



FOCUS SUR
RAPPORT 2015 DE L'IGAS
LA PROTECTION SOCIALE DES JEUNES DE 16 A 29 ANS

Questions à Pierre BOISSIER, chef de l'IGAS
et Etienne MARIE, président du collège de protection sociale de l'IGAS

1. Pourquoi avoir retenu ce thème de la protection sociale des jeunes pour l'édition 2015 du rapport public de l'IGAS ?

La France compte 11 millions de jeunes de 16 à 29 ans. Ce sont eux qui portent l'avenir. Aujourd'hui, un certain nombre d'entre eux ont de grandes difficultés d'accès à l'autonomie par un travail stable, qui conditionne leur accès à une couverture sociale personnelle ou familiale.

L'IGAS voulait par ailleurs évaluer la protection sociale d'une population dans toutes ses dimensions : pas seulement l'assurance maladie, la maternité ou la retraite, mais aussi le chômage, le logement, la pauvreté... Cette articulation protection sociale / emploi a rarement été analysée jusque là.

2. Après avoir étudié les dispositifs existants, l'IGAS s'est concentrée sur 16 parcours-type de jeunes -parcours professionnels et personnels- pour analyser leurs conséquences sur leur couverture sociale. Pourquoi avoir choisi cette approche ?

Cette approche permet d'appréhender concrètement l'extrême diversité des situations selon l'insertion professionnelle et sociale. Qu'il s'agisse de Jason, jeune sans diplôme alternant CDD et chômage, de Marie, jeune mère diplômée et insérée vivant en couple, de Jérôme, jeune décrocheur ou de Jacques, jeune diplômé rencontrant des difficultés d'insertion, chacun bénéficie de manière excessivement contrastée des dispositifs de protection sociale.

Au delà de l'analyse juridique des dispositifs existants, il est fondamental de la combiner avec une étude de cas réels sur les 15 années (16-29 ans), cette tranche de vie longue que constitue aujourd'hui la jeunesse. Cette approche-là est totalement inédite et innovante.

3. Concrètement, comment avez-vous travaillé pour déterminer les trajectoires et procéder aux calculs des droits ?

Pour déterminer ces cas-type, l'IGAS a constitué un groupe de travail *ad hoc* réunissant administrations, organismes de protection sociale et services statistiques et études : DARES, DREES, DSS, DGT, DGEFP, DJEPVA, CNAMTS, CNAV, CNAF, ACOSS, AGIRC-ARRCO, UNEDIC, Pôle emploi, INSEE, IRDES, CEREQ, HCF, COR, INJEP.

Puis, chaque organisme a procédé à ses propres simulations. Le rapport les publie et les analyse.

4. A travers ces simulations, qu'avez-vous constaté ?

Le constat est clair : dès qu'on sort du schéma classique «scolarité-sortie de la famille-emploi stable» où la protection sociale joue bien son rôle, les difficultés en termes d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle sont durables. Dans les cas de parcours discontinus, soit il n'y a pas de couverture sociale, soit elle est très faible. Pour certains jeunes, sans soutien familial, se pose la question du minimum social, aujourd'hui accessible uniquement aux plus de 25 ans. Notre système n'est donc plus adapté à cette variété de situations sur une période aussi longue de 15 années (16-29 ans).

5. Pourtant, de nombreuses réformes ont été menées pour corriger l'adaptation de ce système mis en place au lendemain de la seconde guerre mondiale. Pour l'IGAS, elles ont été partielles, inéquitables et complexes. Pourquoi ?

Ces réformes ont souvent été conduites risque par risque (réformes des retraites, de la politique familiale, de la couverture maladie...) pour les adapter aux nouveaux enjeux (augmentation de l'espérance de vie, montée du chômage, mutations professionnelles, pauvreté...); et ce, en empilant des dérogations successives aux règles en vigueur. Mais, elles ne se sont pas centrées sur l'accompagnement transversal d'une population dans ses difficultés spécifiques.

De plus, la responsabilité du système de protection sociale est partagée entre l'État, les partenaires sociaux, les collectivités territoriales, les régimes professionnels. Chacun est donc tenté de conduire ses réformes dans son propre univers institutionnel sans vision globale.

Enfin, dans un contexte de tensions sur les moyens financiers de la protection sociale, les réformes apportant de nouveaux droits à des populations peu ou pas couvertes peuvent apparaître comme coûteuses. Elles supposent des économies au détriment d'autres groupes de population. L'exercice est difficile...

