATMP et donc liées à des incapacités permanentes ou de longue durée, deux points demeurent potentiellement insuffisants :

- le mode de calcul des rentes basé sur les salaires perçus au cours des 12 derniers mois est susceptible de pénaliser les jeunes débutant leur insertion professionnelle et pouvant à la fois alterner des périodes d'emploi et de chômage ou bénéficier de rémunérations limitées. Ces deux limites sont néanmoins réduites par l'existence d'un montant plancher de rente ;
- l'indemnisation accordée revêt un caractère forfaitaire et n'a donc pas vocation à assurer une indemnisation du préjudice subi ; elle n'intègre pas l'ampleur de la « perte de chance » qui est d'autant plus importante que l'assuré est jeune ; les effets de cette indemnisation forfaitaire sont, pour partie, limités par le versement de la rente jusqu'au décès de la victime ou à l'épuisement des droits de ses ayants-droits.

3.3.4 Les apports et limites des réformes récentes

La mission n'a recensé aucune réforme récente susceptible d'avoir un effet sur la couverture des jeunes au titre du risque accidents du travail – maladies professionnelles.

3.3.5 Les autres pistes et les options possibles

Quatre sujets méritent approfondissement et débat :

- la pertinence et le bon dimensionnement des actions de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles menées à destination des jeunes, soit spécifiquement, soit dans des secteurs d'activité où ils sont nombreux, principalement conduites par la Cnamts-ATMP et à l'initiative, dans les territoires, des Direccte ;
- l'effectivité des couvertures ATMP offertes à chaque jeune exerçant une activité en milieu professionnel, particulièrement pour les catégories spécifiques rattachées au régime général (cas des bénéficiaires de Civis et de la garantie jeunes) ;
- l'information des jeunes sur la couverture du risque ATMP, afin de garantir le recours effectif à réparation ;

- le caractère doublement défavorable du mode de calcul des rentes pour les jeunes, dans la mesure où il ne tient pas pleinement compte de la perte de chance due à leur âge et où il peut être assis sur des rémunérations faibles, ou versées pendant une durée limitée, pour des jeunes en début de carrière. Cette modalité pourrait conduire à une évolution du mode de calcul pour les jeunes et en particulier pour les jeunes aux revenus modestes.

3.4 La couverture invalidité : un risque qui concerne peu les jeunes mais des conditions d'ancienneté susceptibles de pénaliser certains d'entre eux

3.4.1 L'enjeu de la couverture invalidité pour les jeunes

N'ont accès à une couverture invalidité que les jeunes qui ont eu une activité avant que leur capacité de travail soit réduite d'au moins deux tiers.

Une pension d'invalidité peut en effet être versée à un salarié, ou à un travailleur ayant un autre statut, à la suite d'une maladie ou d'un accident d'origine non professionnelle ayant entraîné une réduction de sa capacité de travailler. La plupart des régimes imposent une condition d'ancienneté d'immatriculation ou d'affiliation de douze mois et une condition de volume d'activité, pour percevoir une pension d'invalidité (cf. annexe 6). Celle-ci est alors calculée en prenant en compte les dix meilleures années (régime général). Lorsque que, ce qui est le cas de nombreux jeunes, la personne a travaillé moins de dix ans, toutes les années sont prises en compte. Le résultat du calcul est éventuellement rehaussé jusqu'à un niveau plancher.

Les couvertures complémentaires invalidité mises en œuvre dans le cadre de la prévoyance de branche ou d'entreprise peuvent également être soumises à des conditions d'ancienneté. Par ailleurs, en cas de départ de l'entreprise ou de la branche professionnelle, leur maintien n'est pas toujours garanti (cf. partie 2 du rapport).

L'état de santé des jeunes les expose cependant moins que la population plus âgée au risque invalidité, du fait de maladie.

Dans ces conditions, peu de jeunes perçoivent des pensions d'invalidité. Cependant, les pensions d'invalidité peuvent servir, de fait, de substitut à l'indemnisation ATMP dans les régimes où celle-ci n'existe pas (artisans et commerçants, professions libérales).

3.4.2 Des jeunes très minoritaires parmi les bénéficiaires de pensions d'invalidité

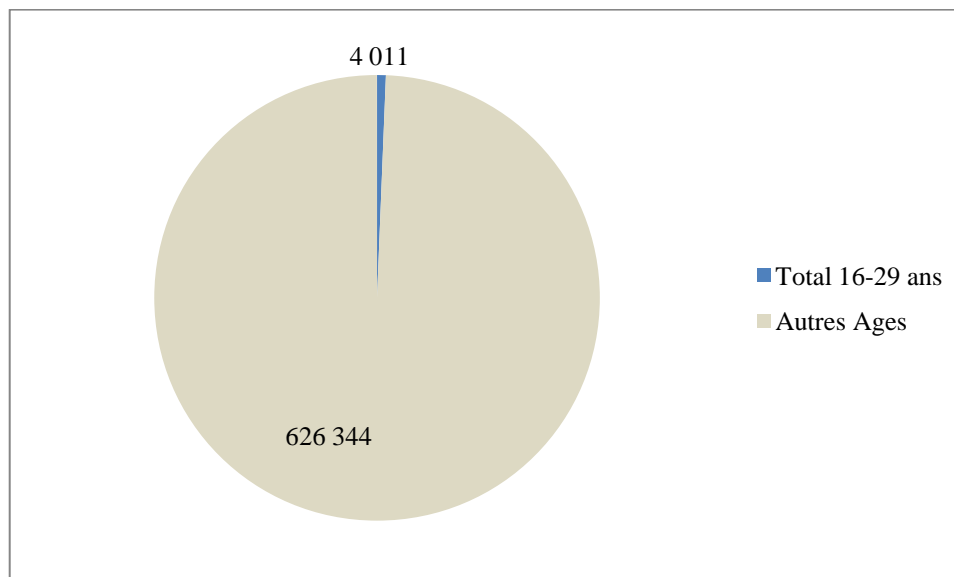
La Cnamts a communiqué à la mission les effectifs de bénéficiaires de pensions d'invalidité, pour les trois catégories et pour l'année 2012, en distinguant les hommes et les femmes. Le champ correspond à la métropole, hors sections locales mutualistes.

Tableau 11 : Répartition par âge des bénéficiaires de pensions d'invalidité – par catégorie d'avantages – en nombre et en % - année 2012

		16-17 ans	18-20 ans	21-24 ans	25-29 ans	Total 16-29 ans	Tous âges
Pensions catégorie 1	<i>Hommes</i>	0	1	105	620	726	57 878
	<i>Femmes</i>	0	1	70	681	752	92 915
	<i>Total</i>	0	2	175	1301	1 578	150 793
	<i>Part</i>	0,00 %	0,00 %	0,12 %	0,86 %	1,05 %	100 %
Pensions catégorie 2	<i>Hommes</i>	0	7	162	1280	1449	230 342
	<i>Femmes</i>	0	3	58	810	871	233 680
	<i>Total</i>	0	10	220	2090	2320	464 022
	<i>Part</i>	0,00 %	0,00 %	0,05 %	0,45 %	0,50 %	100 %
Pensions catégorie 3	<i>Hommes</i>	0	3	36	137	176	9 573
	<i>Femmes</i>	0	0	5	32	37	5 967
	<i>Total</i>	0	3	41	169	213	15 540
	<i>Part</i>	0,00 %	0,02 %	0,26 %	1,09 %	1,37 %	100 %
Pensions toutes catégories	<i>Hommes</i>	0	11	303	2037	2351	297 793
	<i>Femmes</i>	0	4	133	1523	1660	322 562
	<i>Total</i>	0	15	436	3560	4011	630 355
	<i>Part</i>	0,00 %	0,00 %	0,07 %	0,56 %	0,64 %	100 %

Source : Source : CNAMTS/DSES/DEPP/NC

Graphique 6 : Répartition par âge de l'ensemble des bénéficiaires de pensions d'invalidité – année 2012



Source : Source : CNAMTS/DSES/DEPP/NC

Les bénéficiaires des pensions d'invalidité sont donc très peu nombreux parmi les jeunes, particulièrement avant 25 ans.

Les 16-29 ans représentent seulement 0,6 % (4 000 bénéficiaires) de l'ensemble des bénéficiaires d'une pension d'invalidité (soit au total 630 400 bénéficiaires). Le nombre de titulaires de pensions d'invalidité dans l'ensemble de la population qui ont commencé à percevoir leur pension entre 16 et 29 ans est nécessairement un peu plus élevé.

De plus, le niveau d'invalidité est moins élevé chez les 16-29 ans chez lesquels on observe 37 % de pensions de catégorie 1, 58 % de catégorie 2 et 5 % de catégorie 3 alors que parmi l'ensemble des salariés ces taux sont respectivement de 24 %, 74 % et 3 %.

3.4.3 Les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes

Les jeunes ont des parcours plus heurtés que l'ensemble de la population. Les conditions d'ancienneté dans le régime de sécurité sociale, pour l'assurance invalidité de base, dans la branche ou l'entreprise, pour l'assurance complémentaire, peuvent donc interdire aux jeunes d'accéder à une pension d'invalidité, s'ils changent de régime, de branche professionnelle ou d'entreprise avant de réunir ces conditions.

Cependant, des règles de coordination entre régimes de sécurité sociale autorisent la prise en compte, pour le calcul de la durée d'ancienneté d'immatriculation ou d'affiliation dans le régime, de périodes accomplies antérieurement dans un autre régime de base. Au total, les conditions d'ancienneté d'immatriculation ou d'affiliation exigées ne pénalisent donc que les jeunes en tout début d'activité.

3.4.4 Les apports et limites des réformes récentes

L'assouplissement des conditions d'ouverture et de maintien des droits au régime de base, introduit par le décret du 27 décembre 2013 porte aussi sur le risque invalidité. Pour celui-ci, le décret a conservé la condition d'immatriculation préalable pendant douze mois, ainsi que la condition d'un montant acquitté de cotisations, apprécié au titre des douze mois précédant l'interruption de travail. Ce montant doit au moins être égal aux cotisations dues pour un salaire égal à 2 030 fois la valeur du salaire minimum de croissance ou à l'exercice de 800 heures de travail salarié ou assimilé. En revanche, le décret a supprimé la condition supplémentaire d'un montant de cotisations de 1 015 fois au moins la valeur du salaire minimum de croissance au cours des six premiers mois et de 200 heures de travail salarié ou assimilé au cours des trois premiers mois.

La loi du 17 décembre 2012 et le décret du 4 décembre 2013 pris pour son application prolongent de trois mois le maintien des droits aux prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès des demandeurs d'emploi non indemnisés au titre du chômage, lorsqu'ils reprennent une activité insuffisante pour justifier des conditions d'ouverture du droit à ces prestations.

Enfin, si le salarié est couvert par une couverture complémentaire incluant le risque invalidité, il en conservera le bénéfice pendant une période de douze mois, en application de la loi du 14 juin 2013, à compter du 1^{er} juin 2015. Le financement de la portabilité sera mutualisé.

Ces réformes n'abordent pas la question des conditions d'ancienneté, mentionnée *supra*.

3.4.5 Les autres pistes et les options possibles

Les pensions d'invalidité concernent peu les jeunes. Cependant, trois points méritent débat :

- la prise en compte des dix meilleures années dans le calcul de la pension pénalise des jeunes qui ont souvent travaillé moins de dix ans, avec des parcours éventuellement heurtés ;

- les conditions d'ancienneté requises dans un régime de sécurité sociale, pour la couverture de base et dans une branche ou une entreprise, pour la couverture complémentaire, peuvent écarter des jeunes en début d'activité de ces couvertures ;
- le mode de calcul de la pension ne tient pas compte de la « perte de chance » d'un jeune, liée à son âge.

3.5 L'assurance maternité et les congés rémunérés liés à la naissance : des indemnités journalières susceptibles d'être harmonisées, un débat en cours sur le congé parental

3.5.1 Les enjeux de la couverture au titre de la maternité et les interruptions d'activité suite à la naissance

L'approche retenue par la mission ne porte que sur les frais et les pertes de revenus liés à la naissance de l'enfant correspondant aux dépenses de santé de la mère, de la future mère et de son enfant, ainsi que les prestations en espèces compensant l'absence de revenu pour les périodes avant et après la naissance de l'enfant qui conduisent l'un ou l'autre parent à interrompre son activité. Ne sont pas abordés les modes de solvabilisation ou de prise en charge des frais de garde ou d'entretien des enfants. L'analyse est centrée sur les travailleurs salariés et non salariés du secteur privé. La couverture offerte au titre de l'assurance maternité et des prestations liées aux cessations d'activité suite à la naissance est détaillée dans l'annexe 7.

Ces prestations bénéficient, par nature, essentiellement aux femmes. Les pères ne sont concernés que dans le cas -fort rare- où ils interrompent leur activité pour une longue période et peuvent à ce titre prétendre à des prestations en espèces spécifiques (complément de libre choix activité - CLCA).

La mère ou la future mère bénéficie, au titre de la maternité, d'une prise en charge intégrale de ses frais médicaux qu'ils soient en lien ou non avec sa grossesse ce pour la période comprise entre le premier jour du sixième mois de conception jusqu'au douzième jour après la naissance de l'enfant. Les jeunes femmes bénéficient, quel que soit leur âge ou leur trajectoire professionnelle, de ces prestations renforcées (prise en charge à 100 % sans aucun ticket modérateur) : les prestations en nature de l'assurance maternité sont universelles. Aucune condition d'âge ou d'ancienneté n'est requise.

Il s'agit donc ici d'une des grandes spécificités des jeunes au regard de notre système de protection sociale. La maternité à venir confère à la future mère le bénéfice de prestations individualisées. Elle devient ainsi, quel que soit son âge, une assurée sociale du seul fait de son état et non en référence à son statut ou à son activité professionnelle. Elle ne bénéficie pas davantage de ces prestations en tant qu'ayant droit mais parce qu'elle attend un enfant.

Des prestations de remplacement du revenu sont, le cas échéant, versées au cours des congés prévus par le code du travail (congé maternité, congé paternité, congé d'adoption ou congé parental) ce afin de pallier l'absence de revenu du fait de la cessation ou de l'interruption de l'activité professionnelle. Il s'agit :

- d'indemnités journalière maternité dont la nature, le montant et le mode calcul varient selon le statut de la future mère (salariée du secteur privée, demandeuse d'emploi indemnisée, non salariée du secteur agricole, non salariée non agricole) ou selon son régime de rattachement (cas des conjointes d'assurés sociaux du régime social des indépendants ou du régime des exploitants agricoles) ; certaines indemnités journalières ont vocation non à pallier directement la baisse de revenu mais à permettre le remplacement de la future mère (prestations du régime social des indépendants et du régime des exploitants agricoles) ;

- de l'indemnisation au titre du congé paternité accordé aux assurés sociaux du régime général, du régime social des indépendants ou du régime des exploitants agricoles ;
- des aides financières liées à la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et ayant pour objet de pallier les pertes de revenus liées à l'interruption totale ou partielle d'activité de l'un ou l'autre parent suite à la naissance (CLCA à taux partiel ou plein et dispositif très résiduel de complément optionnel de libre choix d'activité - COLCA).

Ces prestations en espèces sont toutes soumises non à des conditions d'âge mais à des conditions d'activité préalable (conditions d'ancienneté d'immatriculation et de cotisation) et de cessation totale ou partielle d'activité.

En outre, le montant de l'indemnité maternité ou de l'indemnisation du congé paternité est fonction, pour les exploitants agricoles et les assurés sociaux relevant du régime général, de la rémunération perçue préalablement à l'arrêt, dans la limite de montants plancher ou plafond.

Les autres prestations en espèces revêtent un caractère forfaitaire : indemnisation du remplacement de la mère ou de la future mère dans les régimes de non salariés, CLCA, COLCA, indemnisation du congé de paternité des travailleurs non salariés non agricoles. Dans l'analyse de la protection sociale offerte aux parents d'enfants nés ou à naître, il convient de distinguer, d'une part, les protections offertes par le code du travail (soit, schématiquement, un droit à congés entraînant la suspension du contrat de travail avec un retour protégé dans l'emploi après le congé) et, d'autre part, les prestations en espèces versées. Ainsi, si le droit à congé est garanti par les textes, le bénéfice de prestations en espèces s'entend sous réserve des conditions mentionnées ci-dessus⁴⁹.

Par ailleurs, des couvertures complémentaires ont été introduites par les conventions collectives ou par des dispositifs de prévoyance complémentaire⁵⁰.

Aussi, les trajectoires professionnelles des jeunes ont-elles un impact important en ce que, de l'ancienneté et la continuité de l'activité et du type d'activité (régime de rattachement ou bénéfice de dispositions conventionnelles ou d'une couverture prévoyance), dépendent :

- le bénéfice des prestations en espèces ;
- le niveau de ces prestations ;
- l'accès à des dispositifs complémentaires.

Par ailleurs, la couverture sociale offerte est susceptible d'avoir un impact sur les trajectoires professionnelles des bénéficiaires : des périodes longues d'interruption d'activité sont susceptibles de rendre plus difficile le retour en emploi et les déroulements de carrière.

3.5.2 Les naissances d'enfants dans les jeunes ménages : une situation différenciée selon le profil du ménage

Les naissances interviennent de plus en plus tardivement dans les parcours des femmes : en 2010, les femmes ont en moyenne 28 ans à la naissance de leur premier enfant soit quatre ans de plus qu'à la fin des années 60. L'âge moyen des mères à l'accouchement sans considération du rang de l'enfant est de 30 ans en 2010. Toutefois, ces données générales dissimulent de fortes disparités : près de la moitié des premières naissances sont le fait de mères ayant entre 25 et 30 ans. Il existe un lien fort entre la précocité de la naissance et le niveau de diplôme ou l'origine socioprofessionnelle. Les femmes les moins diplômées sont celles qui ont leur premier enfant le plus tôt.

⁴⁹ Ainsi, les prestations en espèce liées à la naissance et accompagnant les interruptions d'activité sont d'une très grande diversité selon les régimes et statuts considérés. L'annexe 7 présente analytiquement chacune de ces prestations.

⁵⁰ La garantie légale de maintien de salaire en cas de maladie ne s'applique pas en matière de maternité.

Ainsi, les jeunes mères de moins de 30 ans représentent 43 % des bénéficiaires d'indemnités journalières maternité en 2012. La quasi totalité de ces bénéficiaires a plus de 21 ans (1 % seulement a 21 ans ou moins). Pour autant, les 16-29 ans ne bénéficient que de 36,4 % des montants indemnisés. Les montants indemnisés croissent avec l'âge, ce qui reflète les effets des modes de calcul des indemnités journalières.

S'agissant du taux d'activité des femmes, celui-ci est largement influencé par la naissance d'un ou de plusieurs enfants. Par ailleurs, si la France présente un niveau important d'activité féminine, les jeunes femmes sont souvent moins actives que les jeunes hommes (écart de 9 à 10 points entre 2008 et 2013).

Dans ce cadre, une attention particulière doit être portée à l'impact des aides à l'interruption d'activité sur les trajectoires professionnelles des mères. Ces interruptions sont quasi exclusivement le fait de femmes : en 2012, seuls 3,5 % des bénéficiaires du CLCA étaient des hommes. Lorsque ces interruptions se prolongent sur plusieurs années, elles rendent plus difficile le retour à l'emploi, en particulier pour les mères peu qualifiées et préalablement employées sous un statut précaire ou au chômage. Elles ont un impact durable sur leurs parcours professionnels et affectent leurs déroulements de carrière et le niveau de leurs rémunérations. Ces impacts se traduisent également dans les droits à retraite : à 30 ans, ceux des femmes demeurent globalement inférieurs à ceux des hommes malgré une tendance au rapprochement⁵¹. D'importantes disparités existent en outre au détriment des mères peu qualifiées, faiblement rémunérées ou peinant à trouver un emploi durable.

3.5.3 Les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes

Les conditions d'ancienneté et de continuité d'activité, tout comme les protections liées au statut d'emploi, ont un impact direct sur les prestations en espèces bénéficiant aux jeunes parents et, à titre principal, aux jeunes mères. L'attention se porte plus particulièrement sur les jeunes femmes peu diplômées, faiblement rémunérées ou peinant à occuper une activité professionnelle stable. La mission a ainsi identifié, dans le cadre de ses travaux sur les cas types (cf. annexe 14, cas de Charline), un cas -d'importance limitée mais emblématique- celui d'une future mère au chômage suite à une alternance de périodes d'inactivité et d'activités faiblement rémunérées à temps partiel. Elle ne peut alors plus prétendre au versement de l'indemnisation chômage compte tenu de son indisponibilité du fait de sa grossesse. Et, dans certains cas, elle ne peut remplir les conditions d'ancienneté nécessaires pour bénéficier d'indemnités journalières maternité. En l'absence de dispositions *ad hoc*, elle serait donc conduite à bénéficier du RSA pendant la période correspondant à un congé maternité puis, à l'issue de celui-ci, pourrait, le cas échéant, prétendre à la reprise de son indemnisation au titre du chômage.

Au-delà, compte tenu des modes d'accès et de calcul des différentes prestations en espèces, les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes peuvent concerner :

- un recours plus ou moins prononcé aux dispositifs existants selon l'âge des mères lors de la naissance du premier enfant qui joue au détriment des femmes moins diplômées et peinant à trouver une activité professionnelle durable et un niveau moyen de rémunération ;
- une difficulté éventuelle d'accès aux droits compte tenu de la grande diversité des couvertures offertes ;
- des effets différenciés de prestations qui varient fortement selon le régime de rattachement, le statut ou le secteur d'activité ;
- l'impact des dispositifs d'interruption d'activité sur le niveau d'indemnisation et les trajectoires professionnelles des jeunes mères rencontrant les parcours d'insertion professionnelle les plus difficiles.

⁵¹ Ainsi, l'écart de trimestres validés entre les femmes et les hommes à 30 ans est de 27,7 % pour la génération 1942 et de 2,9 % pour la génération 1978 notamment sous l'effet de dispositifs tels que l'AVPF et l'entrée de plus en plus précoce des femmes sur le marché du travail, cf. annexe 7.

3.5.4 Les apports et limites des réformes récentes

Les dispositifs d'accompagnement de l'interruption d'activité (CLCA et Preparee instituée par la loi du 4 août 2014) ont connu plusieurs réformes au cours de l'année 2014. Ainsi :

- la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a arrêté des montants forfaitaires de CLCA à taux plein ou à taux partiel ; le CLCA a désormais un montant plus uniforme ; l'allocation forfaitaire ne prend plus en compte les revenus du foyer ;
- la loi du 4 août 2014 a, d'une part, allongé la durée d'indemnisation suite à la naissance du premier enfant de six mois à un an et, d'autre part, posé le principe de répartition de la durée du congé entre les deux parents, la période de congé non prise par l'un des deux parents n'ouvrant plus droit à indemnisation ;
- dans le cadre de la présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, le gouvernement a indiqué entendre déterminer par décret le nombre de mois réservé au partage des congés entre l'un et l'autre parent.

Ces évolutions s'inscrivent donc dans la préoccupation de centrer les efforts sur les ménages les plus modestes et de promouvoir un partage des interruptions d'activité entre les parents, compte tenu notamment de leurs effets sur les trajectoires professionnelles.

