

Document
mis en distribution
le 11 décembre 2000

N° 2784

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2000

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES
ET SOCIALES⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE LOI de M. Alain Bocquet (n° 2737) *tendant à
créer une **allocation d'autonomie** pour les **jeunes** de 16 à 25 ans,*

PAR M. Patrick malavieille,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Jeunes.

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales est composée de :

M. Jean Le Garrec, président ; M. Jean-Michel Dubernard, M. Jean-Paul Durieux, M. Maxime Gremetz, M. Édouard Landrain, vice-présidents ; M. André Aschieri, Mme Odette Grzegorzulka, M. Denis Jacquat, M. Patrice Martin-Lalande, secrétaires ; M. Bernard Accoyer, Mme Sylvie Andrieux-Bacquet, M. Gautier Audinot, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, M. Jean-Paul Bacquet, M. Jean-Pierre Baeumler, M. Pierre-Christophe Baguet, M. Jean Bardet, M. Jean-Claude Bateux, M. Jean-Claude Beauchaud, Mme Huguette Bello, Mme Yvette Benayoun-Nakache, M. Serge Blisko, M. Patrick Bloche, Mme Marie-Thérèse Boisseau, M. Jean-Claude Boulard, M. Bruno Bourg-Broc, Mme Danielle Bousquet, Mme Christine Boutin, M. Jean-Paul Bret, M. Victor Brial, M. Yves Bur, M. Alain Calmat, M. Pierre Carassus, M. Pierre Cardo, Mme Odette Casanova, M. Laurent Cathala, M. Jean-Charles Cavailé, M. Bernard Charles, M. Michel Charzat, M. Jean-Marc Chavanne, M. Jean-Pierre Chevènement, M. Jean-François Chossy, Mme Marie-Françoise Clergeau, M. Georges Colombier, M. René Couanau, Mme Martine David, M. Bernard Davoine, M. Bernard Deflesselles, M. Lucien Degauchy, M. Marcel Dehoux, M. Jean Delobel, M. Jean-Jacques Denis, M. Dominique Dord, Mme Brigitte Douay, M. Guy Drut, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Yves Durand, M. René Dutin, M. Christian Estrosi, M. Michel Etiévant, M. Claude Evin, M. Jean Falala, M. Jean-Pierre Foucher, M. Michel Françaix, Mme Jacqueline Fraysse, M. Germain Gengenwin, Mme Catherine Génisson, M. Jean-Marie Geveaux, M. Jean-Pierre Giran, M. Michel Giraud, M. Gaétan Gorce, M. François Goulard, M. Gérard Grignon, M. Jean-Claude Guibal, Mme Paulette Guinchard-Kunstler, M. Francis Hammel, M. Pierre Hellier, M. Michel Herbillon, M. Guy Hermier, Mme Françoise Imbert, Mme Muguette Jacquaint, M. Serge Janquin, M. Jacky Jaulneau, M. Patrick Jeanne, M. Armand Jung, M. Bertrand Kern, M. Christian Kert, M. Jacques Kossowski, Mme Conchita Lacuey, M. Jacques Lafleur, M. Robert Lamy, M. Pierre Lasbordes, M. André Lebrun, M. Michel Lefait, M. Maurice Leroy, M. Patrick Leroy, M. Michel Liebgott, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Gérard Lindeperg, M. Lionnel Luca, M. Patrick Malavieille, M. Alfred Marie-Jeanne, Mme Jacqueline Mathieu-Obadia, M. Didier Mathus, M. Jean-François Mattei, M. Pierre Menjucq, Mme Hélène Mignon, M. Pierre Morange, M. Hervé Morin, M. Renaud Muselier, M. Philippe Nauche, M. Henri Nayrou, M. Alain Néri, M. Yves Nicolin, M. Bernard Outin, M. Dominique Paillé, M. Michel Pajon, M. Jean-Pierre Pernot, M. Bernard Perrut, M. Pierre Petit, Mme Catherine Picard, M. Jean Pontier, M. Jean-Luc Prével, M. Alfred Recours, M. Gilles de Robien, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Marcel Rogemont, M. Yves Rome, M. Joseph Rossignol, M. Jean Rouger, M. Rudy Salles, M. André Schneider, M. Bernard Schreiner, M. Michel Tamaya, M. Pascal Terrasse, M. Gérard Terrier, Mme Marisol Touraine, M. Anicet Turinay, M. Jean Ueberschlag, M. Jean Valleix, M. Alain Veyret, M. Philippe de Villiers, M. Philippe Vuilque, Mme Marie-Jo Zimmermann.

<i>TM \o "1-6" \t "Titre 7;6;Titre 8;7;Titre 9;7;Titre 10;8;Titre 11;8;Titre 12;9;Titre 13;9;Titre 2bis;2;Titre14;8" Introduction</i>	5
<i>I.- le difficile accÈs des jeunes À l'autonomie</i>	7
<i>A. l'autonomie niÉE de jeunes confrontÉS au risque d'exclusion</i>	7
<i>1. Le handicap spécifique des jeunes non diplômés</i>	7
<i>2. Des jeunes en rupture privés de tout filet social</i>	8
<i>b. l'autonomie contrariée des jeunes en phase d'intÉgration</i>	8
<i>1. L'entrée des jeunes dans la vie active demeure marquée par la précarité</i>	9
<i>2. La logique des dispositifs existants ne répond pas au besoin d'autonomie</i>	10
<i>3. Le plan social étudiant ne constitue qu'une première étape</i>	14
<i>ii. – garantir une véritable autonomie aux jeunes adultes</i>	19
<i>a. un double objectif</i>	19
<i>1. Définir un droit nouveau</i>	19
2. Accompagner les projets	20
<i>b. Le dispositif de la proposition de loi</i>	20