6. Comment stabiliser et simplifier les couvertures sociales des jeunes ayant des trajectoires professionnelles discontinues ?

Il y a trois types de prestations sociales différentes :

- la prise en charge de dépenses supplémentaires (maladie, famille, logement) : la solution est ici de délier couverture et activité professionnelle, en droit mais aussi en gestion, comme vient de le faire, dans ce dernier cas, la loi de financement de la Sécurité Sociale 2016 dans le cadre de la protection universelle maladie.
- la compensation des pertes de revenus professionnels. En cas de parcours discontinus : la couverture sociale peut être assurée soit par le maintien des droits, soit par la portabilité des droits, soit par la coordination entre régimes, soit par l'allègement des conditions de cotisations préalables.
- les minimas sociaux : le sujet est ici celui des conditions d'ouverture (âge, engagement du jeune) qui ouvre droit à un minimum social délié d'une condition de cotisations préalables.

7. L'IGAS se prononce pour un objectif d'individualisation des avantages sociaux dans le cadre d'une responsabilité partagée entre le jeune et la société. Comment envisagez-vous cette responsabilité partagée ?

Pour les jeunes, il ne peut pas y avoir de démarche d'entrée harmonieuse dans le fonctionnement de notre société sans un effort de leur part. Cette individualisation des droits sociaux serait enclenchée dès lors qu'elle serait la contrepartie effective et contractualisée d'un cursus volontariste d'insertion sociale et professionnelle (en termes de recherche ou d'adaptation à l'emploi), cursus suivi, contrôlé, sanctionné le cas échéant.

Concrètement, qu'est-ce que cela signifie pour les jeunes : « J'affronte une période difficile. La collectivité m'aide. De mon côté, je me forme, je prends les initiatives nécessaires de mobilité géographique ou professionnelle ».

Autre exemple : avoir une couverture maladie pour tous, sans condition préalable d'activité professionnelle ou de rattachement familial, est une grande avancée. La responsabilité partagée c'est de ne pas avoir de conduites à risque. En somme, il s'agit d'avoir un comportement responsable qui évite de faire porter par la collectivité des dépenses supplémentaires.

8. Vous préconisez que les jeunes, dès 18 ans (au lieu de 25 actuellement), aient accès aux dispositifs de droit commun de la protection sociale. Quels en seraient les avantages ?

Dans la réalité, à défaut d'être ayant-droit d'un assuré social, on « entre » en protection sociale entre 18 et 25 ans de façon extrêmement variable selon les risques, et selon des règles fort complexes.

L'objectif serait, sur la durée et de façon progressive, d'« entrer » en protection sociale dès 18 ans. Il n'y a pas de problème si y a une « entrée » par l'emploi ou dans un risque sans condition de cotisation donc d'emploi préalable.

En revanche, pour accéder aux minimas sociaux, le seuil est fixé aujourd'hui à 25 ans. L'IGAS propose d'avancer progressivement ce seuil à 18 ans, en contrepartie de la responsabilité partagée que nous venons évoquer. C'est la route engagée par la Garantie Jeunes par exemple.

9. Vous proposez des évolutions pour la couverture de chacun des risques sociaux. Quelles seraient les mesures prioritaires ?

Certaines des mesures sont déjà en cours de mise en œuvre notamment dans le domaine de l'assurance maladie, avec la protection universelle maladie.

La deuxième priorité relève d'un meilleur accompagnement vers l'emploi dans une période d'instabilité professionnelle.

10. Concrètement, comment mener ce vaste chantier ?

C'est un chantier de long terme. L'objectif est d'aboutir à un projet commun articulant la protection sociale et l'emploi autour de quelques grands principes : simplicité et accès aux droits, neutralité financière, actualisation des dispositifs en fonction de l'environnement.

Il doit, bien évidemment, associer l'ensemble des acteurs : partenaires sociaux, caisses et branches professionnelles, mais aussi les représentants des jeunes. Cet échange n'existe pas encore.

Ce rapport s'inscrit dans une perspective de pacte social entre générations et entre catégories socioprofessionnelles, de redéploiement de financements et de redistribution sociale, d'arrimage de la citoyenneté sociale des jeunes, d'adhésion de ces derniers à la sécurité sociale.