3.5.5 Les autres pistes et les options possibles

Sans préjudice des évolutions récentes dont les effets devront être mesurés, plusieurs points sont susceptibles de donner lieu à des aménagements plus ou moins profonds :

- les situations résiduelles des futures jeunes mères dont les indemnités de chômage sont suspendues, pour cause d'indisponibilité, alors qu'elles ne perçoivent pas d'indemnités journalières de maternité ;
- les disparités de montants et de conditions d'activité antérieure entre les régimes de sécurité sociale de rattachement ;
- la situation des jeunes parents aux faibles ressources, dont les trajectoires d'insertion difficile dans l'emploi durable les pénalisent pour obtenir le CLCA ou la Preparee ;
- le ciblage insuffisant sur les jeunes mères, notamment peu qualifiées ou ayant rencontré des difficultés pour trouver un emploi avant la naissance de leur enfant, des mesures d'accompagnement destinées à faciliter leur retour à l'emploi, après leur interruption d'activité. Ces mesures (intervention de Pôle emploi, parcours de formation, proposition de solutions peu onéreuses de garde d'enfants destinées à faciliter l'équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle) existent pour l'ensemble de la population, mais ne tiennent pas suffisamment compte de la grande exposition des jeunes parents au risque d'éloignement durable du marché du travail à l'issue d'une interruption d'activité⁵².

⁵² Cette dernière piste est conforme à la démarche adoptée par le Haut Conseil de la Famille s'agissant de ses pistes d'évolutions du CLCA, voir Haut Conseil de la Famille, *Problématiques et voies de réformes du complément de libre choix d'activité*, note du 18 février 2010.

3.6 L'indemnisation du chômage : des réformes élargissant l'indemnisation en cas d'activités réduites ou de travail intermittent, mais des problèmes de couverture pour les jeunes n'ayant pas ou peu acquis de droits

3.6.1 L'enjeu de l'indemnisation du chômage pour les jeunes

Les jeunes actifs connaissent en début de carrière des passages fréquents et parfois répétés par le chômage. Leurs passages par le chômage peuvent s'inscrire dans des trajectoires contrastées, aux conséquences sociales différenciées : transition vers un accès à l'emploi différé, périodes de chômage persistantes ou récurrentes, « décrochage » vers un chômage de longue durée voire vers l'inactivité (cf. partie 1 et annexe 1).

Face à ces différentes situations ou trajectoires, l'indemnisation du chômage a des fonctions plurielles : soutien temporaire pendant une période courte de transition, remplacement pendant une durée plus longue d'un revenu permanent, complément à l'exercice d'une activité à temps réduit.

Le système français d'indemnisation du chômage a des caractéristiques qui lui permettent de répondre, dans une plus ou moins grande mesure, à ces différentes fonctions : il se compose, d'une part, d'un régime d'assurance, qui lie l'accès et la durée d'indemnisation au temps précédemment travaillé, et prend en compte, dans le cadre de règles spécifiques, le cumul ou l'alternance de périodes de chômage et d'activité et, d'autre part, d'un régime « de solidarité », principalement réservé aux chômeurs en fins de droits qui ont connu de longues périodes de travail.

L'indemnisation du chômage offre à cet égard aux jeunes qui ont travaillé le bénéfice d'une prestation individualisée, alors que la plupart des autres prestations dont ils peuvent bénéficier quand ils ont moins de 25 ans et que leurs revenus sont faibles ou inexistantes dépendent, sauf exception, de leur situation vis-à-vis de leur famille.

Trois conditions principales conditionnent l'accès au système d'indemnisation :

- l'exercice d'une activité en tant que salarié du secteur privé ou agent du secteur public ; les travailleurs non salariés ne peuvent quant à eux être affiliés à ce régime et ne bénéficient pas d'une protection socialisée contre la perte de leur emploi ;
- l'inscription à Pôle emploi comme demandeur d'emploi, ainsi que le fait de ne pas avoir quitté volontairement son emploi, d'être disponible et à la recherche effective d'un emploi, dans le cadre d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) établi par Pôle emploi ;
- la justification d'au moins 4 mois d'activité salariée au cours des 28 derniers mois.

Les droits à indemnisation par le régime d'assurance dépendent alors :

- du salaire journalier de référence (SJR), qui correspond à la moyenne des salaires bruts et primes perçus pendant une période de référence égale aux 12 derniers mois ; il est plafonné à quatre fois le montant du plafond de la sécurité sociale ; le montant de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) varie selon les niveaux de rémunération entre 57 et 75 % du SJR ;
- de la durée d'activité antérieure : la durée d'indemnisation est depuis 2009, dans le régime général, uniformément égale à la durée d'affiliation du salarié, sur la base d'un jour d'indemnisation par jour d'activité salariée, dans la limite de 24 mois (730 jours) pour les salariés de moins de 50 ans et de 36 mois (1095 jours) pour les salariés de 50 ans ou plus.

L'assurance chômage tient par ailleurs compte des emplois intermittents ou des formes spécifiques d'activité par le biais de quatre mécanismes :

- des annexes au règlement général tenant compte de spécificités professionnelles (par exemple, les salariés intérimaires ou les intermittents du spectacle) ;
- la poursuite du versement de leurs allocations aux demandeurs d'emploi qui suivent une formation dans le cadre de leur PPAE, et sa prolongation, s'ils ont épuisé leurs droits, par une « rémunération de fin de formation » (RFF) accordée par Pôle emploi ;
- la possibilité de cumuler les allocations de chômage avec la rémunération « d'activités réduites », qui a pour but d'inciter à la reprise d'activité ; ces règles de cumul ont été simplifiées et unifiées par la convention d'assurance chômage de mai 2014, et sont entrées en vigueur en octobre 2014 (cf. *infra*) ;
- la prise en compte spécifique des « reliquats » et des nouveaux droits indemnisation constitués par le salarié en cas de retour à l'emploi suivi de la perte de ce dernier ; à partir d'octobre 2014, a été mis en place un nouveau mécanisme dit de « droits rechargeables », consistant à additionner l'ensemble des droits à indemnisation acquis par le demandeur d'emploi (cf. *infra*).

Si le jeune demandeur d'emploi a épuisé ses droits aux allocations d'assurance, il ne peut accéder aux prestations de solidarité financées par l'État, et en particulier à l'allocation de solidarité spécifique (ASS), que s'il justifie de 5 ans d'activité salariée (à temps plein ou à temps partiel) au cours des 10 ans précédant la fin du contrat de travail. L'ASS est en outre attribuée sous conditions de ressources, son montant étant 16,11 € par jour pour une personne seule ; ses règles de cumul avec une rémunération d'activité sont différentes à la fois de celles des allocations d'assurance et du RSA.

Les règles qui déterminent les droits à indemnisation des jeunes chômeurs sont détaillées dans l'annexe 8.

3.6.2 La situation des jeunes vis-à-vis de l'indemnisation : un déficit de couverture pour partie lié à l'absence d'accès aux prestations de solidarité

D'après les exploitations réalisées par la Dares pour le compte de la mission, 58 % des 1,73 M de jeunes de 16 à 29 ans inscrits à Pôle emploi toutes catégories confondues en France métropolitaine, soit un peu plus d'un million, étaient en décembre 2012 indemnisables⁵³ par une allocation - qu'elle relève de l'assurance chômage ou de l'État (tableau 12). Cette part augmente fortement avec l'âge et est faible parmi les plus jeunes : elle est de 26 % pour les 16-17 ans, de 45 % pour les 18-20 ans et de 60-61 % pour les 21 à 29 ans. À titre de comparaison, elle est de 65 % au sein des demandeurs d'emploi âgés de 30 à 49 ans. La majorité des jeunes inscrits sont donc indemnisables par le régime d'assurance chômage : c'est le cas de 56 % d'entre eux (55 % pour les 30-49 ans). Très peu d'entre eux sont au contraire indemnisables par les allocations de solidarité, notamment l'ASS (2 % seulement contre 9 % pour les 30-49 ans).

Parmi les demandeurs d'emploi âgés de 16 à 29 ans indemnisables par l'assurance chômage, 80 % perçoivent effectivement leur allocation ; les 20 % restants ne perçoivent pas d'allocation, essentiellement en raison de l'exercice d'une activité réduite.

⁵³ Les statisticiens sont amenés à distinguer les chômeurs indemnisables et indemnisés. Une personne est dite indemnisable, si elle a déposé une demande qui a été acceptée. Certaines situations (activité réduite, différé ou délai d'attente, sanction) peuvent expliquer qu'une personne soit indemnisable, mais pas indemnisée à une date donnée. Une personne indemnisée perçoit quant à elle effectivement une allocation au titre de ce droit.

Au final, 47 % des jeunes inscrits sur les listes de Pôle emploi étaient indemnisés par l'assurance chômage ou l'État fin 2012 (dont 44 % par l'assurance chômage), contre 52 % (resp. 44 %) pour les 30-49 ans. Ces chiffres sont de 24 % pour les 16-17 ans, 37 % pour les 18-20 ans et de 48 % pour les 21-24 ans.

La différence de taux d'indemnisation avec les chômeurs d'âge moyen apparaît donc concentrée sur les plus jeunes (moins de 25 ans ou même moins de 21 ans), et, pour l'ensemble de la classe d'âge, due à l'absence d'accès au régime de solidarité, eu égard aux règles d'admission à l'ASS.

Lorsque l'on tient compte par ailleurs des revenus liés aux activités réduites ou au RSA, ce sont 23 % de l'ensemble des jeunes inscrits qui ne sont pas indemnisables au titre du chômage, ne sont pas couverts par le RSA et n'exercent pas d'activité réduite ; cette part est de 42 % pour les 18-20 ans et de 26 % pour les 21-24 ans, contre environ 15 % pour les chômeurs de 25 à 29 ans comme de 30 à 49 ans (tableau 12). Aux difficultés des moins de 25 ans à réunir les conditions d'accès ou de prolongation de leur indemnisation, se combine à cet égard l'impossibilité, pour la majorité d'entre eux, d'accéder au RSA (cf. point 1.8).

Tableau 12 : Situation vis-à-vis de l'indemnisation des demandeurs d'emploi selon l'âge au 31 décembre 2012 (en %, données brutes)

	16 -17 ans	18-20 ans	21-24 ans	25-29 ans	30-49 ans	Ensemble 16-49 ans
Ensemble des indemnisables	26	45	60	61	65	62
Ensemble des indemnisés	24	37	48	49	52	50
Indemnisables par l'Assurance chômage (AC)	25	43	58	58	55	56
Indemnisés par l'AC	23	35	45	47	44	44
Avec activité réduite	1	6	9	10	12	11
Sans activité réduite	22	29	36	36	32	33
Non indemnisés par l'AC	2	8	12	12	12	12
Pour cause d'activité réduite	1	6	10	9	10	9
Pour un autre motif	1	2	2	2	2	2
Indemnisables par l'État	1	2	2	3	9	7
Non indemnisables	74	55	40	39	35	38
Avec activité réduite	2	11	10	8	7	8
Avec RSA ⁵⁴	0	0	1	3	3	2
Sans RSA	2	11	9	5	5	6
Sans activité réduite	72	44	31	31	28	30
Avec RSA	3	3	4	17	13	12
Sans RSA	69	42	26	14	15	18
Ensemble	100	100	100	100	100	100
Effectif (en milliers)	11	240	641	835	2 558	4 285

Source : Pôle emploi, Fichier historique statistique du T4 2012 (échantillon au 1/10^e) et Segment D3 ; calculs Dares. Champ : demandeurs d'emploi inscrits au 31 décembre 2012 ; France métropolitaine

⁵⁴ Les bénéficiaires du RSA, toutes composantes confondues, correspondent ici aux personnes appartenant à un foyer ayant un droit payable au RSA ou un droit suspendu pendant 4 mois maximum (notamment pour non-respect des devoirs qui leur incombent, non-renouvellement de déclaration trimestrielle de ressources, dépassement du seuil de ressources, ou parce que leur demande est en cours de traitement).

D'après les exploitations réalisées par l'Unedic, la durée maximale d'indemnisation moyenne augmente globalement avec l'âge, en lien avec les différences de parcours professionnels : 10 % des 16-29 ans ont un droit à indemnisation de moins de six mois, et 36 % un droit de moins d'un an, contre respectivement 6 et 26 % des 30-49 ans. De plus, ils ne sont que 27 % à avoir un droit de deux ans, plafond de la durée maximale d'indemnisation, tandis que cette part s'élève à 39 % pour les 30-49 ans.

D'après les exploitations transmises par la Dares, au cours du 1^{er} semestre de l'année 2012, 33 % des sortants de l'ARE ou de l'AREF âgés de 16 à 29 ans sont parvenus en fin de droits, c'est-à-dire ont épuisé l'intégralité de leur droit, qu'ils restent ou non inscrits sur les listes de Pôle emploi ; cette part est de 36 % au sein des 30-49 ans. Pour les jeunes, la fin de droits est plus souvent associée à des droits plus courts : 28 % des 18-20 ans et 26 % des 21-24 ans sont sortis d'indemnisation suite à un droit de moins d'un an, contre 21 % des 25-29 ans et 19 % des 30-49 ans ; les sorties d'indemnisation suite à des droits de moins de six mois ont quant à elles concerné 16 % des 18-20 ans et 13 % des 21-24 ans, contre seulement 9 % des 25-29 ans et 8 % des 30-49 ans.

3.6.3 Les problèmes spécifiques que posent les situations et les trajectoires des jeunes

Les règles relatives à l'indemnisation du chômage ne prévoient pas de condition d'âge s'appliquant spécifiquement aux jeunes demandeurs d'emploi. La situation des jeunes vis-à-vis de l'indemnisation est donc liée à leurs statuts d'emploi et à leurs trajectoires sur le marché du travail.

À cet égard, comme les données précédentes le montrent, certains jeunes inscrits comme demandeurs d'emploi n'ont pas suffisamment travaillé pour être indemnisables par l'assurance chômage, même pendant une période courte. Tandis que d'autres connaissent une durée de chômage supérieure à celle de leurs emplois précédents, et basculent alors en fin de droits. Ces problèmes se posent cependant surtout pour les plus jeunes (les moins de 25 ans et surtout les moins de 21 ans), les jeunes de 25 à 29 ans se rapprochant à maints égards des demandeurs d'emploi plus âgés.

Les conditions d'accès à l'ASS ne permettent en outre pas aux jeunes demandeurs d'emploi en fins de droits de bénéficier, sauf pour une part minimale, des prestations du régime de solidarité, ce qui explique, davantage encore que l'accès à l'assurance, le moindre taux d'indemnisation de cette classe d'âge. Le fait de pouvoir recevoir ou non une allocation pendant leur période de chômage dépend alors de leur statut vis-à-vis du RSA, et donc de leur âge (plus ou moins de 25 ans), et de leur statut familial (cf. point 1.8).

A contrario, les conditions favorables réservées au cumul entre allocations de chômage et revenus d'activité ont pu soulever la question, mise en avant par le Conseil d'orientation de l'emploi et la Cour des comptes, de la subvention ainsi accordée aux formes particulières d'emploi, et de l'éventualité qu'elle puisse, en cherchant à favoriser la réinsertion des chômeurs, favoriser le recours permanent à des emplois temporaires ou intermittents.

3.6.4 Les apports et limites des réformes récentes

Une première réforme importante a été mise en œuvre par la convention du 19 février 2009 qui :

- assouplit les conditions d'accès au régime d'assurance à 4 mois de durée d'affiliation pendant une période de référence élargie à 28 mois, contre, selon les règles antérieures, 6 mois dans les 22 derniers mois ;

- supprime les trois anciennes filières d'indemnisation, qui prévoyaient des durées maximales d'indemnisation différentes en fonction de la durée d'affiliation et les remplace par une filière unique prévoyant une égalité entre durée de cotisation et durée d'indemnisation dans la limite de 24 mois pour les moins de 50 ans et de 36 mois au-delà.

L'Unedic a estimé que la convention de 2009 avait permis d'admettre au régime d'assurance, tous âges confondus, plus de 300 000 demandeurs d'emploi ayant de faibles durées d'affiliation. S'agissant des jeunes de 16-29 ans actuellement indemnisables, 10 % d'entre eux, soit un peu plus de 100 000, ont des droits maximaux à l'assurance chômage inférieurs à 6 mois, et sont donc éligibles à l'indemnisation du fait de la réforme.

La convention de mai 2014 a par ailleurs procédé à deux modifications importantes concernant les réadmissions et les activités réduites :

- elle institue un mécanisme dit de « droits rechargeables » qui consiste, en cas de perte d'un emploi repris après une période de chômage, non plus à comparer les droits anciens et nouveaux acquis suite à cette période d'emploi, mais à reprendre systématiquement le droit initial jusqu'à son épuisement (sauf pour les apprentis et titulaires de contrats de professionnalisation), et à recharger ensuite le capital de droits si l'activité a duré plus de 150 heures, ouvrant ainsi une nouvelle durée d'indemnisation ; d'après l'étude d'impact réalisée par l'Unedic, ce mécanisme devrait, tous âges confondus, prolonger la durée potentielle des droits de près d'un million d'allocataires (soit pour 37 % des CDD et 46 % des intérimaires) ; elle réduit par contre le montant d'indemnisation perçu dans un premier temps (9 mois en moyenne) pour 500 000 allocataires (soit 20 % des CDD et 28 % des intérimaires).
- elle modifie les règles de cumul entre les allocations de chômage et une activité réduite, en instaurant une règle unique qui consiste, pour les moins de 50 ans, à diminuer l'allocation mensuelle de 70 % des revenus issus de la reprise d'activité, dans la limite d'un plafond égal à la rémunération de l'ancien revenu d'activité, les droits non consommés étant alors reportés ; d'après l'étude d'impact réalisée par l'Unedic, les moins de 30 ans devraient être plus de la moitié à ne pas voir leur indemnisation modifiée, un tiers à enregistrer une perte d'allocation, le plus souvent inférieure à 150 € par mois et environ 15 % à enregistrer un gain, en général inférieur à 50 €

L'impact cumulé des deux mesures est notable pour les titulaires de contrats précaires : ceux-ci voient leur durée d'indemnisation potentiellement prolongée, mais avec dans certains cas des réductions des allocations qu'ils sont susceptibles de percevoir immédiatement. Ce sont surtout les titulaires de CDD qui sont avantagés, tandis que pour les intérimaires, le bilan serait globalement neutre entre l'avantage lié au décalage de la fin de droits et la réduction du montant des allocations perçues.

3.6.5 Les autres pistes et les options possibles

Les pratiques de Pôle emploi concernant l'inscription et l'indemnisation des étudiants salariés se retrouvant au chômage ne semblent d'abord pas toujours homogènes, certains d'entre eux pouvant se voir refuser l'inscription à Pôle emploi, et être de ce fait privés du bénéfice des droits à indemnisation qu'ils ont acquis antérieurement.

Concernant les droits rechargeables, des scénarios alternatifs, qui auraient fait bénéficier les allocataires d'un capital total de droits supérieur, mais pendant une période plus courte, avaient été étudiés par l'Unedic, mais n'ont pas été retenus en raison, notamment, d'un coût plus important.

Concernant le régime des activités réduites et le travail intermittent, la Cour des comptes avait suggéré, d'une part, la suppression totale des règles de décompte des droits spécifiques aux intérimaires et, d'autre part, le maintien d'un plafond au cumul entre allocations et rémunération des activités réduites, pour éviter une trop forte incitation à ce type de pratiques⁵⁵. Les règles adoptées alignent très largement les intérimaires sur le droit commun, mais elles autorisent le cumul entre allocation et activité sans limitation de durée, ce qui en fait, selon Jacques Freyssinet, un instrument de « gestion de la précarité »⁵⁶, qui peut renforcer l'incitation à un recours permanent aux emplois à durée déterminée ou intermittents.

Concernant les jeunes chômeurs non indemnisables, les situations de ceux qui n'ont pas constitué de droits (primo-demandeurs) ou n'ont acquis que des droits très courts et qui ne peuvent basculer vers le RSA, sont susceptibles de poser des problèmes sociaux importants. Les propositions formulées pour y remédier peuvent relever soit d'une aide spécifique aux chômeurs en fins de droits, soit de la création d'un dispositif forfaitaire « d'allocation d'insertion », qui existait jusqu'à 1992 au bénéfice des jeunes primo-demandeurs d'emploi.

Concernant le champ de l'indemnisation du chômage, les partenaires sociaux signataires de la convention de mai 2014 ont remis en avant l'idée d'une concertation avec l'Etat sur la mise en place d'une affiliation obligatoire au régime d'assurance chômage pour les agents non titulaires des employeurs publics. Se pose par ailleurs, depuis l'origine, la question de l'accès à l'indemnisation des travailleurs non salariés, qui sont souvent, dans d'autres pays européens, inclus dans le champ de l'assurance chômage.

Une question plus générale porte enfin sur le partage de l'indemnisation des demandeurs d'emploi entre régime d'assurance et solidarité nationale et de sa modulation en cas de forte détérioration de la situation économique, dans la mesure où de tels chocs conjoncturels conduisent à la fois à une dégradation prononcée de la situation financière du régime d'assurance et à des discontinuités de droits pour les demandeurs d'emploi qui atteignent, dans ce contexte, les durées maximales d'indemnisation. Des idées pouvant conduire à une réforme structurelle unifiant les dispositifs d'indemnisation du chômage ont à cet égard pu être avancées, notamment par le rapport de la Cour des comptes de janvier 2013, mais n'ont toutefois pas trouvé d'écho auprès des partenaires sociaux, attachés, par principe, au caractère paritaire du régime d'assurance.

3.7 Le soutien au revenu au travers des prestations familiales et des aides au logement : des questions liées à l'évaluation des ressources, à la revalorisation des aides au logement, et une clarification souhaitable entre droits individuels et droits familiaux

3.7.1 Les caractéristiques et enjeux de ces dispositifs de soutien au revenu pour les jeunes

En dehors des soutiens spécifiques auxquels ils peuvent avoir accès lorsqu'ils sont en difficulté, les jeunes peuvent bénéficier des allocations attribuées dans le cadre des politiques générales de la famille et du logement, qui représentent de façon générale un apport de ressources substantiel au revenu des ménages modestes.

⁵⁵ Cour des comptes, *Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, Rapport public thématique janvier 2013.

⁵⁶ J. Freyssinet, « L'accord du 22 mars 2014 sur l'indemnisation du chômage : un effort de traitement global des impacts de la précarisation de l'emploi », *Note Lasaire*, n°40, avril 2014.

Comme l'ont montré les parties 1 et 2 du présent rapport, le droit aux prestations familiales est universel et ne dépend pas de la situation professionnelle des jeunes, mais le cas échéant de la composition et des ressources du « foyer Caf » auquel ils appartiennent. Les jeunes peuvent à cet égard soit bénéficier eux-mêmes de prestations familiales en tant que parents de jeunes enfants, soit en faire bénéficier le foyer de leurs parents en tant que personnes à charge, les prestations abordées ici étant uniquement celles qui visent « le soutien au revenu » : allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial (ASF), allocation de rentrée scolaire (ARS), auxquelles s'ajoute l'allocation de base de la PAJE.

Les jeunes bénéficient par ailleurs assez largement des aides locatives au logement - aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement à caractère familial (ALF), allocation de logement à caractère social (ALS) -, dans la mesure où ces allocations sont ouvertes à ceux d'entre eux, même étudiants, qui occupent un logement autonome n'appartenant pas à leurs parents, même lorsqu'ils restent par ailleurs rattachés à leur foyer fiscal. La capacité solvabilisatrice de ces aides s'est toutefois effritée au cours du temps, et les jeunes en statut professionnel instable connaissent des problèmes d'accès au logement auxquelles elles ne répondent pas directement.

Que les jeunes bénéficient à titre personnel de cet ensemble de prestations ou qu'ils soient pris en compte, en tant que personnes à charge, dans la détermination des prestations versées à leurs parents, celles-ci sont assorties de conditions d'attribution, qui tiennent à la résidence, à la notion de charge d'enfants et, sauf pour certaines prestations, aux ressources du foyer, qui sont détaillées dans l'annexe 9 du rapport.