1. Une obligation à terme : créer une allocation
d'autonomie²⁰

2. La nécessité immédiate : mettre en œuvre la concertation et
l'expérimentation 21

TRAVAUX DE LA COMMISSION 23

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE 23

II.- EXAMEN DES ARTICLES 27

Article premier : Création d'une allocation d'autonomie 27

Article 2 : Compensation des dépenses 27

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION 29

Introduction

Qu'est-ce que l'autonomie ? Les jeunes accèdent à l'indépendance matérielle à des rythmes très variables selon les pays d'Europe. Très lent dans les pays méditerranéens, l'accès à l'indépendance des jeunes est beaucoup plus rapide dans les pays anglo-saxons et nordiques. Tout en occupant une position intermédiaire, la France accuse un profil assez typé, mis en lumière par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, par rapport à d'autres pays européens.

Dans notre pays, les jeunes sont relativement précoces pour occuper un logement différent de celui de leurs parents et vivre en couple, mais ils le sont beaucoup moins pour avoir un travail stable et des revenus autonomes. C'est dire si la question de l'accès à l'emploi se pose de manière spécifique pour les jeunes de 16 à 25 ans. C'est essentiellement la solidarité familiale complétée par des aides publiques qui permet aux jeunes de s'émanciper partiellement avant d'être totalement maîtres de leurs ressources.

Au surplus, depuis le début des années 1990, la pauvreté des jeunes a augmenté plus vite que celle de la population moyenne, à tel point que les jeunes sont plus fréquemment pauvres que dans les années 1970 et que les inégalités entre générations deviennent un des facteurs de clivage principaux de la société française. Cet ensemble de discriminations, souligné par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, est porteur de deux conséquences également inacceptables pour la société française : non seulement elles conduisent à renforcer les phénomènes d'exclusion et à sacrifier une génération sur l'autel de la précarité de l'emploi, mais encore elles menacent le maintien de la cohésion sociale.

Or le passage à l'âge adulte est un moment de fragilité puisque l'on change d'état dans les domaines fondamentaux de la vie : résidentiel, économique, affectif. Cette traversée comporte évidemment des risques qui affectent plus particulièrement certaines catégories de jeunes.

En outre, la période de formation et de transition, qui s'est considérablement allongée, place les jeunes dans une situation de dépendance de plus en plus

inconfortable. D'autant plus que la formation s'apparente le plus souvent à un processus complexe constitué d'allers et de retours entre des périodes d'activité professionnelle.

C'est afin d'y remédier, d'améliorer les conditions de vie des jeunes et d'engager une démarche en faveur de leur autonomie que le groupe communiste a déposé le 21 novembre 2000 sur le bureau de l'Assemblée nationale la présente proposition de loi. Il convient d'ailleurs de relever que l'engagement en faveur de l'autonomie des jeunes de 16 à 25 ans est celui de l'ensemble de la majorité plurielle : il figure parmi les objectifs contenus dans la déclaration commune adoptée lors du sommet de la gauche plurielle le 7 novembre 2000.

I.- le difficile accÈs des jeunes À l'autonomie

Si les problèmes d'autonomie frappent bien évidemment les jeunes non diplômés, victimes en tout premier lieu des phénomènes d'exclusion, force est de constater que les jeunes en phase d'intégration rencontrent également des difficultés pour parvenir à l'indépendance financière, résidentielle et professionnelle.

A. l'autonomie niÉE de jeunes confrontÉS au risque d'exclusion

1. Le handicap spécifique des jeunes non diplômés

L'accès à l'indépendance constitue en France une épreuve particulièrement difficile pour les jeunes qui sortent du système éducatif sans diplôme.

Selon une étude réalisée pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, sur 146 000 jeunes ayant quitté le système éducatif en 1992 sans qualification - soit 27 % des jeunes sortis du système éducatif, moins de la moitié est parvenue à une situation d'autonomie (travail stable ou logement indépendant) cinq ans plus tard. En revanche, 21 % d'entre eux sont des dépendants, c'est-à-dire exclus du marché du travail et dépendant de leurs parents pour leur logement comme pour leur subsistance. Or ces jeunes qui sont pour les deux tiers des garçons, proviennent majoritairement de familles nombreuses, souvent issues de l'immigration et de milieu ouvrier non qualifié.

Il faut souligner, en outre, que la baisse récente du chômage ne profite bien évidemment pas de manière identique à l'ensemble des jeunes. Elle bénéficie en réalité aux seuls titulaires d'un diplôme au moins égal au baccalauréat. Ainsi 11 % des 15-29 ans titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur sont en 1999 au chômage contre 35 % des jeunes actifs sans qualification.

Lorsque le soutien familial ne peut pas ou ne peut plus jouer son rôle et subvenir à leurs besoins, ces jeunes se trouvent fatalement confrontés au risque de l'exclusion.

2. Des jeunes en rupture privés de tout filet social

Il ressort de l'enquête emploi de l'INSEE qu'en 1999, 80 000 jeunes âgés de 15 à 29 ans se trouvent dans une situation d'isolement et d'absence de ressources.

