

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<sup>(1)</sup> 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 Cavallé, 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
<b>2. Accompagner les projets</b>	<b>20</b>
<i>b. Le dispositif de la proposition de loi</i>	20

1. Une obligation à terme : créer une allocation d'autonomie<sup>20</sup>

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 (État, 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	donc :					
			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

<b>Dispositifs du secteur marchand 543 000</b>	<b>843 000</b>	<b>55</b>	
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 <b>21 00027 00024</b>
	<b>Contrat initiative-emploi (CIE)</b>	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
<b>11 000</b>	<b>11Contrat emploi-ville (CEV)7 000</b>	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 professionnelle sur une période de 18 mois pour les jeunes sortis du système scolaire sans qualification

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'indépendance  
que  
procure un  
vrai salaire  
et de se  
projeter  
dans une  
démarche de  
professionnalisation.

Sur  
le plan  
macro-économique, au  
vu de  
l'évolution  
du chômage,  
les  
emplois-jeunes  
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><b>Taux</b> d'in activité <b>on</b> <b>sco</b> laire (en %) (c)</p>	<p><b>Ensemble</b> e (en %) (a) <b>+(b)</b> <b>+(c)</b></p>				<p>Total (a)</p>	<p>Dont <b>taux</b> <b>d'emploi</b> <b>Dont</b> 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



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

-

-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).