On peut en particulier noter, du point de vue de la situation des jeunes en insertion, que :

- les prestations familiales sont dues à la personne qui assume la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants, c'est-à-dire le logement, la nourriture, l'habillement, la responsabilité éducative et affective des enfants pour lesquels les prestations sont demandées, et ce indépendamment du lien de parenté ;
- les enfants sont considérés à charge jusqu'à l'âge limite de 16 ans, dès lors que l'obligation scolaire est respectée, ou de 20 ans s'ils ne perçoivent pas de rémunération d'activité supérieure à 55 % du SMIC, cet âge limite étant porté à 21 ans pour l'attribution du complément familial et des allocations de logement ; si l'enfant de moins de 20 ou 21 ans devient lui-même bénéficiaire d'une prestation familiale ou de l'APL, il ne peut plus être considéré comme étant à la charge de ses parents ;
- lorsqu'une prestation familiale est versée sous condition de ressources, ou lorsque son montant dépend des ressources du foyer, il est tenu compte de celles perçues au cours de l'avant-dernière année civile précédant la période de paiement (N-2) ; à l'occasion de certains changements pendant l'année de référence, et notamment en cas de perte d'emploi, la Caf opère des abattements ou une neutralisation de certaines catégories de revenus favorables aux allocataires : revenus d'activité suite à une période de chômage partiel ou total, allocations de chômage, revenus des personnes cessant une activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant de moins de trois ans ou de plusieurs enfants ; dans les situations où les personnes ont une activité professionnelle à l'ouverture ou au renouvellement de leurs droits, mais déclarent avoir disposé au cours de l'année N-2 de ressources inférieures à 1015 fois le SMIC horaire, la Caf effectue d'un autre côté, sauf pour certains salariés de moins de 25 ans, une « évaluation forfaitaire » des ressources annuelles à partir du salaire mensuel actuel, qui peut surévaluer les revenus des salariés en travail précaire ou discontinu.

3.7.2 La situation des jeunes en termes de couverture et de prestations

D'après les données transmises par la Cnaf issues du fichier Filéas, les jeunes de 16 à 29 ans étaient, fin 2013, en métropole près de 3 M à percevoir en tant qu'allocataire ou conjoint une ou plusieurs des prestations familiales associées à un « supplément de revenu », et plus de 2M à en bénéficier en tant qu'« enfant à charge » des familles auxquelles elles sont versées. Ils représentaient, à cet égard, près de 20 % des bénéficiaires directs de ces prestations (en tant qu'allocataire ou conjoint), et 16 % des enfants à charge des familles auxquelles ces allocations sont attribuées.

3.7.2.1 En ce qui concerne les prestations familiales

Pour les seules prestations familiales, ces chiffres étaient respectivement de 6,6 et 15,3 % pour les allocations familiales ; 2 et 21,1 % pour le complément familial ; 5,5 et 12,9 % pour l'ARS ; 16,6 et 22,2 % pour l'ASF ; 33,2 % pour l'allocation de base de la Paje, qui, réservée aux parents d'enfants de moins de trois ans, compte la plus forte proportion de jeunes parmi ses bénéficiaires directs. Ces données illustrent le ciblage différent des prestations familiales, avec logiquement une proportion plus faible de jeunes adultes qui en sont directement bénéficiaires lorsqu'elles sont destinées aux familles de plusieurs enfants, et une proportion plus forte lorsqu'elles sont plutôt ciblées sur les jeunes parents. Le positionnement de l'ASF, destinée aux familles souffrant de l'absence d'un des deux parents, est à cet égard intermédiaire, les jeunes pouvant être selon les cas privés du soutien d'un parent ou eux-mêmes parent isolé.

Parmi les jeunes de 16 à 29 ans bénéficiant de ces prestations en tant qu'allocataires ou conjoints, ce sont logiquement les 25-29 ans qui sont en part prépondérante (86 % de ceux qui perçoivent des allocations familiales, 95 % le complément familial, 92,8 % l'ARS, 62,5 % l'ASF et 75,3 % l'allocation de base de la Paje) ; l'ASF apparaît là aussi comme un cas particulier, avec davantage de très jeunes parents isolés (37,5 % de moins de 25 ans et 8,8 % de moins de 21 ans). Il faut enfin noter, qu'indépendamment de l'ASF, les parents isolés sont particulièrement nombreux parmi les jeunes tributaires de l'ARS, à la fois chez les parents allocataires (28,5 %) et dans les familles où ces jeunes sont enfants à charge (44,5 %).

3.7.2.2 En ce qui concerne les aides au logement

Les jeunes bénéficient, à titre personnel, assez largement des aides locatives au logement, essentiellement pour des locations dans le parc privé : au total, les jeunes de 16 à 30 ans constituaient en 2013 29,3 % des bénéficiaires de ces aides en métropole ; ils sont surtout présents au sein des bénéficiaires de l'ALS, dont ils représentent plus de 52 %.

Parmi ces jeunes adultes titulaires d'aides au logement, 60,6 % avaient moins de 25 ans (plus de 76 % parmi les bénéficiaires de l'ALS), avec une forte prépondérance des 21 à 24 ans (42,3 % de l'ensemble et 50,8 % des jeunes bénéficiaires de l'ALS). De ce fait, il s'agit surtout (pour plus de 55 %) d'isolés sans enfants, sachant que les familles monoparentales bénéficient surtout de l'APL, étant plus souvent résidentes dans le parc social.

Ces données reflètent la place particulière prise par les étudiants au sein des bénéficiaires d'aides au logement : environ 735 000 étudiants de moins de 30 ans bénéficiaient ainsi, d'après la Cnaf, d'une aide au logement en 2013 ; en 2012, cette aide était de 168 € par mois en moyenne, sachant que 71 % de ces étudiants étaient rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Par ailleurs, on peut noter qu'environ 810 000 jeunes âgés de 16 à 20 ans étaient fin 2013 enfants à charge de familles bénéficiaires de ces aides, dont 50,9 % étaient âgés de 18 à 20 ans, et 55,8 % appartenaient à des familles monoparentales.

3.7.3 Les problèmes spécifiques que posent les situations et les trajectoires des jeunes

3.7.3.1 En ce qui concerne la prise en compte des ressources des allocataires

En premier lieu, la complexité des mesures d'abattement et de neutralisation des ressources en cas de changement d'activité professionnelle, conçues pour protéger les personnes en cas d'évolution défavorable de leur situation, peut induire une forte instabilité, souvent non anticipée, de leurs prestations, notamment en cas de reprise d'activité discontinuée. Les dates d'effet de ces mesures à l'entrée et à la sortie sont en outre défavorables aux allocataires, ce qui peut concerner particulièrement des jeunes aux trajectoires discontinuées. Le mécanisme de l'évaluation forfaitaire des revenus, visant à prévenir l'effet d'aubaine dont bénéficieraient les étudiants entrant en emploi à la mi-année avec des salaires importants, est par ailleurs inadapté et pénalisant pour les situations de travail à durée déterminée ou discontinuée : il induit des effets de seuil, en pénalisant les allocataires qui ont augmenté récemment leurs ressources si celles-ci étaient inférieures à 1015 fois le SMIC horaire, mais pas si elles étaient supérieures.

3.7.3.2 En ce qui concerne les prestations familiales

En ce qui concerne les prestations perçues par les jeunes à titre d'allocataire, des problèmes peuvent concerner des situations particulières, par exemple, comme l'a montré le HCF, pour les parents isolés qui n'ont pas accès à l'ASF lorsqu'ils perçoivent une pension alimentaire inférieure, ou l'abattement du montant de l'ASF appliqué au RSA lorsque l'allocataire n'engage pas de poursuites auprès du débiteur d'une pension non versée. De façon plus générale, l'attribution en métropole des allocations familiales à compter du deuxième enfant, et la progression de leur montant en fonction du rang de l'enfant, qui ont pour objectif d'apporter un soutien aux familles nombreuses, défavorisent les jeunes ménages à revenus modestes qui n'ont qu'un seul enfant, sachant que le mécanisme du quotient familial bénéficie d'un autre côté dès le premier enfant aux foyers imposables.

La question porte enfin plus globalement sur la priorité donnée, dans le système français, au cadre familial pour l'attribution des soutiens publics aux revenus des jeunes adultes par rapport à des aides plus « individualisées ». Ce primat s'exprime dans les politiques familiales au travers, d'une part, du maintien aux foyers parentaux des prestations familiales pour les enfants ayant jusqu'à 20 ou 21 ans, avec des seuils d'âge d'ailleurs différents selon les prestations, et d'autre part de la possibilité qui leur est ouverte de bénéficier du quotient familial pour les enfants rattachés à leur foyer fiscal jusqu'à 21, ou 25 ans pour les étudiants. Ces mécanismes bénéficient davantage aux foyers aisés, notamment lorsqu'ils ont des enfants étudiants, alors que les jeunes issus de familles modestes qui n'ont pas ou plus deux enfants à charge, ne les font bénéficier d'aucun de ces avantages.

3.7.3.3 En ce qui concerne les aides au logement

En dépit de l'impact fortement redistributif des aides qu'ils perçoivent, les jeunes locataires supportent en moyenne des taux d'effort particulièrement importants, dans la mesure où ils se trouvent plus souvent concentrés dans le parc privé, au sein duquel les hausses de loyer ont été supérieures à celles constatées dans le parc social, et où la capacité solvabilisatrice des allocations logement s'est effritée pour les ménages à revenu modeste, compte tenu de leur revalorisation sensiblement inférieure à l'évolution des loyers, notamment dans les zones tendues, et de leur prise en compte limitée des charges locatives.

Les jeunes en statut professionnel instable connaissent par ailleurs des problèmes d'accès au logement (demande de garanties de revenu, paiement de cautions) auxquels les aides au logement ne répondent pas directement, et qui pénalisent particulièrement l'accès à l'indépendance résidentielle des jeunes peu diplômés, en emploi précaire ou chômeurs.

A contrario, l'ouverture générale des allocations logement aux étudiants, qui peuvent bénéficier d'aides familiales, et continuer à être rattachés au foyer fiscal de leurs parents, en faisant bénéficier ceux-ci du jeu du quotient familial, pose des questions d'équité et de priorité dans l'attribution des aides. Cette ouverture massive de l'ALS a par ailleurs pu, selon certaines études, créer un effet d'appel en gonflant la demande de « petits logements », et contribuer à la hausse de leurs loyers en voyant, sur des marchés en tension, le bénéfice des aides en partie capté par les propriétaires.

3.7.4 Les apports et limites des réformes récentes

Concernant la politique familiale, la revalorisation, décidée à l'été 2013, de l'allocation de soutien familial de 25 % à l'horizon 2018 est en particulier susceptible de concerner les jeunes, soit en tant que bénéficiaires, soit en tant qu'ayants droit.

Concernant les aides au logement, la perspective, annoncée dans la loi ALUR de mars 2014, de création, à l'horizon 2016, d'une « garantie universelle des loyers » (GUL) visant à protéger les propriétaires contre les risques d'impayés et à faciliter l'entrée des locataires disposant de revenus irréguliers, apparaît la plus importante, sachant que le Premier ministre a annoncé en août 2014 que le périmètre de cette garantie serait recentré sur les jeunes salariés et les personnes en situation précaire, un autre mécanisme étant prévu (*via* le CROUS) pour les étudiants.

3.7.5 Les autres pistes et les options possibles

Compte tenu du contenu spécifique de ces réformes, restent donc notamment en débat :

- l'adaptation des mécanismes d'abattement ou de neutralisation des ressources, ainsi que du mécanisme d'évaluation forfaitaire appliqué aux jeunes nouvellement en emploi, qu'avait déjà proposé la mission Igas de 2012 sur l'évaluation des aides personnelles au logement (cf. partie 4) ;
- toujours dans le domaine du logement, la prise en compte des autres pistes avancées par cette mission Igas ainsi que par le HCF en 2013, concernant notamment la revalorisation des barèmes de ressources et surtout des loyers plafonds nécessaire pour maintenir la capacité solvabilisatrice des aides, l'adaptation des aides à l'hétérogénéité des loyers entre zones géographiques et types de parc locatif, ou le plafonnement des taux d'effort des locataires (hors étudiants) bénéficiant d'une aide personnelle au logement avec, en contrepartie, l'instauration d'une option pour les étudiants entre le bénéfice de l'ALS et le rattachement au foyer fiscal de leurs parents (cf. partie 4) ;
- dans le domaine des politiques familiales, les idées avancées pour modifier l'architecture générale des avantages familiaux, dans un sens qui améliorerait notamment la situation relative des jeunes parents de milieux modestes : attribution des allocations familiales dès le premier enfant et forfaitisation de leur montant quel que soit le rang de l'enfant, remplacement du quotient familial par un mécanisme de crédit d'impôt forfaitaire...
- enfin, la question plus globale des arbitrages à envisager entre le maintien du cadre familial et l'individualisation, le cas échéant progressive, de l'attribution des aides apportant un soutien au revenu des jeunes adultes, et celle de leur éventuelle réorientation vers les jeunes des milieux modestes. Diverses propositions ont à cet égard été mises en débat (cf. partie 4) sans consensus à ce jour, les politiques publiques ayant plutôt privilégié des adaptations

segmentées, visant à tenir compte de la diversité de la situation des jeunes, mais aboutissant à un ensemble qui peut paraître discutable en termes de complexité, de cohérence et d'équité.

3.8 Le soutien au revenu des jeunes en difficulté : des dispositifs très limités de garantie de revenus ouverts aux jeunes avant 25 ans, et des problèmes d'instabilité des droits

3.8.1 Les caractéristiques des dispositifs de soutien au revenu des jeunes en difficulté

Le soutien au revenu des jeunes en difficulté, lorsqu'il n'est apporté ni par les droits acquis à l'indemnisation du chômage, ni par l'accès aux stages rémunérés ou aux emplois aidés, s'inscrit dans le système français dans une logique encadrée par deux limites :

- d'une part, le caractère familialisé des minima sociaux, et notamment du filet de sécurité général que constitue le RSA « socle » ;
- d'autre part, la volonté de ne pas risquer de désinciter les jeunes non qualifiés à aller au premier chef vers l'emploi ou la formation, y compris lorsque ceux-ci ne donnent lieu qu'à des rémunérations limitées.

Cette double logique a conduit à ne permettre l'accès autonome au RSA, même assorti de composante « activité », aux jeunes de moins de 25 ans que :

- s'ils ont au moins un enfant à charge, né ou à naître ;
- s'ils vivent en couple avec un conjoint âgé de plus de 25 ans ;
- s'ils ont travaillé au moins deux ans au cours des trois dernières années (dispositif dit « RSA jeunes actifs »).

Les dispositifs spécifiques de soutien mis en place par ailleurs sont, quant à eux, conçus soit comme des aides ou secours ponctuels (FAJ), soit en association à des mesures d'insertion assorties de modalités de contractualisation ou de suivi particulières (Civis). D'autres dispositifs ont fait ou font actuellement l'objet d'expérimentations (contrats d'autonomie de la politique de la ville, revenu contractualisé d'autonomie et, depuis la fin 2013, garantie jeunes).

Les modalités de ces différentes formes de soutien sont présentées dans l'annexe 10. Les possibilités d'accès des jeunes en difficulté à un soutien individualisé à leur revenu varient alors, d'un dispositif à l'autre, avec leur âge, leur situation de famille, leurs ressources ou celles de leur foyer, leurs besoins d'aide ou difficultés en termes d'insertion, les modalités de suivi et d'accompagnement dans lesquelles ils s'engagent, ainsi que leur résidence dans certains départements (FAJ) ou certains territoires, qui peuvent être des lieux d'expérimentation (garantie jeunes).

S'ajoute à cet ensemble la prime pour l'emploi (PPE), dispositif fiscal de crédit d'impôt articulé avec le RSA activité. Moins directement centrée sur les publics les plus en difficulté, la PPE ne fait pas l'objet de conditions d'âge, mais de ressources et de revenus d'activité, et bénéficie de ce fait à certains jeunes qui ne peuvent accéder au RSA.

3.8.2 La situation des jeunes au regard de ces dispositifs

3.8.2.1 Les bénéficiaires du RSA âgés de moins de 30 ans

Au total, d'après les statistiques fournies par la Cnaf, les bénéficiaires (allocataires et conjoints) du RSA étaient au 31 décembre 2013 en France métropolitaine au nombre de près de 176 000 parmi les 16-24 ans, et de plus de 483 000 chez les 25- 29 ans, soit respectivement 7,1 % et 19,6 % de l'ensemble des bénéficiaires du dispositif en métropole.

Ces quelque 659 000 bénéficiaires du RSA âgés de 16 à 29 ans se répartissaient entre :

- 426 600 bénéficiaires du RSA socle seul (28 % de l'ensemble de ses bénéficiaires), dont 115 500 âgés de moins de 25 ans ;
- 72 600 bénéficiaires des RSA socle et activité (24 % de l'ensemble), dont 18 500 âgés de moins de 25 ans ;
- 159 800 bénéficiaires du RSA activité seul (25,1 % de l'ensemble), dont 42 000 âgés de moins de 25 ans.

Parmi eux, 121 200 bénéficiaient du RSA majoré lié à la situation de parent isolé d'un jeune enfant, tandis que seulement 8 700 percevaient de façon spécifique le « RSA jeunes » (dont 5 700 pour sa seule composante « activité»), chiffre en recul depuis 2011.

Les jeunes bénéficiaires du RSA âgés de moins de 25 ans sont donc au total près de 176 000, dont 134 000 perçoivent le RSA socle. Parmi eux, 41 400 ont moins de 21 ans (35 400 pour le RSA socle), et 134 600 entre 21 et 24 ans (98 600 pour le RSA socle). Ils ont dans plus de huit cas sur dix des enfants, et ils sont logiquement nombreux à percevoir la majoration pour isolement (35,8 % contre 18,4 % de l'ensemble des 16-29 ans), mais ce sont aussi parfois des conjoints d'allocataires de plus de 25 ans.

Les 483 000 jeunes de 25 à 29 ans bénéficiant du RSA sont au contraire la moitié à vivre seuls sans enfant, tandis que 14 % sont en couple et 22 % sont chefs de famille monoparentale (dont 53 % percevant la majoration pour isolement).

Les « trajectoires » des jeunes de moins de 25 ou de moins de 30 ans au sein du RSA sont particulièrement mobiles, et ils sont surreprésentés à la fois dans les trajectoires de passage, dans les deux sens, entre RSA socle et RSA activité, et dans celles qui mènent à la sortie du dispositif.

Les études réalisées sur le non recours font en outre apparaître, pour les moins de 30 ans, des taux de non recours tant au RSA socle qu'au RSA activité qui, tout en restant élevés, sont un peu inférieurs à la moyenne (respectivement 28 % contre 36 % pour le RSA socle seul, et 63 % contre 68 % pour le RSA activité), mais le non recours apparaît en même temps globalement plus marqué en cas d'instabilité de l'éligibilité.

Il faut enfin noter que les jeunes de 16 à 24 ans peuvent aussi appartenir à des foyers qui perçoivent le RSA et dont ils sont enfants à charge : près de 351 000 d'entre eux étaient dans ce cas à la fin 2013, dont 38,4 % âgés de 16 à 17 ans, 40 % âgés de 18 à 20 ans, et 21,6 % de 21 à 24 ans. Ils représentaient au total 18,5 % de l'ensemble des enfants à charge des familles allocataires RSA.

3.8.2.2 Les bénéficiaires des autres dispositifs

En 2011, d'après les remontées d'informations effectuées par la Drees, 98 000 jeunes avaient obtenu au titre des FAJ une aide financière individuelle par les conseils généraux. Ils étaient dans 35 % des cas âgés de moins de 21 ans, et dans 45 % des cas de 21 à 23 ans. 139 000 aides ont au total été versées, certains jeunes en grande difficulté en ayant perçu plusieurs. Il s'agit le plus souvent d'aides ponctuelles, dont le montant moyen était de 205 € et s'échelonnait entre 150 et 250 € dans la moitié des départements. Plus d'une aide sur deux correspondait à un besoin alimentaire (avec un montant moyen de 137 €), les autres concernant principalement la formation (pour un montant moyen de 311 €), le transport ou le logement.

Le Civis a quant à lui concerné en 2012 comme en 2011, environ 170 000 nouveaux bénéficiaires, contre 213 000 en 2010. Du fait de cette inflexion, en décembre 2012, moins de 220 000 jeunes étaient en cours d'accompagnement (contre 282 000 en 2010). Les entrants sont environ un quart à avoir au moins le baccalauréat et 45 % à signer un Civis renforcé, destiné aux jeunes les moins qualifiés, dont la part a toutefois diminué au sein du dispositif.

Les contrats d'autonomie de la politique de la ville n'ont de leur côté bénéficié entre 2008 et 2013 (date d'arrêt du dispositif) qu'à 58 000 jeunes dans 35 départements, tandis que l'expérimentation du revenu contractualisé d'autonomie (RCA) s'est limitée à environ 5 000 jeunes qui y sont entrés entre avril et juin 2011.

Enfin, l'expérimentation de la garantie jeunes (GJ) a été lancée, fin 2013, au bénéfice de 10 000 jeunes dans 41 missions locales, sur 10 sites géographiques, (cf. *infra*).

3.8.3 Les problèmes que pose la situation des jeunes au regard de ces dispositifs

Ces problèmes sont d'abord liés au fait que les jeunes allocataires du RSA connaissent des trajectoires instables au sein du dispositif, avec des basculements plus fréquents que les autres allocataires à la fois entre ses composantes socle et activité (dans les deux sens) et vers la sortie du dispositif. Ils peuvent être alors confrontés à la volatilité du montant de la prestation, lié au réexamen des droits qui intervient au mois le mois à chaque changement de situation professionnelle ou familiale. La majorité de ces changements étant signalés aux Caf avec un décalage, la prise en compte de ces informations de manière rétroactive engendre souvent des indus et des rappels.

Ces problèmes sont aussi liés au caractère limitatif et segmenté des autres dispositifs de soutien accessibles aux moins de 25 ans. Cette segmentation et la montée en charge très progressive de la garantie jeunes laissent aujourd'hui à l'écart de ces soutiens des jeunes n'ayant pas ou plus de droits aux allocations de chômage, qui ne peuvent obtenir immédiatement un emploi, et dont les familles ne peuvent leur apporter des aides financières favorisant leur accès à l'autonomie.

3.8.4 L'apport et les limites des réformes récentes

Les réformes récentes que constituent le RSA jeunes actifs et la mise en place de la garantie jeune illustrent une volonté d'élargissement de ces dispositifs de soutien aux jeunes de moins de 25 ans, mais avec des conditions qui leur conservent un spectre limité.

Ainsi, l'extension du RSA aux jeunes de 18 à 24 ans n'ayant pas la charge d'un enfant ou d'un enfant à naître, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2010 en France métropolitaine, nécessite qu'ils puissent justifier d'une activité professionnelle pendant au moins deux ans à temps plein (soit au moins 3 214 heures) au cours des trois années précédant la demande. Ces conditions s'avèrent très restrictives, eu égard aux parcours des jeunes sur le marché du travail, et entraînent un taux important de non recours au dispositif : le RSA « jeunes actifs » ne concernait en juin 2013 qu'un peu plus de 8 000 jeunes, dont 71 % au titre de la composante « RSA activité seul ».

La garantie jeunes (GJ) lancée fin 2013 concerne quant à elle les jeunes de 18 à 25 ans révolus, qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET) et sont en situation de précarité. Ce dispositif expérimental propose un accompagnement renforcé vers l'emploi, avec une allocation d'un montant équivalent au RSA pendant les périodes sans emploi ni formation. La décision d'attribution de la garantie appartient à une commission constituée dans chaque territoire participant à l'expérimentation.