L'Observatoire national de la pauvreté relève que « les jeunes peu nombreux parmi les bénéficiaires des minima sociaux ne vont pas spontanément rencontrer les CCAS, les services d'action sociale départementale ou les CAF. De ce fait ils sont peu nombreux à avoir bénéficié du fonds d'urgence sociale et ils sont absents des commissions d'action sociale d'urgence. Celles-ci les orientent systématiquement vers les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation mais une partie d'entre eux ne font pas cette démarche. »

Le cloisonnement de nos dispositifs ne permet pas de venir en aide à ces jeunes qui sont actuellement en dehors du système. Ainsi que le souligne l'Observatoire national de la pauvreté, « les dispositifs montés dans le champ de l'action sociale pour le logement sont accessibles aux « précaires les plus stables » ; les missions locales tentent de définir un projet, or une partie des jeunes n'en sont pas à ce stade ; les CHRS sont débordés par l'afflux de demandes ; les dispositifs d'accueil « à bas seuils d'exigence » ne peuvent offrir plus qu'un accueil temporaire. »

Ce phénomène, inadmissible dans une société qui a su retrouver le chemin de la croissance, conduit le Commissariat général du Plan à proposer la mise en place d'une mesure radicale consistant en un filet de sécurité accompagné d'un accompagnement social. Un droit résiduel à une « allocation jeune isolé » serait ainsi ouvert aux jeunes isolés et ne bénéficiant d'aucune autre prise en charge.

b. l'autonomie contrariée des jeunes en phase d'intégration

Malgré l'amélioration de la situation de l'emploi, qui profite aux jeunes, particulièrement depuis l'été 1999, le taux de chômage des 15-24 ans demeure indéniablement trop élevé. Il affecte 17 % des jeunes actifs, ce qui représente près du double du taux de chômage adulte et culmine à près de 40 % chez les jeunes actifs de 20 ans. De plus, les jeunes, compte tenu du type d'emplois qu'ils sont bien souvent amenés à occuper, sont plus sensibles aux variations conjoncturelles du chômage que leurs aînés.

1. L'entrée des jeunes dans la vie active demeure marquée par la précarité

L'emploi des jeunes est placé sous le signe d'une aggravation de la précarité : en effet si en janvier 1999, 30 % des 15-29 ans en activité occupaient un emploi à durée limitée (contrat à durée déterminée, intérim, apprentissage et emploi aidé), ils sont près d'un sur deux (48,9 %) dans ce cas en mars 2000.

A titre de comparaison, ce type d'emploi occupe à cette dernière date 7,6 % des salariés adultes. Quant au travail à temps partiel qui a fortement progressé au cours des années 1990, il concerne *près de 20 % des jeunes en 1999 et il est plus souvent*

subi que parmi la popula

tion active adulte. Enfin, la baisse du chômage des moins de
--

25 ans s'est fortement appuyée sur le redémarrage de l'emploi intérimaire à partir de l'automne 1999. Les jeunes sont les cobayes des nouvelles conditions d'emploi et de travail, et n'ont pas la possibilité de les refuser.

Statuts d'emploi selon l'âge en janvier 1990 et janvier 1999 en % 15 - 29 ans	30 ans ou plus			1999	1990	1999	1990	
	Hommes	Femmes	Ensemble	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Ensemble
	Privé (y compris entreprises publiques)	86,2	75,9	81,6	81,2	81,5	67,4	75,2
74,6	Public (États, collectivités locales)	13,8	24,1	18,4	18,8	18,5	32,6	24,8
25,4	Salariés		95,1	97,7	96,3	93,8	82,8	89,5
85,8	81,3		dont :					
			Contrats à durée indéterminée	64,9	68,3	66,573,2	78,2	82,8
80,2	78,4		Contrats à durée déterminée					
				et emplois aidés	14,7	22,3	18,1	13,9

3,2	6,0	4,5	2,3		Intérim	7,3	3,4	5,5
2,6	1,4	0,7	1,1	0,6		Apprentis	8,2	3,7
6,2	4,1	0,0	0,0	0,0	0,0		Non salariés	4,9
2,3	3,7	6,2	17,2	10,5	14,2	18,7		Temps plein
89,8	69,2	80,5						

86,695,568,183,388,5 Temps partiel 10,230,819,5 13,44,531,916,7
11,5 dont temps partiel subi 5,317,910,96,6

	2,0	9,6	5,42,7
	Emploi total (en milliers)	2 458	1 9944 452
5 438	10 155	8 205	18 360 16 500

Source : Insee, enquêtes Emploi.

Cette précarisation de l'emploi conduit à ce que les jeunes qui occupent des emplois de trop courte durée, entrecoupés de périodes de chômage récurrent ne soient pas indemnisés par l'assurance

Dispositifs du secteur marchand 543 000	843 000	55	
Contrat d'apprentissage	211 000	352 000	100
Contrat de qualification, d'adaptation et d'orientation	180 000	192 000	100
Abattement temps partiel	90 000	193 000	41Exonération premier salarié 21 00027 00024
	Contrat initiative-emploi (CIE)	41 000	79 00021
	Dispositifs du secteur non marchand	206 000	159 000
35		Contrat emplois-jeunes	80 000
80 000	80	Contrat emploi-solidarité (CES)	108 000
61 000	24	Contrat emploi-consolidé (CEC)	11 000
11 000	11Contrat emploi-ville (CEV)7 000	7 000	100

Stages
210 000

42 000

50Stages jeunes financés par l'Etat38 0007 000100**Stages jeunes financés par les régions155 00030 000100**Stages d'accès à

l'emploi (SAE)12 0003 00037Stages d'insertion et de formation en
 entreprise (SIFE)5 0002 0003

Ensemble

959 000

	1 044 000	50			Sour ce : minis tère de l'Em ploi et de la Solid arité, Dare s.
--	-----------------	----	--	--	---

b) Le
programme
TRACE

Le
programme
TRACE
(trajectoires
d'accès à
l'emploi des
jeunes) créé
en 1998 par
la loi
relative à la
prévention
et à la lutte
contre les
exclusions
qui vise à
organiser un
parcours
individualisé
d'insertion
professionne
lle sur une
période de
18 mois
pour les
jeunes sortis
du système
scolaire sans

jeunes les
plus en
difficulté
dans la voie
de la
conquête de
leur
autonomie.

A la fin
de 1999, plus
de 42 000
jeunes âgés
en moyenne
de 21 ans
étaient
entrés dans
le dispositif
Trace.

Si l'on
considère
l'évolution
de la
situation
professionne
lle des
jeunes
concernés
au cours du
programme,
les résultats
sont
encouragean
ts : en
décembre
1999, plus
de la moitié
des jeunes
bénéficiaires
du
programme
étaient en
emploi ou
en
formation.
L'appréciati
on portée
par les

jeunes
eux-mêmes
est positive,
notamment
en ce qui
concerne
l'individuali-
sation de la
relation
entre jeunes
et référents
au sein des
missions
locales ou
des PAIO et
la
réouverture
d'un droit à
la formation.
Les jeunes
accueillis
dans ce
programme
perçoivent
une
rémunératio-
n s'ils
effectuent
un stage de
formation ou
exercent une
activité
salariée. Des
actions
d'insertion
sociale ou
des aides
ponctuelles
peuvent
néanmoins
être mises
en œuvre,
avec en
particulier le
concours des
fonds
département

aux d'aide
au jeune
(FAJ)
financés à
parité par
l'Etat et les
conseils
généraux
qui délivrent
des aides
d'urgence
en cas de
difficultés
matérielles
particulières
. A la suite
de leur
entrée dans
le dispositif,
près de deux
jeunes sur
trois ont
sollicité une
aide, pour
l'essentiel
d'ordre
financier.
Viennent
ensuite les
demandes
d'aide en
matière de
santé et de
logement. Il
est tout à
fait
regrettable à
cet égard
que les
crédits
prévus au
titre de la
contribution
de l'Etat au
programme
Trace aient
fait l'objet

d'un
redéploiement
budgétaire
en cours
d'année.
D'une
manière plus
générale,
outre
l'octroi d'un
secours
financier
d'urgence,
le FAJ a
pour mission
d'attribuer
une aide
financière
liée à un
projet
d'insertion
et de
proposer un
accompagnement
social
adapté. Il
apparaît
cependant
que
l'utilisation
des fonds
varie
sensiblement
d'un
département
à l'autre et
qu'ils ne
sont pas
toujours
suffisamment
mobilisés,
alors qu'il
s'agit d'une
dépense
obligatoire
pour les

conseils
généraux.
Selon
l'Observatoi
re national
de la
pauvreté,
pour un
nombre de
demandes de
l'ordre de
170 000 en
1999, 115
000 jeunes
ont obtenu
une aide du
FAJ en 1999
pour la
première
fois, un tiers
d'entre eux
ayant
bénéficié du
renouvellem
ent de cette
aide en
cours
d'année. Au
moment de
la demande,
un jeune sur
deux ne
disposait
d'aucune
ressource. Si
43 % des
bénéficiaires
vivaient
encore chez
leurs
parents, 13
% n'avaient
pas de
logement
stable. En
situation de
grande

précarité,
ces jeunes
sortis du
système
scolaire
depuis plus
longtemps
que les
autres,
faiblement
qualifiés et
rarement
inscrits à
l'ANPE,
sollicitent le
FAJ pour
survivre.

c) Les
emplois –
jeunes
Le
programme
des
emplois-jeu
nes adopté
par le
Parlement
avec le
soutien de la
majorité
plurielle en
1997
constitue
incontestabl
ement un
volet positif
de l'aide à
l'emploi des
jeunes de
moins de 26
ans. A la fin
août 2000,
254 500
emplois
avaient été
créés et
donné lieu à

263 800
embauches.
Les
nouveaux
services
créés, qui
s'inscrivent
le plus
souvent dans
une
perspective
de solidarité
et de
citoyenneté,
permettent à
des jeunes -
pour les
deux tiers à
la recherche
d'un emploi
avant leur
recrutement,
d'accéder
pour une
période
durable à
l'indépenda
nce que
procure un
vrai salaire
et de se
projeter
dans une
démarche de
professionna
lisation.

Sur
le plan
macro-écon
omique, au
vu de
l'évolution
du chômage,
les
emplois-jeu
nes
démontrent,

s'il en était encore besoin, les vertus de l'emploi public ou des emplois financés sur fonds publics. Il est donc souhaitable d'atteindre l'objectif de 350 000 emplois-jeunes dans le secteur public.