L'accompagnement vise notamment à permettre au jeune l'accès à de premières expériences professionnelles, en lui permettant de multiplier les périodes d'emploi ou de formation pour qu'il construise progressivement un projet professionnel. Il donne lieu à un engagement réciproque signé par le jeune et le référent de la mission locale. Le jeune bénéficie d'une aide mensuelle dont le montant est équivalent à celui du RSA pour une personne seule. Elle n'est cependant pas « familialisée », et donc pas majorée si le bénéficiaire est en couple. Sa dégressivité (constance jusqu'à des revenus d'activité de 300 € mensuels, puis décroissance jusqu'à 80 % du SMIC brut) est en outre un peu différente de celle du RSA.

L'expérimentation, qui donne lieu à une procédure spécifique d'évaluation, a été lancée au bénéfice de 10 000 jeunes, un objectif de 50 000 ayant été annoncé par le Premier ministre pour 2015. Ces objectifs cibles se traduisent actuellement par des contingents limitatifs de bénéficiaires fixés au niveau de chaque mission locale. Un objectif de généralisation à 100 000 jeunes sur l'ensemble du territoire en 2017 a toutefois été affirmé.

3.8.5 Les autres pistes et les options possibles

Un premier sujet est celui de la volatilité du montant du RSA, liée à la prise en compte des changements de situation au mois le mois, qui n'est pas un problème spécifique aux jeunes mais peut les toucher particulièrement compte tenu de l'instabilité de leurs situations. Des mécanismes de « droits figés » à partir de la déclaration de ressources et la situation du foyer du trimestre précédent seraient susceptibles d'y répondre, mais avec la nécessité d'aménagements pour éviter de défavoriser les allocataires dont les changements de situation donnent aujourd'hui lieu à des mécanismes de neutralisation ou de cumul qui leur sont favorables, notamment lorsqu'ils perdent ou retrouvent un emploi.

Le gouvernement a par ailleurs annoncé la substitution au 1^{er} janvier 2016 d'un nouveau dispositif de « prime d'activité » aux deux mécanismes d'aide aux revenus des travailleurs à faibles rémunérations que sont le RSA activité et la PPE. Cette prime aurait un montant figé sur trois mois, et les jeunes travailleurs de moins de 25 ans y seraient éligibles. Les conditions concrètes de mise en œuvre de cette mesure (procédure de demande, conditions d'accès, seuils d'entrée et de sortie), qui doivent être décidées courant 2015, auront une importance cruciale s'agissant du taux de recours au futur dispositif, et de la portée effective qu'il aura pour les jeunes exerçant une activité faiblement rémunérée. On peut en outre s'interroger sur le statut de cette future prestation au regard des cotisations et des droits sociaux (notamment en ce qui concerne les droits à l'assurance vieillesse), dans la mesure où elle serait considérée comme un complément pérenne et généralisé aux faibles revenus d'activité.

Concernant enfin la garantie jeunes et le RSA « socle », trois options sont possibles pour assurer, dans un horizon plus ou moins rapproché, une meilleure couverture des jeunes en difficulté : l'accélération de la montée en charge et la généralisation de la garantie jeunes sur tout le territoire, l'harmonisation du mode de prise en compte de la situation et des ressources des jeunes éligibles au RSA et de ceux auxquels est proposée la garantie jeunes, avec le cas échéant un transfert aux Caf de la gestion de cette prestation, et enfin, à plus long terme, l'intégration de ces deux dispositifs, avec l'ouverture de l'accès au RSA aux jeunes de 18 à 25 ans, assortie de mécanismes d'admission, de suivi et de contractualisation qui resteraient spécifiques (cf. partie 4).

3.9 La couverture retraite : les améliorations récentes pour les salariés précaires, les chômeurs et les jeunes en formation, cantonnées aux régimes de base, ne compensent pas l'allongement des durées de cotisation

3.9.1 L'enjeu de la couverture retraite pour les jeunes

Contrairement à d'autres risques sociaux, la jouissance de la retraite est différée. Les jeunes âgés aujourd'hui de 16 à 29 ans ne bénéficieront au plus tôt de leur retraite que dans plus de trente ans, voire dans quarante ou cinquante ans. Les constats éventuels de la difficulté de certains jeunes à se constituer des droits à retraite n'ont pas de conséquences immédiates, comme cela peut se produire pour d'autres pans de la protection sociale : accès aux soins, au logement, faibles ressources, mais plus lointaines et plus incertaines.

Il est possible de constater les droits acquis à 30 ans. Les jeunes qui ont accumulé à cet âge peu de droits depuis la sortie de la formation initiale risquent d'obtenir plus tard une retraite faible, ou s'ils n'ont validé qu'un nombre insuffisant de trimestres d'assurance, de n'atteindre le taux plein qu'à l'âge annulant la décote. Cependant, ce n'est que lorsque leur retraite sera liquidée que le bilan de leur situation pourra être fait. On ignore en effet ce que sera la carrière future du jeune et, par conséquent, les salaires qui seront pris en compte dans le calcul de la retraite.

L'enjeu n'est en outre pas uniquement le niveau de la retraite future de chaque jeune. Il porte aussi sur l'adhésion des jeunes au système de retraite par répartition, puisque celui-ci repose sur une solidarité intergénérationnelle. Or la confiance des jeunes dépend en partie de ce qu'ils peuvent espérer retirer du système, même si les estimations données aujourd'hui sont empreintes de fragilité.

3.9.2 Le recul de l'âge d'entrée dans la vie active et l'allongement des durées de cotisation nécessaires pèseront sur les retraites des jeunes d'aujourd'hui

Les études réalisées à partir de l'échantillon inter-régimes de cotisants de la Drees montrent que la durée d'assurance validée par les actifs à 30 ans est plus faible pour les générations d'après les années 1960, tout du moins jusqu'à la génération 1974 et pour les hommes, en raison de l'allongement de la durée des études et des difficultés d'insertion de début de carrière⁵⁷ : à 30 ans le nombre de trimestres validés par la génération 1978 (dernière génération observée) est en moyenne de 31 trimestres, alors qu'il était de 40 trimestres pour la génération 1954 et de 42,6 trimestres pour la génération 1950. De fortes différences existent de ce point de vue selon le « nombre des transitions » vécues par les jeunes et leurs trajectoires d'emploi plus ou moins heurtées, et passant plus ou moins par le chômage et l'inactivité. Les différences avec les générations précédentes se sont surtout creusées pour les ouvriers de sexe masculin, tandis que les différences entre les hommes et les femmes se sont au contraire largement atténuées (cf. annexe 11).

⁵⁷ La mission n'a pas distingué les poids relatifs de ces deux causes.

Les trimestres cotisés au titre de l'emploi représentent, selon la génération, 93 % et 94 % des trimestres validés par les hommes et 81,3 et 81,8 % de ceux validés par les femmes. Pour les femmes, les trimestres validés au titre de l'AVPF représentent en moyenne 13 % des trimestres validés à 30 ans, pour la génération 1974 comme pour la génération 1978.

Tableau 13 : Trimestres et points validés par les hommes et les femmes, en fonction des années de naissance

Génération	Nombre de trimestres validés avant 30 ans			Nombre de points validés avant 30 ans		
	Hommes	Femmes	Ecart (%)	Hommes	Femmes	Ecart (%)
1954	40,35	36,78	9,7	651	486	34
1966	32,95	31,26	3,5	542	423	28,1
1974	28,49	28,11	1,2	479	375	27,7
1978	29,19	28,66	1,8	517	392	31,9

Source : Mission Igas à partir des notes de la Drees et de l'Agirc et de l'Arrco

Quelle que soit la génération considérée, la durée moyenne validée par les hommes est supérieure à celle des femmes. Cependant, cet écart tend à se réduire pour les jeunes générations du fait notamment de la plus large participation des femmes au marché du travail. Avant 30 ans, les hommes de la génération 1942 ont validé en moyenne 27,7 % de trimestres de plus que leurs homologues féminins. Cette différence en faveur des hommes n'est plus que de 8,2 % pour la génération née en 1958, et de 1,8 % pour celle née en 1978.

La réduction de l'écart des trimestres validés entre les hommes et les femmes ne s'accompagne cependant pas d'une réduction équivalente des points validés dans les régimes complémentaires. Les différences de rémunérations moyennes, d'une part, et la validation de trimestres dans les régimes de base, sans validation de points dans les régimes complémentaires, dans plusieurs situations d'autre part, expliquent cette divergence des évolutions.

Le nombre des personnes potentiellement concernées par l'âge d'annulation de la décote⁵⁸ augmente sous l'effet du recul de l'entrée dans la vie active et de l'augmentation de la durée validée pour obtenir le taux plein.

D'après une étude réalisée par la Drees pour le Conseil d'orientation des retraites, la part des individus pouvant espérer, à 30 ans, atteindre le nombre de trimestres d'assurance permettant un départ au taux plein, à l'âge minimal d'ouverture des droits à retraite, diminue fortement entre les générations 1954 et 1978 : elle passe de 69 % des individus de la génération 1954, à 30 % de ceux de la génération 1978. La part de ceux pouvant atteindre ce nombre de trimestres entre l'âge d'ouverture des droits et l'âge d'annulation de la décote augmente, de 19 % de la génération 1954 à près de la moitié de la génération 1978. Enfin, la part des individus qui ne pourront atteindre la durée minimum avant l'âge d'annulation de la décote (« carrière incomplète ») augmente de 10 points entre les générations 1954 et 1978 pour atteindre 22 %.

⁵⁸ Extraits d'une étude réalisée par la Drees pour le secrétariat général du conseil d'orientation des Retraites

3.9.3 Les problèmes spécifiques rencontrés par les jeunes

La principale difficulté, en matière de retraite, pour les générations nées à compter de 1973 consistera à obtenir le taux plein avant l'âge annulant la décote (67 ans actuellement, pour les assurés nés à compter de 1955). Ainsi :

- le nombre de trimestres requis pour obtenir une retraite à taux plein était, en 1993, de 150 trimestres, soit 37,5 années, pour la majorité des assurés, quelle que soit leur année de naissance. Les lois du 22 juillet 1993, du 21 août 2003, du 9 novembre 2010 et du 20 janvier 2014 ont progressivement porté ce nombre à 172 trimestres, soit 43 années, pour les assurés nés à partir du 1^{er} janvier 1973. Or les données statistiques montrent que les générations plus jeunes ont validé sensiblement moins de trimestres à 30 ans que les générations précédentes. Les personnes nées à compter de 1973, et parmi elles tous les jeunes d'aujourd'hui, risquent donc d'être nombreuses à devoir prolonger leur activité jusqu'à l'âge annulant la décote, sous réserve des modifications juridiques éventuelles d'ici leur départ en retraite ;
- la prolongation des études concerne de plus en plus de jeunes, pour des durées de plus en plus longues. Or ces années ne valident pas de droits à retraite, ou uniquement dans le régime général, au titre des stages, si la gratification est supérieure à la gratification minimale. Sinon, l'étudiant ne valide des trimestres que s'il a une activité parallèle à ses études. La possibilité de racheter trois années d'études, introduite en 2003, dont une année à des conditions avantageuses (loi du 20 janvier 2014), part de ce constat, mais y apporte une réponse circonscrite ;
- pendant la phase de transition entre la sortie de la formation initiale et l'insertion professionnelle durable, les jeunes peuvent exercer des formes d'activité ou connaître des situations d'insertion qui ne permettent pas de valider quatre trimestres par an dans le régime de base.

Les périodes de précarité ou d'inactivité rencontrées par les jeunes d'aujourd'hui affectent les durées de trimestres validés, mais également leurs salaires reportés au compte. En effet :

- l'essentiel des mesures prises par les pouvoirs publics portent sur les durées d'assurance. Il est probable que certains assurés subiront, au moment du départ en retraite, les conséquences sur leur montant de pension des années de transition avec de faibles revenus : salaires peu importants reportés au compte (si les débuts de carrière difficiles ne sont pas ensuite gommés par la règle des 25 meilleures années), faiblesse des points acquis dans les régimes complémentaires ;
- les dispositifs de périodes assimilées comportent ou non selon les cas un mécanisme de report au compte. Ainsi, les périodes de chômage, indemnisé ou non, ne sont pas prises en compte pour la détermination du salaire annuel moyen par le régime général et les régimes alignés. En revanche, un salaire forfaitaire est reporté au compte pour les périodes d'AVPF.

3.9.4 Les apports et limites des réformes récentes

Parallèlement à l'allongement du nombre de trimestres requis pour obtenir une retraite à taux plein, les lois successives ont aménagé des possibilités de validation de trimestres n'ayant pas donné lieu à cotisation, en poursuivant plusieurs objectifs :

- tenir compte d'une entrée plus tardive sur le marché du travail, notamment des étudiants ;
- mieux prendre en considération les trajectoires heurtées, surtout en début de carrière ;
- améliorer la situation des femmes.

La loi du 9 novembre 2010 a progressivement porté à 62 ans l'âge d'ouverture des droits à retraite et augmenté la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le taux plein. Elle a également modifié deux règles relatives au chômage indemnisé et aux congés de maternité :

- la première période de chômage non indemnisée ouvre droit à 6 trimestres de validation, au lieu de 4 antérieurement. Cette mesure vise les jeunes qui peinent à entrer dans la vie active après leurs études ;
- les indemnités journalières (IJ) de maternité versées pendant les congés maternité sont prises en compte (à hauteur de 125 % de leur montant) dans le salaire moyen servant de base au calcul de la retraite du régime général (retraite de base). Auparavant, ce n'était pas le cas : un congé de maternité pouvait faire baisser la moyenne des salaires perçus cette année-là. Ce dispositif s'applique aux congés maternité ayant débuté à compter du 1^{er} janvier 2012. Si l'employeur a complété les indemnités journalières maternité pour assurer un maintien du salaire pendant les congés de maternité, ce complément de salaire est retenu dans le calcul du salaire moyen (dans la limite du plafond de la sécurité sociale en vigueur cette année-là).

La loi du 20 janvier 2014 a introduit des mesures favorables aux jeunes, soit parce qu'elles leurs sont spécifiquement destinées, soit parce que les jeunes sont particulièrement concernés par les situations visées, et qui comprennent notamment :

- la validation d'un trimestre avec 150 heures SMIC au lieu de 200. Désormais, il suffit de travailler un peu plus d'un mois, payé au SMIC, pour valider un trimestre ;
- le report de cotisations non utilisées pour valider un trimestre sur l'année suivante : un mois de travail payé au SMIC permettra de valider un trimestre de retraite ;
- l'extension de la validation des périodes de formation professionnelle aux chômeurs qui ne relèvent plus du régime d'assurance chômage ;
- la meilleure prise en compte des trimestres d'interruption au titre du congé de maternité ;
- la validation de tous les trimestres d'apprentissage ;
- la prise en compte possible des périodes de stage, pour les étudiants, dans la limite de deux trimestres ;
- l'abaissement du barème de rachat d'une année d'études, si la demande est faite dans les dix ans qui suivent la fin des études.

Cependant, des limites risquent de réduire la portée de ces mesures :

- elles ne concernent directement que les régimes de base. Les jeunes qui bénéficient de ces mesures n'acquièrent pas de points dans les régimes complémentaires. Ils bénéficieront cependant d'un « effet rebond », puisque les régimes complémentaires tiennent compte de la date du taux plein dans le calcul de leurs pensions ;
- les mesures de rachat de trimestres ou de points par les assurés ont connu peu de succès. La connaissance par les assurés des dispositifs qui leur permettent de racheter des trimestres n'est pas acquise, si une communication n'est pas faite sur le sujet. Cela est d'autant plus vrai que le bénéfice de la mesure est encadré dans une période stricte de mise en œuvre. Cela explique sans doute le faible succès des mesures de rachat. Depuis le 1^{er} janvier 2004, le régime général a réceptionné moins de 100 000 demandes d'évaluation de versement pour la retraite et a notifié environ 38 000 versements⁵⁹. Le montant moyen de rachat est d'environ 26 000 € en barème 2013. Les rachats ont porté en moyenne sur six trimestres. Les acheteurs sont majoritairement des hommes (dans 83 % des cas) et ont des revenus supérieurs au plafond de la sécurité sociale dans 75 % des cas ;

⁵⁹ Source : note établie par la Direction statistiques, prospective et recherche de la Cnavts pour la mission IGAS.

- les mesures portent sur les périodes postérieures à l'entrée en vigueur de la loi. Une partie des personnes nées à compter de 1973, auxquelles s'appliquera l'exigence d'une durée validée de 43 ans (durée maximale exigée à ce jour) pour obtenir le bénéfice du taux plein, ne bénéficieront pas de ces mesures.

Tableau 14 : Mesures de la loi du 20 janvier 2014 : périodes prises en compte

Mesure	Texte d'application	Périodes prises en compte
Validation d'un trimestre avec 150 heures SMIC	Décret n° 2014-349 du 19 mars 2014	Postérieures au 31 décembre 2013
Report de cotisations non utilisées pour valider un trimestre sur l'année suivante	Texte à paraître	A préciser
Extension de la validation des périodes de formation professionnelle aux chômeurs qui ne relèvent plus du régime d'assurance chômage	Texte à paraître	Postérieures au 31 décembre 2014
Meilleure prise en compte des trimestres d'interruption au titre du congé de maternité	Décret n° 2014-566 du 30 mai 2014	Postérieures au 31 décembre 2013
Validation de tous les trimestres d'apprentissage grâce à la révision de l'assiette de cotisation des apprentis et à une prise en charge complémentaire du Fonds de Solidarité Vieillesse, en cas d'insuffisance des cotisations.	Texte à paraître	Postérieures au 31 décembre 2013
Rachat à tarif dérogatoire d'années d'activité incomplète pour les apprentis	Texte à paraître	Comprises entre le 1 ^{er} juillet 1972 et le 31 décembre 2013
Prise en compte possible des périodes de stage, pour les étudiants, dans la limite de deux trimestres et sous réserve du versement de cotisations et d'une demande formulée dans les deux ans qui suivent le stage.	Texte à paraître	Postérieures au 31 décembre 2013
Abaissement du barème de rachat des périodes d'études si, la demande est faite dans les dix années qui suivent la fin des études, dans la limite de quatre trimestres.	Texte à paraître	A préciser

Source : Mission Igas à partir des éléments communiqués par la Direction de la sécurité sociale

3.9.5 Les autres pistes et les options possibles

Le douzième rapport du COR, publié en janvier 2013, évoque plusieurs pistes :

- « mieux compenser à la retraite les accidents de carrière, en portant un salaire au compte en cas de période assimilée, et éventuellement remettre en cause la condition d'obtention du taux plein pour l'attribution du minimum contributif selon les finalités que l'on donne à ce dispositif ;
- améliorer le ciblage et l'incidence des droits familiaux, en articulant mieux les majorations de durée d'assurance (MDA) et l'AVPF, de manière à compenser strictement les trimestres effectivement perdus du fait des interruptions d'activité liées aux enfants, et en prenant mieux en compte l'effet des enfants sur les salaires, en transformant en partie ou, de préférence, en complétant la MDA par des mécanismes de majoration de pension ou de salaires portés au compte ;

- s'interroger sur la nature forfaitaire ou proportionnelle des droits familiaux (notamment dans le cas de la majoration de pension pour trois enfants et plus) et sur le moment de prise en charge des périodes d'éducation des enfants (lorsque les enfants sont à charge ou bien pendant la retraite) ;
- réfléchir à la façon de prendre différemment en compte les parcours conjugaux dans le calcul du montant de la réversion (qui, en cas de divorce, dépend aujourd'hui beaucoup du parcours conjugal postérieur à la séparation), notamment en proratisant ce montant en fonction de la durée du mariage, indépendamment du fait qu'il y a eu remariage ou non ;
- réfléchir à la prise en compte des évolutions de la société à travers d'éventuels nouveaux mécanismes de solidarité ou nouveaux droits attribués en contrepartie de cotisations, sur lesquels la concertation à venir pourrait se pencher. »

D'autres points méritent débat :

- la transmission des données entre Pôle emploi et la Cnavts, concernant les périodes de chômage non indemnisées, postérieures au 1^{er} juillet 2012 ;
- l'information des jeunes sur les mécanismes de rachat et de validation dont ils disposent ;
- les périodes auxquelles s'appliquent les mesures favorables de la loi du 20 janvier 2014, et le champ des bénéficiaires concernés, au regard des générations qui devront valider 43 années pour obtenir une retraite au taux plein ;
- l'extension aux régimes de retraite complémentaires des mesures de validation des périodes assimilées, prises par les différentes réformes de la retraite de base, correspondant notamment à des périodes d'insertion et de transition pour les jeunes.

4 AMELIORER LA PROTECTION SOCIALE DES JEUNES : DES ORIENTATIONS GENERALES, DES EVOLUTIONS POUR CHAQUE RISQUE SOCIAL

Eu égard aux constats et analyses précédents, plusieurs propositions d'évolution sont formulées ici pour améliorer, lorsque cela s'avère nécessaire, la protection sociale des jeunes. Leur objectif est d'envisager des solutions aux difficultés que peuvent connaître les jeunes du fait de parcours d'insertion instables et prolongés, qui fragilisent leur situation et retardent leur accès à l'autonomie, tant professionnelle que résidentielle et financière (cf. partie 1 et annexes 1 et 2). Les évolutions récentes de notre système de protection sociale y ont apporté des réponses partielles, mais dont l'incidence varie largement selon les risques et les statuts considérés (cf. partie 2 et annexe 15). Des difficultés peuvent alors demeurer pour les jeunes, spécifiques aux différentes couvertures considérées (cf. partie 3 et annexes 3 à 11).

L'ampleur du champ examiné et la diversité des propositions en débat ont conduit la mission à procéder en plusieurs temps. Elle a d'abord souhaité formuler des orientations générales qui constituent les « lignes directrices » de réformes. Certaines de ces orientations ne peuvent, compte tenu de leur nature, qu'être envisagées ou conduites dans la durée. Cette approche progressive est notamment motivée par les marges financières réduites liées à la situation des finances publiques, même sachant que des pistes de redéploiement financier ont par ailleurs, dans la lignée de ces orientations, été identifiées pour contribuer au financement des mesures proposées (point 4.1).

Sont ensuite formulées, en s'inscrivant dans ce cadre général, des recommandations propres à chacun des risques sociaux (point 4.2). Plusieurs de ces recommandations ne concernent pas seulement les jeunes, mais un ensemble plus large de bénéficiaires de ces couvertures, notamment ceux qui connaissent des situations instables. Elles envisagent un éventail d'évolutions souhaitables pour renforcer la couverture sociale des jeunes et la rendre plus adaptée à leurs besoins, ce qui apparaît comme un enjeu central pour conforter leur adhésion au système de protection sociale et garantir ainsi sa pérennité. Nombre de ces orientations appelleraient toutefois des précisions et approfondissements, s'agissant en particulier de leur dimension financière, des gains ou des pertes qu'elles sont susceptibles d'engendrer pour les différentes catégories de ménages en termes de prestations ou de prélèvements obligatoires, ou des charges de gestion qu'elles peuvent représenter pour les organismes de protection sociale. Elles sont, pour cette raison, présentées en fonction de leur simplicité potentielle de mise en œuvre ou, au contraire, de la profondeur des modifications qu'elles impliqueraient.

4.1 Des orientations générales pour l'amélioration de la protection sociale des jeunes

La complexité de notre système de protection sociale est particulièrement ressentie par les jeunes à deux moments clefs : lorsqu'ils en deviennent des bénéficiaires (passage au statut d'assuré ou d'allocataire) et lorsqu'ils vivent des situations de mobilité ou de transition.

Les réformes de la couverture des différents risques sont intervenues depuis une vingtaine d'années dans le cadre de processus de changements continus, qui ne visaient le plus souvent pas spécifiquement les jeunes, et dont les logiques sont à la fois diverses, éclatées, et en tout cas difficilement lisibles pour eux et leurs représentants. Il est peu probable que ce processus s'interrompe, compte tenu du rythme des décisions politiques et de la faiblesse des marges de manœuvre budgétaires, qui rendent difficile l'adoption de mesures ayant des coûts importants, et conduisent généralement à des ajustements « au fil de l'eau ».