<p>C'est pour cet ensemble de raisons que la question de la pérennisation des emplois créés se pose aujourd'hui avec acuité. De même que le maintien à leur poste des jeunes embauchés. D'autant que dans les domaines couverts par le monde associatif, tel que le domaine sportif, la solvabilisation des services concernés</p>	<p>Taux d'activité <i>(en %)</i></p>	<p><i>Taux de scolarité</i> (en %) (b)</p>	<p>Taux d'insertion active on sco laire (en %) (c)</p>	<p>Ensemble e (en %) (a) +(b) +(c)</p>				<p>Total (a)</p>	<p>Dont taux d'emploi oi part de chômage</p>
--	--	--	---	---	--	--	--	----------------------	--

étudiant ne
constitue
qu'une
première
étape

a) La
pauvreté
étudiante :
une réalité
La majorité
des quelque
2 100 000
étudiants
sont
caractérisés
par une
dépendance
forte et
durable par
rapport à
leur famille.
Selon le
rapport de
M. Dauriac
publié au
début de
l'année
2000,
l'accès
croissant à
l'université
de jeunes
issus de
milieux
défavorisés
conduit à
estimer « à
près de 100
000 le
nombre
potentiel
d'étudiants
qui vivent
en dessous
du seuil de
pauvreté. »
Ce chiffre

est déduit du
nombre
d'étudiants
titulaires
d'une bourse
de 5ème
échelon –
170 000 –
dont les
parents
gagnent
ensemble
moins de 6
000 francs
par mois et
dont la
bourse
annuelle est
de 20 682
francs.

Il est
incontestabl
e qu'un tel
niveau de
revenus des
parents leur
interdit
d'aider
matériellem
ent leur
enfant
étudiant ; or
le montant
des bourses
n'assure aux
étudiants
qu'un
revenu bien
inférieur au
seuil de
pauvreté.
Selon
l'Observatoi
re de la vie
étudiante,
4,7 % des
étudiants,

affrontés à une grave insuffisance de ressources ont sollicité en 1997 une aide sociale exceptionnelle. Pour près de la moitié d'entre eux, les parents ont un revenu mensuel inférieur à 10 000 francs. Il s'agit principalement d'étudiants âgés entre 23 et 25 ans, qui ont pris du retard dans leurs études. La proportion d'étudiants en situation de pauvreté chronique est estimée à 1,5 % des étudiants, soit 23 000 personnes, par l'Observatoire de la vie étudiante, qui nuance ce taux en apparence

peu élevé en
précisant
que « si les
étudiants
sont
rarement
très pauvres,
c'est parce
que les très
pauvres
deviennent
rarement
étudiants »,
ce qui
renvoie au
débat plus
général
concernant
les moyens
d'assurer un
accès plus
démocratiqu
e à
l'enseignem
ent
supérieur.
De plus,
l'exercice
d'une
activité
rémunérée
par les
étudiants
influence le
choix du
type
d'études. Le
rapport
Grignon
note à cet
égard que
les étudiants
contraints de
travailler par
manque de
ressources
(et qui ne

font pas obligatoirement partie des 23 000 identifiés comme pauvres) sont pratiquement exclus des filières d'études les plus prestigieuses incompatibles avec l'exercice d'un travail rémunéré. Selon l'Observatoire de la vie étudiante, les étudiants « assujettis à un travail rétribué susceptible de compromettre leurs études » représenteraient 6,8 % de l'effectif étudiant, soit 110 000 étudiants. Outre la population étudiante recensée comme pauvre, un certain nombre d'étudiants

se trouvent dans une situation précaire, qui les contraint à exercer un travail sans rapport avec l'objet de leurs études et accroît les risques d'échec ou d'abandon.

b) Les aides nouvelles : un effort à amplifier

Les bourses, qui sont des prestations versées sous conditions de ressources, constituent un moyen de rééquilibrer un dispositif d'aides qui, par le jeu des aides fiscales et des aides au logement, est largement antiredistributif.

M. Bernard Cieutat, conseiller maître à la Cour des comptes, a mis en

lumière,
dans un
rapport de
décembre
1996, les
effets
pervers des
mécanismes
d'aide aux
étudiants en
montrant
que «
l'étudiant
issu d'une
famille
déclarant
plus d'un
million de
francs de
revenus
salariaux est
davantage
aidé que
celui d'une
famille
touchant le
SMIC, et
près de deux
fois plus que
celui d'une
famille
déclarant un
salaire net
de 140 000
francs. Cette
inégalité
augmente
avec la taille
de la famille
: ainsi, pour
une famille
de trois
enfants dont
un étudiant,
percevant un
salaire net
de plus de

800 000
francs,
l'aide
dépasse 47
000 francs,
alors qu'elle
n'atteint pas
13 000
francs pour
un salaire
net de 140
000 francs. »
Les familles
aux revenus
moyens sont
celles qui
sont le
moins
aidées.
Les mesures
prises dans
le cadre du
plan social
étudiant
décidé en
1998 ont
pour objectif
principal
d'accroître
le
pourcentage
d'étudiants
aidés tout en
privilégiant
les plus
défavorisés
d'entre eux.
Le plan
social
étudiant
s'est en effet
traduit par
un
relèvement
substantiel
du plafond
de

ressources
ouvrant
droit à
bourse et par
une
revalorisatio
n de leur
taux. Une
bourse de
cycle,
allouée sur
critères
sociaux pour
une durée
égale à celle
du cycle
d'études et
pouvant être
maintenue
pour une
année en cas
d'échec a
également
été instituée.
De fait, le
nombre
d'étudiants
bénéficiaires
de bourses a
progressé,
passant de
24 %
d'étudiants
aidés en
1998, à 29
% en 2000
et 30 %
prévus en
2001. Le
nombre de
titulaires de
bourses sur
critères
sociaux est
passé de 351
920
étudiants

pour l'année
1997-1998 à
430 465
pour l'année
1999-2000.

Il n'en
demeure pas
moins que
ce dispositif
pourrait être
amélioré,
dans le sens
d'une plus
grande
autonomie
personnelle
des
étudiants.