C'est pourquoi la mission a souhaité faire précéder ses préconisations relatives à la couverture des différents risques de propositions concernant les lignes directrices qui pourraient servir de cadre à ces réformes. Ces propositions recouvrent plusieurs aspects, de méthode ou de contenu.

4.1.1 Mieux prendre en compte les jeunes dans l'analyse statistique, la conduite et l'évaluation des politiques de protection sociale

S'agissant des données et analyses statistiques disponibles, la mission a pris acte des travaux tendant à proposer un bilan d'ensemble de la situation des jeunes, dans le cadre du plan « Priorité jeunesse », sous l'égide de l'observatoire de la jeunesse et des politiques de jeunesse de l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) et de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva).

Elle a néanmoins constaté que certaines données relatives à la protection sociale des jeunes étaient insuffisamment mobilisées et que des axes d'analyse restaient à développer. Les exploitations statistiques réalisées pour le compte de la mission, dont le présent rapport et ses annexes font état, apportent à cet égard des éclairages qui méritent d'être systématiquement renouvelés. *A contrario*, certains déficits de connaissance n'ont pu être comblés, par exemple en matière de couverture complémentaire santé et de prévoyance, et mériteraient un investissement spécifique, concernant non seulement les jeunes, mais l'ensemble de la population. Les réformes en cours, au regard de leurs conséquences potentielles sur la couverture des jeunes et/ou des salariés précaires, appellent en outre des besoins d'évaluation importants. L'encadré ci-après met en exergue les axes d'enrichissement qui seraient à privilégier.

Des lacunes à combler, des axes d'analyse à développer

Comme le mentionne l'annexe 2, la principale lacune en matière de connaissance générale de la situation des jeunes porte sur les ressources financières dont ils disposent, qu'ils cohabitent encore ou non avec leurs parents. L'observation de ces ressources pose des problèmes considérables de méthode, en partie liés à l'instabilité des activités et des configurations résidentielles propre à cette tranche d'âge, mais il importe d'avancer au plus vite dans cette voie. L'enquête statistique nationale lancée par la Drees en 2014 constitue une avancée notable, mais elle ne porte que sur les 18-24 ans (alors que les chercheurs et les statisticiens s'accordent désormais sur l'intérêt d'une approche plus globale des 16-29 ans), et méritera d'être régulièrement renouvelée.

S'agissant des autres aspects des situations et des parcours des jeunes, et au-delà des apports très précieux des enquêtes Génération du Céreq, certains sujets spécifiques mériteraient d'être mieux éclairés : cumul entre études et activité professionnelle, modalités et débouchés des différents types de stages, recours aux colocations ou aux résidences collectives, phénomènes de récurrence sur le marché du travail, pratique plus ou moins durable du travail intermittent...

S'agissant de la protection sociale des jeunes, il est apparu à la mission que certaines des exploitations statistiques réalisées à son bénéfice par les administrations ou organismes statistiques et d'études apportaient des éclairages inédits et intéressants pour l'action, qui mériteraient d'être systématiquement renouvelés et publiés. C'est en particulier le cas :

- de l'analyse de la couverture par les différentes prestations de l'ensemble des jeunes de 16 à 29 ans, par sexe et tranche d'âge détaillée (16-17 ans, 18-20 ans, 21-24 ans, 25-29 ans) ;
- de leur ventilation entre ceux qui sont assurés à titre personnel- ou directement bénéficiaires des prestations servies par les Caf en tant qu'allocataires ou conjoints - et ceux qui sont ayants droit de leurs parents - ou considérés comme « enfants à charge » ;
- de la vision complète des différentes situations d'indemnisation possibles pour les jeunes demandeurs d'emploi (« indemnisation » assortie ou non du versement effectif d'allocations, pratique d'activités réduites, perception éventuelle du RSA par les chômeurs non indemnisables...).

A contrario, la mission a noté des déficits de connaissance importants qui n'ont pu être comblés en matière de couverture complémentaire santé et de prévoyance : la situation particulière des jeunes et les contrats qui leur sont proposés sont ainsi mal connus, tant au niveau des couvertures individuelles que des couvertures collectives. Elles mériteraient un investissement spécifique, en particulier s'agissant des protections complémentaires de branche et d'entreprise, que le gouvernement et les partenaires sociaux ont choisi de développer de façon prioritaire.

Cette orientation de méthode paraît importante à la mission. Elle mériterait d'être intégrée dans les programmes d'études et de recherches des services statistiques compétents, dans le cadre d'une approche coordonnée.

Orientation générale n°1 : Développer, dans le cadre d'une approche coordonnée entre les services statistiques concernés, les éclairages statistiques sur les jeunes et leurs situations en matière de protection sociale, en procédant à des analyses détaillées des données disponibles et en investissant prioritairement dans la connaissance de leurs ressources, de leurs parcours et de leur couverture par les assurances complémentaires.

Nombre des réformes importantes engagées au cours des dernières années en matière de protection sociale ont des incidences, directes ou indirectes, sur les jeunes, ainsi que, de façon concomitante, sur les salariés précaires. C'est par exemple le cas de la réforme de 2014 du régime d'assurance chômage, de la généralisation des couvertures santé d'entreprise, du nouveau mode de sélection des contrats éligibles à l'ACS, ou, des travaux préparatoires à la fusion annoncée entre la PPE et le RSA activité. Or, la mission a noté que, dans les études *ex ante* et le suivi *ex post* de ces réformes, l'impact des changements envisagés ou adoptés était souvent analysé sans qu'une attention particulière soit portée aux jeunes, qui peuvent être très fortement concernés par certains de leurs aspects. Seules les mesures spécifiquement centrées sur les jeunes donnent ainsi lieu à des démarches évaluatives spécifiques (garantie jeunes, dispositif de rachat de trimestres au titre des années d'études par exemple). L'analyse des incidences de ces réformes sur la situation des jeunes, au regard de leurs parcours et de leurs statuts d'activité, est ainsi un axe important à développer, comme l'illustre l'approche par cas types réalisée par la mission (annexe 14).

En ce qui concerne les réformes en cours, la mission souligne en particulier la nécessité de développer ces analyses dans le cadre de démarches d'évaluation larges, indépendantes et concertées⁶⁰, s'agissant de la nouvelle convention d'assurance chômage, de l'évolution des couvertures complémentaires santé (généralisation de la couverture d'entreprise et évolutions des contrats ACS) et des évolutions annoncées de la PPE et du RSA (cf. point 4.2).

Orientation générale n°2 : Prendre en compte les spécificités des jeunes dans la conduite des politiques de protection sociale en évaluant, *ex ante* et *ex post*, les effets des réformes sur leurs situations, au regard de leurs différents statuts d'activité.

Les réformes et les processus d'évaluation sont désormais régulièrement conduits en concertation avec les acteurs représentant les personnes concernées par les politiques envisagées. Le développement de structures de représentation des jeunes au sein des principaux partis politiques, des organisations syndicales et du monde associatif, et l'adhésion de nombre d'entre elles au « Forum français de la jeunesse » ont permis l'instauration d'une concertation institutionnalisée entre ces structures et les pouvoirs publics. Celle-ci a notamment été mise en œuvre lors de l'élaboration du « Plan Priorité jeunesse » et de la préparation des projets éligibles à la garantie jeunesse mise en place par l'Union européenne.

Cette structuration de la représentation des jeunes demeure néanmoins, comme le mentionne l'annexe 13 qui relate les résultats des auditions conduites par la mission avec les diverses organisations, encore inégale, fragile et incomplète.

⁶⁰ Ces démarches évaluatives devraient être menées par des instances indépendantes, susceptibles de mobiliser un ensemble diversifié d'analyses statistiques et d'études provenant de plusieurs sources et rendues publiques. Ces évaluations devraient considérer les incidences des réformes, non seulement sur l'évolution des droits à couverture et des prestations perçues par les jeunes, mais également sur le fonctionnement des marchés du travail ou des assurances complémentaires santé auxquels ils sont confrontés.

La consultation des organisations représentant les jeunes mériterait en outre d'être développée, non seulement à propos des politiques transversales de la jeunesse, mais aussi des réformes sociales susceptibles d'avoir des conséquences significatives sur leur accès aux droits sociaux. Ces consultations devraient aussi nécessairement, au regard de la nature des orientations et des recommandations formulées par la mission, associer les autres acteurs sociaux tels que les représentants des familles (associations familiales en particulier) ou les organisations syndicales et patronales. En effet, plusieurs réformes avancées ci-après relèvent pour partie de la compétence des partenaires sociaux.

Orientation générale n°3 : Renforcer le cadre et les modalités de la concertation avec les organisations représentatives des jeunes.

4.1.2 Poursuivre un objectif d'individualisation des droits sociaux et d'accès des jeunes de plus de 18 ans aux dispositifs de droit commun, en alignant à terme l'âge de la « majorité sociale » sur celui de la majorité civique

Cet objectif d'individualisation, à terme, des droits appelle nécessairement des études et des analyses complémentaires, ainsi qu'une démarche en plusieurs étapes. Les propositions présentées ci-après concernant la couverture des différents risques envisagent à cet égard d'ouvrir en priorité l'accès à des droits sociaux personnels impliquant des compléments de revenus aux jeunes en difficulté d'insertion ou à faibles ressources qui ont quitté le système de formation initiale sachant que la question des aides spécifiques aux étudiants devrait être réexaminée et n'a pas été abordée par la mission. Cette orientation ne correspond donc pas à la mise en place d'une allocation d'autonomie réservée aux jeunes lors de leurs études, sur le modèle de celle revendiquée par certaines organisations de jeunesse.

Les analyses précédentes ont mis en évidence que l'accès des jeunes à la protection sociale dépend simultanément des critères d'âge associés à la couverture de certains risques, de leurs statuts d'activité ou de leurs trajectoires professionnelles dans les cas où le primat de la référence professionnelle continue à prévaloir et, enfin, de leurs position résidentielle ou familiale, dans les cas où les droits à prestations ne font pas référence à la seule situation des personnes, mais aux caractéristiques et à la composition des foyers auxquels elles appartiennent.

La deuxième partie du rapport a en particulier montré la diversité des critères d'âge et de situation de famille qui président à l'accès individuel aux droits sociaux avant 25 ans, âge auquel les jeunes acquièrent le plus souvent l'intégralité de ces droits. Des situations peuvent par exemple conduire à faire bénéficier des jeunes, quel que soit leur âge, d'une couverture sociale complète et individuelle (emploi salarié, chômage indemnisé mais aussi par exemple maternité). *A contrario*, certains jeunes demeurent ayants droit de leurs parents au-delà même de l'âge de 25 ans (étudiants rattachés à des assurés de régimes spéciaux par exemple). Outre la complexité de gestion qui en découle, l'âge auquel les jeunes deviennent assurés individuels en matière d'assurance maladie diffère de celui où ils peuvent demander la CMU-C. Par ailleurs, les jeunes de moins de 25 ans confrontés à des situations de chômage peuvent, selon les cas, bénéficier d'allocations d'assurance chômage, de dispositifs expérimentaux comme la garantie jeunes, et enfin, parfois, du RSA, mais dans des conditions limitatives et dont la cohérence n'apparaît pas de façon claire.

La situation est d'autant moins lisible que les dispositifs d'insertion par lesquels transitent les jeunes peuvent ouvrir droit à une couverture sociale plus ou moins large et complète (stages par exemple). Comme l'ont indiqué nombre des personnes auditionnées par la mission, les jeunes voient donc souvent la protection sociale comme un système complexe, dont le bénéfice peut ou non leur être ouvert pour des raisons peu compréhensibles. Or, la compréhension et l'adhésion des jeunes au système de protection sociale sont, dans la durée, un élément déterminant de sa légitimité et donc de sa pérennité.

Le maintien durable de cette « parcellisation » des droits et des situations paraît difficilement envisageable sur longue période. Le rapprochement de la couverture sociale des jeunes de plus de 18 ans des dispositifs de « droit commun », sur la base d'une individualisation de leurs droits, est donc apparu à la mission comme une orientation incontournable à moyen-long terme. Il s'agit d'une demande très largement portée et partagée par les organisations représentant les jeunes que la mission a consultées. Elle reflète un souhait de leur part de voir les jeunes accéder à une pleine « citoyenneté sociale » qui peut difficilement être ignoré, même si le sens attribué à cette notion peut varier d'une organisation à l'autre (cf. annexe 13). Cette évolution proposée peut à cet égard être rapprochée du processus historiquement observé s'agissant des prestations familiales, pour lesquelles les aménagements successifs du principe contributif intervenus jusque dans les années 70 afin de permettre à des publics de plus en plus larges d'en bénéficier ont finalement débouché, à compter du 1^{er} janvier 1978, sur une mesure de généralisation intégrale qui a permis une simplification notable de l'accès aux droits et de la gestion de ces prestations.

La mission pense donc souhaitable qu'une orientation générale soit retenue et affichée en la matière, même si sa mise en œuvre n'intervenait que progressivement. Cette orientation consisterait à permettre aux jeunes, à partir de l'âge de 18 ans, d'accéder à des droits sociaux individuels, non dans le cadre de statuts particuliers, mais par référence aux dispositifs de droit commun. L'âge de la « majorité sociale » viendrait à cet égard rejoindre celui de la majorité civique.

Une telle orientation impliquerait pour notre système de protection sociale des évolutions importantes qui ne peuvent être envisagées que dans la durée. Elle paraît néanmoins à la mission comme une voie à privilégier, compte tenu des aspirations des jeunes à l'autonomie et de l'allongement des transitions qui séparent cette dernière de la sortie du système éducatif.

Orientation générale n°4 : Aller vers l'individualisation des droits sociaux des jeunes de plus de 18 ans dans le cadre d'un accès aux dispositifs de droit commun, pour que l'âge de la « majorité sociale » rejoigne à terme celui de la majorité civique.

4.1.3 Conforter et stabiliser les couvertures de jeunes qui ont des trajectoires difficiles ou discontinues sur le marché du travail

Le présent rapport a mis en lumière, à plusieurs égards, les limites que rencontre, dans un système où de nombreux droits demeurent liés à l'exercice d'une activité professionnelle, la couverture sociale des jeunes connaissant des situations précaires ou ayant des parcours d'insertion discontinus. La deuxième partie du rapport a ainsi souligné que certains critères d'activité ou d'ancienneté, les droits associés à certains statuts et certaines modalités de calcul des prestations en espèces peuvent pénaliser les jeunes en insertion, en début de carrière ou connaissant des trajectoires heurtées.

Les évolutions engagées depuis plusieurs années ont déjà apporté des correctifs à ces règles, en aménageant les conditions d'ancienneté permettant l'accès aux différentes couvertures et en prenant en compte, par des dispositions spécifiques, les changements de situation, les périodes de chômage ou plus généralement les « aléas de carrière ». Les droits sociaux associés au chômage indemnisé et aux contrats aidés ont ainsi été rapprochés de ceux des salariés. Dans la période récente, les réformes des retraites de 2010 et 2014, en même temps qu'elles reculaient l'âge d'ouverture des droits ou la durée de cotisation permettant l'obtention du taux plein, ont renforcé les mécanismes de solidarité s'appliquant, notamment, à l'apprentissage, aux périodes de chômage non indemnisé, aux stages et aux congés de maternité. La même orientation a été suivie en matière d'assurance maladie, avec des conditions d'accès et de maintien des droits élargies en décembre 2013, y compris, en ce qui concerne les demandeurs d'emploi, pour les prestations en espèces. C'est également la voie suivie par la réforme de l'assurance chômage de mai 2014, qui favorise la continuité des droits en cas d'activité réduite, et ouvre aux demandeurs d'emploi reprenant une activité professionnelle la possibilité de « recharger leurs droits » (cf. partie 2).

L'orientation proposée s'inscrit donc dans le prolongement de démarches déjà poursuivies s'agissant des assurances sociales « de base », mais elle a une portée plus importante et novatrice s'agissant des couvertures complémentaires, qui, tant dans le domaine des retraites que de la prévoyance collective, ont fait une place beaucoup plus limitée aux mécanismes de « solidarité ». Elle vise en particulier à porter les efforts sur les jeunes en situation précaire et sur ceux qui, lors de leur insertion professionnelle, alternent des périodes d'activité à temps plein ou temps partiel et de chômage. Parmi les priorités recensées par la mission, figurent ainsi :

- les droits associés à certains statuts (stagiaires, bénéficiaires de certains dispositifs d'insertion, chômeurs non indemnisés, allocataires du RSA), dont les couvertures peuvent soit comporter des incertitudes, soit être très incomplètes ;
- l'amélioration de certaines couvertures de base, qui, soit prennent peu en compte les spécificités des jeunes en début de carrière (rentes d'accidents du travail et pensions d'invalidité), soit pourraient être assorties d'une plus grande « universalité » (indemnités journalières de maternité) ;
- le développement de dispositifs de « solidarité » améliorant les droits sociaux des jeunes au titre des couvertures complémentaires retraite et maladie ; ces mécanismes doivent résulter de négociations entre les partenaires sociaux, au niveau interprofessionnel (retraites complémentaires) ou au niveau des branches ou des entreprises (santé et prévoyance), mais le caractère d'assurances sociales obligatoires des retraites complémentaires et les exonérations sociales et fiscales associées aux couvertures complémentaires santé collectives justifient que les pouvoirs publics puissent les inciter à aller plus loin en ce sens (cf. *infra*, point 4.2.).

Orientation générale n°5 : Conforter les droits à prestations des jeunes qui connaissent des parcours professionnels discontinus, en priorité pour certains statuts et pour les couvertures complémentaires retraite et maladie.

4.1.4 Faire évoluer la protection sociale en référence à ces objectifs

Deux voies peuvent être envisagées pour la mise en œuvre de ces objectifs : celle d'éventuelles réformes « systémiques » ou celle de réformes plus progressives ou incrémentales de la protection sociale.

La première voie, qui consisterait à procéder à un réexamen d'ensemble des liens entre travail, situation familiale et protection sociale et/ou de l'organisation de cette dernière, apparaît, à l'examen, assortie de multiples inconnues. Alors même qu'elles sont parfois présentées comme une réponse prioritaire aux besoins des jeunes, de telles réformes auraient ainsi, comme le montre l'annexe 12, une incidence difficile à apprécier sur la protection sociale des moins de 30 ans. En effet, elles ont surtout été présentées sous la forme d'orientations de principe, avec des options qui pourraient de fait être très différentes dans leurs modalités et dans leur mise en œuvre.

Les interrogations liées à d'éventuelles « réformes systémiques »

Une voie présentée comme permettant de répondre aux limites actuelles du système de protection sociale, notamment concernant les jeunes, et envisagée dans le débat public à partir des années 1990, est celle de réformes dites « systémiques », qui, partant des difficultés du droit du travail et de la protection sociale à assurer la « sécurité des trajectoires » des personnes confrontées à des difficultés d'insertion ou à des ruptures professionnelles, procèderaient à un réexamen d'ensemble des liens entre travail, situation familiale et protection sociale et/ou de l'organisation de cette dernière.

L'annexe 12 du rapport, qui passe en revue les propositions de réformes qualifiées de « systémiques » soumises à discussion publique au cours des quinze ou vingt dernières années, souligne toutefois qu'elles apparaissent, en ce qui concerne leurs incidences sur la protection sociale des jeunes, assorties de multiples inconnues.

Elles ont d'abord des objets et des contours différents : refonte des règles relatives au contrat de travail ou de leurs frontières avec les autres statuts d'activité, relâchement des liens entre ces statuts et les droits sociaux des personnes, unification de la couverture de certains risques (retraites, maladie, chômage...), individualisation des dispositifs de soutien au revenu à travers la mise en place de dotations ou d'allocations « d'autonomie ». L'articulation de ces différentes pistes n'est d'ailleurs pas immédiate à entrevoir, et mériterait à tout le moins d'être réfléchi et approfondie.

Certaines de ces réformes ont fait l'objet de définitions de principe, d'autres d'études plus poussées, par exemple en matière de retraites. Dans tous les cas, leur mise en œuvre impliquerait, au-delà des objectifs et principes annoncés, le choix d'options susceptibles d'avoir des implications très différentes sur la couverture sociale des jeunes, notamment en phase d'insertion.

Par exemple, l'idée de passage d'un droit du contrat de travail à un droit de l'activité professionnelle incluant le travail indépendant, outre la diversité des formes qu'elle pourrait prendre et les risques qu'elle pourrait comporter, ne concernerait que de façon limitée les jeunes en insertion qui, malgré le développement récent de l'auto-entrepreneuriat, restent très peu nombreux à être employés sous des statuts de non-salariés.

Dans un autre ordre d'idées, les propositions débattues en matière « d'aides à l'autonomie » présentent des différences majeures quant à leurs bénéficiaires, leur degré d'universalité, leur mode d'attribution (allocation, dotation en capital ou prêt), leur conditionnalité éventuelle à des projets d'insertion ou de formation, les modalités d'accompagnement qui y seraient associées, et, bien sûr, leur coût potentiel, et sont donc susceptibles d'affecter de façon très diverse les ressources des jeunes.

Ces différentes idées ont donc, de façon générale, une portée difficile à apprécier sur le contenu potentiel des droits à protection sociale des jeunes : elles se traduisent à ce stade surtout par des orientations de principe, avec des choix concernant leurs modalités et leur mise en œuvre qui pourraient avoir des conséquences contrastées, s'agissant par exemple des dispositifs de solidarité associés à une éventuelle réforme des retraites.

La deuxième voie, privilégiée jusqu'ici, est celle de démarches plus progressives et incrémentales, dont il est probable qu'elles se poursuivent à l'avenir. Un écueil serait alors que leurs logiques restent difficilement lisibles, voire que certaines mesures remettent en cause, au gré de décisions au « fil de l'eau », les objectifs cibles envisagés par ailleurs.

Il importerait donc, s'ils sont retenus comme fils directeurs par les pouvoirs publics, de réaffirmer périodiquement les objectifs d'individualisation et de stabilisation des droits des jeunes évoqués précédemment, et de les décliner sur plusieurs années, en fonction des disponibilités financières, en procédant à un suivi public et régulier de leur avancement. Il importe également de ne pas adopter dans l'intervalle des mesures qui viendraient contredire ces orientations, par exemple en ce qui concerne l'âge des enfants à charge en matière de quotient ou de prestations familiales, ou le durcissement du mode de calcul de certaines prestations par référence unique à des périodes effectivement cotisées. Les réformes de la protection sociale devraient ainsi être systématiquement appréciées à l'aune de ces objectifs.

Orientation générale n°6 : Envisager d'éventuelles « réformes systémiques » uniquement si leur portée et leurs incidences ont été précisément mesurées pour les jeunes, et préserver, dans le cadre de démarches progressives ou incrémentales, les objectifs cibles relatifs à l'individualisation et à la stabilisation de leurs droits sociaux.

4.1.5 Développer l'information des jeunes sur la protection sociale afin de leur permettre d'exercer leurs droits

Les auditions et analyses conduites par la mission lui ont permis de mesurer la connaissance réduite qu'ont les jeunes du système de protection sociale, de la nature des couvertures qu'il offre et, enfin, des modalités concrètes d'exercice de leurs droits. Si les actions d'information, d'orientation et d'accompagnement menées en direction des jeunes nécessiteraient d'être analysées en tant que telles, une démarche plus résolue devrait être conduite afin de sensibiliser les jeunes à la protection sociale et aux droits dont ils disposent. Les formations initiales, tant au lycée qu'en enseignement supérieur, pourraient utilement être enrichies sur ce point, à l'instar des démarches de prévention des accidents du travail mises en œuvre dans certains établissements professionnels. La journée « défense et citoyenneté » pourrait aussi comporter un temps qui y serait consacré.

Orientation générale n°7 : Développer l'information des jeunes sur le système de protection sociale, la nature des couvertures offertes et les modalités d'exercice de leurs droits sociaux.