En effet
l'allocation
d'études
présentée à
la fois
comme un
moyen de
répondre à
des
situations de
précarité
survenant en
cours
d'année,
mais aussi
comme un
moyen de
faire face «
à toute
réalité se
traduisant
par une
situation
d'autonomie
» a connu
une mise en
œuvre difficile
qui s'est

1,9	44,8	2,4	100,	Femmes	5 830	43,9	34,2	3,9
0,0	87,6	1,3	0	de 15 à	1 914	5,3	3,4	2,6
	41,8	3,0	100,	29 ans	1 820	44,8	31,8	6,0
4,6			0	15-19	2 096			
1,2	6,5	3,0	100,	ans		78,2	64,4	3,39,7
			0	20-24				1,9
				ans				13,0
			1	25-29				13,8-
			00,0	ans				-

-

-48,0

93,3

47,8

6,78,1

1,4

7,4

15,1100,0

100,0

100,0

100,0 **Ensemble des 15-29 ans**

15-19 ans

20-24 ans

25-29 ans

11 733

3 908

3 639

4 186

48,4

8,3

50,0

84,437,9

6,1

34,1

70,94,7

5,0

6,2

3,2

9,5

2,2

13,3

12,9

1,0

0,0

2,3

0,6

46,3

90,4

44,8

6,6

5,3

1,3

5,2

9,0

100,0

100,0

100,0

100,0

ii.– garantir une véritable autonomie aux jeunes adultes

Il ressort de l'analyse précédente que l'ensemble des dispositifs existants en France, caractérisés par leur cloisonnement, ne parviennent pas à apporter une réponse globale à la question de l'autonomie. Il est donc temps pour le législateur de prendre en compte, d'une part, l'évolution des modes de vie et, d'autre part, la relation à la formation et les conditions d'accès à l'emploi, qui affectent la société en profondeur. Il s'agit de proposer une nouvelle approche qui garantisse aux jeunes un statut d'autonomie tout en encourageant ceux d'entre eux qui s'inscrivent dans une démarche de projet. Tels sont les objectifs de la proposition de loi présentée par M. Alain Bocquet.

a. un double objectif

1. Définir un droit nouveau

La proposition de loi garantit un droit, un droit de tirage individuel et universel à la formation, qu'il s'agisse de la formation initiale ou de la formation professionnelle, quel que soit le statut du jeune – étudiant, salarié, à la recherche d'un emploi, au lieu de répartir une offre dans le cadre d'une enveloppe limitative. Pour réparer les inégalités de la vie, ce droit pourrait être inversement proportionnel au niveau de sortie du système scolaire afin de donner une deuxième chance à ceux des jeunes qui l'ont quitté précocement. Ce droit pourrait également être utilisé comme un accompagnement à la mobilité professionnelle.

L'allocation que la proposition de loi vise à créer remédie à l'absence de dispositif lié à la personne : la déconnexion entre l'âge de fin des prestations familiales (20 ans) et celui du droit au revenu minimum d'insertion (25 ans, sauf cas de charges de famille) contribue à rendre dans notre pays très difficile, et souvent destructeur, le passage qui dans d'autres pays se fait directement d'une situation d'enfant à charge à celle d'adulte autonome. Loin de favoriser la rupture entre les jeunes et leur famille, cette allocation peut au contraire modifier la relation familiale dans le sens d'un plus grand respect mutuel. Première étape vers un revenu social garanti, elle correspond au besoin d'un statut social fondé sur la solidarité et non sur l'assistanat.

2. Accompagner les projets

L'ouverture de droits entraînant des obligations, il ne saurait s'agir d'attribuer une aide uniforme à l'ensemble des 16-25 ans, mais de donner à

chaque jeune les moyens de se construire une identité individuelle et sociale par l'accès la formation en contrepartie d'un projet personnel. C'est pour cette raison que la proposition de loi souhaite encourager les jeunes qui s'inscrivent dans une démarche de projet, elle-même bénéfique à l'autonomie personnelle. Le dispositif « Défi jeunes », qui favorise l'émergence et la réalisation de projets par les 15-25 ans en leur apportant une aide financière assortie d'un accompagnement technique et pédagogique, connaît ainsi un succès croissant d'année en année.

Au surplus, l'expérience prouve que la société trouve grand profit à soutenir la capacité d'initiative des jeunes. Le programme des emplois-jeunes montre à cet égard combien ceux engagés dans ce dispositif ont su donner un sens à leur activité en contribuant eux-mêmes à la définition de nouveaux métiers répondant à de véritables besoins sociaux.

b. Le dispositif de la proposition de loi

1. Une obligation à terme : créer une allocation d'autonomie

La proposition vise à créer une allocation d'autonomie attribuée à tous les jeunes de 16 à 25 ans sur la base d'un projet personnel de formation et d'accès à l'emploi.

L'allocation est accordée dans le département du domicile de l'intéressé(e) par une commission, présidée par le préfet, comprenant des représentants du conseil départemental de la jeunesse et des personnalités qualifiées en vue d'assurer le maximum de concertation.

L'allocation peut être totale ou partielle, en fonction des ressources. Elle peut être versée en plusieurs fractions ou mensuellement à partir de l'agrément du projet.

Tel qu'il se présente, le dispositif renvoie à un

*décret
le
soin
de
préciser
les
conditions
d'application
de
la
loi,
et
notamment
la
procédure
d'examen
des
projets,
les
conditions
de
ressources,
le
montant
et
la
durée
de
versement
de
l'allocation.
Il
reste
en
effet
à*

déterminer
un
certain
nombre
d'éléments
qui
sont
en
réalité
essentiels
pour
la
mise
en
œuvre
de
ce
droit
nouveau.

De ce fait, la proposition de loi pose un principe qui se transformera en obligation au terme d'une réflexion permettant d'appréhender la question de l'autonomie des jeunes dans sa globalité. Cette proposition de loi a pour effet de porter dès à présent le débat relatif à l'autonomie sur la place publique et d'engager ainsi l'ouverture d'un grand chantier.

2. La nécessité immédiate : mettre en œuvre la concertation et l'expérimentation

La grande diversité des situations des jeunes et des dispositifs d'aide existants conduit à privilégier dans un premier temps, dans un souci d'efficacité, un travail préalable d'étude et de consultation.

L'analyse sommaire de la question de l'autonomie des jeunes met en lumière la complexité des enjeux, la variété des politiques publiques concernées, notamment dans les domaines de l'éducation et de la formation, de l'emploi, de la famille, de la fiscalité, de la solidarité, du logement... et la multiplicité des acteurs impliqués (Etat, administrations déconcentrées, collectivités territoriales, partenaires sociaux, associations, ...etc.). Il est donc indispensable de se donner les moyens de la réflexion, de la concertation et de l'expérimentation afin de mieux définir l'équilibre et les contours de l'allocation envisagée. Il est également nécessaire d'évaluer les dispositifs qui procurent, à l'heure actuelle, certaines ressources propres aux jeunes adultes.

C'est pourquoi le rapporteur propose à la commission de substituer au dispositif initial de la proposition de loi la mise en place d'une commission nationale pour l'autonomie des jeunes.

Chargée de cette mission de réflexion au sens large, cette commission devra s'appuyer notamment sur le rapport sur l'ensemble des aides auxquelles ouvre droit la charge de jeunes adultes ainsi que sur celles qui leur sont directement versées, qui doit être remis avant la fin de l'année au Parlement.

Ce rapport avait été demandé par un amendement inséré dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 (rapport annexé à l'article premier). Elle pourra prendre également en compte les travaux en cours du commissariat général du plan sur « les jeunes et les politiques publiques ». Placée auprès du Premier ministre, elle aura, en outre, vocation, de par sa

composition qui fait une large part au mouvement social et associatif, et son mode de fonctionnement, à procéder à toutes les consultations nécessaires.

Sont particulièrement attendus la contribution et le témoignage des jeunes représentés en son sein, ainsi que la participation du Conseil national et des conseils départementaux de la jeunesse.

Ces conseils mis en place respectivement au niveau national et dans chaque département par la ministre de la jeunesse et des sports, par voie réglementaire en janvier 1998, constituent de réels espaces de démocratie participative. Le Conseil national de la jeunesse, présidé par la ministre de la jeunesse et des sports et composé d'une centaine de jeunes âgés de 16 à 25 ans, a en effet pour mission de formuler des avis sur toutes les questions relatives à la jeunesse. Il en va de même pour les conseils départementaux, placés sous l'autorité du préfet et compétents à l'échelon départemental. Outre une reconnaissance du législateur bien méritée, ces conseils ont donc une place naturelle dans le dispositif de la proposition de loi. Ils seront en particulier consultés dans les départements dans lesquels sera expérimentée **l'allocation d'autonomie** avant sa généralisation.

Le rapport remis par la commission nationale pour l'autonomie des jeunes permettra d'éclairer le Parlement **qui devra être saisi** à nouveau de la création de l'allocation d'autonomie.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, sur le rapport de M. Patrick Malavieille, la proposition de loi au cours de sa séance du mercredi 6 décembre 2000.

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Mme Muguette Jacquaint a relevé l'intérêt d'une question qui a déjà fait l'objet de différentes études. Outre la question de l'indépendance financière des jeunes, le problème de l'autonomie vis à vis des parents se pose également en **matière de logement. Il y a un** large accord sur l'idée que le RMI ne peut concerner la tranche d'âge 16-25 ans, car il ne saurait constituer une entrée satisfaisante dans la vie active. Cela étant, les difficultés des jeunes restent criantes. Dans ces conditions, il faut poursuivre le débat et l'analyse afin de dégager des moyens d'action en faveur de l'autonomie.

M. Pierre-Christophe Baguet, après avoir souligné l'importance de la question posée par la place des jeunes dans la famille comme dans la société, a relevé que les amendements proposés **modifiaient radicalement le** texte. La nouvelle rédaction ainsi proposée est raisonnable. Si la création d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans procède d'une bonne intention, il convient d'établir un diagnostic préalable sur la situation des jeunes. C'est pourquoi il est indispensable de faire un recensement de tous les problèmes rencontrés.

Le président Jean Le Garrec a estimé nécessaire, avant de créer l'allocation, de mettre en place une structure prenant en compte les nombreux travaux déjà réalisés. La question de l'autonomie des jeunes de 16 à 25 ans qui a déjà fait l'objet de débats au cours de la dernière Conférence de la famille, constituera l'un des principaux thèmes à l'ordre du jour de sa prochaine réunion en juin 2001. Dans le cadre de la préparation de cette conférence, le Commissariat général du Plan étudie la place des jeunes dans les politiques publiques tandis que la ministre déléguée à la famille pilote la réflexion gouvernementale sur la prise en charge des jeunes adultes.