Ces actions doivent être assurées à des moments clefs et, en particulier au cours de la période où chaque jeune acquiert des droits et devient, progressivement, un assuré social. Le premier contact concernant tous les jeunes et la protection sociale est assuré, à leur 16^{ème} anniversaire, par l'assurance maladie. Cette opportunité pourrait être utilisée pour sensibiliser les jeunes sur le fonctionnement du système de protection sociale. Par ailleurs, des actions d'information et d'accompagnement spécifiques seraient à envisager concernant l'accès à la CMU-C et à l'ACS et les droits à la retraite (cf. *infra*, recommandations n°17 et 37).

Les courriers envoyés par l'assurance maladie aux jeunes de 16 ans

A 16 ans, le jeune ayant-droit d'un parent affilié au régime général reçoit deux courriers lui demandant des informations afin d'émettre sa carte Vitale et de connaître son médecin traitant. Pour la grande majorité des jeunes, c'est le premier contact avec un organisme de sécurité sociale. Or les courriers sont courts et précis, mais n'informent pas les jeunes sur le système de sécurité sociale, son mode de fonctionnement et les valeurs qui le fondent. Ces courriers placent leurs destinataires dans une position d'utilisateurs du système, sans leur en avoir expliqué préalablement les origines et les finalités.

Les deux courriers pourraient contenir un document d'information présentant le système français de sécurité sociale, ses origines, ses valeurs et ses finalités, sur le modèle de ce qui est fait depuis 2012 par les organismes de retraite, coordonnés au sein du Gip info Retraite. La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a en effet posé le principe de l'envoi annuel de ce document à tous les jeunes ayant validé deux trimestres de retraite dans un régime de base.

Orientation générale n°8 : Assurer une information de chaque jeune sur ses droits ainsi que sur les origines, les valeurs et les finalités du système de protection sociale dans le cadre du courrier de l'assurance maladie envoyé à leur 16^{ème} anniversaire.

4.1.6 Harmoniser et adapter les modalités de prise en compte des ressources des jeunes pour l'ouverture des droits à prestations

D'après les enquêtes du Céreq, de plus en plus de jeunes connaissent, au cours de leurs périodes d'insertion et de transition vers l'autonomie, des trajectoires discontinues. Or, les modalités d'appréciation des ressources des assurés peuvent les fragiliser, lors de ces changements de situation. La démarche proposée par la mission vise à harmoniser et, le cas échéant, à adapter les règles applicables. Ces aménagements, qui sont susceptibles de concerner l'ensemble des bénéficiaires de prestations, ont, pour plusieurs d'entre eux, déjà été précédemment proposés par plusieurs rapports.

En premier lieu, les ressources prises en compte pour l'accès à la CMU-C et à l'ACS sont celles des douze mois civils précédant la demande, alors que ce sont celles de l'année civile N-2 qui sont prises en considération pour l'attribution des prestations familiales et de logement.

Les champs des ressources ne sont pas non plus définis de manière similaire, alors que les aides à la couverture santé et les allocations logement concernent pour une large part le même type de public.

L'harmonisation de leurs « bases ressources », selon des modalités à étudier, permettrait d'accroître la lisibilité de ces prestations, et d'accroître les possibilités d'instruction automatique des droits des assurés.

Orientation générale n°9 : Harmoniser les bases ressources retenues pour la CMU-C et l'ACS et celles des prestations familiales et de logement.

Par ailleurs, parmi les propositions présentées par la mission Igas de 2012 sur l'évaluation des aides personnelles au logement⁶¹, la mission a en particulier souhaité reprendre les recommandations concernant la prise en compte des ressources des allocataires de la branche famille et visant à :

- aligner les dates d'effet des mesures d'abattement et de neutralisation sur le mois ou le changement a eu lieu (avec un coût estimé d'environ 10 M €) et ne prendre au contraire en considération les changements défavorables que trois mois après leur survenue (pour un coût compris alors entre 230 et 390 M €), en assurant une information préalable des allocataires ;
- supprimer le mécanisme de l'évaluation forfaitaire de ressources pour les jeunes nouvellement en emploi ou le limiter aux seuls contrats à durée indéterminée ; le coût de cette mesure a été estimé par la DSS comme compris entre 62 et 73 M € selon l'option choisie.

S'inscrit également dans cette orientation la proposition, plus spécifique, de diminuer la volatilité des montants perçus par les bénéficiaires du RSA grâce à un mécanisme de « droits figés » aménagé à leur bénéfice (cf. *infra*, recommandation n°33).

Orientation générale n°10 : Dans la continuité des précédentes recommandations de l'Igas, aménager la prise en compte des ressources des allocataires de la branche famille en cas de changement de situation.

4.1.7 Tirer les enseignements de l'évolution souhaitable des aides aux jeunes adultes en réorientant certains financements publics

L'individualisation des aides publiques aux jeunes adultes, proposée précédemment comme un objectif souhaitable à moyen- long terme (cf. orientation n°4) devrait logiquement avoir comme contrepartie la révision des droits à prestations et des avantages fiscaux dont ces jeunes font bénéficier leurs parents, du fait de leur inclusion dans la composition du foyer parental.

Dans un contexte de fortes tensions sur les finances publiques, cette révision est l'une des principales voies qui permettrait de dégager des moyens pour financer les avancées suggérées par le présent rapport, au bénéfice principal des jeunes à faibles ressources ou connaissant des difficultés d'insertion.

Concernant les aides au logement, il est d'abord proposé plus loin, dans la lignée d'une précédente mission Igas effectuée en 2012, d'instituer pour les étudiants une option entre le bénéfice de l'ALS et le rattachement au foyer fiscal de leurs parents, en dehors de quelques exceptions limitées (cf. *infra*, recommandation n°30).

⁶¹ B. Guillemot, M. Guilpain, O. Veber, Évaluation des aides personnelles au logement, Rapport de synthèse, mai 2012.

À plus long terme, l'individualisation des aides aux jeunes devrait s'accompagner de la réduction progressive à 18 ans de l'âge limite d'attribution des prestations familiales, ainsi que, en matière d'impôt sur le revenu, du réexamen de la faculté de rattachement fiscal au foyer parental, qui va actuellement jusqu'à 21 ans ou, pour les étudiants, jusqu'à 25 ans. Ces réformes devraient naturellement faire l'objet d'études plus approfondies s'agissant de leur impact potentiel sur les différentes catégories de ménages, sachant que les avantages fiscaux bénéficient, à des foyers de catégorie moyenne-supérieure ou aisée.

Orientation générale n°11 : Réexaminer les avantages sociaux et fiscaux accordés aux familles, du fait de l'inclusion des jeunes adultes dans la composition du foyer parental.

La mission envisage par ailleurs plus loin une autre voie de réorientation possible de certains financements publics prenant la forme d'exonérations fiscales et sociales, à partir d'une réflexion à mener sur l'articulation entre les assurances complémentaires santé collectives et individuelles (recommandation n°19).

S'agissant de recommandations de la mission qui ont une portée plus incrémentale, les propositions formulées dans le cadre du présent rapport pourraient, le cas échéant, être gagées par des économies ou bien financées par des redéploiements au bénéfice du renforcement de la protection sociale des jeunes et, au premier chef, des jeunes à revenus modestes ou dans la précarité. La poursuite de l'objectif d'individualisation des droits sociaux des jeunes à un âge pivot peut être permise par la conduite de réformes incrémentales. Ces réformes doivent être menées en cohérence avec les autres évolutions de la protection sociale qui doivent permettre de dégager les modalités adaptées de financement.

Orientation générale n°12 : A l'occasion des réformes de la protection sociale, réorienter une partie des financements actuels pour permettre des améliorations progressives de la protection sociale des jeunes.

4.2 Des évolutions à envisager pour la couverture de chacun des risques sociaux

4.2.1 En matière de couverture santé de base

L'orientation générale envisagée en matière d'individualisation progressive des droits sociaux des jeunes à partir de 18 ans aurait en premier lieu des implications sur leur âge général d'accès à la qualité d'assuré, de préférence à celle d'ayant droit (orientation n°4). Elle n'a pas pour enjeu de leur ouvrir un droit à des prestations en nature de l'assurance maladie, déjà généralisées à l'ensemble de la population, mais de clarifier leur affiliation et de diminuer la complexité, fortement ressentie par les jeunes, des démarches à effectuer lorsque leur situation évolue.

Les obligations de mutations liées la multiplicité des organismes gestionnaires de l'assurance maladie de base peuvent également engendrer des difficultés pour les assurés en cas de changement de statut scolaire ou professionnel, et peser de ce fait particulièrement sur les jeunes. C'est pourquoi la mission formule ci-après quatre propositions qui s'inscrivent dans un horizon temporel différent.

Les dysfonctionnements des mutuelles étudiantes ont été soulignés par plusieurs rapports et sont actuellement à nouveau en débat compte tenu de la situation rencontrée par la mutuelle des étudiants (LMDE). Les organisations auditionnées par la mission ont marqué leur attachement à un dispositif de ce type compte tenu du fait, d'une part, que ces structures sont gérées par et pour les jeunes et, d'autre part, qu'elles permettent de mener des actions de prévention et de santé adaptées à ce public. Pour autant, ces organisations sont conscientes des difficultés actuelles, et admettent que des actions de prévention et de soins spécifiques sont à développer au bénéfice des jeunes dans leur ensemble, et non des seuls étudiants.

Dans ce contexte, la mission propose de confier la gestion du régime étudiant de sécurité sociale au régime général, en prévoyant deux mécanismes spécifiques d'accompagnement :

- la création d'une commission de représentants des jeunes à la Cnamts, qui aurait vocation à s'exprimer sur leurs besoins spécifiques ;
- la création d'un fonds identifié destiné à des actions de prévention et de santé en faveur des jeunes, sur les orientations duquel la commission donnerait un avis chaque année.

Recommandation n°13 : Confier la gestion du régime de base des étudiants à la Cnamts, avec un mode de gouvernance associant les représentants des jeunes et le financement spécifique d'actions de prévention à leur intention.

La Cnamts a développé au cours des dernières années plusieurs procédures qui permettent de récupérer directement des données administratives auprès de leur producteur et d'optimiser le traitement de ces données : optimisation du traitement des DADS ; accélération du traitement des données reçues de Pôle emploi relatives aux chômeurs indemnisés ; protocole d'échanges sur le chômage non indemnisé en perspective avec Pôle emploi. La déclaration sociale nominative (DSN) permettra également de disposer plus rapidement des informations concernant la situation professionnelle de l'assuré, susceptibles de modifier sa situation pour l'assurance maladie. Un bilan des informations encore demandées à l'assuré pourrait être fait, afin d'étudier l'opportunité d'en remplacer certaines par une récupération directe auprès d'un organisme. Ces analyses devraient en particulier s'intéresser aux jeunes assurés qui, confrontés à des démarches complexes, n'en perçoivent pas nécessairement l'urgence ou la nécessité.

Recommandation n°14 : Étudier la possibilité de supprimer certaines demandes d'information adressées aux jeunes assurés au bénéfice de la récupération automatique d'informations.

Concernant la couverture maladie de base, la mission a constaté qu'une des sources de complexité réside, tant pour les assurés que pour les organismes, malgré les approfondissements des démarches de maintien de droits, dans la gestion des changements de statuts et de situations, qui appellent des démarches importantes et des vérifications régulières. Cette approche est encore plus complexe quand l'intéressé relève successivement de régimes différents. Or, deux évolutions majeures sont intervenues : l'alignement progressif des prestations en nature de l'assurance maladie et la mise en place de la couverture maladie universelle de base.

Ce contexte justifierait de développer, comme c'est déjà le cas pour plusieurs régimes, une gestion de l'intégralité des comptes des assurés par la Cnamts *via* un système d'information unique. Cette solution, tout en supprimant les formalités liées aux mutations pour les assurés, maintiendrait le rôle actuel d'interface des différents régimes vis-à-vis d'eux, ainsi que leur implication dans le développement d'actions de prévention adaptées à des situations professionnelles spécifiques.

Recommandation n°15 : Confier à la Cnamts la gestion de l'intégralité des comptes des assurés, pour le compte de l'ensemble des régimes de base.

Au-delà, un droit universel aux prestations en nature de l'assurance maladie, détaché du statut d'activité, pourrait être reconnu, comme cela a été fait en matière de prestations familiales, et ouvert aux assurés à titre individuel à partir de 18 ans.

Cela avait déjà été envisagé en 1995-1996 au moment de l'élaboration du plan Juppé, dans le cadre d'un projet d'« assurance maladie universelle », qui aurait harmonisé les droits et les efforts contributifs des différentes catégories socio-professionnelles, procédé à une intégration financière progressive des régimes d'assurance maladie et déconnecté l'ouverture des droits du versement de cotisations au profit d'un critère de résidence. Cette réforme n'aurait plus aujourd'hui de conséquences en termes de contenu des droits sociaux, dont l'universalité est déjà reconnue en matière d'assurance maladie de base, mais, s'agissant des jeunes, permettrait de simplifier leur affiliation et de leur éviter des mutations entre régimes lorsqu'ils connaissent des mobilités entre les situations d'étudiants, d'actifs et d'ayants droit.

Dans le cadre de ce régime unique au titre des prestations maladie en nature (RUM), les régimes d'assurance maladie de base, autres que le régime général, seraient alors appelés à continuer à gérer les prestations en espèces de leurs assurés. La réflexion sur l'opportunité de créer un tel régime universel d'assurance maladie, limité aux prestations en nature, devrait à cet égard prendre en considération les éventuels inconvénients qui pourraient résulter, pour ces organismes et leurs assurés, du transfert de la gestion des prestations en nature avec le maintien concomitant de la gestion des prestations en espèces.

Recommandation n°16 : Engager la réflexion sur la création d'un régime unique d'assurance maladie, pour les prestations en nature.

4.2.2 En matière de couverture complémentaire santé

Comme indiqué dans l'orientation générale n°2, **l'évaluation de l'impact, pour les jeunes comme pour l'ensemble de la population, de la généralisation des couvertures complémentaires santé et des nouvelles modalités de sélection des contrats éligibles à l'ACS revêt un caractère prioritaire.** Elle rend souhaitable la mise en place dans des délais rapides d'un dispositif de suivi-évaluation suffisamment large et ambitieux de ce processus de généralisation, portant à la fois sur les négociations et les accords conclus au niveau des branches et des entreprises, sur la mise en œuvre éventuelle de mécanismes de solidarité, et sur le contenu précis des dispositifs de santé et de prévoyance mis en place au bénéfice des différentes catégories de salariés. Cette évaluation devrait comprendre une observation particulière de la situation des jeunes et des salariés à statut particulier, s'agissant notamment des clauses d'ancienneté, de l'utilisation des possibilités de dispenses d'affiliation ou de l'évolution du prix des contrats individuels qui leur seront proposés en dehors de l'accès à ces couvertures collectives. De la même façon, la capacité qu'aura la sélection des contrats éligibles à l'ACS à favoriser effectivement la souscription de contrats « de base » par les jeunes, les chômeurs et les salariés précaires devra être particulièrement analysée, ainsi que ses conséquences sur la mutualisation de l'ensemble des contrats individuels.

Par ailleurs, **dans le cadre de la démarche permettant de parvenir à une individualisation progressive de leurs droits sociaux, l'accès des jeunes de 18 à 25 ans à la CMU-C et à l'ACS, indépendamment de leur famille, revêt une importance particulière.** Il pourrait constituer une première étape pour permettre aux jeunes concernés de bénéficier d'une couverture sociale propre, et/ou aller de pair avec l'individualisation de leur couverture maladie de base (orientation n°4).

Il a en outre été proposé précédemment **d'harmoniser les « bases ressources » retenues pour la CMU-C et l'ACS et celles des prestations familiales et de logement,** afin d'améliorer la lisibilité de ces prestations et d'accroître les possibilités d'instruction automatique des droits des assurés (orientation n°9).

Concernant l'accès à ces dispositifs, la mission a pris acte des actions entreprises par les organismes de protection sociale pour le faciliter, notamment par la voie d'échanges de données. Dans la continuité de ces évolutions, compte tenu des problèmes spécifiques rencontrés par certains jeunes (primo demandeurs entrants dans le système de protection sociale en particulier), des actions de simplification et d'automatisation particulières pourraient être développées, tant par les organismes d'assurance maladie que par les organismes dispensateurs de prestations sociales (au premier chef pour le RSA et la garantie jeunes).

Recommandation n°17 : Poursuivre et amplifier les démarches de simplification et d'automatisation du dépôt des demandes de CMU-C et d'ACS en portant une attention particulière aux jeunes.

De même, dans la lignée des actions à développer pour assurer l'information des jeunes et faciliter leur accès aux droits sociaux (orientation n°8), la mise en œuvre de modalités d'accompagnement adaptées aux jeunes qui ignorent ou ont des difficultés à faire valoir leurs droits à la CMU-C ou à l'ACS est un enjeu spécifique, et devrait être fortement développée. Il serait utile d'y associer systématiquement des mécanismes d'information et d'orientation leur permettant d'accéder à un suivi sanitaire, à des actions de prévention, et à des soins à tarifs opposables, le cas échéant dans le cadre de la médecine sociale.

Recommandation n°18 : Développer des actions d'accompagnement ciblées concernant l'accès des jeunes à la CMU-C et à l'ACS, et plus largement à des soins à tarifs opposables.

Par ailleurs, s'agissant des couvertures collectives, et en fonction de l'avancée du processus de généralisation, des incitations supplémentaires devraient être mises en œuvre pour que les branches développent à hauteur suffisante, en usant de leur faculté de recommandation, des mécanismes de solidarité ouvrant des droits « non contributifs » à certaines catégories de salariés. L'enjeu est de permettre un accès effectif aux garanties complémentaires santé et prévoyance des apprentis et des salariés de faible ancienneté ou à temps partiel, sans qu'ils aient à supporter des contributions importantes les conduisant à demander des dispenses d'adhésion.

Recommandation n°19 : Inciter au développement, dans le cadre des accords de branche, de dispositifs de solidarité ouvrant, à coût réduit, le bénéfice des garanties complémentaires santé et prévoyance aux salariés en contrat à durée déterminée, apprentis ou à temps partiel.

Enfin, dans une optique plus globale, le HCAAM⁶², et de façon plus radicale le Conseil d'analyse économique⁶³, ont mis en évidence les problèmes posés par la segmentation des couvertures complémentaires santé entre des dispositifs collectifs obligatoires bénéficiant aux salariés du secteur privé, et des couvertures individuelles facultatives, vers lesquelles sont appelés à s'orienter certains salariés précaires, chômeurs ou indépendants.

Cette segmentation aboutit à mobiliser, à travers les exonérations sociales et fiscales qui leur sont accordées, des aides publiques plus importantes au bénéfice des salariés les plus stables et les mieux rémunérés, qui bénéficient de meilleures garanties. Elle est intrinsèquement de nature, au-delà des mesures prises pour améliorer leur situation, à laisser de côté une fraction des jeunes en insertion.

⁶² HCAAM, *La généralisation de la couverture complémentaire en santé*, juillet 2013.

⁶³ Conseil d'analyse économique, « Refonder l'assurance-maladie », Les notes du conseil d'analyse économique, n°12, avril 2014.

Un réexamen de l'articulation entre les assurances individuelles et collectives, et un redéploiement, *via* le plafonnement des exonérations, d'une partie des aides dévolues à ces dernières pour améliorer la couverture des populations qui ont plus de mal à s'assurer sont à cet égard des pistes de réflexion à envisager, et de nature à concerner fortement les jeunes en formation ou en situation d'instabilité sur le marché du travail.

Recommandation n°20 : Réexaminer les logiques d'articulation des couvertures complémentaires santé et des aides publiques dont elles bénéficient.

4.2.3 En matière de couverture des accidents du travail et maladies professionnelles et de prestations d'invalidité

La couverture des accidents du travail et maladies professionnelles est spécifique en ce qu'elle est, par nature, intrinsèquement liée à l'activité professionnelle et concerne, à titre principal, les salariés.

La mission a constaté que certains jeunes en activité disposent d'une couverture incertaine au titre des ATMP : cette incertitude est liée à d'éventuelles difficultés de gestion (acquiescement des cotisations pour les jeunes relevant du Civis ou de la garantie jeune ou lourdeur de la gestion des élèves en établissements professionnels par exemple) ou aux modalités de couverture prévues pour certaines catégories particulières rattachées au régime général. L'annexe 5 décrit ces problèmes et leurs modalités de résolution.

Par ailleurs, si la mission a pris acte des actions de prévention engagées, notamment dans le cadre de la COG de la Cnamts-ATMP, par les branches d'activité et par les Direccte, elle constate qu'il n'existe pas de ligne directrice globale et d'actions suivies et évaluées au bénéfice des jeunes. Elle estime donc que les mesures ciblant spécifiquement les jeunes, doivent être sensiblement développées et supervisées. L'intensification de démarches spécifiques de prévention des risques devrait ainsi être prévue à destination des jeunes ou de populations cibles au sein desquelles les jeunes sont fortement représentés (salariés intérimaires, secteurs à sinistralité élevée recourant de façon importante à des jeunes actifs).

Recommandation n°21 : S'assurer de la couverture effective au titre des ATMP de tous les jeunes exerçant une activité dans un cadre professionnel et développer les actions de prévention à destination spécifique des jeunes et des secteurs à risques où ils sont fréquemment employés.

S'agissant des prestations en espèces, et à la fois en ce qui concerne les rentes d'accidents du travail - maladies professionnelles et les pensions d'invalidité, la logique de référence systématique à l'activité professionnelle peut par ailleurs pénaliser les jeunes à deux titres (cf. annexes 5 et 6). D'une part, les trajectoires discontinues de certains jeunes peuvent, en cas de sinistre, les conduire soit à ne pas être couverts soit à disposer de montants extrêmement réduits d'indemnisation. D'autre part, les dispositifs sont issus de la logique de réparation forfaitaire qui ne prend en compte que les salaires perçus par les assurés : cette approche est particulièrement pénalisante pour les jeunes en début de carrière qui, par définition, se voient indemnisés sur la base de leur salaire de début de parcours. Les effectifs concernés sont relativement peu importants mais la démarche proposée consiste à mieux intégrer la spécificité des jeunes dans les couvertures offertes face au risque d'accident ou d'invalidité.

Recommandation n°22 : Garantir, pour les risques accidents du travail-maladies professionnelles et invalidité, une indemnisation suffisante en cas d'activité professionnelle de courte durée ou de faibles rémunérations et étudier la prise en compte de la « perte de chance » dans le calcul des rentes et des pensions versées aux jeunes.

4.2.4 En matière de couverture maternité

L'une des spécificités du risque maternité est de conférer à la future mère une couverture sociale complète. Toutefois, les travaux de la mission ont mis en évidence certaines limites dans les prestations accompagnant la maternité et la cessation d'activité suite à la naissance d'un enfant (cf. annexe 7).

Tout d'abord, dans certains cas minoritaires, des futures mères peuvent, malgré l'assouplissement des conditions d'activité professionnelle antérieure, ne pas bénéficier d'une indemnisation au titre de la maternité et, compte tenu de leur indisponibilité, se voir suspendre leur droit à indemnisation du chômage. Les intéressées doivent alors demander le RSA pendant quelques temps avant de bénéficier à nouveau des allocations de chômage. Il importerait que ces trajectoires particulières soient considérées dans les modalités d'indemnisation.

Recommandation n°23 : Revoir les situations résiduelles où de futures mères se voient suspendre leurs droits à indemnisation du chômage sans bénéficier d'indemnités au titre de la maternité.

Au-delà, la mission a constaté la grande variété des prestations offertes par les différents régimes dans le cadre de l'indemnisation des périodes de congé maternité. Cette diversité est combinée à des niveaux très variables d'indemnisation. Compte tenu des niveaux parfois bas d'indemnisation, les ménages à faibles ressources peuvent bénéficier de versements limités. Certains peuvent en outre ne pas bénéficier d'indemnisation. La mission recommande de modifier ces situations en faisant converger les différentes prestations et en instaurant des indemnités minimales liées à l'indisponibilité pour cause de maternité.

Recommandation n°24 : Dans la continuité de la Paje, unifier les prestations de maternité en espèces versées par les différents régimes et veiller à ce que ces prestations assurent, au travers d'indemnités minimales, une meilleure prise en charge des jeunes parents aux faibles ressources.

S'agissant enfin des prestations accompagnant, au-delà de la période de maternité, l'interruption totale ou partielle d'activité de l'un ou de l'autre parent, il a été observé que ces interruptions peuvent, lorsqu'elles ont une durée importante, avoir des effets négatifs sur la trajectoire professionnelle en particulier des jeunes femmes peu diplômées ou peinant à s'inscrire dans l'emploi durable. Le HCF⁶⁴ a à cet égard souligné à plusieurs reprises la nécessité de mieux accompagner les parents à l'issue de ces périodes d'inactivité.

Recommandation n°25 : Renforcer les mesures d'accompagnement destinées à éviter les conséquences négatives de l'interruption d'activité sur l'insertion dans l'emploi à l'issue des congés parentaux rémunérés.

⁶⁴ HCF, Problématiques et voies de réformes du complément de libre choix d'activité, note du 18 février 2010.

4.2.5 En matière de couverture chômage

A été soulignée précédemment **la nécessité d'une évaluation large, et menée dans un cadre indépendant, des effets de la convention d'assurance chômage de 2014 sur la situation des jeunes demandeurs d'emploi** (orientation n°2). L'attention devrait notamment porter sur l'évolution du montant et de la durée de leurs droits à indemnisation, sur la lisibilité qu'ont pour eux ces nouvelles règles, mais aussi sur les risques qu'elles pourraient comporter en termes d'optimisation des comportements et de développement du recours aux emplois à durée déterminée ou intermittents, auxquels les jeunes sont particulièrement exposés. Les règles adoptées mettent à cet égard en avant la simplicité et réduisent, dans certains cas, l'avantage immédiat obtenu en cas de cumul entre allocation et activité, mais, en autorisant ce cumul sans limitation de durée et en développant les possibilités périodiques de « rechargement des droits », elles pourraient à terme renforcer les incitations à recourir de façon permanente à ces formes d'emploi.

Au-delà de cette démarche indispensable d'évaluation, la mission a souhaité formuler plusieurs propositions complémentaires.

Tout d'abord, deux problèmes de gestion sont susceptibles de peser sur l'accès des jeunes aux droits sociaux. Les pratiques de Pôle emploi concernant l'inscription et l'indemnisation des étudiants salariés se retrouvant au chômage ne semblent pas toujours homogènes : comme l'a signalé le sénateur Yves Daudigny, ils peuvent se voir refuser l'inscription à Pôle emploi en catégorie A, B ou C, au motif qu'ils ne sont pas immédiatement disponibles, se trouvant de fait privés du bénéfice des droits aux allocations de chômage qu'ils ont acquis antérieurement. Or, l'organisation de leurs études peut leur laisser le temps d'occuper un emploi, notamment à temps partiel, ce qui impliquerait que les pratiques soient clarifiées en la matière.

Par ailleurs, certaines réformes (validation des périodes de chômage au titre de la retraite) reposent sur la connaissance de la situation des chômeurs non indemnisés. Actuellement, pour que ces périodes soient prises en compte, il appartient à l'assuré d'en apporter lui-même la preuve, y compris lorsqu'elles remontent à des dates éloignées. Il n'existe aucun dispositif de transmission des données relatives à cette population entre organismes (de type DADS) ni de conservation de celles-ci dans la durée (au-delà des données conservées par Pôle emploi pendant dix ans). Seuls les chômeurs indemnisés donnent lieu à une telle démarche. Ce problème concerne tant les jeunes qui devront, dans plusieurs années, justifier de leurs passages par le chômage pour bénéficier d'une validation de trimestres au titre de la retraite, que, plus largement, l'ensemble des chômeurs non indemnisés, avec pour objectif de faciliter leur accès à la protection sociale.

Recommandation n°26 : Assurer des échanges d'information (de type DADS) concernant les chômeurs non indemnisés et clarifier les pratiques d'inscription et d'indemnisation par Pôle emploi des étudiants ayant été salariés et devenus demandeurs d'emploi.

L'ANI de janvier 2013 et la convention de mai 2014 ont par ailleurs innové en introduisant des dispositions spécifiques concernant les emplois à durée déterminée ou intermittents, qui peuvent particulièrement concerner les jeunes en phase d'insertion. L'évaluation des effets de ces dispositions, en apportant une attention particulière à la situation des jeunes est importante. Dans le cas où les évaluations conduites mettraient en évidence un développement du recours à ce type d'emplois, la réflexion devrait porter, comme la Cour des comptes l'avait suggéré, soit sur la réintroduction d'un plafond de cumul entre allocations et rémunération des activités réduites, soit sur un renchérissement du coût du recours aux emplois à durée limitée, en développant, dans le prolongement du dispositif introduit en 2013, la modulation des contributions chômage.

Recommandation n°27 : Évaluer, avant la prochaine négociation sur la convention d'assurance chômage, les effets sur les jeunes des mesures adoptées par l'Unedic concernant les emplois à durée déterminée ou intermittents, et prévoir le cas échéant un encadrement des règles de cumul ou une majoration des contributions chômage en cas de recours systématique à ce type d'emplois.

Si, grâce à la réforme de 2009, environ 100 000 jeunes ont actuellement des droits à l'assurance chômage qu'ils n'auraient pas eu avec la législation précédente, les situations des jeunes chômeurs qui n'ont pas constitué de droits (primo-demandeurs) ou n'ont acquis que des droits très courts sont susceptibles de poser des problèmes sociaux importants, notamment lorsqu'ils ont moins de 25 ans et ne peuvent, sauf exceptions, basculer vers le RSA.

Les solutions pour y remédier pourraient relever :

- soit d'une aide spécifique aux chômeurs en fins de droits, limitée dans le temps, mais à des conditions d'activité plus souples que celles de l'ASS ;
- soit de la recréation d'une prestation forfaitaire du type de « l'allocation d'insertion », qui existait jusqu'à 1992 au bénéfice des jeunes primo-demandeurs d'emploi, et dont l'idée avait été évoquée par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail.

Une proposition alternative et de portée plus générale, consisterait cependant à élargir les règles d'accès au RSA pour les jeunes de moins de 25 ans (cf. *infra*, point 4.2.8.).

Recommandation n°28 : Envisager, le cas échéant de façon alternative à l'ouverture du RSA aux moins de 25 ans (recommandation n°37), la mise en place d'une prestation de solidarité au bénéfice des jeunes demandeurs d'emploi n'ayant pas ou peu acquis de droits.

Le fait que le chômage des jeunes et sa durée soient particulièrement sensibles à la conjoncture économique pose enfin les questions du partage de l'indemnisation des demandeurs d'emploi entre régime d'assurance et solidarité nationale, et de sa modulation en cas de détérioration de la situation économique, qui induit une forte dégradation de la situation financière du régime d'assurance et des discontinuités de droits pour les chômeurs atteignant les durées maximales de perception de ses allocations.

Il serait donc utile d'engager une réflexion sur une réforme de structure conduisant à articuler davantage, voire à unifier les dispositifs d'indemnisation du chômage, comme l'avait suggéré un rapport de la Cour des comptes de janvier 2013⁶⁵. Cette réflexion serait d'autant plus justifiée que la création de Pôle emploi a permis de renforcer l'unité des dispositifs d'accompagnement de l'ensemble des demandeurs d'emploi, y compris les bénéficiaires du revenu de solidarité active, alors que les circuits d'indemnisation et les modalités d'attribution des prestations de chômage demeurent juridiquement cloisonnés.

Recommandation n°29 : Engager une réflexion et une concertation sur les modalités d'une articulation plus étroite entre le régime d'assurance chômage et les dispositifs de solidarité.

4.2.6 En matière de prestations familiales et d'aides au logement

L'objectif de faire évoluer les modalités de prise en compte des ressources des allocataires des Caf en cas de changement de situation a fait l'objet d'une proposition présentée précédemment (orientation n°10).

Ont déjà été aussi évoquées **les implications progressives à tirer de l'objectif d'individualisation des droits sociaux des jeunes en ce qui concerne les avantages fiscaux et les prestations familiales bénéficiant au foyer de leurs parents** (orientation n°11).

Parallèlement à ces orientations, des améliorations pourraient être envisagées concernant l'allocation de soutien familial et les aides au logement, et des réflexions pourraient être reprises ou engagées sur l'architecture des aides aux familles et sur un éventuel mécanisme de « capitalisation » des aides au logement.

⁶⁵ Cour des comptes, *ibid.*

L'ASF, destinée aux familles souffrant de l'absence d'un des deux parents, concerne davantage que d'autres prestations les jeunes de 16 à 29 ans directement en tant qu'allocataires, sachant qu'elle bénéficie aussi en tant qu'« enfant à charge », à ceux qui sont privés d'un soutien parental. Des propositions ont été faites par le HCF, que la mission a jugé utile de reprendre ici, s'agissant de problèmes spécifiques à l'ASF, et concernant notamment :

- le versement d'un différentiel d'allocation pour éviter l'exclusion du bénéfice de l'ASF des parents qui perçoivent une pension alimentaire qui lui est inférieure, dont le coût a été évalué à 43 M€;
- le réexamen de la mise en œuvre de l'abattement du montant de l'ASF appliqué au RSA lorsque l'allocataire n'engage pas de poursuites auprès du débiteur d'une pension non versée.

Recommandation n°30 : Mettre en œuvre, concernant l'allocation de soutien familial (ASF), les propositions du HCF concernant le versement d'un différentiel d'allocation et l'abattement appliqué à certains allocataires du RSA.

La mission IGAS effectuée en 2012⁶⁶ et le HCF en 2013⁶⁷ ont par ailleurs envisagé plusieurs pistes relatives aux allocations logement, susceptibles de bénéficier en large part aux jeunes en situation d'insertion ou aux revenus modestes, que la mission a également souhaité reprendre.

Il s'agit en particulier :

- du versement de l'aide dès le premier mois d'entrée dans les lieux ;
- de la revalorisation des barèmes de ressources et surtout des loyers plafonds, pour maintenir la capacité solvabilisatrice des aides, et l'amélioration de la prise en compte des charges locatives ;
- du plafonnement des taux d'effort des locataires (hors étudiants) bénéficiant d'une aide personnelle au logement à un pourcentage de 25 ou 30 %, en majorant les aides attribuées aux allocataires dont le loyer se situe entre 120 et 180 % des loyers plafond ; cette mesure serait toutefois assortie de coûts importants, qui nécessiteraient un redéploiement d'autres aides⁶⁸ ;
- de l'adaptation du montant des aides à l'hétérogénéité géographique des loyers (révision des zones 1, 2 et 3), et aux écarts qui se sont creusés entre parc privé et parc social, qui pourrait impliquer l'institution de barèmes différenciés.

Ces mesures auraient notamment pour contrepartie :

- l'abandon des aides personnelles à l'accession qui ont aujourd'hui un caractère résiduel et sont concurrencées par d'autres soutiens plus adaptés (prêts à taux zéro...), mesure dont le principe a été acté à l'horizon 2016 ;
- l'institution d'une option pour les étudiants entre le bénéfice de l'ALS et le rattachement au foyer fiscal de leurs parents, avec des exceptions pour ceux qui poursuivent des études dans une autre agglomération et pour les étudiants boursiers⁶⁹.

Recommandation n°31 : Revaloriser les plafonds et les montants des aides locatives au logement en contrepartie de l'abandon des aides personnelles à l'accession et de la suppression du cumul possible entre ces allocations et le rattachement au foyer fiscal parental.

⁶⁶ B. Guillemot, M. Guilpain, O. Veber, *ibid*.

⁶⁷ HCF, La réduction des taux d'effort abusifs supportés par les locataires modestes, Rapport de septembre 2013.

⁶⁸ Ces coûts ont été estimés par le HCF entre 1,1 à 1,4 Md €

⁶⁹ D'après les évaluations effectuées par la Cnaf, une telle mesure pourrait se traduire de la part des familles par une recherche d'optimisation entre le rattachement fiscal d'une part, et le bénéfice d'une aide au logement complété par la déclaration d'une pension alimentaire ouvrant droit à déduction fiscale d'autre part, ce qui pourrait limiter les économies réalisées à environ 120 M €

S'agissant de l'ensemble des aides aux familles, ont été avancées et débattues une série de propositions modifiant l'architecture générale des avantages familiaux susceptibles de bénéficier aux jeunes parents⁷⁰ : attribution des allocations familiales dès le 1^{er} enfant et forfaitisation de leur montant quel que soit le rang de l'enfant, remplacement du quotient familial par un mécanisme de crédit d'impôt forfaitaire...

La réflexion mériterait d'être reprise à leur propos, dans la mesure où elles pourraient améliorer la situation relative des jeunes ménages de milieu modeste, que l'architecture actuelle des aides défavorise lorsqu'ils n'ont qu'un seul enfant et ne bénéficient pas, en raison d'un revenu trop faible, des avantages liés au quotient familial.

Recommandation n°32 : Reprendre la réflexion sur l'architecture des aides aux familles afin d'en faire bénéficier davantage les jeunes parents de milieu modeste.

Enfin, compte tenu des problèmes que rencontrent les jeunes en matière d'accès au logement, une autre piste à long terme serait de donner la possibilité aux jeunes accédant pour la première fois à un logement autonome de « capitaliser » auprès des Caf un crédit forfaitaire d'aide au logement calculé sur la base de leurs seuls revenus, et les aidant à avancer le dépôt de garantie demandé pour l'accès à la location.

Recommandation n°33 : Réfléchir à un mécanisme de « capitalisation » des aides au logement permettant de favoriser l'accès des jeunes à un logement autonome.

4.2.7 En matière de minima sociaux et de soutien au revenu des jeunes en difficulté

La mission a, dans les développements précédents, souligné l'intérêt d'aménager la prise en compte des ressources des allocataires des prestations versées par les Caf en cas de changement de situation (orientation n°11). S'agissant particulièrement du RSA, la mise en œuvre d'un mécanisme spécifique dit de « droits figés » serait susceptible d'y contribuer. Trois évolutions complémentaires sont par ailleurs proposées. Elles concernent la perspective de fusion entre la PPE et le RSA, la montée en charge de la garantie jeunes et l'ouverture du RSA aux jeunes de 18 à 25 ans.

La volatilité du montant du RSA, liée à la prise en compte des changements de situation au mois le mois, engendre pour les allocataires des incertitudes, ainsi que, souvent, des indus et des rappels. Ce problème n'est pas spécifique aux jeunes, mais peut les toucher particulièrement compte tenu de l'instabilité de leurs situations.

Une proposition avancée, notamment par la DGCS et la Cnaf, serait de faire du droit au RSA calculé à partir de la déclaration trimestrielle de ressources et de la situation du foyer correspondante, un montant « figé » pendant le trimestre de versement, qui ne varierait plus jusqu'à la prochaine déclaration trimestrielle de ressources (DTR). Cette règle dite de « droits figés » serait un facteur de simplification notable et accroîtrait pour les allocataires la visibilité de leurs ressources futures. Mais, selon une étude de la Cnaf, elle engendrerait des « gagnants » et des « perdants », avec des effets pour partie non souhaitables : les « perdants » seraient des allocataires qui se trouveraient privés des neutralisations ou abattements de ressources liés à la perte d'un emploi, ou au contraire du cumul intégral entre RSA et revenu d'activité suivant la reprise d'emploi.

⁷⁰ HCF, Architecture des aides aux familles, quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?, Rapport d'avril 2011.

La mission propose donc l'application de ce mécanisme avec un aménagement consistant à exclure de l'application des « droits figés », d'une part, les mécanismes de neutralisation et, d'autre part, le cumul s'appliquant aux revenus d'activité, qui seraient maintenus à l'identique, avec pour conséquence un coût net de la mesure d'environ 120 M €. Une autre proposition pourrait être de ne faire varier les droits à RSA en cours de trimestre que lorsque cette variation est positive pour les allocataires, de façon à les aider à faire face à des changements de situation, sans entraîner d'indus liés au décompte tardif de trop-perçus.

Recommandation n°34 : Diminuer la volatilité des montants perçus par les bénéficiaires du RSA grâce à un mécanisme de « droits figés » aménagé à leur bénéfice.

Le taux important de non recours au RSA activité et l'annulation par le Conseil constitutionnel de la réduction progressive des cotisations sociales au bénéfice des salariés modestes ont motivé l'annonce par le gouvernement, d'une fusion entre le RSA activité et la PPE, avec une application envisagée au 1^{er} janvier 2016. Cette fusion se traduirait par la mise en place d'un nouveau dispositif de « prime d'activité », versée par les Caf, dont le montant serait figé sur trois mois, et à laquelle les jeunes travailleurs de moins de 25 ans seraient éligibles.

Les conditions concrètes de mise en œuvre de cette prime d'activité, qui doivent être décidées courant 2015, auront une importance cruciale s'agissant du taux de recours au futur dispositif, et de la portée effective qu'il aura pour les jeunes exerçant une activité faiblement rémunérée. Une attention particulière devra donc leur être portée, à la fois en ce qui concerne la procédure de demande de la prestation, ses conditions d'accès (cas des apprentis et des étudiants, mode de prise en compte des revenus individuels et familiaux...), et les seuils de rémunération d'activité déterminant l'entrée et la sortie du dispositif.

Recommandation n°35 : Être attentif aux incidences sur les jeunes travailleurs faiblement rémunérés des conditions de mise en œuvre du dispositif de « prime d'activité » prévu au 1^{er} janvier 2016.

Par ailleurs, à moyen terme, plusieurs évolutions possibles peuvent être envisagées pour assurer une meilleure couverture des jeunes en difficulté. Une première piste est celle du développement et de la généralisation de la garantie jeunes à l'échelle nationale. Cette généralisation pourrait aller de pair avec la fin de l'encadrement de l'attribution de la garantie jeunes par les missions locales, qui donne actuellement lieu à des contingents limitatifs. Elle pourrait être complétée par l'attribution systématique aux bénéficiaires du Civis de l'allocation aujourd'hui facultative qui peut leur être versée.

On aurait alors, par le biais de ces dispositifs, une couverture élargie du soutien financier aux jeunes n'ayant pas ou de très faibles revenus d'activité, les autres pouvant bénéficier du mécanisme de complément d'activité (prime ou RSA activité révisé) mentionné ci-dessus. D'après une évaluation de la DGCS, le coût de la garantie jeunes pour 100 000 bénéficiaires (objectif annoncé par le gouvernement à l'horizon 2017) avoisinerait 592 M € en année pleine, et serait porté à 889 M € si le dispositif était élargi à l'ensemble des jeunes remplissant les conditions potentielles d'accès (de l'ordre de 150 000 en année pleine, mais sans doute plus les premières années de mise en œuvre).

Cette généralisation pourrait par ailleurs s'accompagner d'une harmonisation du mode de prise en compte de la situation et des ressources des jeunes éligibles au RSA et de ceux auxquels est proposée la garantie jeunes, y compris en termes de cumul temporaire avec une rémunération d'activité.

Enfin, cette extension soulèverait la question des modalités appropriées de gestion de l'allocation liée à la garantie jeunes par les missions locales ou par les Caf, sous réserve d'une analyse spécifique des charges de gestion correspondantes.

Recommandation n°36 : Procéder à la généralisation de la garantie jeunes sur tout le territoire et harmoniser ses règles de « dégressivité » avec celles du RSA.

À plus long terme, la logique de rapprochement du droit commun et d'individualisation des droits proposée par la mission devrait conduire à envisager l'intégration des deux dispositifs de la garantie jeunes et du RSA socle, avec l'ouverture de l'accès au RSA aux jeunes de 18 à 25 ans, assortie en ce qui les concerne de mécanismes d'admission, de suivi et de contractualisation spécifiques et renforcés.

Ces mécanismes pourraient notamment prévoir, à l'instar de ce qui a été recherché avec la garantie jeunes, un engagement des jeunes bénéficiaires de suivre un parcours contractualisé d'insertion professionnelle ou de formation. La définition et les modalités de mise en œuvre de ce parcours, qui pourrait reposer sur un dispositif de suivi rapproché des jeunes par un référent, devraient donner lieu à des travaux complémentaires.

Une estimation du coût de l'ouverture du RSA aux moins de 25 ans non étudiants et non fiscalement rattachés au foyer de leurs parents, réalisée par la Drees en 2012, avait fait apparaître des coûts potentiels très importants, d'au minimum 1,5 à 3 Md€ selon les hypothèses de taux de recours au dispositif, mais cette évaluation était fondée sur les critères d'admission généraux applicables aux plus de 25 ans, alors que des mécanismes d'admission et d'accompagnement spécifiques pourraient permettre, sans renoncer à un objectif général d'unification, une régulation beaucoup plus étroite du dispositif.

Cette proposition serait toutefois alternative à la création d'une prestation de solidarité permettant d'indemniser au titre du chômage les jeunes demandeurs d'emploi n'ayant pas constitué de droits ou acquis des droits trop courts pour leur permettre de bénéficier de l'assurance chômage (cf. point 4.2.6.).

Recommandation n°37 : Envisager, en alternative à la création d'une prestation de solidarité chômage spécifique (recommandation n°28), l'ouverture du RSA socle aux jeunes de 18 à 25 ans, avec des conditions d'accès et un accompagnement renforcés.

4.2.8 En matière de couverture retraite

S'agissant de la retraite, le dispositif de transmission des données concernant les périodes de chômage non indemnisé, postérieures au 1^{er} juillet 2012, entre Pôle emploi et la Cnavts, doit être précisé (recommandation n°24). De plus, les recommandations de la mission portent sur l'information des jeunes sur les mesures de validation des droits dont ils peuvent bénéficier, l'application de plusieurs mesures de la loi du 20 janvier 2014, et une meilleure compensation des accidents de carrière, dans les régimes de base et surtout complémentaires.

Différents textes, et dernièrement la loi du 20 janvier 2014, ont créé des possibilités de valider des périodes pour la retraite, ou de les racheter. Parfois, cette possibilité nécessite un acte positif de la part du jeune : le chômage non indemnisé en début de carrière ne pourra être validé, dans la limite de 6 trimestres que si le jeune s'est effectivement inscrit à Pôle emploi. Parfois elle exige une démarche qui doit être exercée dans une période déterminée (dix ans pour le rachat des années d'études à des conditions intéressantes, deux ans pour faire valider deux trimestres de stages accomplis durant les études).

Or, beaucoup de jeunes ignorent ces possibilités. Ceci peut expliquer en partie l'insuccès des mesures de rachat de trimestres ou de points instaurées en 2003. Une information, voire un mécanisme d'alerte, est donc indispensable pour qu'ils soient en mesure d'utiliser les droits créés à leur intention. Les conventions de stage pourraient par exemple comporter systématiquement la mention de la possibilité de cotiser pour valider deux trimestres.

Recommandation n°38 : Informer, de manière ciblée, les jeunes des mesures de validation de trimestres et de points dont ils peuvent bénéficier.

En l'état actuel, tous les assurés nés à compter de 1973 ne pourront pas bénéficier de plusieurs mesures favorables de la loi du 20 janvier 2014, comme la prise en compte des périodes de stage ou la validation de l'ensemble des trimestres d'apprentissage, alors qu'ils devront cotiser 43 ans pour obtenir une retraite à taux plein. Les périodes sur lesquelles portent ces mesures pourraient être réaménagées afin d'étendre le champ de leurs bénéficiaires.