La situation d'inégalité entre les générations constitue un problème grave posé à notre société. Il convient donc de réfléchir à la notion d'autonomie et d'éviter, dans la mesure du possible, de voir les jeunes **concernés relégués** dans un enchaînement d'emplois précaires. En tout état de cause, la diversité des situations doit être prise en compte dans la définition des réponses à apporter à la demande d'autonomie des jeunes. L'utilité d'une instance d'évaluation et de réflexion est donc indéniable, même si on peut s'interroger sur le caractère très large de sa **composition.**

M. Bernard Outin a estimé que la grande ouverture de champ de la commission est nécessaire. Diverses associations, notamment celles

représentant les parents d'élèves et les familles, y auraient aussi leur place. En outre, il conviendrait d'institutionnaliser **les conseils** départementaux de la jeunesse qui auront un rôle important à tenir dans le dispositif.

Le rapporteur a précisé que la commission aurait pour premier objectif de dresser un état des lieux de la situation des jeunes et des aides qui leur sont apportées et qu'à travers la CNAF, qui est expressément mentionnée, le mouvement familial est représenté.

M. Maxime Gremetz a estimé que l'amendement du rapporteur se justifiait pleinement. Lorsqu'on rencontre les jeunes lors des États généraux de la jeunesse ou de différentes réunions, ils formulent le souhait de participer à l'élaboration des décisions qui les concernent. Ils demandent à être écoutés et consultés. **Ils estiment que rien** n'est mis en œuvre en faveur de l'autonomie des 18-25 ans et que la dépendance vis-à-vis de la famille est complète. Quand la famille n'a pas les moyens d'assurer un soutien financier, c'est le plus complet dénuement. Par ailleurs, il serait important de donner une reconnaissance législative aux conseils départementaux de la jeunesse.

Le président Jean Le Garrec s'est déclaré tout à fait favorable à l'institutionnalisation du Conseil national de la jeunesse **et des conseils départementaux** qui ont été créés par voie réglementaire. Pour l'instant, l'amendement proposé par le rapporteur se contente de faire référence au Conseil national de la jeunesse mais si le Gouvernement en était d'accord, l'inscription dans la loi du Conseil national et des conseils départementaux **pourrait être faite au cours** du débat en séance.

Mme Catherine Génisson a demandé que l'on soit particulièrement vigilant et prudent en ce qui concerne la communication qui sera faite sur cette proposition de loi. Il convient de bien faire comprendre que l'on ne crée pas, pour le moment, cette allocation d'autonomie pour les jeunes, qui est particulièrement attendue.

Mme Muguette Jacquaint a considéré qu'il convenait cependant de clairement afficher la volonté du Parlement de parvenir, dans un avenir proche, à la création d'une telle allocation.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

La commission est ensuite passée à l'examen des articles de la proposition de loi.

Article premier

Création d'une allocation d'autonomie

La commission a adopté un amendement de *rédaction* globale du rapporteur qui substitue à la création d'*une* allocation d'autonomie pour les jeunes la création d'une commission nationale pour l'autonomie des jeunes placée auprès *du* Premier ministre et chargée de mener une concertation et une *expérimentation sur* la mise en place et la généralisation d'une *telle* allocation.

L'article premier a été ainsi rédigé.

Article 2

Compensation des dépenses

La commission a adopté, par coordination, un amendement, présenté par le rapporteur, de suppression de cet article.

La commission a donc supprimé l'article 2.

Intitulé de la proposition de loi

La commission a adopté un amendement du rapporteur intitulant le texte « Proposition de loi relative à la mise en place d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans ».

La commission a ensuite adopté l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

*

En conséquence, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition de loi dont le texte suit.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de loi relative à la mise en place d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans.

Article unique

« Il est créé une commission nationale pour l'autonomie des jeunes, placée auprès du Premier ministre. Cette commission, dont la composition est arrêtée par voie réglementaire, comprend des parlementaires, des élus locaux, des représentants de l'État, des organisations représentatives des employeurs et des salariés, d'associations de chômeurs, des mutuelles, de la Caisse nationale des allocations familiales, du Conseil national de la jeunesse, des organisations représentatives des étudiants et des lycéens, des fédérations de parents d'élèves et des personnalités qualifiées.

« Cette commission a pour missions :

- de faire le bilan des dispositifs assurant des ressources propres aux jeunes de seize à vingt-cinq ans ;
- d'étudier la création d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans, ainsi que les critères de son attribution sur la base notamment d'un projet personnel de formation et d'accès à l'emploi ;
- de proposer la mise en place d'un dispositif expérimental dans plusieurs départements, après consultation des conseils départementaux de la jeunesse, et dont l'évaluation servira de base à ses travaux et à la généralisation de ce principe.

« Elle consulte le Conseil national de la jeunesse précité.

« Elle remettra son rapport au Premier ministre avant le 31 décembre 2001. Ce rapport est transmis au Parlement. »

N° 2784.- Rapport de M. Patrick Malavieille, au nom de la commission des affaires culturelles, sur la proposition de loi de M. Alain Bocquet (n° 2737) tendant à créer une allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans.

5 Rapport « minima sociaux, revenus d'activité, précarité » du groupe de travail présidé par M. Jean-Michel Belorgey, Documentation française, juin 2000

5 Le nombre d'**emplois-jeunes** pourvus fin 1998 s'élève en réalité à 101 000, mais certains concernent des jeunes de plus de 26 ans.

5 Inclut les personnes qui poursuivent des études scolaires ou universitaires tout en travaillant, ainsi que les apprentis.

Source : INSEE, enquête emploi 1999 (concepts BIT).