L'extension de ces mesures serait coûteuse. La mission n'a pas procédé à son évaluation qui serait à la fois fonction du champ des bénéficiaires retenus (par exemple tous les assurés nés à partir de 1974) et d'une hypothèse de comportement pour les mesures de rachat.

Recommandation n°39 : Réexaminer le calendrier des périodes d'application des dispositions favorables de la loi du 20 janvier 2014.

Dans les régimes de base, des mécanismes permettent de valider des trimestres en cas d'interruption d'activité, notamment pour cause de chômage ou pour des raisons familiales (AVPF). Les périodes dites assimilées donnent parfois lieu à des reports de salaires aux comptes, sur une base intégrale ou forfaitaire (le SMIC dans le cas de l'AVPF), parfois non. Or le calcul de la retraite résulte certes du nombre de trimestres validés par l'assuré, mais également des salaires reportés au compte. Le risque est donc, pour un certain nombre d'assurés qui connaissent, en particulier au début de leur carrière, des difficultés à s'insérer professionnellement, d'obtenir des retraites de faible montant.

Les femmes bénéficient particulièrement des trimestres supplémentaires attribués du fait la naissance et des soins apportés aux enfants. Si les écarts de durées validées, dans les régimes de base, se sont considérablement réduits entre les hommes et les femmes, c'est beaucoup moins le cas pour les salaires portés au compte, en raison de carrières salariales qui sont de façon persistante moins favorables pour les femmes et des limites évoquées ci-dessus.

Recommandation n°40 : Étudier la possibilité d'abonder ou d'améliorer les salaires portés au compte pendant les périodes assimilées liées au chômage, à la maternité ou le cas échéant à des raisons familiales, en lien pour ce dernier aspect avec les réflexions engagées sur les avantages familiaux de retraite.

Plusieurs dispositifs ont enfin vocation à pallier dans les régimes de retraite de base les aléas de carrière, la précarité ou l'entrée tardive dans la vie active. Les jeunes qui bénéficient de ces mesures n'acquiescent cependant pas de points au titre des retraites complémentaires, dans la mesure où ces mécanismes n'ont pas ou peu d'équivalents dans les régimes complémentaires. Une négociation pourrait donc être impulsée à ce sujet, notamment eu égard aux efforts susceptibles d'être demandés aux assurés de ces régimes en vue de leur rééquilibrage financier.

Recommandation n°41 : Impulser, dans les négociations des partenaires sociaux sur les régimes complémentaires, une prise en compte élargie des aléas de carrière visant à compléter celle effectuée par les régimes de base.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation
<i>Orientations générales</i>	
1	Développer, dans le cadre d'une approche coordonnée entre les services statistiques concernés, les éclairages statistiques sur les jeunes et leurs situations en matière de protection sociale, en procédant à des analyses détaillées des données disponibles et en investissant prioritairement dans la connaissance de leurs ressources, de leurs parcours et de leur couverture par les assurances complémentaires
2	Prendre en compte les spécificités des jeunes dans la conduite des politiques de protection sociale en évaluant, <i>ex ante</i> et <i>ex post</i> , les effets des réformes sur leurs situations, au regard de leurs différents statuts d'activité
3	Renforcer le cadre et les modalités de la concertation avec les organisations représentatives des jeunes
4	Aller vers l'individualisation des droits sociaux des jeunes de plus de 18 ans dans le cadre d'un accès aux dispositifs de droit commun, pour que l'âge de la « majorité sociale » rejoigne à terme celui de la majorité civique
5	Conforter les droits à prestations des jeunes qui connaissent des parcours professionnels discontinus, en priorité pour certains statuts et pour les couvertures complémentaires retraite et maladie
6	Envisager d'éventuelles « réformes systémiques » uniquement si leur portée et leurs incidences ont été précisément mesurées pour les jeunes, et préserver, dans le cadre de démarches progressives ou incrémentales, les objectifs cibles relatifs à l'individualisation et à la stabilisation de leurs droits sociaux
7	Développer l'information des jeunes sur le système de protection sociale, la nature des couvertures offertes et les modalités d'exercice de leurs droits sociaux
8	Assurer une information de chaque jeune sur ses droits ainsi que sur les origines, les valeurs et les finalités du système de protection sociale dans le cadre du courrier de l'assurance maladie envoyé à leur 16ème anniversaire
9	Harmoniser les bases ressources retenues pour la CMU-C et l'ACS et celles des prestations familiales et de logement
10	Dans la continuité des précédentes recommandations de l'Igas, aménager la prise en compte des ressources des allocataires de la branche famille en cas de changement de situation
11	Réexaminer les avantages sociaux et fiscaux accordés aux familles, du fait de l'inclusion des jeunes adultes dans la composition du foyer parental
12	A l'occasion des réformes de la protection sociale, réorienter une partie des financements actuels pour permettre des améliorations progressives de la protection sociale des jeunes
<i>Recommandations relatives aux différents risques – couverture santé de base</i>	
13	Confier la gestion du régime de base des étudiants à la Cnamts, avec un mode de gouvernance associant les représentants des jeunes et le financement spécifique d'actions de prévention à leur intention
14	Étudier la possibilité de supprimer certaines demandes d'information adressées aux jeunes assurés au bénéfice de la récupération automatique d'informations
15	Confier à la Cnamts la gestion de l'intégralité des comptes des assurés, pour le compte de l'ensemble des régimes de base
16	Engager la réflexion sur la création d'un régime unique d'assurance maladie, pour les prestations en nature

<i>Recommandations relatives aux différents risques – couverture santé complémentaire</i>	
17	Poursuivre et amplifier les démarches de simplification et d'automatisation du dépôt des demandes de CMU-C et d'ACS en portant une attention particulière aux jeunes
18	Développer des actions d'accompagnement ciblées concernant l'accès des jeunes à la CMU-C et à l'ACS, et plus largement à des soins à tarifs opposables
19	Inciter au développement, dans le cadre des accords de branche, de dispositifs de solidarité ouvrant, à coût réduit, le bénéfice des garanties complémentaires santé et prévoyance aux salariés en contrat à durée déterminée, apprentis ou à temps partiel
20	Réexaminer les logiques d'articulation des couvertures complémentaires santé et des aides publiques dont elles bénéficient
<i>Recommandations relatives aux différents risques – couverture des accidents du travail et maladies professionnelles et de prestations d'invalidité</i>	
21	S'assurer de la couverture effective au titre des ATMP de tous les jeunes exerçant une activité dans un cadre professionnel et développer les actions de prévention à destination spécifique des jeunes et des secteurs à risques où ils sont fréquemment employés
22	Garantir, pour les risques accidents du travail-maladies professionnelles et invalidité, une indemnisation suffisante en cas d'activité professionnelle de courte durée ou de faibles rémunérations et étudier la prise en compte de la « perte de chance » dans le calcul des rentes et des pensions versées aux jeunes
<i>Recommandations relatives aux différents risques – couverture maternité</i>	
23	Revoir les situations résiduelles où de futures mères se voient suspendre leurs droits à indemnisation du chômage sans bénéficier d'indemnités au titre de la maternité
24	Dans la continuité de la Paje, unifier les prestations de maternité en espèces versées par les différents régimes et veiller à ce que ces prestations assurent, au travers d'indemnités minimales, une meilleure prise en charge des jeunes parents aux faibles ressources
25	Renforcer les mesures d'accompagnement destinées à éviter les conséquences négatives de l'interruption d'activité sur l'insertion dans l'emploi à l'issue des congés parentaux rémunérés
<i>Recommandations relatives aux différents risques – couverture chômage</i>	
26	Assurer des échanges d'information (de type DADS) concernant les chômeurs non indemnisés et clarifier les pratiques d'inscription et d'indemnisation par Pôle emploi des étudiants ayant été salariés et devenus demandeurs d'emploi
27	Évaluer, avant la prochaine négociation sur la convention d'assurance chômage, les effets sur les jeunes des mesures adoptées par l'Unedic concernant les emplois à durée déterminée ou intermittents, et prévoir le cas échéant un encadrement des règles de cumul ou une majoration des contributions chômage en cas de recours systématique à ce type d'emplois.
28	Envisager, le cas échéant de façon alternative à l'ouverture du RSA aux moins de 25 ans (recommandation n°37), la mise en place d'une prestation de solidarité au bénéfice des jeunes demandeurs d'emploi n'ayant pas ou peu acquis de droits.
29	Engager une réflexion et une concertation sur les modalités d'une articulation plus étroite entre le régime d'assurance chômage et les dispositifs de solidarité
<i>Recommandations relatives aux différents risques – prestations familiales et aides au logement</i>	
30	Mettre en œuvre, concernant l'allocation de soutien familial (ASF), les propositions du HCF concernant le versement d'un différentiel d'allocation et l'abattement appliqué à certains allocataires du RSA
31	Revaloriser les plafonds et les montants des aides locatives au logement en contrepartie de l'abandon des aides personnelles à l'accession et de la suppression du cumul possible entre ces allocations et le rattachement au foyer fiscal parental
32	Reprendre la réflexion sur l'architecture des aides aux familles afin d'en faire bénéficier davantage les jeunes parents de milieu modeste

33	Réfléchir à un mécanisme de « capitalisation » des aides au logement permettant de favoriser l'accès des jeunes à un logement autonome
<i>Recommandations relatives aux différents risques – minima sociaux et soutien au revenu des jeunes en difficulté</i>	
34	Diminuer la volatilité des montants perçus par les bénéficiaires du RSA grâce à un mécanisme de « droits figés » aménagé à leur bénéfice
35	Être attentif aux incidences sur les jeunes travailleurs faiblement rémunérés des conditions de mise en œuvre du dispositif de « prime d'activité » prévu au 1 ^{er} janvier 2016
36	Procéder à la généralisation de la garantie jeunes sur tout le territoire et harmoniser ses règles de « dégressivité » avec celles du RSA
37	Envisager, en alternative à la création d'une prestation de solidarité chômage spécifique (recommandation n°28), l'ouverture du RSA socle aux jeunes de 18 à 25 ans, avec des conditions d'accès et un accompagnement renforcés.
<i>Recommandations relatives aux différents risques – retraite</i>	
38	Informers, de manière ciblée, les jeunes des mesures de validation de trimestres et de points dont ils peuvent bénéficier
39	Réexaminer le calendrier des périodes d'application des dispositions favorables de la loi du 20 janvier 2014
40	Étudier la possibilité d'abonder ou d'améliorer les salaires portés au compte pendant les périodes assimilées liées au chômage, à la maternité ou le cas échéant à des raisons familiales, en lien pour ce dernier aspect avec les réflexions engagées sur les avantages familiaux de retraite
41	Impulser, dans les négociations des partenaires sociaux sur les régimes complémentaires, une prise en compte élargie des aléas de carrière visant à compléter celle effectuée par les régimes de base

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

AGIRC ET ARRCO

Jean-Jacques MARETTE, Directeur général
José MIRALLES, Directeur juridique
Gilles PESTRE, Directeur délégué

CCMSA

Christine DUPUY, Sous-directrice chargée de la réglementation et de l'appui au réseau
Bruno LACHESNAIE, Directeur chargé de la direction du développement sanitaire et social
Emmanuelle PABOLETTA, Directrice de la communication et de l'information
Alain PELC, Directeur chargé des études, des répertoires et des statistiques
André RICARD, Directeur chargé de la politique institutionnelle
Ghislaine ROSAY, Responsable du cabinet de la présidence et de la direction générale

CEREQ

Alberto LOPEZ, Directeur

CESE

Antoine DULIN, Conseiller économique, social et environnemental, membre de la section de la santé et des affaires sociales
Julie BOURGOINT, Attachée du groupe « organisations étudiantes et mouvements de jeunesse »

CNAF

Daniel LENOIR, Directeur
Stéphane DONNE, Responsable du pôle des statistiques des prestations légales
Arnaud ROZAN, Directeur de l'évaluation et de la stratégie

CNAMTS

Frédéric VAN ROEKEGHEM, Directeur général
Dominique BOULE, Direction déléguée à la gestion et à l'organisation des soins, adjointe du chef du département de la réglementation
Catherine CAILLIERE, Direction déléguée aux opérations sur revenus de remplacement (IJ)
Christiane DRAICCHIO, Direction déléguée aux opérations et coordination des dossiers IJ
Claude GISSOT, Directeur de la stratégie, des études et des statistiques
Isabelle IEM, Département MOA – production
Marie-Christine KETERS, Responsable du département information et prévention
Dominique LESSELLIER, adjointe à la responsable du département information et prévention
Christophe RUEL, Département MOA – production, outil de gestion des mutations en cours de développement
David XARDEL, Directeur de l'organisation, de l'optimisation et du marketing

CNAVTS

Pierre MAYEUR, Directeur
Catherine BAC, Direction des statistiques, de la prospective et de la recherche
Christine CAMBUS, Directrice juridique et de la réglementation nationale
Vincent POUBELLE, Directeur des statistiques, de la prospective et de la recherche

COE

Marie-Claire CARRERE-GEE, Présidente
Sarah ALLIX, Chargée de mission

COR

Raphaël HADAS-LEBEL, Président
Patrick AUBERT, Secrétaire général adjoint
Yves GUEGANO, Secrétaire général

CTIP

Jean-Paul LACAM, Délégué général
Bertrand BOIVIN-CHAMPEAUX, Directeur prévoyance et retraite supplémentaire
Isabelle PARIENTE-MERCIER, Directeur juridique
Evelyne GUILLET, directrice santé et modernisation des déclarations sociales
Rémi LESTRADE, juriste

DARES

Françoise BOUYGARD, Directrice
Bérangère MESQUI, Chef du département de la formation professionnelle et de l'insertion professionnelle des jeunes
Patrick POMMIER, Chef du département des relations professionnelles et du temps de travail
Philippe ZAMOURA, Sous-directeur du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

DGCS

Sabine FOURCADE, Directrice générale
Vincent BILLEREY, Chef du bureau des minima sociaux
Catherine LESTERPT, Adjointe de la sous-directrice de l'enfance et de la famille

DGEFP

Claire DESCREUX, Chef de service, adjointe à la déléguée générale
Luiza Maria de BARROS, Mission de l'insertion des jeunes
Marc Antoine LESTRADE, Chef du département des synthèses

DGT

Yves STRULLOU, Directeur général
Christine N'GUYEN, Chargée d'études

DJEPVA

Jean-Benoît DUJOL, Directeur et Délégué interministériel à la jeunesse
Catherine LAPOIX, Adjointe du directeur
Malika KACIMI

DREES

Franck VON LENNEP, Directeur
Denis RAYNAUD, Adjoint à la sous directrice de l'observation de la santé et de l'assurance maladie
Magda TOMASINI, Sous-directrice de l'observation de la solidarité
Catherine ZAIDMAN, Sous-directrice des synthèses, des études économiques et de l'évaluation

DSS

Thomas FATOME, Directeur
Brice LEPETIT, Chef du bureau des régimes professionnels de retraite et des institutions de protection sociale complémentaire
Julie POUGHEON, Adjointe du chef de bureau de la couverture maladie universelle et des prestations de santé
Guylaine CHAUVIN, Adjointe de la cheffe de la mission de la coordination et de la gestion du risque maladie

FFSA

Jérôme CORNU, Direction des études, des statistiques et des systèmes d'information
Alain ROUCHE, Direction santé

FNMF

Jean-Martin COHEN-SOLAL, Délégué général
Olivier BACHELLERY, Directeur adjoint
Camille BROUARD, Conseiller à la présidence

FONDS CMU

Vincent BEAUGRAND, Directeur
Raphaëlle VERNIOLLE, Directrice adjointe

HCF

Bertrand FRAGONARD, Président

INJEP

Olivier TOCHE, Directeur

Francine LABADIE, coordinatrice de la mission d'observation et d'évaluation

PÔLE EMPLOI

Stéphane DUCATEZ, Directeur des statistiques, des études et de l'évaluation,

Annie GAUVIN, Adjointe au directeur général adjoint de la stratégie, des opérations et des relations extérieures

Bénédicte MOLLANDIN, Responsable de la gestion de la liste et de l'indemnisation

RSI

Emmanuel GIGON, Directeur des études, des équilibres et des placements

Mélanie GLENAT, Responsable du département du pilotage de la production au sein de la direction de la production et du service aux assurés (champ assurance vieillesse et affiliation)

Julien LESREL, Responsable du département des statistiques, de l'analyse des risques, du décisionnel et des équilibres

Pascal PERROT, Médecin conseil national et directeur de la gestion des risques et de l'action sociale

SMEREP

Joffrey HOUDOUX, Président

Stéphane BOUCARD, ex-Président de la SMEREP et de l'UMGP (Union Mutualiste Générale de Prévoyance)

Annie COUTAREL, Directrice générale

Nicolas DION, ex-Président de la SMEREP et président de l'UMGP

Pierre FAIVRE, Vice-président

UNEDIC

Vincent DESTIVAL, Directeur

Jean-Paul BLOUARD

Isabelle GRANDGERARD

Lara MULLER

PERSONNALITES QUALIFIEES

Jacques BARTHELEMY, Avocat conseil en Droit social, ancien professeur associé à la faculté de Droit de Montpellier

Dominique LIBAULT, Directeur de l'Ecole nationale supérieure de sécurité sociale

ORGANISATIONS DE JEUNES

FORCE OUVRIERE

Patrick BRILLET, Assistant confédéral du secteur de la protection sociale
Etienne CASTILLO, Assistant confédéral du secteur des jeunes

FORUM FRANÇAIS DE LA JEUNESSE

Bertrand COLY, Secrétaire général du Mouvement Rural de Jeunesse Chrétienne
Janice MORICE, Coordinatrice
Anouch ZAROUKIAN, Trésorière de la LMDE

JEUNES ECOLOGISTES

Rosalie SALAÛN, Porte-parole nationale

JEUNES POPULAIRES

Jonas HADDAD, Président

MOUVEMENT DES JEUNES SOCIALISTES

Laura SLIMANI, Présidente
Lorenzo SALVADOR, Secrétaire national au projet et aux relations extérieures

MRJC

Pierrick MONNET, Vice président

UNEF

Julie MANDELBAUM, Secrétaire générale

UNSA

Dominique CORONA, Secrétaire national en charge des jeunes, de l'économie sociale et solidaire et des instances représentatives du personnel
Emilie TRIGO, Conseillère nationale au secteur Europe- international

LISTE DES EXPERTS AYANT PARTICIPE AUX GROUPES STATISTIQUES ET CAS TYPES

ACOSS

Anne-Laure ZENNOU

AGIRC ET ARRCO

Stanislas BOURBON, Responsable de projets statistiques
Frédérique NORTIER-RIBORDY, Responsable de projets statistiques

CEREQ

Olivier JOSEPH, Chargé d'études

CNAF

Stéphane DONNE, Responsable du pôle des statistiques des prestations légales, Direction des statistiques, des études et de la recherche
Pauline DOMINGO, Responsable du Pôle analyses et prévisions, Direction des statistiques, des études et de la recherche
Adélaïde FAVRAT, Chargée d'études statistiques, Direction des statistiques, des études et de la recherche
Muriel NICOLAS, Chargée d'études statistiques, Direction des statistiques, des études et de la recherche

CNAMTS

Dominique BOULE, Direction déléguée à la gestion et à l'organisation des soins, adjointe du chef du département de la réglementation
Christelle GASTALDI-MENAGER, Responsable adjointe du département d'étude sur les pathologies
Françoise MASSIEN, Consultante

CNAV

Catherine BAC, Responsable du pôle évaluation, Direction Statistiques, Prospective et Recherche

COE

Elisabeth DANZIN, Chargée de mission

COR

Patrick AUBERT, Secrétaire général adjoint

DARES

Mathilde GAINI, Chargée d'études
Ceren INAN, Chargé d'études
Bérangère MESQUI, Chef du département de la formation professionnelle et de l'insertion professionnelle des jeunes
Claude MINNI
Klara VINCENEUX, Chargée d'études

DGEFP

Marc-Antoine ESTRADE, Chef du département des synthèses

DGT

Sophie BARON, Chef du bureau de la politique et des acteurs de la prévention
Annie HO DINH, Chargée de mission

DJEPVA

Dominique MESTRE, Médecin de santé publique

DREES

Noémie JESS, Chargée d'études
Michèle LELIEVRE, Adjointe du chef de bureau de la lutte contre l'exclusion
Bertrand LHOMMEAU, Adjoint du chef de bureau de la jeunesse et de la famille
Catherine POLLACK, Chargée d'études
Gwenaël SOLARD, Chef du bureau des retraites

DSS

Pierrick BONNIEU-MILOT, Chargé d'études
Céline CAREL, Chef du bureau des études et de l'évaluation
Matthieu DARNER, Adjoint du chef de bureau 6C
Gil GAUDILLER, Chargé de mission

FONDS CMU

Stéphane RUNFOLA, Conseiller technique

HCF

Lucie GONZALEZ, Secrétaire générale
Céline MARC, Secrétaire générale adjointe

INJEP

Olivier TOCHE, Directeur
Yaëlle AMSELLEM – MAINGUY, Chargée de recherche
Joaquin TIMOTEO, Chargé d'études

INSEE

Sylvie LE MINEZ

IRDES

Aurélie PIERRE, chargée de recherche
Camille REGAERT, chargée de recherche

POLE EMPLOI

François AVENTUR

UNEDIC

Claire GOARANT, Chargée d'études
Didier GUTTON, Chargé de mission à la Direction des affaires juridiques

PRINCIPAUX SIGLES UTILISES

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACS	Aide pour l'acquisition d'une complémentaire santé
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AL	Allocation de logement
ALD	Affection de longue durée
ANI	Accord national interprofessionnel
APL	Aide personnalisée au logement
ARE	Aide au retour à l'emploi
ARRCO	Association des régimes de retraite complémentaire
ARS	Allocation de rentrée scolaire
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASF	Allocation de soutien familial
AT-MP	Accidents du travail - maladies professionnelles
AVPF	Assurance vieillesse des parents au foyer
BIT	Bureau international du travail
BMAF	Base mensuelle des allocations familiales
CAE	Conseil d'analyse économique
CAF	Caisses d'allocations familiales
CCMSA	Caisse centrale de mutualité sociale agricole
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CESE	Conseil économique social et environnemental
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CLCA	Complément de libre choix d'activité
CMG	Complément de libre choix du mode de garde
CMU	Couverture maladie universelle

CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAMTS	Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
COE	Conseil d'orientation pour l'emploi
COLCA	Complément optionnel de libre choix d'activité
COR	Conseil d'orientation des retraites
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CREST	Centre de recherche en économie et statistique
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CTIP	Centre technique des institutions de prévoyance
CUI	Contrat unique d'insertion
DADS	Déclaration annuelle des données sociales
DARES	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGT	Direction générale du travail
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DREES	Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques
DSS	Direction de la sécurité sociale
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
FFSA	Fédération française des sociétés d'assurances
FNMF	Fédération nationale de la mutualité française
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GJ	Garantie jeunes
GUL	Garantie universelle de loyer
HCAAM	Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie
HCF	Haut Conseil de la famille
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IJ	Indemnités journalières

INJEP	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IP	Institution de prévoyance
IRDES	Institut de recherche et documentation en économie de la santé
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
LFSS	Loi de financement de la Sécurité sociale
MDA	Majoration de durée d'assurance
MECSS	Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale
MRJC	Mouvement rural de jeunesse chrétienne
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLFSS	Projet de loi de financement de la Sécurité sociale
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
PPE	Prime pour l'emploi
RAFP	Retraite additionnelle de la fonction publique
RCA	Revenu contractualisé d'autonomie
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
RSI	Régime social des indépendants
SJR	Salaire journalier de référence
SMEREP	Société mutualiste des étudiants de la région parisienne
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UNEF	Union nationale des étudiants de France
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales