



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

Centre  
d'analyse  
stratégique

N° 9 - 2007

Les dotations en capital  
pour les jeunes

Rapports et documents

La **documentation** Française



# Les dotations en capital pour les jeunes

2007



Réalisation :  
AWS - aws-translations.com

«En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre».

© La Documentation française - Paris, juin 2007  
ISBN : 978-2-11-006754-8

# Sommaire

<b>Avant-propos</b>	4
<b>Introduction</b>	6
<b>1 Doter les jeunes pour l'entrée dans la vie adulte : quelques expériences menées à l'étranger</b>	8
1.1 Les dotations en capital : une idée nouvelle qui s'inspire d'une tradition ancienne à la fois philosophique et économique	8
Le nouvel égalitarisme	8
Les politiques sociales fondées sur l'acquisition d'actifs	9
1.2 Des expériences aux formes multiples	10
Le <i>Child Trust Fund</i> britannique	10
Le compte bébé hongrois	14
Le <i>baby bonus</i> de Singapour	14
Le compte sud-coréen	16
Le bon d'études canadien	16
La proposition américaine de <i>Kids Accounts</i>	17
Tableau de synthèse des dispositifs	19
1.3 D'autres systèmes d'aide sous forme de droits de tirage	21
<b>2 Doter les jeunes à leur entrée dans la vie adulte : une voie pertinente dans le cas français ?</b>	26
2.1 Les difficultés de la jeunesse en France : retour sur un constat partagé	26
2.1.1 De fortes disparités dans l'accès à l'enseignement supérieur et à l'emploi	27
Une insertion sur le marché du travail aujourd'hui plus difficile	27
Une situation qui tient en partie aux performances médiocres du système de formation secondaire, professionnel et supérieur	27
2.1.2 Jeunes et inégalités de patrimoines	27
Un patrimoine très concentré	28
Des inégalités pour partie héritées	28
Les inégalités de patrimoine : des inégalités multiplicatives	29
Un accès au logement plus sélectif	29
Les limites des leviers traditionnels pour remédier à ces inégalités	31
2.1.3 L'effort financier global en faveur des jeunes adultes est conséquent : plus de deux points de PIB	31
2.2 Doter les jeunes à leur entrée dans la vie adulte : une voie à explorer et sous quelle forme ?	35
2.2.1 L'hypothèse d'une dotation en capital	35
2.2.2 Variables et questions à traiter en préalable à une mise en œuvre éventuelle	36
Deux écueils à éviter	36
Deux partis possibles	36
Deux options à prendre clairement dans le cas français	37
2.2.3 Quelques pistes de réforme	38
Une dotation « égalité des chances » à destination des jeunes élevés dans des familles pauvres, avec ou sans volet universel	38
Un viatique pour l'entrée dans la vie adulte destiné à faciliter l'insertion professionnelle avec ou sans participation des familles	40
Un viatique sous forme d'un « droit de tirage formation » pour promouvoir l'égalité des chances	42
<b>Conclusion</b>	47
<b>Annexes</b>	48
Annexe 1 Les inégalités de patrimoine	48
Annexe 2 La littérature sur les effets économiques des dotations en patrimoine	59
Annexe 3 Éléments de bibliographie	62
Annexe 4 Lettre de saisine du Premier ministre	64

Dans *La Justice agraire*, court essai publié en 1797, Thomas Paine proposait de verser une somme de 15 livres à tous les jeunes adultes arrivant à l'âge de vingt-et-un ans, afin de faciliter leur «*commencement dans le monde*». L'auteur devenait ainsi le précurseur de ce que l'on nomme aujourd'hui les dotations en capital pour les jeunes. L'idée fait en effet depuis quelques années une réapparition remarquable dans plusieurs pays, notamment au Royaume-Uni avec l'instauration en 2002 du *Child Trust Fund* : celui-ci accorde à chaque nouveau-né un bon de 250 livres (le double pour les enfants de familles pauvres), complété d'éventuels apports en provenance des familles et d'abondements publics. À 18 ans, un jeune pourrait ainsi disposer d'une somme allant de 1 000 à 15 000 livres selon les efforts d'épargne réalisés.

En France, les difficultés d'insertion rencontrées par notre jeunesse – qu'il s'agisse de l'accès à l'emploi, du logement, de la capacité d'épargne – font aujourd'hui l'objet d'un constat largement partagé. Aussi aucune piste d'action permettant de faciliter l'entrée dans la vie adulte des jeunes générations ne doit-elle être négligée.

C'est dans ce contexte que le Centre d'analyse stratégique a reçu mandat, en juillet 2006, de procéder à une expertise des différents dispositifs de dotations aux jeunes mis en place par certains de nos partenaires étrangers, confrontés à des difficultés similaires, et de déterminer dans quelle mesure de tels dispositifs mériteraient d'être expérimentés en France.

La première partie de ce rapport s'intéresse ainsi aux expériences en cours ou en projet au Royaume-Uni comme aux États-Unis ou au Canada, mais également en Hongrie ou en Corée du Sud.

Que retenir de ce panorama? D'abord la diversité des objectifs poursuivis qui vont de l'incitation à l'épargne au soutien à la natalité. Ensuite la multiplicité des formes concrètes que peuvent revêtir, à partir d'une inspiration commune, les mécanismes de dotation en capital : certains sont universels, d'autres peuvent être qualifiés d'«*universels progressifs*» à l'image du *Child Trust Fund*, d'autres enfin sont ciblés sur les catégories de population les plus défavorisées. Les montants alloués varient eux aussi, d'un viatique de quelques centaines d'euros à un pactole de 80 000 dollars selon un ambitieux projet américain. Quant aux sources d'approvisionnement des comptes, elles diffèrent selon les expériences : certains comptes sont abondés principalement par les familles, au risque de fortes disparités, tandis que d'autres le sont par l'État, ce qui représente un lourd investissement collectif. Se pose enfin la question du contrôle à exercer sur l'usage de la dotation : celle-ci est tantôt laissée à la libre disposition des bénéficiaires, que l'on espère ainsi responsabiliser, tantôt affectée de manière obligatoire aux dépenses de formation ou de création d'entreprise.

À partir de ces expériences étrangères, le rapport esquisse, de façon exploratoire, trois scénarios permettant de mieux appréhender à quelles conditions de tels dispositifs pourraient voir le jour en France et quels seraient alors les bénéficiaires et les limites à attendre d'une telle initiative.

Le premier des scénarios esquissés, la création d'une dotation en capital importante réservée aux « enfants pauvres », permettrait sans conteste de répondre, au moins sous une forme matérielle, à la problématique de l'égalité des chances. Mais le ciblage des bénéficiaires n'est pas aisé à construire et entraînerait sans doute de forts effets de seuil. L'institution d'une dotation universelle octroyée à tout jeune majeur, deuxième des scénarios envisagés, ne pourrait revêtir, pour des raisons financières, qu'une portée symbolique. Reste le troisième scénario, celui de la mise en place d'un viatique sous forme de droits de tirage destinés à la formation, sur le modèle de ce qui se pratique dans plusieurs pays scandinaves, en combinant allocation et prêts pour permettre aux jeunes de construire, de façon responsable, leur trajectoire d'entrée dans la vie adulte.

Les coûts de chacun des scénarios sont évalués et des pistes de financement sont proposées, pistes qui privilégient le redéploiement des moyens importants (plus de deux points du PIB) que la France consacre aux jeunes adultes, par le biais des dépenses éducatives, de l'insertion professionnelle, des aides au logement, des bourses d'enseignement supérieur et des aides diverses aux familles (aides fiscales et allocations familiales).

Reste précisément à déterminer comment une telle mesure, quelle que soit sa forme, pourrait s'articuler intelligemment avec les dispositifs sociaux existants. Ne risque-t-elle pas de bousculer les principes directeurs d'un système français qui a toujours privilégié le soutien aux familles, par la prise en charge de dépenses liées à l'éducation ? N'est-il pas alors préférable de procéder par l'amélioration des dispositifs existants, qu'il s'agisse des bourses d'enseignement ou du secteur de la formation ?

Ces interrogations sont légitimes. En tout état de cause, en raison de leur caractère novateur autant que de l'ampleur de l'investissement collectif qu'ils représentent, de tels dispositifs ne peuvent être introduits à la légère : une sérieuse réflexion s'impose au préalable sur les modalités concrètes de leur mise en œuvre, en particulier sur l'accompagnement dont pourraient disposer les jeunes pour exercer cette responsabilité nouvelle et lourde et une phase d'expérimentation est sans doute indispensable.

Les dotations en capital sont-elles en définitive une solution adaptée pour notre pays ? Ce document ne prétend apporter une réponse définitive. Une chose est sûre : les objectifs qu'elles poursuivent – équité sociale, solidarité, valorisation de la citoyenneté et responsabilisation des bénéficiaires par la construction de projets ambitieux – s'inscrivent pleinement dans les défis de notre temps.

Sophie Boissard  
Directrice générale du Centre d'analyse stratégique

Depuis le début des années 1990, des propositions visant à doter les jeunes d'un capital de départ ont connu un certain succès dans les cercles académiques. Elles ont débouché sur des mises en œuvre concrètes dans plusieurs pays – du Royaume-Uni à la Hongrie en passant par la Corée du Sud – sous des formats variés.

Ces dispositifs s'inspirent tous du même principe : mettre à la disposition des jeunes adultes une somme relativement importante pour financer leur première période d'investissement universitaire ou professionnel. L'objectif est de promouvoir une plus grande égalité des chances entre les générations et entre les catégories sociales.

Cette problématique – aider efficacement les jeunes à faire leurs premiers pas d'adultes en assurant l'égalité des chances – revêt en France une acuité particulière.

La situation des jeunes, entendue comme celle des personnes âgées de 15 à 29 ans, est devenue progressivement un sujet de préoccupation majeure : insertion professionnelle plus chaotique que par le passé, maintien d'un noyau dur de jeunes cumulant les handicaps sur le marché du travail (niveau de formation faible, fort taux de chômage), creusement des inégalités entre les jeunes selon leur origine sociale, leur localisation géographique ou encore baisse du niveau de vie relatif par rapport aux générations précédentes.

Jusqu'à présent, cette situation ne s'est pas traduite par une réponse globale en termes de politiques publiques mais plutôt par la prise en compte de cette problématique « jeunes » dans les différentes politiques sociales (aides aux familles versées de plus en plus longtemps, développement de la formation en alternance, dispositifs ciblés d'intégration sur le marché du travail, etc.). Pourtant, plusieurs réflexions, notamment celles menées dans le cadre des commissions Foucauld ou Charvet en 2001-2002, ont préconisé une approche globale et rénovée de la politique en faveur des jeunes permettant de faire face à une transition entre l'enfance et la vie adulte plus longue et plus délicate<sup>1</sup>.

La France n'est pas seule confrontée à cette problématique, ce qui renforce l'intérêt de regarder les réponses, parfois innovantes, mises en place dans d'autres pays, notamment européens.

C'est dans cette perspective que le Premier ministre a demandé au Centre d'analyse stratégique, par lettre de mission en date du 12 juillet 2006, d'expertiser les différents dispositifs mis en œuvre par nos partenaires et d'en examiner ensuite les éventuelles déclinaisons en France.

<sup>1</sup> - Cf. également le rapport de l'Académie des sciences morales et politiques, *La France prépare mal l'avenir de sa jeunesse*, Paris, Seuil, 2007.



Le présent rapport procède, dans un premier temps, à une analyse des dispositifs créés ou prévus dans différents pays. Même si les expériences recensées ne sont pas directement transposables dans le contexte français, elles peuvent néanmoins être source d'inspiration.

De fait, revenant sur la situation française, le rapport examine sous quelles conditions de telles mesures pourraient faire évoluer les modalités et paramètres de l'action publique en faveur de la jeunesse.

Il s'efforce ainsi, à l'aide de scénarios exploratoires, de baliser les questions à traiter, les écueils à éviter et les formules qui pourraient, le cas échéant, être expérimentées.

La présentation des initiatives variées prises dans des pays très différents permet de revenir sur les bases conceptuelles de l'idée de dotations en capital. Les éléments de justification de l'introduction en France d'une telle réforme – qui ne saurait se comprendre comme un simple ajustement paramétrique – sont proposés au débat. Trois grands scénarios sont esquissés.

## 1 Doter les jeunes pour l'entrée dans la vie adulte : quelques expériences menées à l'étranger

Doter les citoyens d'un capital leur assurant autonomie et indépendance matérielle est une idée ancienne puisque les premières propositions de ce type remontent aux travaux de Thomas Paine à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Remise à l'ordre du jour dans le cadre des réflexions, d'une part, sur le nouvel égalitarisme et d'autre part, sur les politiques sociales de lutte contre la pauvreté fondées sur l'acquisition d'actifs (*asset-based welfare*), l'idée a inspiré plusieurs réformes récentes au sein de la zone OCDE ou dans les pays émergents. Sous une forme ciblée, ce type de dotation peut servir de droit de tirage à formation qui s'insère dans les dispositifs plus larges d'aide aux étudiants.

### 1.1 Les dotations en capital : une idée nouvelle qui s'inspire d'une tradition ancienne à la fois philosophique et économique

L'idée de dotations en capital trouve des justifications dans deux grands mouvements de réflexion. Le premier s'intéresse aux fondements de la justice sociale, l'autre aux ressorts de la pauvreté, tout particulièrement dans les pays en développement.

#### ■ Le nouvel égalitarisme

Le philosophe John Rawls<sup>2</sup> a largement contribué à renouveler les réflexions sur la justice sociale. Sa théorie insiste davantage sur les principes d'équité que sur la recherche de l'égalité réelle. Elle admet l'existence d'inégalités sociales du moment qu'elles sont justes, c'est-à-dire qu'elles satisfont à deux conditions : i) elles doivent être liées à des fonctions et à des positions ouvertes à tous, dans des conditions d'égalité des chances ; ii) elles doivent procurer le plus grand bénéfice aux membres les plus désavantagés de la société.

Les politologues américains Bruce Ackerman et Anne Alstott, s'inscrivant dans cette filiation, ont proposé en 1999 qu'une dotation (*grant*) de 80 000 dollars soit allouée à tous les citoyens américains<sup>3</sup> et versée en quatre fois entre les âges de 18 et 21 ans. Elle serait justifiée par l'objectif de démocratiser l'accès de tous les citoyens à la propriété privée, fondement du bon fonctionnement d'une société où chacun aura quelque chose à « miser » (*stake*). Il s'agit donc de faire de chaque citoyen, par l'accès à la propriété, une véritable partie prenante, et de rendre ainsi la société davantage « participative » (« société participative » est la traduction française la plus commune de l'expression *stakeholder society*). L'usage de la dotation serait totalement libre, à charge toutefois pour la personne de la « restituer » à son décès, augmentée des intérêts si elle a réussi à faire fructifier sa mise. Pendant les cinquante premières années de montée en charge du

2 - Rawls (J.), *Théorie de la justice*, Cambridge, 1971.

3 - Ackerman (B.) et Alstott (A.), *The Stakeholder Society*, New Haven, Yale University Press, 1999.

dispositif, la dotation serait financée par une taxe de 2 % sur les grandes fortunes (patrimoines supérieurs à 230 000 dollars en 1998); puis par le «retour» (*payback*) des dotations qui ont fructifié et, si besoin, par une taxe sur la richesse dont le taux serait plus faible que pendant la période de montée en charge.

Les économistes et philosophes anglais David Nissan et Julian Le Grand<sup>4</sup> ont également proposé un mécanisme de dotation en capital dans le cadre de réflexions menées au sein de la *Fabian Society*. Leur proposition est connue sous le nom de «*demogrant*». Dans ce dispositif, chaque individu recevrait, à la naissance ou à sa majorité, un capital de 10 000 livres, destiné à «démarrer dans la vie». Le *demogrant*, qui serait financé par une réforme de grande ampleur de l'*inheritance tax*, serait versé par le gouvernement sur un compte d'accumulation du capital et d'éducation (*Accumulation of Capital and Education - ACE account*). Le tirage sur ce compte ne serait possible que pour financer l'accumulation du capital (paiement d'un appartement, d'une maison, investissement dans une entreprise notamment) ou l'éducation (études supérieures et formation continue ou toute dépense visant à accroître le capital humain de la personne). Les comptes seraient gérés par des autorités (*trustees*) qui valideraient le bien-fondé de la dépense. La mise en œuvre d'un tel dispositif, conçu comme un élément clef du parcours d'accès à l'autonomie de chacun, doit aussi permettre de garantir la motivation des individus en développant chez eux une compétence pour la gestion de leur capital, matériel et humain.

4 - Nissan (D.) et Le Grand (J.), *A Capital Idea: Start Up Grants for Young People*, Londres, Fabian Society, 2000. Le Grand (J.), *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford University Press, 2003.

## ■ Les politiques sociales fondées sur l'acquisition d'actifs

Depuis les années 1970, la théorie économique a analysé les fondements de l'imperfection du marché bancaire et ses conséquences sur la redistribution. En présence de phénomènes de rationnement du crédit, la redistribution du capital constitue un levier pour atteindre l'optimum social. Plus largement, il existe désormais toute une littérature, en particulier dans le monde anglo-saxon, pour défendre les mérites de politiques sociales fondées sur l'acquisition et la détention d'actifs (*asset-based welfare*) et cherchant à favoriser le développement du capital humain, du capital social, des biens immobiliers et d'autres formes de capital physique et financier.

Les pays développés ont ainsi recours depuis longtemps à des mesures visant de manière directe ou indirecte (par le biais de la fiscalité) à encourager l'ensemble de la population à se constituer un capital grâce à l'épargne, l'accession à la propriété immobilière, les fonds de pension, l'investissement dans la formation (capital humain) ou l'entreprise. Il est toutefois fréquent que ces politiques ne bénéficient pas aux populations à bas revenus, notamment quand les mesures adoptées sont de nature fiscale. Audessous d'un certain seuil de revenu, les ménages ne sont pas imposables et n'ont pas accès aux allègements fiscaux.

Pour contourner cette difficulté et faire bénéficier les ménages à bas revenus de mesures publiques en faveur de la constitution de patrimoine semblables à celles dont les autres catégories bénéficient déjà, ont été mises en œuvre des subventions directes à l'effort d'épargne attribuées sous condition de ressources dans le cadre de Comptes individuels de développement (CID). Les propositions ne s'appuient pas sur des dotations en capital mais sur des incitations à

l'épargne qui prennent la forme d'abondements proportionnels aux efforts d'épargne des familles.

Les défenseurs de ce type de dispositif pensent que le fait de permettre à des personnes, dont les ressources financières sont limitées, d'acquérir des actifs – des économies pour acheter une maison, poursuivre des études, créer une petite entreprise ou léguer aux générations futures – peut influencer positivement sur leur bien-être à long terme en les aidant à s'affranchir une fois pour toutes de la pauvreté.

Le point commun de ces réflexions réside dans l'idée que la détention d'un patrimoine a des effets psychologiques particuliers : s'en voir doté – ou aidé pour le constituer – n'est pas équivalent à recevoir régulièrement une certaine somme d'argent, quand bien même la valeur actualisée des flux ainsi perçus se révélerait de même montant que le patrimoine attribué. Pour les promoteurs des dotations en capital ou des comptes individuels de développement, aider les individus à accumuler un patrimoine – qu'il faudra apprendre à gérer, à faire fructifier, à transformer en capital humain – c'est aussi les aider à se réapproprier l'avenir, à prendre confiance en eux, à retrouver la dignité par la responsabilité qui leur est donnée de réaliser des choix. Disposer d'un patrimoine, ce serait aussi un moyen, notamment pour les plus pauvres, de recouvrer la « propriété » de leur destin.

## 1.2 Des expériences aux formes multiples

Ces idées ont trouvé des concrétisations récentes dans des pays aussi différents que le Royaume-Uni, la Hongrie, Singa-

pour ou le Canada. Ailleurs, en Corée et aux États-Unis par exemple, des dispositifs semblables sont à l'étude.

### ■ Le *Child Trust Fund* britannique

C'est en avril 2001 que Tony Blair a annoncé la création du *Child Trust Fund* dans un discours aux accents égalitaires : « nous sommes engagés dans l'extension des opportunités de chacun. Tous nos enfants, particulièrement les plus désavantagés, doivent pouvoir commencer solidement l'existence... ». Ce projet, fortement critiqué par les conservateurs, fut très favorablement accueilli par la presse et l'opinion publique.

Divers documents de consultation ont été alors rédigés afin de dessiner les contours de cette stratégie nationale pour l'épargne<sup>5</sup> : le nouveau compte était envisagé en parallèle au dispositif du *Saving Gateway* (« Passeport pour l'épargne »), formule similaire à celle des comptes individuels de développement américains. La consultation s'achevait en mars 2002 et en août de la même année, une série de projets pilotes *Saving Gateway* était mise au point.

Entre 2003 et 2005, les établissements qui souhaitaient être agréés pour gérer les comptes CTF devaient déposer des candidatures auprès du *Inland Revenue*. Les critères d'agrément étaient définis à l'été 2003 et avec eux les spécifications du produit, ses conditions de vente, la limitation du risque de l'investissement, l'option d'investissement par défaut et l'importance des incitations (abondement par exemple) à des versements complémentaires.

5 - HM Treasury, *Savings and Assets for All* (L'épargne et le patrimoine pour tous), 2001, et HM Treasury, *Delivering Savings Assets for All* (Assurer à tous une épargne et un patrimoine), 2001.

### **Une dotation universelle, versée à la naissance et abondée sous condition de ressources**

Après quatre ans de consultation publique, Gordon Brown, chancelier de l'Échiquier, annonçait en janvier 2005 le lancement du CTF. Si le dispositif fonctionne depuis avril 2005, le gouvernement britannique lui a donné un effet rétroactif de manière à en faire bénéficier les enfants nés en septembre 2002, date de sa première annonce.

Il consiste en un bon (*voucher*) alloué à tous les enfants britanniques à la naissance. Ce bon doit être endossé dans des établissements bancaires agréés pour la gestion d'un compte CTF, qui a toutes les caractéristiques d'un compte bancaire.

Chaque enfant né à partir de septembre 2002 vivant au Royaume-Uni et dont les parents ont demandé à bénéficier du *Child Benefit* (système universel d'allocations familiales) a ainsi droit, à sa naissance, à 250 livres sterling (357 euros), sans avoir besoin de déposer une demande supplémentaire. Par ailleurs, les enfants nés dans un ménage éligible au *Children Tax Credit*, c'est-à-dire dont le revenu est situé au-dessous d'un certain seuil (14 155 livres par an en 2005-2006, ce qui permet d'inclure 35 à 40 % de la population), reçoivent 250 livres de plus.

Ainsi, contrairement aux propositions de la *Fabian Society*, le CTF contient une dose de progressivité. Le gouvernement britannique parle d'«universalité progressive» : le système est à la fois universel – tous les enfants bénéficient d'une ouverture de compte et d'une dotation à la naissance – et progressif, puisque que la dotation est plus importante pour les enfants de familles pauvres que pour les enfants de familles riches.

### **Des montants plus faibles qu'annoncés initialement**

Les montants engagés par le gouvernement britannique sont éloignés de ceux initialement envisagés par la *Fabian Society*. L'idée du gouvernement était sans doute d'augmenter ces montants progressivement. Il s'était notamment réservé la possibilité de verser des dotations complémentaires à la dotation initiale à des âges intermédiaires. Le budget pour 2005 décide ainsi qu'une dotation est versée à l'âge de 7 ans, selon des barèmes exactement équivalents à ceux retenus pour définir la dotation à la naissance.

Surtout, le discours sur le CTF a progressivement glissé d'un objectif de redistribution «pure» du patrimoine vers une mesure d'incitation à l'épargne.

### **Un motif devenu prédominant : inciter à l'épargne**

L'essentiel de la constitution du patrimoine amorcé grâce au CTF repose en effet non pas sur les dotations initiales, mais sur la possibilité qu'offre le gouvernement britannique de défiscaliser les sommes placées sur le compte comme les intérêts perçus, dans la limite de 1 200 livres par an. Ainsi, selon les premières simulations officielles (qui n'intègrent pas le versement d'une dotation à 7 ans décidée postérieurement), un enfant pauvre dont le compte n'est pas abondé devait disposer de moins de 1 000 livres en valeur actualisée à sa majorité, contre 14 854 pour un enfant dont les parents épargneraient la somme de 40 livres chaque mois sur le CTF.

Le dispositif du CTF, tel qu'il s'est finalement constitué, est plus favorable aux classes moyennes et supérieures qu'aux ménages pauvres. L'objectif de redistribution du patrimoine, initialement prioritaire, semble devenu secondaire

# CHAPITRE 1

## CHAPITRE 1

### CHAPITRE 1

par rapport au soutien à l'épargne des ménages et à la lutte contre le surendettement.

Cette inversion des priorités paraît d'autant plus nette que le CTF a été instauré en même temps que d'autres dispositifs de soutien de l'épargne, notamment le *Saving Gateway* (Passport pour l'épargne). Cette dernière mesure se présente sous la forme de comptes d'épargne ouverts aux ménages qui bénéficient d'une garantie de ressources (soit 7,2 millions de personnes dont le revenu annuel est inférieur à 15 000 livres). La mesure prévoit une bonification des sommes épargnées à concurrence d'une somme équivalente. Le montant de cet abondement est limité à 25 livres par mois et à 1 000 livres pour l'ensemble de la durée du compte. Pour les ménages éligibles, ces dispositifs sont donc nettement plus avantageux que le CTF, ce qui devrait les conduire à alimenter ces comptes avant d'envisager des versements sur le CTF des enfants. Cela signifie aussi que la défiscalisation des sommes versées sur le CTF constituera une opportunité dont se saisiront essentiellement les ménages aisés<sup>6</sup>.

Les accords négociés par le gouvernement (*Inland revenue*) avec les banques ou les autres institutions financières doivent permettre un fonctionnement souple et peu onéreux des comptes CTF : les versements d'un petit montant réalisés à l'initiative des familles sont autorisés, les sommes sont exonérées d'impôt sur le revenu, les services sont faiblement facturés. Dans son document de consultation de 2003, le

*Treasury* considère qu'un coût annuel équivalent à 1 % des sommes déposées est acceptable.

Trois supports réglementés (*CTF accounts*) ont été définis, présentant divers degrés de risque et de rendement : l'un contenant des actions (qui, fin juin 2006, recevait la grande majorité des dépôts réalisés), l'un sans action mais avec des produits d'épargne de long terme, l'un enfin en liquide seulement. La concurrence jouant entre les banques, les familles arbitrent entre les rendements des placements, le degré de risque et les coûts de gestion proposés par les établissements. Des comptes sans risque sont automatiquement ouverts pour les enfants dont les parents n'ont pas utilisé au bout d'un an le *voucher* envoyé par l'administration.

La création du CTF est donc fortement tributaire des établissements financiers. Pour les banques, les bénéfices de l'opération proviennent non seulement du solde courant des comptes mais de la fidélisation des clients. Les comptes semblent peu coûteux à administrer. Durant la phase de consultation, les établissements financiers ont ainsi jugé le CTF beaucoup plus attractif et plus pratique (en termes de mise sur le marché) que les autres projets du gouvernement. Alors que le *Treasury* a dû se résoudre à ne retenir qu'un seul réseau pour les comptes *Saving Gateway*, le réseau du CTF comptait 40 banques en avril 2006.

#### *Une utilisation libre*

Ni les enfants ni les parents n'ont accès aux sommes placées sur le fonds avant les 18 ans du titulaire. Contrairement à la proposition de J. Le Grand, le gouvernement n'a pas limité l'usage du capital épargné. L'idée de compte d'accumula-

6 - Cf. Emmerson (C.) et Wakefield (M.), «The Saving Gateway and the Child Trust Fund: is Asset-Based Welfare 'Well Fair'?» Institute for fiscal studies, *Commentary 85*, 2001.

tion du capital et d'éducation n'a pas été explorée par l'administration britannique, qui l'a jugée trop complexe à mettre en œuvre compte tenu de la modicité des sommes attribuées. L'affectation des sommes épargnées dans le cadre du CTF aux dépenses d'éducation a été toutefois encouragée publiquement par le gouvernement britannique et la réforme a été souvent perçue comme une contrepartie à la hausse importante des droits d'inscription à l'université.

### ***Un support de l'éducation financière***

Le CTF fournira à partir de 2009 un support pour développer l'éducation financière des élèves dans des conditions qui restent à définir. Une formule intégrée de formation financière doit être définie par les opérateurs et la *Financial Services Authority* (FSA). Elle sera assurée par le système scolaire, les établissements financiers et d'autres prestataires et intégrée au cursus scolaire pendant le secondaire. Elle pourra s'appuyer sur la capacité de gestion offerte aux enfants sur leur compte. Cette capacité s'exerce sous le contrôle des parents, qui restent seuls autorisés jusqu'à la majorité de l'enfant à prendre des décisions concernant son patrimoine.

### ***Un dispositif au coût peu élevé pour les finances publiques***

La dépense annuelle budgétée par le gouvernement pour les dotations est relativement modique (240 millions de livres par an, soit 335 millions d'euros). Elle devrait doubler (480 millions de livres soit 770 millions d'euros) à partir du versement de la dotation à 7 ans. Le coût de gestion du CTF est de l'ordre de 15 millions de livres par an, soit près de 6 % des sommes dépensées, ce qui semble élevé.

Le faible coût de la dotation ne doit pas faire oublier la dépense fiscale liée à l'exonération d'impôt des sommes

placées et des intérêts perçus, dont le montant devrait augmenter progressivement. Cette dépense « implicite » n'est toutefois pas communiquée par le gouvernement.

Les dépenses pour le CTF sont aujourd'hui financées par le budget de l'État, sans affectation d'une recette particulière. Cette dernière entorse aux propositions initiales de la *Fabian society* est critiquée par J. Le Grand<sup>7</sup>, qui considère que le gouvernement a ainsi manqué une occasion de réforme des droits de succession.

### ***Une montée en charge qui suscite quelques inquiétudes***

Seuls 76 % des ménages qui ont reçu les *vouchers* entre janvier et mars 2005 avaient ouvert un CTF fin juin 2006<sup>8</sup>. Cela signifie que le gouvernement britannique a dû ouvrir un compte de sa propre initiative pour près d'un quart des enfants bénéficiaires. Le secrétaire d'État à l'Économie se refuse toutefois à un constat de mauvais résultats<sup>9</sup> : « Le succès du *Child Trust Fund* a dépassé nos attentes, mais nous voulons faire plus notamment pour les enfants placés ».

### ***Un effet significatif en termes d'épargne, concentré toutefois sur les familles riches***

David White, le pdg d'un des plus gros gérants de CTF, *Children's Mutual*, a récemment annoncé que les familles épargnaient aujourd'hui quatre fois plus pour leurs enfants qu'elles ne le faisaient avant la création du CTF<sup>10</sup>. Un autre distributeur, *Engage Mutual*, a déclaré que près de 50 % des parents

7 - Le Grand (J.), *op. cit.*

8 - Child Trust Fund, *Statistical Report*, septembre 2006, disponible sur le site du HM Treasury.

9 - Déclarations à la presse du 21 septembre 2006, consultables sur le site du HM Treasury.

10 - *The Times*, édition du 15 avril 2006, « Are you a winner with your Child Trust Fund choice ? ».

ayant un compte CTF en actions choisissaient aujourd'hui d'abonder le compte<sup>11</sup>. Un sondage publié par le quotidien *The Guardian* montre qu'un ménage sur deux prévoit d'abonder le compte CTF; les deux tiers prévoient une épargne de l'ordre de 19 livres par mois<sup>12</sup>.

À cet égard, le choix du gouvernement britannique de privilégier une formule d'incitation à l'épargne par rapport à une formule de dotation n'est pas sans effet en termes de redistribution. Une première étude réalisée auprès des cinq plus gros établissements gérant des CTF montre que les parents à bas revenus ont tendance à épargner moins souvent et des montants plus faibles que les parents à hauts revenus : seuls 19 % des comptes d'enfants issus de familles à bas revenus ont été alimentés par des contributions mensuelles régulières, contre 33 % pour les comptes d'enfants issus de familles à hauts revenus<sup>13</sup>, avec en moyenne une contribution mensuelle supérieure de 5 livres.

#### ■ Le « compte bébé » hongrois

Le gouvernement hongrois a créé en 2005<sup>14</sup> un système de dotation à la naissance pour les enfants de nationalité hongroise, disposant d'un domicile sur le territoire de la République de Hongrie,

11 - Cité dans Loke (V) et Sherraden (M.), «Building Assets from Birth, A Comparison of the Policies and Proposals on Children Savings Accounts in Singapore, the United Kingdom, Canada, Korea, and the United States», *CSD Working Papers*, n° 06-14, 2006, p. 27.

12 - *The Guardian*, édition du 29 avril 2006, «Only 50 % top up child trust funds».

13 - Sodha (S.), *Lessons from Across the Atlantic: Asset-building in the UK*. Paper presented at the 2006 Assets Learning Conference – A Lifetime of Assets, Phoenix, Arizona, 2006.

14 - Décret gouvernemental n° 326/2005. (XII. 28.) Korm. portant exécution de la loi CLXXIV de 2005 traitant du soutien aux nouveau-nés.

nés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Cette dotation est universelle, conditionnée par la seule production d'une attestation d'état civil. Elle est automatiquement versée sur un compte bancaire et les parents en sont informés par écrit. La dotation vaut 40 000 HUF (120 euros) en 2006. Son montant sera par la suite déterminé en loi de finances. Les enfants qui relèvent de la protection de l'enfance ont droit à la 7<sup>e</sup> ou 14<sup>e</sup> année suivant la naissance à une nouvelle dotation de 42 000 HUF (125 euros).

Les sommes placées sur le compte sont bonifiées par le Trésor hongrois sous forme de suppléments d'intérêts, équivalents aux bénéfiques encaissés par le titre de valeur d'État quinquennal. Les enfants suivis par la protection de l'enfance bénéficient de bonifications plus intéressantes. Les sommes ainsi épargnées sont disponibles à partir de 18 ans et librement employables. Avant cela, l'avoire enregistré sur le compte du Trésor ne peut pas servir de couverture à un emprunt, il ne peut pas être donné en caution ni faire l'objet d'une exécution. En cas de décès de l'enfant avant l'âge de 18 ans, fort de la décision de la procédure successorale, l'héritier peut demander le versement du Trésor hongrois.

#### ■ Le *Baby Bonus* de Singapour

Le Fonds central de prévoyance de la ville de Singapour est le système de redistribution du patrimoine le plus ambitieux au monde. Il finance aussi bien l'accès à la propriété du logement que le développement du patrimoine financier, l'assurance, l'hospitalisation, la retraite et l'investissement immobilier.

Singapour a lancé le 1<sup>er</sup> avril 2001 son «Plan d'épargne pour l'éducation des enfants» (ou *Baby Bonus*). Apparue au

même moment que le CTF britannique, le *Baby Bonus* s'en démarque nettement par son ambition nataliste et par le contexte dans lequel il s'inscrit : en effet la nouvelle dotation est un moyen d'abonder des dispositifs de comptes individuels déjà développés depuis 1993 pour favoriser la réussite scolaire des enfants singapouriens (programme *Edusave*<sup>15</sup>). Comme pour le CTF, ses mécanismes sont assez proches de ceux d'un CID :

- un compte de développement de l'enfant (CDE)<sup>16</sup> est créé à la naissance sur lequel les parents peuvent épargner pendant une période de six ans ; le gouvernement y offre une subvention équivalente aux sommes déposées par les parents, dans la limite de 6 000 Sin \$ (soit 3 000 euros<sup>17</sup>) pour le deuxième enfant et 12 000 Sin \$ (soit 6 000 euros) pour les troisième et quatrième enfants.
- le *Baby Bonus* est une dotation versée à la naissance (mais en plusieurs fois) : cette dotation est de 3 000 Sin \$ (1 500 euros) pour les deux premiers enfants. La prime prévue à partir du troisième enfant est double et son montant cumulé peut atteindre 6 000 Sin \$ (3 000 euros). À partir du cinquième enfant, aucun bonus n'est plus versé.

Les premiers versements sont intervenus en 2005. Les parents gèrent le compte et peuvent utiliser le *Baby Bonus* jusqu'à

15 - Les comptes *Edusave* existent depuis 1993 pour les enfants de 6 à 16 ans. Ils peuvent être abondés par les parents et le gouvernement (dotation initiale de 200 Sin \$) jusqu'à 4 000 Sin \$ (2 000 euros). Des primes annuelles, comprises entre 50 Sin \$ et 500 Sin \$ sont versées en fonction des résultats scolaires des enfants. Le reliquat des sommes disponibles sur le compte à 16 ans peut être utilisé pour financer des études supérieures. Ces primes sont financées par les intérêts d'un fonds de réserve (*Edusave Endowment Fund*) doté par le gouvernement initialement de 5 milliards de Sin \$ (2,5 milliards d'euros).

16 - En anglais *Children Development Account* (CDA).

17 - Au 31 octobre 2007, un dollar de Singapour vaut 0,49 euro.

l'âge de six ans «pour toute dépense exposée au titre de l'éducation et du développement de l'enfant» : crèche, éducation préscolaire, assurance médicale, etc. Ils peuvent en outre faire appel à la prime pour régler des dépenses similaires au bénéfice de leurs autres enfants. Les sommes restées éventuellement inutilisées peuvent être affectées à des comptes dits *Edusave*, spécialement affectés aux dépenses scolaires. Lorsqu'il n'a pas été ouvert de compte *Edusave*, les sommes sont reversées sur le compte en banque des parents. À partir de l'âge de six ans, les sommes alimentent le compte prévu pour le financement de l'enseignement supérieur<sup>18</sup>. Ce nouveau compte, créé en 2005, est un compte rémunéré (à un taux de 2,5 %) ouvrant également droit à une bonification gouvernementale de l'épargne.

L'objectif principal de cette politique est de **faire progresser le taux de natalité**, tombé au-dessous du seuil de remplacement des générations. En ce sens, le ***Baby Bonus* peut être assimilé à des allocations familiales versées sous forme de pécule**, même si les enfants de rang cinq dans la fratrie, qui représentent 1,6 % des enfants nés en 2005, n'ouvraient pas droit à cette mesure. Il est toutefois encore trop tôt, au bout de deux ans, pour savoir si la modulation de la prime aux bébés de Singapour commence à affecter systématiquement les comportements en termes de fécondité.

Un objectif secondaire est **d'accompagner le développement du système scolaire**. Le gouvernement singapourien souhaite aussi redistribuer la richesse en garantissant que cette redistribution soit affectée au financement des études. Parallèlement, pour responsabiliser les parents, il a privilégié un système d'aides publiques qui bonifie leurs versements, plutôt qu'un

18 - *Post-Secondary Education (PSE) account*.

système de subvention de l'école publique. Toutefois ce mécanisme désavantage les ménages les plus contraints financièrement qui n'ont pas accès à l'épargne : en effet les premiers éléments statistiques du gouvernement singapourien montrent que seuls 45 % des parents dont le revenu mensuel est inférieur à 1 000 Sin \$ (500 euros) abondent le CED, contre 80 % des parents dont le revenu est supérieur à ce seuil.

#### ■ Le compte sud-coréen

Le ministre coréen de la santé et de la protection sociale a proposé en août 2006 de créer un compte de développement de l'enfant. Le champ du programme serait ensuite progressivement étendu. **Dans un premier temps, seuls seraient éligibles les orphelins ou les enfants placés, soit 37 000 enfants.** En 2008, le compte devrait être ouvert à tous les enfants nés dans des familles à bas revenus ; en 2009, à toutes les familles de « travailleurs pauvres » (*working poor*) et en 2010 à toutes les familles des classes moyennes, de façon à couvrir environ la moitié des nouveau-nés coréens.

Le dispositif repose sur une bonification de l'épargne : tout won épargné est abondé par un bonus équivalent, dans la limite de 30 000 wons (30 euros) par mois. Le gouvernement envisage également de compléter cette incitation par une dotation mensuelle de 60 000 wons (60 euros), pour les enfants orphelins ou placés en institution. Cette dotation sera financée pour moitié par des sponsors et pour moitié par le gouvernement. À partir de 2010, ces montants pourraient être substantiellement revalorisés avec le versement de deux pécules de 200 000 wons (200 euros) respectivement à la naissance et à l'âge de 7 ans.

Les comptes seront utilisés à partir de l'âge de 18 ans selon le modèle imaginé par Le Grand et Nissan : une affectation ouverte aux dépenses d'éducation, de logement ou de création d'entreprise est prévue.

#### ■ Le bon d'études canadien

Depuis juillet 2005, le « programme canadien d'épargne-étude » (*Canada Education Savings Program, CESP*), lancé en 1998, contient un système de dotation très similaire à celui existant au Royaume-Uni.

Le CESP repose sur un mécanisme de bonification de l'épargne, modulée selon le revenu, versée par les parents sur des plans d'épargne individuels ciblés sur l'éducation, appelés « régimes enregistrés d'épargne-étude » (*Registered Education Savings Plan, RESP*) qui peuvent être ouverts jusqu'à l'âge de 17 ans.

Or, une évaluation de ce programme, réalisée en 2003<sup>19</sup>, a montré que ce système de bonification de l'épargne avantagerait nettement les ménages les plus aisés : la part des bénéficiaires ayant un revenu avant impôt inférieur à 20 000 dollars canadiens (14 000 euros) n'a été que de 8,6 % entre 1998 et 2001, alors que ces ménages représentent un tiers de la population. Le gouvernement a ainsi décidé de faire évoluer son dispositif en le complétant par un système de dotations.

Aussi, depuis juillet 2005, ces « régimes enregistrés d'épargne-étude » ont-ils été complétés par un système de bons d'étu-

<sup>19</sup> - *Formative Evaluation of the Canada Education Savings Grant Program: Evaluation and Data Development*, Human Resources Development, Canada, 2003.

des (*Canadian Learning Bond*) dont l'objectif est, comme leur nom l'indique, de financer l'éducation supérieure.

Ces dotations sont versées à l'ouverture du compte. Elles s'élèvent à 500 dollars canadiens (350 euros) pour les enfants nés après 2003, qui vivent dans des familles éligibles aux prestations familiales sous condition de ressources (*National Child Benefit Supplement, NCBS*). Elles sont complétées chaque année, jusqu'à l'âge de 15 ans, d'une dotation de 100 dollars (70 euros) tant que les parents restent éligibles au NCBS. Les coûts d'ouverture du compte bancaire sont couverts par le gouvernement.

#### ■ La proposition américaine de *Kids Accounts*

On a vu que les idées de dotation en patrimoine à la naissance sont nées aux États-Unis, largement portées par des *think-tanks* américains, dont la *New America Foundation*, fondation non partisane, qui en fait la promotion auprès du Congrès depuis plusieurs années.

Cette activité de lobbying s'est traduite par le dépôt d'un grand nombre de projets de loi ces dernières années : *Children's Financial Security Act* (projet bipartisan déposé à la Chambre en 1997), *Social Security KidSave Accounts Act* (projet démocrate déposé au Sénat en 1998), *KidSave Accounts in the Social Security Solvency Act* (projet démocrate déposé au Sénat en 1999), *Child Savings Account Act* (projet républicain déposé au Sénat en 1999), *Social Security KidSave Accounts Act* (projet bipartisan déposé au Sénat en 2000).

Dernièrement, un projet de loi bipartisan a été déposé dans les deux Assemblées en 2004 et en 2005, l'*America Saving for Personal Investment, Retirement and Education Act*, dit « *ASPIRE Act* ».

Ce texte, qui n'a jamais été débattu en commission au Sénat ni à la Chambre, propose un système très proche de celui mis en œuvre au Canada depuis 2005.

Le projet de loi propose la création d'un compte de développement qui serait amorcé par une dotation initiale de 500 dollars, portée à 1 000 dollars pour les enfants nés dans les foyers dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté. Les enfants nés en 2006 et après en seraient bénéficiaires. Pour les ménages dont le revenu est inférieur au revenu médian, les sommes versées bénéficieraient d'une bonification équivalente au montant épargné, dans la limite de 1 000 dollars par an. À partir de 18 ans, le pécule pourrait être débloqué mais uniquement pour payer des frais de scolarité ou pour contribuer au financement d'un premier logement. Si les sommes ne sont pas utilisées, le compte peut également être transformé en un contrat d'épargne-retraite. Le projet de loi prévoit enfin le remboursement, à l'âge de 30 ans, de la dotation initiale fédérale de 500 dollars, ce qui rappelle très directement le modèle d'Ackerman et Alstott.

Les auteurs du projet estiment que les titulaires de ces comptes pourraient disposer en moyenne d'un crédit de 20 000 dollars environ à l'âge de 18 ans.

Le programme serait géré par un fonds (*Trust Fund*) placé auprès du Treasury Department selon trois options de placement déjà existantes dans les plans de développement de l'épargne américains : obligations, fonds commun de placement à rémunération fixe ou placements en actions.

Le programme serait ouvert à tous les citoyens bénéficiant d'un numéro de sécurité sociale, ce qui écarterait les immigrants illégaux.

Les adversaires de ces projets mettent en avant l'effet d'éviction que ces transferts publics pourraient avoir sur les transferts entre vifs. Par ailleurs, l'intérêt du dispositif en matière d'éducation financière pourrait être réduit si les décisions d'investissement et la gestion des comptes étaient confiées au *Trust Fund*.

La sénatrice Hillary Clinton a repris cette idée sous le nom de *baby bonds* à l'occasion de la convention démocrate de 2006 à Denver, dans le cadre d'un programme d'ensemble appelé *American Dream Initiative*<sup>20</sup>. Ce programme envisage une politique ambitieuse de renouvellement du modèle social américain fondée sur la généralisation de l'accès à l'enseignement supérieur, une couverture santé universelle et le développement de comptes d'épargne-retraite. Il serait notamment financé par la suppression de nombreuses subventions fédérales aux entreprises et une contribution assise sur les revenus des PDG des plus grosses entreprises qui dégagent des bénéfices et licencient. La dotation serait universelle et de 500 dollars à la naissance et à l'âge de 10 ans. Autre originalité de la proposition par rapport au projet *ASPIRE Act* : le *children tax credit* des familles à bas et moyens revenus (inférieurs à 75 000 dollars par an) pourrait être affecté au compte en déduction de taxe.

Ces différents dispositifs, en place ou en projet, ont été récemment imaginés dans des contextes très variés, qu'il s'agisse des régimes d'État-providence ou de l'ampleur relative des dépenses affectées à la jeunesse, à la famille et à l'enfance. Ils visent des objectifs égale-

ment variés. Mais au fond, ils ont tous pour ambition de donner aux jeunes les moyens de leur autonomie et de les éduquer à la responsabilité. Lorsque les dépenses qu'ils autorisent sont ciblées, elles sont axées principalement sur l'enseignement supérieur. Parfois des visées connexes sont attachées à ces mécanismes originaux, par exemple le soutien à la natalité.

<sup>20</sup> - Clinton (H.), Vilsack (T.) et Carper (T.), *The American Dream Initiative*, présenté à la DLC National Convention, Denver, juillet 2006.

## ■ Tableau de synthèse des dispositifs

	<i>Baby Bonus Scheme</i> (Singapour)	<i>Child Trust Fund</i> (Royaume-Uni)	<i>Canada Education Saving Program</i> (Canada)	<i>Child Development Accounts</i> (Corée du Sud) (Projet)	<i>Kids Accounts</i> (États-Unis) (Projet)
Objectifs affichés	<p>Encourager la natalité</p> <p>Soutenir les familles avec enfants</p> <p>Maximiser les chances de réussite des enfants</p>	<p>Encourager parents et enfants à prendre l'habitude d'épargner et leur apprendre à gérer leurs relations avec les banques</p> <p>S'assurer que les enfants disposent au début de leur vie adulte d'un minimum d'actifs financiers</p> <p>Développer une éducation à la finance et à la gestion parmi la population</p>	<p>Encourager l'épargne pour financer l'éducation supérieure (<i>Canada Education Savings Grant – CESG</i>)</p> <p>Amorcer ce mouvement d'épargne pour les familles modestes (<i>Canada Learning Bond – CLB</i>)</p>	<p>Réduire les inégalités entre riches et pauvres</p> <p>Stimuler la croissance économique</p>	<p>Encourager l'épargne</p> <p>Développer des compétences de base en matière de finance dans la population</p>
Âge des bénéficiaires	De la naissance à 6 ans	De la naissance à 18 ans	De la naissance à 17 ans (CESG)  De la naissance à 21 ans (CLB)	De la naissance à 18 ans	De la naissance à 18 ans
Ouverture du compte	Comptes ouverts de façon automatique lors de la déclaration de naissance	Bons envoyés automatiquement avec les premières allocations familiales ( <i>Child Benefits</i> )	Les familles doivent ouvrir un plan d'épargne pour l'éducation ( <i>Registered Education Savings Plans</i> ) et demander à bénéficier du CESG et du CLB	Non décidé à ce jour	Comptes ouverts automatiquement pour tous les enfants disposant d'un numéro de sécurité sociale nés après le 31 décembre 2006
Montants en jeu	Dotation initiale de 1 500 euros pour les deux premiers enfants et de 3 000 euros pour les 3 <sup>e</sup> et 4 <sup>e</sup> enfants	Dotation initiale de 250 livres pour chaque enfant et de 500 livres pour les enfants vivant dans des familles pauvres	Dotation initiale de 350 euros pour les enfants vivant dans des familles modestes, complétée chaque année jusqu'à l'âge de 15 ans d'une dotation de 70 euros tant que les parents restent sous le plafond de ressources	Abondement (1 won pour 1 won) par l'État des sommes versées sur le compte de développement de l'enfant, dans la limite de 30 euros par mois	Dotation initiale de 500 dollars et de 1 000 dollars pour les enfants vivant dans des familles pauvres

# CHAPITRE 1

## CHAPITRE 1

### CHAPITRE 1

	<b>Baby Bonus Scheme (Singapour)</b>	<b>Child Trust Fund (Royaume-Uni)</b>	<b>Canada Education Saving Program (Canada)</b>	<b>Child Development Accounts (Corée du Sud) (Projet)</b>	<b>Kids Accounts (États-Unis) (Projet)</b>
<b>Montants en jeu (suite)</b>	Abondement au compte de développement de l'enfant (1 euro pour 1 euro) plafonné à 3 000 euros pour le 2 <sup>e</sup> enfant et 6 000 euros pour les 3 <sup>e</sup> et 4 <sup>e</sup> enfants	Défiscalisation des sommes déposées sur les comptes CTF (et de leurs intérêts) jusqu'à 1 200 £ par an  Nouvelles dotations prévues à 7 ans et à 14 ans	Abondement fonction du revenu familial, d'au moins 20 cents pour chaque dollar sur la première tranche de 2 000 dollars (1 400 euros) versés annuellement sur le plan d'épargne-éducation. La subvention totale ne peut excéder 5 000 euros	Projet de versement d'une dotation de 200 euros à la naissance et à 7 ans	Abondements à l'épargne réalisée par les familles pauvres, dans la limite de 500 dollars (projet du Sénat) ou 1 000 dollars par an (projet de l'assemblée)
<b>Éléments de progressivité</b>	Aucun	Dotations supérieures pour les enfants de familles pauvres	Abondements supérieurs pour les familles pauvres et dotations initiales uniquement pour les familles modestes	La dotation est ciblée sur les enfants de familles pauvres	Dotation initiale supérieure pour les enfants de familles pauvres  Abondements à l'épargne des familles pauvres seulement
<b>Utilisation des sommes épargnées</b>	Utilisation possible avant 6 ans uniquement pour des dépenses de soin ou d'éducation	Utilisation libre, seulement après 18 ans	Utilisation uniquement pour l'enseignement supérieur. Si l'enfant ne poursuit pas d'études supérieures, les sommes sont versées sur un plan d'épargne-retraite	Utilisation après 18 ans pour des dépenses d'éducation, de logement et de création d'entreprise	Utilisation après 18 ans pour financer l'accès à la propriété et l'éducation

Source : Loke (V.) et Sherraden (M.), «Building Assets from Birth, A Comparison of the Policies and Proposals on Children Savings Accounts in Singapore, the United Kingdom, Canada, Korea, and the United States», CSD Working Papers, n° 06-14, 2006.

## 1.3

### D'autres systèmes d'aide sous forme de droits de tirage

Au-delà des systèmes de dotation, une autre formule moins en rupture avec les formes traditionnelles d'intervention sociale en faveur des jeunes est de développer des systèmes de droits de tirage pour financer la transition vers la vie professionnelle.

#### ■ Au Danemark

Chaque jeune dispose d'un droit de tirage de 70 bons mensuels permettant de financer ses périodes de formation. L'avantage du système réside essentiellement dans sa grande flexibilité, puisque les jeunes peuvent utiliser ces bons à n'importe quel moment, et peuvent en particulier alterner périodes d'activité professionnelle et périodes de formation, ce qui est malheureusement très rare en France. Un étudiant peut aussi choisir par exemple de n'utiliser que huit bons sur une année, ou bien peut, en fin de cursus, demander à bénéficier de deux bons par mois.

Ces bons bénéficient à 300 000 jeunes en année pleine, dont 200 000 étudiants du supérieur. Ils peuvent se composer d'une partie versée sous forme de bourse – d'un montant d'environ 315 euros mensuels pour les jeunes qui vivent encore chez leurs parents, et d'environ 630 euros mensuels pour les jeunes ne vivant plus chez leurs parents – et d'une partie qui prend la forme d'un prêt, d'environ 324 euros par mois, remboursable en 15 ans maximum après la fin des études, avec un taux d'intérêt annuel de 4 % pendant les études et d'un taux à peu près équivalent au taux d'escompte de la Banque centrale après la fin des études.

#### ■ En Suède

Un système similaire existe en Suède. Il faut préciser ici que, comme au Danemark, l'entrée à l'université n'est pas libre : les candidats aux diverses filières sont sélectionnés sur la base de leur dossier (notes obtenues au lycée et au test national d'aptitude pour l'entrée à l'université) et en fonction des places disponibles. Par ailleurs, les établissements d'enseignement supérieur disposent d'une grande autonomie de gestion : en contrepartie de la signature de contrats d'objectifs passés avec le ministère suédois de l'éducation, ils disposent d'une enveloppe budgétaire globale qui dépend du nombre d'étudiants accueillis et des performances passées. Pour les étudiants, l'inscription à l'université est gratuite.

Les aides directes aux étudiants, en Suède, sont particulièrement élevées. Elles représentent environ 20 % du budget total de l'enseignement supérieur, soit environ 1,2 milliard d'euros pour près de 320 000 étudiants. Ces aides prennent la forme d'un composé de bourses et de prêts, dont le montant dépend uniquement du revenu des étudiants, et non du revenu de leurs parents. Ainsi, en fonction du revenu de l'étudiant, le montant de l'aide peut être réduit. L'obtention des aides est par ailleurs soumise à un contrôle des résultats (obtention des « crédits » ou unités de valeurs dans le temps imparti). Enfin, les étudiants peuvent choisir de ne bénéficier que de l'étage « bourse » des aides, sans recourir à la partie prêt, afin de ne pas s'endetter. De même, s'ils choisissent d'étudier à temps partiel, le montant des aides est diminué en proportion (mais pour recevoir une aide, le temps partiel ne doit pas être inférieur à un mi-temps).

Le montant total du bon hebdomadaire est d'environ 200 euros pour des études à plein temps, dont 34,5 % sous forme

# CHAPITRE 1

## CHAPITRE 1

### CHAPITRE 1

de bourse. La partie bourse de l'aide est soumise à cotisations pour les retraites (cotisations prises en charge par l'État, calculées sur la base de 138 % du montant de la bourse). Une allocation supplémentaire peut être obtenue lorsque l'étudiant a des enfants à charge. Dans certains cas (notamment personnes de plus de 25 ans suivant des formations professionnelles du niveau école obligatoire ou lycée), la partie bourse peut s'élever à 82 % du montant total de l'aide.

Les étudiants disposent au maximum de 240 semaines d'aides financières pour les études supérieures ou pour un certain nombre de formations. Ainsi, un élève ou un étudiant peut bénéficier d'un maximum de 100 bons hebdomadaires pour suivre des cours du niveau de l'enseignement obligatoire (y compris pour décrocher un certificat de capacité en lecture, écriture et arithmétique). De même, il peut bénéficier d'un maximum de 120 bons hebdomadaires pour suivre des enseignements du niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (niveau lycée, y compris des formations pour adulte). Un étudiant du supérieur qui aurait déjà perçu des aides pour des niveaux inférieurs se voit amputé du nombre de bons hebdomadaires correspondant. Ces bons peuvent être utilisés jusqu'à l'âge de 54 ans, mais leur nombre diminue progressivement à partir de 44 ans (un étudiant de 50 ans ne peut plus bénéficier, au mieux, que de 120 bons hebdomadaires par exemple).

Les modalités de remboursement de la partie prêt de l'aide varient en fonction du moment où le prêt a été contracté, les règles ayant été revues en 1989 et 2001. Sans entrer dans le détail, précisons que depuis 2001, le rembourse-

ment commence après la fin des études et que son montant annuel est fonction de l'encours de la dette, de l'âge et des évolutions du taux d'intérêt (entre 1989 et 2001, ce montant était fixé à 4 % des revenus annuels déclarés). Pour les personnes qui ont des difficultés à rembourser en raison de la faiblesse de leurs revenus, des arrangements sont toutefois possibles, avec notamment la possibilité de calculer le montant du remboursement, comme précédemment, sur la base des revenus déclarés, et non en fonction du montant de l'encours.

Une agence, dotée d'un site Internet, est spécialement chargée de la gestion des aides et du recouvrement des remboursements.

#### ■ En Norvège

Le fonds norvégien d'aide aux étudiants (« Lanekassen ») a été créé en 1947. Il emploie environ 350 personnes, dispose d'un bureau national, de six bureaux régionaux et d'un site Internet. Aujourd'hui, il compte 740 000 « clients », dont 476 000 Norvégiens remboursant des prêts contractés pour faire leurs études. En 2003-2004, le fonds a alloué 783 millions d'euros aux étudiants sous forme de bourses et 1,2 milliard d'euros sous forme de prêts. En 2004, il a reçu des remboursements pour un montant de 844 millions d'euros. L'encours total de la dette s'élevait la même année à environ 10 milliards d'euros.

Les aides peuvent bénéficier aux élèves du niveau lycée comme aux étudiants. Pour les premiers, elles sont fonction du revenu et du patrimoine des parents. Elles varient également selon que l'élève habite ou non chez ses parents. Dans le premier cas, l'aide s'élève au maximum à 548 euros par mois (sur la base de

10 mois par an), dont 255 euros sous forme de bourse. Pour un élève n'habitant plus chez ses parents, il faut ajouter à cette somme une allocation logement, non remboursable, de 422 euros par mois, qui n'est pas fonction du revenu des parents.

Pour les étudiants du supérieur ou assimilés (par exemple, élèves des écoles professionnelles ou technologiques), l'aide n'est pas fonction du revenu des parents, mais uniquement du revenu et du patrimoine de l'étudiant. Son montant annuel maximal est d'environ 10 000 euros, soit quelque 1 000 euros par mois (l'année scolaire compte 10 mois), alloués sous forme de prêt uniquement. Si l'étudiant ne vit plus chez ses parents (et qu'il réussit tous ses examens), jusqu'à 40 % du montant de l'aide peuvent être convertis sous forme de bourse. Les étudiants ayant à charge des enfants peuvent également se voir allouer une bourse supplémentaire.

### ■ Aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, il n'y a pas de sélection à l'entrée dans les universités. En revanche, les droits d'inscription ne sont pas nuls : ils s'élèvent en moyenne à environ 1 300 euros par an. Les étudiants bénéficient également d'un système d'aide relativement complet, pour l'enseignement professionnel comme pour l'enseignement supérieur.

Tous les étudiants ont d'abord droit à une bourse unitaire de base, d'environ 250 euros par mois pour les étudiants qui ne résident pas chez leurs parents et 90 euros par mois pour les autres. Cette aide ne dépend pas du revenu des parents. Peut s'y ajouter une bourse additionnelle – de 223 euros pour les étudiants qui ne résident pas au domicile parental et de 205 euros pour les autres – qui dépend du revenu des parents. Ces deux apports sont en fait versés sous forme de prêts, et ne sont

transformés en bourses (donc n'appellent pas de remboursement) que si les étudiants obtiennent leur diplôme au bout de dix ans. La durée maximale de perception des bourses est de quatre ans, avec des exceptions pour certaines études longues, comme la médecine ou la théologie.

À ces dispositifs peut s'ajouter un prêt pour un montant maximal de 276 euros par mois, que l'étudiant vive ou non chez ses parents. Par ailleurs, il existe des bonifications pour garde d'enfants. Le système d'aide prévalant dans l'enseignement professionnel est sensiblement équivalent.

La partie « prêt » de l'aide, à laquelle l'étudiant a éventuellement recours, doit être remboursée après la fin des études, avec un taux d'intérêt de 3,7 %. Le remboursement peut s'étaler pendant 15 ans, avec un minimum de 45 euros par mois.

### ■ En Grande-Bretagne

Le système d'aide aux étudiants a été modifié récemment. Nous ne traiterons ici que du cas des étudiants entrés à l'université à partir de septembre 2006. Comme dans d'autres pays, les aides en Grande-Bretagne comprennent des bourses et des prêts, avec la particularité que le remboursement de ces prêts est contingent aux revenus futurs de l'étudiant.

Deux grandes formes d'aides sont proposées : les premières sont destinées à prendre en charge tout ou partie des frais d'inscription, qui ont été revus à la hausse, tandis que les secondes doivent permettre de faire face aux frais quotidiens (logement, nourriture, etc.).

Depuis septembre 2006, les universités anglaises peuvent faire payer des droits d'inscription d'un montant allant jusqu'à 3 000 livres. Au-delà, elles sont tenues

# CHAPITRE 1

## CHAPITRE 1

### CHAPITRE 1

de proposer un système de bourses pour les étudiants issus de familles modestes.

Pour faire face à ces frais d'inscription, le gouvernement a mis en place un système de prêts (*Student Loans for Tuition Fees*). Il s'agit de prêts à taux zéro (hors inflation) qui sont remboursés à la fin des études, lorsque les revenus de l'ex-étudiant dépassent 15 000 livres. Le montant annuel du remboursement est fonction du revenu : il est fixé à 9 % du revenu perçu au-delà de 15 000 livres (un ex-étudiant percevant 20 000 livres rembourse donc 9 % de 5 000 livres).

Pour les frais quotidiens, il existe d'abord un système de bourses, dont le bénéfice et le montant sont conditionnés aux revenus du ménage dont dépend l'étudiant. Les étudiants sont réputés dépendre de leurs parents, même s'ils ne vivent plus chez leurs parents, sauf dans les cas suivants : s'ils ont plus de 25 ans, s'ils vivent maritalement avec un partenaire, s'ils ont des enfants, si leurs parents sont décédés ou bien s'ils peuvent prouver qu'ils sont indépendants financièrement depuis au moins trois ans. Le montant maximal de cette bourse est de 2 700 livres par an. Dans les faits, environ la moitié des étudiants peut prétendre à une bourse complète ou partielle.

Par ailleurs, tous les étudiants de moins de 60 ans peuvent contracter un prêt à taux zéro (*Student Loans for Maintenance*), remboursé selon les mêmes modalités que le prêt servant à couvrir les droits d'inscription. Le montant annuel maximal est fonction de la localisation de l'université (à Londres ou ailleurs), des revenus du ménage dont dépend l'étudiant (le prêt est plus important pour les étudiants issus de ménages relativement riches, car ils ne peuvent pas béné-

ficier de la bourse) et de la résidence de l'étudiant (chez ses parents ou dans un logement indépendant). Le montant maximum de ce prêt est de 6 170 livres annuel pour un étudiant vivant dans un logement indépendant, appartenant à un ménage dont les revenus annuels sont supérieurs à 37 426 livres, et étudiant à Londres. Il est de 3 415 livres annuel pour un étudiant appartenant à un ménage dont les revenus sont supérieurs à 37 426 livres, vivant chez ses parents, quel que soit son lieu d'études. Le prêt annuel est versé en trois fois.

Des aides supplémentaires sont proposées pour les étudiants souffrant d'un handicap, pour ceux ayant des enfants à charge, ou bien pour ceux qui doivent subvenir financièrement aux besoins d'autres adultes (leurs parents par exemple).

#### ■ En Allemagne

Comme en France, les aides aux étudiants en Allemagne sont ciblées sur les étudiants issus de familles modestes et sont d'un montant nettement plus faible que dans les pays nordiques.

Les élèves et les étudiants suivant des filières d'études post-élémentaires (école et université) peuvent bénéficier d'une aide à l'éducation et à la formation sur critères sociaux. La loi fédérale sur l'aide à l'éducation et à la formation (*Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG*) prévoit des taux forfaitaires mensuels établis sur la base d'une évaluation des besoins. Le montant des aides varie en fonction du lieu de formation (école, université) et de l'hébergement de l'intéressé (chez ses parents ou à l'extérieur). Le montant définitif des mensualités dépend du revenu et des ressources de l'intéressé ainsi que du revenu de son conjoint ou de ses parents. Ce n'est

qu'à titre exceptionnel que le revenu des parents n'est pas pris en compte. Notons que le *Kindergeld* (allocation aux enfants) reste versé aux parents jusqu'aux 27 ans de l'enfant, dans le cas où celui-ci poursuit ses études.

Le montant de la bourse accordée aux étudiants universitaires qui n'habitent pas chez leurs parents est calculé à partir d'un besoin de 640 euros pour un étudiant résidant en ex-Allemagne de l'Ouest, y compris les surprimes d'assurance-maladie et d'assurance-dépendance, et de 590 euros pour un étudiant habitant sur le territoire de l'ex-RDA. Dans le cas où le loyer est supérieur à la moyenne, une aide complémentaire est versée.

Une moitié de l'aide accordée à l'étudiant est payée sous forme de subvention, l'autre revêtant la forme d'un prêt exempt d'intérêts. Cinq ans après l'expiration de la durée maximale de versement, ce prêt sans intérêt doit être remboursé, en mensualités de 105 euros minimum et dans un délai de vingt ans au plus tard. L'endettement total résultant du prêt consenti par l'État est limité à 10 000 euros pour les périodes de formation commencées après le 28 février 2001. Les modalités du remboursement du prêt sont adaptées aux exigences de la famille : toute personne qui n'a pas d'emploi ou n'exerce une activité lucrative qu'à titre accessoire, qui assume la prise en charge ou l'éducation d'un enfant de

moins de 10 ans ou d'un enfant handicapé et qui n'a qu'un salaire modique est, sur sa demande, exemptée de la quote-part d'amortissement mensuelle pour cet intervalle. Trois autres critères, cumulables, permettent de réduire le montant de la dette : la note de l'examen, la durée des études et le remboursement intégral de la dette en une fois.

Le pourcentage d'étudiants ayant droit au BAföG a été divisé par deux en vingt ans : d'un quart à un huitième des étudiants inscrits. Pour cette raison, les associations d'étudiants réclament une hausse du plafond de ressources. De plus, le montant du BAföG n'a pas été augmenté depuis cinq ans. Malgré le mouvement de protestation des étudiants, la ministre de la Recherche, Annette Schavan, vient de confirmer que l'allocation ne sera pas augmentée.

Il existe par ailleurs une allocation d'aide à la formation professionnelle pour les jeunes en apprentissage ou qui participent à des actions d'éducation préparant à la profession. Soumise à certaines conditions, elle est destinée à apporter un soutien financier pendant une formation professionnelle en entreprise ou interentreprises ou pour des actions d'éducation préparant à la profession. En principe, l'allocation dépend des ressources de l'intéressé, de celles de ses parents et de son conjoint. Ce n'est que dans le cadre des actions préparant à la profession qu'il n'est pas tenu compte du niveau du revenu.

## 2 Doter les jeunes à leur entrée dans la vie adulte : une voie pertinente dans le cas français ?

Comme le montre l'analyse des diverses expériences étrangères, les mesures de dotation en capital poursuivent des objectifs divers et composites (promotion de l'éducation, encouragement de la natalité, volonté de responsabilisation financière des ménages, etc.), à partir d'une préoccupation commune : investir davantage dans la jeunesse. Constituent-elles une réponse pertinente aux indéniables difficultés rencontrées par les jeunes lors de leur entrée dans la vie adulte en France ? La réponse à cette question ne peut être que nuancée, compte tenu de la nature de ces difficultés, des caractéristiques des politiques sociales existantes et de la structure de financement des parcours de formation.

### 2.1 Les difficultés de la jeunesse en France : retour sur un constat partagé

Les difficultés de la jeunesse française contemporaine ont fait depuis dix ans l'objet d'analyses approfondies<sup>21</sup>.

21 - Voir notamment : Charvet (D.), avec Andrieu (P.-J.) et Labadie (F.), *Jeunesse, le devoir d'avenir*, Paris, La Documentation française, 2001 ; Brin (H.), *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans*, Avis présenté au Conseil économique et social, 2001 ; Foucauld (J.-B. de) et Roth (N.), *Pour une autonomie responsable et solidaire*, rapport de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, Paris, La Documentation française, 2002 ; Thélot (C.), *Pour la réussite de tous les élèves*, rapport de la Commission du débat national pour l'avenir de l'école, Paris, La Documentation française, 2004 ; Wauquiez

Exposés à la précarité et confrontés à un marché du travail tendu, les 15-24 ans connaissent un taux de chômage plus élevé et sont plus fortement frappés par la pauvreté que leurs aînés. À la traditionnelle pauvreté de personnes âgées se substitue une pauvreté de jeunes : 7,7 % d'enfants pauvres, 5,5 % chez les 18 à 29 ans, mais moins de 3 % pour les 60 à 74 ans.

Par ailleurs, les jeunes dépendent de plus en plus longtemps de l'aide financière de leurs parents. En 1975, 35 % des garçons de 24 ans vivaient chez leurs parents. En 2005 on en comptait 65 %. Et la décohabitation ne met pas un terme aux solidarités familiales : selon l'enquête Patrimoine de 2004, parmi les ménages dont les enfants ont quitté le domicile familial, plus d'un sur huit leur a fait une donation et un sur deux leur a apporté une aide financière. En France, ces transferts familiaux représentent 43 % du budget mensuel moyen des étudiants, alors qu'ils ne représentent respectivement que 11 %, 26 % et 29 % de leurs ressources en Finlande, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas (enquête Eurostudent, 2005).

Sans faire ici la description détaillée de toutes ces difficultés, on insistera sur les tensions dans l'accès à l'enseignement supérieur et à l'emploi et sur la progression des inégalités patrimoniales.

(L.), *Les conditions de la vie étudiante, comment relancer l'ascenseur social*, rapport au Premier ministre, juillet 2006 ; Proglio (H.), Djellal (R.) et Talneau (S.), *L'insertion des jeunes sortis de l'enseignement supérieur*, rapport du groupe de travail présidé par Henri Proglio, Paris, ministère de la Cohésion sociale, de l'Emploi et du Logement, 2006 ; Haut comité éducation, économie, emploi, *Objectif 50 % d'une génération diplômée de l'enseignement supérieur*, Paris, 2006 ; Académie des sciences morales et politiques, *La France prépare mal l'avenir de sa jeunesse*, Paris, Seuil, 2007.

## 2.1.1 De fortes disparités dans l'accès à l'enseignement supérieur et à l'emploi

### ■ Une insertion sur le marché du travail aujourd'hui plus difficile

Pourtant mieux formées que les précédentes, les générations présentes font face à un contexte économique beaucoup plus difficile. Leur entrée sur le marché du travail se fait de plus en plus par l'entremise de contrats temporaires (CDD ou intérim) et la phase d'insertion a tendance à s'allonger. Si l'on considère comme bénéficiant d'un emploi stable un salarié qui reste toute l'année chez le même employeur ou qui en change une fois dans l'année avec une interruption de moins d'une semaine, la proportion de salariés de moins de 25 ans ayant un emploi stable s'est maintenue à environ 70 % entre 1977 et 1985 ; elle s'est ensuite réduite pour atteindre 55 % en 2002. Pour les salariés âgés de 25 à 30 ans, la proportion d'emplois stables est passée dans le même temps de 80 % à 75 %<sup>22</sup>.

Alors que les générations qui sont sorties de l'école au début des années 1970 ont connu un taux de chômage de 6 % dans les 12 mois de leur entrée dans le monde du travail, celles qui sont sorties en 1985 ont fait face à un taux de chômage moyen de 33 % au cours de la même période.

Enfin, si, en 1975, les salariés de 50 ans gagnaient en moyenne 15 % de plus que les salariés de 30 ans, l'écart est aujourd'hui de 40 %<sup>23</sup>.

22 - Cordelier (C.), «De 1977 à 2002, l'emploi des jeunes salariés est de plus en plus découpé par des interruptions», *INSEE Première*, n° 1104, octobre 2006.  
23 - Chauvel (L.), «Les nouvelles générations devant la panne prolongée de l'ascenseur social», *Revue de l'OFCE*, n° 86, 2006.

### ■ Une situation qui tient en partie aux performances médiocres du système de formation secondaire, professionnel et supérieur

La France se caractérise, comme l'Allemagne, par un taux d'échec élevé à l'issue d'un système d'enseignement supérieur dont le financement est largement assuré sur fonds publics. Or, malgré des droits d'entrée à l'université extrêmement réduits et l'existence d'un système de bourses sur critères sociaux, l'accès à l'enseignement supérieur demeure inégal selon les catégories sociales. Plus les filières sont longues et sélectives, plus la part des étudiants issus de milieux favorisés est importante. Dans ces conditions, l'organisation du système français de formation supérieure et la quasi-gratuité de la plupart des enseignements, financée par la puissance publique, produisent des effets anti-redistributifs bien documentés. Parmi d'autres, le rapport du CERC de 2003 montrait que sur une dépense éducative du supérieur de 11,7 milliards d'euros en 2002, un quart (23 %) bénéficiait au trois premiers déciles de la distribution des revenus, alors que plus d'un tiers (39 %) bénéficiait aux trois déciles les plus élevés<sup>24</sup>. Ce rapport montrait également que l'effet inégalitaire des dépenses du supérieur est quasiment équivalent, mais de sens contraire, à l'effet de redistribution de l'impôt sur le revenu.

## 2.1.2 Jeunes et inégalités de patrimoine

Malgré une tendance de long terme à la réduction des inégalités de patrimoine, qui semble s'être interrompue depuis une dizaine d'années, le patrimoine reste très concentré, nettement plus que les revenus. Or, le patrimoine, notamment parce qu'il est lui-même

24 - CERC, *Éducation et redistribution*, 2003, p. 72 et suiv.

source de revenus, alimente d'autres types d'inégalités, en termes de niveau de vie, d'accès à l'éducation ou bien encore d'accès à la propriété. Ce constat pourrait rendre intéressante la mise en place d'un dispositif de dotations en capital qui viendrait compléter les dispositions fiscales déjà existantes.

#### ■ Un patrimoine très concentré

Depuis plusieurs années, la tendance de long terme à la réduction des inégalités de patrimoine s'est interrompue en France. De 1992 à 2004, la plupart des indicateurs, certes imparfaits, indiquent une stabilité des inégalités de patrimoine sur l'ensemble de la population. Alors qu'elles sont restées stables parmi les ménages propriétaires de leur résidence principale et parmi les personnes âgées de plus de 60 ans, ces inégalités de patrimoine ont progressé parmi les ménages dont la personne de référence est âgée de 30 à 50 ans, ainsi que parmi les ménages à revenus modestes.

En 2004, le « patrimoine matériel brut » des ménages vivant en France métropolitaine (calculé hors biens durables, bijoux et objets d'art et sans prise en compte de l'endettement éventuel) était en moyenne de 167 000 euros. Les 10 % les plus riches possédaient au total 45 % de l'ensemble du patrimoine, avec des avoirs supérieurs à 382 000 euros. La moitié des ménages possédait moins de 98 000 euros, tandis que les 10 % les plus pauvres possédaient moins de 900 euros.

Les inégalités sont très marquées en haut de la distribution : 300 000 ménages sont redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune, soit 1,2 % des ménages. Ils disposent d'un patrimoine imposable supérieure à 720 000 euros. Parmi ces redevables, les 10 % les mieux dotés

détiennent un patrimoine imposable 3,5 fois supérieur à ce seuil ; les 1 % les plus fortunés détiennent un patrimoine imposable 11,5 fois supérieur à ce seuil.

#### ■ Des inégalités pour partie héritées

Dans une société méritocratique, les inégalités de patrimoine n'appellent des mesures correctrices que si elles ne sont pas imputables aux choix ou à l'effort des individus, notamment si elles sont héritées. Les éléments d'information disponibles en la matière montrent que tel est en partie le cas en France aujourd'hui.

Une première approche de l'effet des héritages passe par les mesures de la mobilité sociale. Un descendant de cadre pouvait espérer bénéficier en 2000 d'un niveau de vie 50 % supérieur à celui d'un descendant d'ouvrier<sup>25</sup>. Les rares études de comparaison internationale disponibles montrent par ailleurs que la France est l'un des pays d'Europe où la mobilité sociale intergénérationnelle, mesurée selon divers critères, est la plus faible<sup>26</sup>. Elle l'est toutefois moins qu'il y a 20 ans : l'écart entre le niveau de vie d'un enfant d'ouvrier et d'un enfant de cadre a en effet diminué de près de 20 points en vingt ans.

Cette approche par la mobilité ne permet pas de démêler la part des transmissions culturelles, sociales et financières qui explique la reproduction des inégalités. Une autre approche consiste à évaluer la part des inégalités de patrimoine liées à l'héritage. Bien que complexes à réali-

25 - Lefranc (A.), Pistolesi (N.) et Trannoy (A.), «Le revenu selon l'origine sociale», *Économie et Statistique*, n° 371, 2004.

26 - Lefranc (A.), Pistolesi (N.) et Trannoy (A.), «Inequality of Opportunities vs Inequality of Outcomes: Are Western Societies all Alike?», *ISER Working Paper Series*, août 2005 ; Richard Breen, (éd.), *Social Mobility in Europe*, Oxford University Press, 2004, p. 37-76.

ser, les études disponibles semblent bien indiquer que les inégalités de patrimoine sont imputables pour une part significative à l'héritage.

Ainsi, selon une étude de l'INSEE, les critères de niveau de revenu, d'âge et de catégorie sociale ne rendent compte que de 45 % des inégalités de patrimoine en France en 2004<sup>27</sup>. Le reste pourrait s'expliquer par des différences de choix entre individus (les « cigales » et les « fourmis »), mais aussi par l'existence ou par l'absence d'héritage.

Une autre étude récente, cherchant à connaître les déterminants des inégalités de patrimoine, attribue ainsi à l'héritage un pouvoir d'explication de 24,8 % de ces inégalités contre seulement 10,4 % pour les préférences temporelles des agents<sup>28</sup>.

Ce constat paraît également corroboré par le fait que, toutes choses égales par ailleurs, les ménages ayant reçu un héritage ou une donation ont un patrimoine près de 4 fois supérieur à celui des ménages qui n'en ont reçu aucun (169 000 euros contre 46 000 euros)<sup>29</sup>.

### ■ Les inégalités de patrimoine : des inégalités multiplicatives

Les inégalités de patrimoine sont multiplicatives. Elles le sont en un premier sens parce que, comme nous l'avons vu, elles ont tendance à se transmettre, de génération en génération, par l'intermédiaire de l'héritage et des donations.

Elles sont multiplicatives également parce qu'elles sont à la source d'autres inégalités de niveau de vie, en partie

27 - Cordier (M.), Houdré (C.) et Rougerie (C.), « Les inégalités de patrimoine des ménages entre 1992 et 2004 », INSEE, *Données sociales*, 2006, chapitre 5, p. 455.

28 - Arrondel (L.), Masson (A.) et Verger (D.), « Préférences individuelles et disparités de patrimoine », *Économie et Statistique*, n° 374-375, 2004, p. 129.

29 - Cordier (M.), Houdré (C.) et Rougerie (C.), *op. cit.*

mal connues car les données relatives aux inégalités de niveau de vie ne prennent le plus souvent pas en compte les loyers fictifs dont bénéficient les personnes propriétaires de leur logement. La comptabilité nationale chiffre ces loyers imputés à 97,9 milliards d'euros en 2001, ce qui modifie beaucoup l'évaluation que l'on peut avoir de l'effet des revenus tirés du patrimoine sur les inégalités.

Dans son rapport de 2006, le CERC indiquait par ailleurs que les revenus tirés du patrimoine immobilier ont connu une croissance de 3,5 % par an en euros constants entre 1993 et 2005, soit nettement plus que les revenus tirés d'une activité professionnelle. Les revenus issus du patrimoine financier ont eu, pour leur part, une croissance plus modérée, de l'ordre de 0,8 % par an<sup>30</sup>.

On sait en outre que l'accès au crédit est plus facile et moins onéreux pour ceux qui disposent d'un apport personnel significatif. Enfin, les inégalités de patrimoine peuvent renforcer les inégalités de capital humain. La détention d'un patrimoine financier facilite en effet l'accès aux études supérieures, même si en France les droits d'entrée à l'université sont faibles. Par ailleurs, le fait de disposer d'une richesse plus importante facilite la prise de risque qu'implique l'investissement dans le capital humain : il peut permettre par exemple de se retirer du marché du travail pour suivre des formations.

### ■ Un accès au logement plus sélectif

Les biens immobiliers ont connu une valorisation spectaculaire depuis 1995. Celle-ci est principalement liée à l'augmentation rapide des prix des terrains (+ 7 % par an entre 1995 et 2003) et accessoirement à celle de l'habitat : la

30 - CERC, *La France en transition, 1993-2005*, Paris, La Documentation française, 2006.

# CHAPITRE 2

## CHAPITRE 2

### CHAPITRE 2

valeur des terrains représentait un tiers de la valeur des logements en 1995; elle représente désormais 1,2 fois ce montant.

Cette progression extrêmement rapide de la valeur de l'immobilier a pour conséquence un effet richesse très important pour les détenteurs de ce type de patrimoine. La situation est évidemment toute autre pour les locataires ou les personnes qui cherchent à accéder à la propriété. D'autant que pour eux, la sélectivité du crédit immobilier s'est accrue : 32 % des ménages détenaient un crédit immobilier en 1995; cette proportion n'était plus que de 29 %.

La valorisation des patrimoines immobiliers est donc nettement plus favorable aux générations les plus âgées qui sont beaucoup plus souvent propriétaires de leur logement que les plus jeunes. De fait, alors que depuis 1900, chaque génération était davantage propriétaire que la précédente, cette tendance s'est inversée pour les générations récentes. À l'âge de 36 ans, 56 % des personnes nées entre 1948 et 1952 étaient propriétaires, alors que seulement 53 % l'étaient pour la génération née entre 1952 et 1956, 51 % pour celle née entre 1956 et 1960 et 49 % pour celle née entre 1960 et 1964.

PRINCIPAUX IMPÔTS SUR LE CAPITAL	
Impôts	Montant en 2005 *
<b>IMPOSITIONS NATIONALES</b>	
• Impôt de solidarité sur la fortune	3,10
• Droits sur les mutations à titre onéreux et sur les conventions	1,29
• Impôt sur les successions	7,20
• Droits de mutation sur les donations	1,26
<b>Sous-total</b>	<b>12,85</b>
<b>IMPOSITIONS LOCALES</b>	
• Taxe sur le foncier bâti	17,20
• Taxe sur le foncier non bâti	0,90
<b>Sous-total</b>	<b>18,10</b>
<b>Total</b>	<b>30,95</b>

\* Évaluations révisées pour 2005 (en milliards d'euros) et données comptables 2005 pour les collectivités locales

Source : *Projet de loi de finances pour 2007, Évaluation des voies et moyens, et J. Bourdin, Rapport de l'Observatoire des finances locales, juillet 2006*

## ■ Les limites des leviers traditionnels pour remédier à ces inégalités

Les principales impositions qui sont assises sur le stock de patrimoine des ménages sont les suivantes :

### L'impact de ces mesures sur les inégalités de patrimoine reste limité.

Du tableau en page précédente, il ressort que les impositions assises sur le patrimoine ne redistribuent que 2,5 % du PIB<sup>31</sup> et 0,7 % du total du patrimoine des ménages<sup>32</sup>. La taxe foncière représente aujourd'hui, et d'assez loin, le principal impôt assis sur le patrimoine des ménages, loin devant les impositions plus médiatisées comme l'impôt sur les successions et l'impôt de solidarité sur la fortune.

Le taux de redistribution « directe » de la richesse des ménages est donc assez faible. On peut certes penser qu'en France la redistribution du patrimoine passe par une redistribution indirecte, *via* l'imposition des flux de revenus issus du patrimoine. L'impôt sur le revenu, du fait de sa progressivité, produit des effets sur les inégalités de patrimoine équivalents aux droits de succession<sup>33</sup>. Mais, dans l'ensemble, la redistribution du patrimoine *via* des mécanismes fiscaux est limitée dans son ampleur. La stabilisation des inégalités de patrimoine peut ainsi être associée sur longue période à la réduction du poids de l'impôt sur le revenu dans les prélèvements obligatoires et à la plus faible progressivité de son barème<sup>34</sup>.

31 - Ce chiffre est cohérent avec celui du Conseil des impôts qui évaluait à 2,2 % du PIB le poids des impôts sur le patrimoine en 1997 : Conseil des impôts, *L'imposition du patrimoine*, 1999.

32 - Le patrimoine des ménages net des passifs financiers était évalué fin 2003 à 6 351 milliards d'euros.

33 - Debonnet (A.) et Hairault (J.-O.), « Inégalités de patrimoine et progressivité de l'impôt », *Eurequa*, avril 2004.

34 - Piketty (T.), *Les hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle, inégalités et redistributions 1901-1998*, Paris, Grasset, 2001.

L'imposition du patrimoine se heurte à la volatilité de sa base taxable, qui est très sensible aux incitations fiscales comme le montrent les effets sur les donations de la règle établie en 1992<sup>35</sup>. Dans ces conditions, les dotations en patrimoine peuvent constituer un complément des instruments fiscaux pour réduire les inégalités de patrimoine.

Surtout, l'imposition du patrimoine réduit les inégalités de patrimoine en diminuant le patrimoine des plus riches. Mais cette imposition ne contribue pas directement à la constitution d'un patrimoine pour les plus pauvres. Si l'on pense, comme les promoteurs de comptes individuels de développement et des dotations initiales en capital, que la détention d'un patrimoine, même modeste, peut constituer un levier psychologique pour sortir de la pauvreté, il peut être sensé de promouvoir une politique de réduction des inégalités de patrimoine qui n'agirait pas uniquement par « le haut », en ponctionnant les plus riches, mais qui agirait aussi « par le bas », en dotant les plus pauvres.

### L'effort financier global en faveur des jeunes adultes est conséquent : plus de deux points de PIB

#### 2.1.3

Les difficultés des jeunes adultes sont en réalité de mieux en mieux cernées et de plus en plus souvent dénoncées. Pour ce qui concerne les réponses publiques, un travail mené en 2001 a permis d'établir un bilan des dispositifs, des orientations et des dépenses.

La loi n° 2001-582 du 4 juillet 2001 a institué une Commission nationale pour l'autonomie des jeunes chargée notamment de faire le bilan des dispositifs assurant des ressources propres aux

35 - Arrondel (L.) et Lafferrère (A.), « Taxation and Wealth Transmission in France », *Journal of Public Economics*, 79, 2001, p. 3-33.

16-25 ans et d'étudier la création d'une allocation d'autonomie pour cette tranche d'âge, ainsi que les critères de son attribution sur la base notamment d'un projet personnel de formation et d'accès à l'emploi. Réunie pour la première fois début décembre 2001, la commission a rendu ses conclusions en avril 2002.

En ce qui concerne le bilan des dispositifs d'aides, la Commission a fait figurer dans son rapport un intéressant tableau, qui permet de retracer les diverses dépenses consacrées par la collectivité aux jeunes de 18 à 25 ans :

#### DÉPENSES COLLECTIVES RELATIVES AUX INTERVENTIONS EN DIRECTION DES JEUNES DE 18 À 25 ANS

Type de dépenses	Montant (milliards d'euros)
<b>1. Dépenses éducatives</b>	<b>16,00</b>
<b>2. Insertion professionnelle</b>	<b>7,92</b>
<b>3. Aides au logement</b>	<b>1,48</b>
<b>4. Aides à la famille</b>	<b>4,45</b>
Dont aides fiscales	
4.1. Quotient familial	1,49
4.2. Pensions alimentaires	0,50
4.3. Réductions d'impôts pour frais de scolarité	0,25
<b>Sous-total aides fiscales</b>	<b>2,24</b>
Dont prestations familiales	
4.4. Allocations familiales*	1,67*
4.5. Complément familial	0,27
<b>Sous-total prestations familiales</b>	<b>1,95</b>
<b>5. Aides aux étudiants</b>	<b>1,72</b>
5.1. Bourses d'enseignement supérieur	1,11
5.2. Autres aides sociales	0,60

\* Attention : le montant exprime l'ensemble des allocations familiales versées aux familles ayant au moins un enfant majeur à charge, sans distinguer la part de ces allocations qui ne sont imputables qu'à la présence de cet ou ces enfants majeurs

Source : Foucauld (J.-B. de) et Roth (N.), Pour une autonomie responsable et solidaire, rapport de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, Paris, La Documentation française, 2002

Ce tableau peut être en partie actualisé par les données relatives aux aides aux étudiants, fournies par la Direction du Budget pour l'année 2005 (*cf. infra*).

Ces données permettent de souligner le caractère tout de même particulièrement important des dépenses en faveur des jeunes adultes : près d'un point de PIB pour les dépenses éducatives, un demi-point pour l'insertion professionnelle, un quart pour les aides au logement et/ou aux étudiants. Il faut ajouter à ce 1,75 % de PIB affecté directement aux jeunes (par le financement des institutions d'en-

seignement supérieur mais également par les aides directes à leur endroit), plus d'un quart de point de PIB dépensé en direction des familles en raison de leur charge d'un jeune adulte. En quelques mots, il apparaît que la France, avec des vecteurs et des outils très divers, sédimentés sans grande logique, dépense plus de deux points de PIB en faveur de ses jeunes adultes. Il est loin d'être certain que ces dépenses soient de la plus grande efficacité, ne serait-ce qu'au regard de la permanence de certaines inégalités intra-générationnelles que ces dispositifs sont pourtant censés diminuer.

<b>AIDES AUX ÉTUDIANTS EN 2005 (millions d'euros)</b>	
<b>1. Aides budgétaires et sociales</b>	<b>4 035</b>
<b>1.1. Aides directes</b>	<b>3 121</b>
1.1.1. Aides directes budget de l'enseignement supérieur - Vie étudiante	1 355
<i>Bourses</i>	1 316
<i>Aide d'urgence</i>	5
<i>Prêts et avances</i>	13
<i>Subvention au réseau des œuvres</i>	22
1.1.2. Aides directes budget de l'enseignement supérieur - Formations supérieures et recherche universitaire	29
<i>Aides Erasmus et autres aides à la mobilité</i>	29
1.1.3. Aides directes autres budgets	1 125
<i>Bourses autres ministères (non exhaustif)</i>	42
<i>Aides à la mobilité MAE</i>	120
<i>Allocation de logement social</i>	900
<i>Aide personnalisée au logement (part État)</i>	90
1.1.4. Aides directes sécurité sociale	584
<i>APL</i>	110
<i>Allocations familiales pour les jeunes jusqu'à 21 ans</i>	474
<b>1.2. Aides indirectes</b>	<b>373</b>
1.2.1. Aides indirectes budget de l'enseignement supérieur - programme Vie étudiante	299
<i>Logement et restauration étudiante (hors CPER)</i>	215
<i>CPER logement et restauration</i>	20
<i>Cité universitaire de Paris</i>	3
<i>Voyage de port à port</i>	1
<i>CNOUS et CROUS - pilotage du réseau</i>	59

<b>AIDES AUX ÉTUDIANTS EN 2005 (millions d'euros)</b>	
1.2.2. Aides indirectes budget de l'enseignement supérieur - hors périmètre du programme Vie étudiante	61
<i>Compensation de l'exonération des droits d'inscription dont bénéficient les étudiants boursiers</i>	61
1.2.3. Aides indirectes autres budgets	13
<i>Contribution aux transports collectifs parisiens</i>	11
<i>Transport des étudiants handicapés</i>	2
<b>1.3. Santé des étudiants et activités culturelles et sportives</b>	<b>541</b>
<i>Santé et aide socio-éducative</i>	16
<i>Activités physiques, sportives et culturelles</i>	8
<i>Subventions à des associations</i>	4
<i>Personnels rémunérés par l'État pour cette action</i>	39
<i>FSDIE (fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes)</i>	12
<i>Contribution des différents régimes au financement des assurances sociales des étudiants (dont 92 millions d'euros au titre de l'exonération des étudiants boursiers)</i>	461
<b>2. Dépenses fiscales</b>	<b>2 026</b>
<b>2.1. Dépenses fiscales contribuant au programme sans que ce soit leur objet principal</b>	<b>946</b>
<i>Réduction d'impôt pour frais de scolarité relative aux étudiants uniquement</i>	165
<i>Exonération partielle du salaire des apprentis (évaluation de la dépense relative aux plus de 18 ans à laquelle est appliquée le pourcentage de jeunes de 20/21 ans suivant des études supérieures – 51 %)</i>	56
<i>Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants</i>	25
<i>Exonération des cantines</i>	nc
<i>Taux de 5,5 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA</i>	700
<b>2.2. Autres dépenses fiscales</b>	<b>1 080</b>
<i>Majoration du quotient familial pour enfants étudiants rattachés au foyer fiscal de leur parent</i>	1 080
<b>TOTAL AIDES SOCIALES</b>	<b>6 060</b>

Source : Direction du Budget

## 2.2

### **Doter les jeunes à leur entrée dans la vie adulte : une voie à explorer et sous quelle forme ?**

L'introduction en France de mécanismes de dotations à l'entrée dans la vie adulte peut constituer une voie à explorer plus avant pour apporter une réponse aux difficultés rencontrées par les jeunes. Toutefois, elle suppose que soit mûrement analysée son articulation avec les politiques existantes et que soit tranchée la question de la forme de dotation la plus pertinente (dotation en capital, droits de tirage, prêts).

En tout état de cause, les exemples étrangers montrent que certains écueils sont à éviter dans la mise en œuvre d'une telle politique, notamment celui qui consisterait à ne faire de ces mesures que de simples « gadgets » ou bien celui consistant à alourdir la dette globale des jeunes générations.

Différents scénarios permettant de se faire une idée des avantages et inconvénients des différents types de dispositifs ainsi qu'une appréciation de l'ordre de grandeur des montants en jeu sont envisagés ici à titre d'exemple.

#### **2.2.1. L'hypothèse d'une dotation en capital**

Instaurer une dotation en capital représenterait un profond bouleversement dans l'équilibre du système social.

Les pays qui ont pour l'instant mis en œuvre une variante ou une autre de dotation en capital pour les jeunes n'ont pas la même logique ni la même histoire en matière de protection sociale que la France. Ils relèvent presque tous d'une philosophie

plutôt libérale de la protection sociale, centrée sur la lutte contre la pauvreté combinée à un fort degré de responsabilité individuelle à l'égard des risques. Le système français est d'un autre genre, dit « bismarckien », où l'accès aux prestations est lié à l'emploi et non à la citoyenneté ou aux besoins, et où ces prestations sont majoritairement en espèces et contributives plutôt que forfaitaires et proposées sous forme de services sociaux.

Dans ce contexte, instaurer une dotation en capital constituerait une profonde inflexion avec les principes directeurs des politiques sociales françaises, qui ont privilégié jusqu'ici un soutien aux familles *via* les dépenses exposées dans l'éducation de leurs enfants et la prise en charge de certaines catégories de dépenses, en combinant critères de revenu (logement, bourses d'études) et de mérite. La coexistence harmonieuse de mécanismes de dotation avec les dispositifs existants n'est donc pas garantie.

Par ailleurs, son instauration devra être soigneusement comparée à l'efficacité d'une amélioration des politiques existantes ou d'une introduction d'autres outils nouveaux, susceptibles de remédier aux difficultés rencontrées par les jeunes adultes en France.

Par exemple, la recherche d'une meilleure insertion professionnelle pourrait passer par une action sur la qualification, soit en amont par l'amélioration de l'efficacité du système scolaire, soit en aval par la mise en place de dispositifs ciblés pour les jeunes peu ou pas qualifiés ; une dotation en capital dans ce contexte serait utile comme dispositif complémentaire centré sur l'aide à la création d'entreprise.

L'amélioration de l'accès à l'autonomie des jeunes peut également passer par la mise en place de dispositifs spécifiques

soit en matière de logement (garantie locative, prêts aidés) soit en ressources (accès à une garantie de ressources conditionnelle à l'engagement dans une démarche de recherche d'emploi ou de formation).

De même, la réduction des inégalités intragénérationnelles, avant de prendre la forme d'une dotation en capital, nécessite l'examen des aides aux familles et de leur éventuel redéploiement mais aussi, du point de vue de l'enseignement supérieur, de l'ensemble des modalités de financement.

#### **Variables et questions à traiter en préalable à une mise en œuvre éventuelle**

### 2.2.2

#### ■ Deux écueils à éviter

L'introduction éventuelle en France de dotations en capital ne saurait s'envisager sans prendre en considération le contexte dans lequel ces novations s'inséreraient. À ce titre, il faut veiller à éviter deux écueils :

#### ***Ne pas financer la mesure en aggravant le déficit***

Dans le contexte actuel d'endettement public élevé et d'aggravation potentielle de cet endettement liée au vieillissement de la population, les difficultés de financement d'une telle mesure sont évidentes. Ce financement ne saurait donc s'envisager que par des redéploiements et/ou, éventuellement, par des hausses des droits de succession. Il s'agit de ne pas faire peser sur les générations futures un transfert supposé leur bénéficier.

#### ***Ne pas faire une mesure symbolique***

On pourrait envisager la mise en place d'une dotation en capital de très faible montant, soit directement servie à la majorité de l'enfant, soit constituée d'une épargne accumulée depuis la naissance à partir d'une première dotation publique, de faible ampleur. La portée d'un tel système ne semble pas évidente. Son établissement pourrait même être critiqué comme inutile, voire ridicule, tout en étant paradoxalement relativement coûteux. Si mise en place il doit y avoir, ciblée ou non sur des catégories prioritaires de jeunes, il faut que la dotation dont ces jeunes se verraient confier la gestion soit d'un niveau conséquent, permettant d'envisager de manière réellement différente les choix d'orientation professionnelle ou éducative à 18 ans.

#### ■ Deux partis possibles

Les modalités de gestion et le contenu précis (montant et rythme des abondements) de ces fonds peuvent varier, en particulier pour ce qui relève de l'affectation (libre ou assignée) des sommes, des conditions d'éligibilité au dispositif. Ces choix ont un impact important sur la philosophie d'ensemble du dispositif.

#### ***Affectation des sommes : libre ou fléchée ?***

Dans certains des exemples présentés, notamment au Royaume-Uni, les jeunes bénéficiaires sont libres d'employer la dotation qu'ils reçoivent, sans limitation. Ailleurs, comme au Canada, ces sommes sont réservées au financement d'études supérieures. Elles peuvent également, dans d'autres schémas, être réservées à l'acquisition d'un logement ou à la création d'une entreprise. En cas d'usage libre, il n'est pas nécessaire de mettre en place une bureaucratie de contrôle mais rien ne vient garantir que les bénéficiaires

fassent un usage optimal des sommes ainsi affectées. En cas d'usage fléché, les fonds peuvent *a priori* bénéficier d'une affectation plus optimale, mais qui reste difficile à définir en pratique, hors investissement dans l'éducation.

### **Éligibilité : universalité ou ciblage ?**

Dans certaines configurations, tous les enfants sont dotés d'un fonds, sans condition de ressources des parents. Dans d'autres, ce type de fonds est réservé aux plus démunis. Une voie intermédiaire, souvent adoptée, est de faire varier le montant de la dotation en fonction des caractéristiques des familles. En cas d'universalité, la mesure est simple et de coût de gestion réduit mais pose des problèmes potentiels d'effet anti-redistributif. En cas de dotation ciblée, le même budget permet d'allouer des montants plus conséquents aux jeunes qui en ont le plus besoin mais ce ciblage risque de créer des effets de seuil et d'être défavorable aux classes moyennes.

#### **■ Deux options à prendre clairement dans le cas français**

Si des dotations en capital devaient être imaginées en France, alors que les dépenses allouées aux politiques sociales (famille, logement, bourse) sont déjà conséquentes, il faudrait les concevoir non pas comme un substitut à des dépenses publiques en faveur de l'enfance, mais bien comme une réforme des politiques de la jeunesse susceptible de contribuer plus efficacement à l'égalité des chances. Par ailleurs, la France ne connaissant pas globalement de problème d'insuffisance d'épargne il convient, dans un souci d'équité, de limiter les possibilités pour les familles d'abonder ces comptes.

#### ***Considérer ce dispositif comme un outil complémentaire de restauration de l'égalité des chances***

On pourrait estimer que la création de dotations initiales n'est pas pertinente au motif qu'un plus fort rende-

ment social des dépenses pourrait être attendu d'une affectation directe des ressources publiques à l'éducation des jeunes enfants, en visant par exemple le renforcement des moyens au sein des écoles où les enfants pauvres sont les plus nombreux. L'argument est de poids et ne peut être balayé d'un revers de main : l'éducation constitue bien le canal par lequel la pauvreté subie dans l'enfance obère le plus l'avenir.

Mais l'instauration d'un système de dotation en capital ne doit pas être pensée comme une mesure substituable à un investissement plus conséquent dans l'éducation des enfants des milieux défavorisés. Il s'agirait d'un instrument d'intervention complémentaire et d'une autre nature, visant moins l'augmentation du niveau moyen d'éducation que la revitalisation de la promesse d'égalité des chances au moment de l'entrée à l'âge adulte.

Par ailleurs, même en faisant davantage porter les efforts de la nation sur l'éducation des jeunes enfants, il est peu probable que l'on arrive à une égalisation totale des chances à 18 ans. Que faire pour ceux qui, malgré les efforts déployés, se trouveront, à 18 ans, en situation d'échec ? Instaurer un système de dotations en capital à la majorité reviendrait à diversifier les moyens et les moments de l'action publique, à ne pas miser toutes les ressources publiques sur un même type de dispositif (éducation des jeunes) et donc à multiplier les occasions d'égaliser les chances.

#### ***Limiter les possibilités d'abonder le compte par les familles***

Dans le cas britannique, comme nous l'avons vu, l'essentiel de la constitution du patrimoine amorcé grâce au CTF repose non pas sur les dotations initiales publiques, mais sur la possibilité qu'offre le gouvernement de défiscaliser

les sommes placées par des personnes privées sur le compte et les intérêts perçus. Ainsi, selon les premières simulations du gouvernement britannique (avant la dotation à 7 ans), un enfant pauvre dont le compte n'est pas abondé devait disposer de moins de 1 000 livres en valeur actualisée à sa majorité, contre 14 854 livres pour un enfant dont les parents épargneraient la somme de 40 livres chaque mois sur le CTF. Cette limite du dispositif en termes d'équité trouve sa contrepartie dans l'objectif du gouvernement britannique d'accroître le taux d'épargne des ménages et de dégager des financements longs pour l'économie. L'économie française n'est pas dans la même configuration : elle enregistre un taux d'épargne élevé, constituée de façon prépondérante par de l'épargne longue. Dans ce contexte, le souci d'équité paraît devoir prédominer sur la thématique du développement de l'épargne et il importe en conséquence de ne pas faire reposer la constitution de la dotation essentiellement sur l'effort des familles.

### 2.2.3 Quelques pistes de réforme

Trois scénarios sont présentés ci-dessous pour illustrer les différentes formes que pourrait revêtir la mise en place d'un système de dotations à l'entrée dans la vie adulte. Leurs paramètres n'ont vocation, à ce stade, qu'à éclairer des possibilités d'action.

En tout état de cause, la mise en œuvre de tels dispositifs suppose la définition de contreparties de nature à responsabiliser leurs bénéficiaires. Envisager de confier à de jeunes majeurs de telles sommes, que ce soit sous forme de capital ou de rente, sans médiation ni orientation, peut paraître hasardeux alors que les jeunes n'acquiescent aujourd'hui que tardivement leur

autonomie. Aussi faut-il envisager, sur le modèle et/ou dans le prolongement de ce qui se passe dans l'univers militaire, des séquences de préparation et d'information à l'orientation. Ce n'est qu'à l'issue de cette formalité concrète à organiser que de telles sommes pourraient être libérées, avec une solennité qui sied à de tels investissements de la collectivité.

#### ■ Une dotation « égalité des chances » à destination des jeunes élevés dans des familles pauvres, avec ou sans volet universel

Ce scénario est susceptible de revêtir plusieurs formes selon que l'aide serait réservée aux jeunes défavorisés ou comporterait un volet universel.

Dans la première option, chaque enfant « pauvre » pourrait se voir verser annuellement sur un compte, entre sa naissance et l'âge de 18 ans, une dotation annuelle qui serait attribuée en fonction de sa situation « objective ». Cette dotation annuelle pourrait être par exemple de 500 euros pour les enfants vivant dans un ménage pauvre (revenu par unité de consommation inférieur à 60 % de la médiane des revenus), de 500 euros pour les enfants vivant en ZUS, et de 1 000 euros pour les enfants placés à l'ASE.

Un jeune élevé dans un ménage pauvre et ayant vécu en ZUS jusqu'à sa majorité pourrait percevoir jusqu'à 23 000 euros à 18 ans, si l'on retient l'hypothèse d'un taux d'intérêt annuel de 2,5 %. Un jeune qui n'aurait fait partie d'un ménage pauvre que pendant les cinq premières années de sa vie recevrait davantage à 18 ans (3 714 euros), par le jeu des intérêts composés, qu'un jeune qui n'aurait vécu au sein d'un ménage pauvre qu'entre l'âge de 13 ans et l'âge de 18 ans (2 964 euros).

La constitution progressive d'un tel capital ne devrait pas reposer sur des versements monétaires annuels mais plutôt sur un système de points. Des versements annuels auraient en effet pour inconvénient majeur de geler des ressources publiques pendant une longue période, avec les effets induits sur l'évolution des comptes publics. Le système de points consisterait, pour chaque enfant, à accumuler annuellement des points en fonction de la situation de ses parents, points qui ne seraient convertis sous une forme monétaire qu'à la majorité.

Sachant que l'on compte 1,38 million de jeunes de moins de 18 ans vivant en ZUS et 2 millions d'enfants vivant dans des ménages pauvres au seuil de 60 % de la médiane, et que, par ailleurs, 275 000 enfants sont bénéficiaires de l'ASE, le

coût nécessaire à la mise en place d'un tel système pourrait avoisiner 2 milliards d'euros par an.

Ce scénario présente d'indéniables avantages :

1. il permet l'accumulation d'un capital d'entrée dans la vie adulte conséquent ;
2. il est centré sur les jeunes et enfants pauvres ;
3. il peut se mettre en place sans bouleverser la politique sociale.

Mais il présente également des inconvénients certains :

1. difficulté du ciblage ;
2. lente montée en charge du dispositif ;
3. risque de forts effets de seuil.

### **Financement**

Le coût de ces deux premiers scénarios oscille autour de 2 milliards d'euros, soit environ 5 % des sommes consacrées aux seules prestations familiales.

Pour financer une telle somme, diverses pistes de redéploiement pourraient être mises à l'étude :

- une réforme du système d'aides et de bourses aux étudiants ;
- une suppression des fonds d'aide aux jeunes ;
- une réforme des prestations familiales qui, servies pour certaines d'entre elles jusqu'aux 20 ans du jeune, pourraient être limitées à ses 18 ans ;
- une réforme du quotient familial consistant à ne plus pouvoir rattacher les jeunes majeurs au foyer fiscal des parents ;
- une réforme des prestations logement servies aux étudiants ;
- une augmentation des droits d'entrée à l'université ;
- une augmentation des impôts sur les successions.

Cette dernière voie de financement, qui aurait pour inconvénient d'augmenter le niveau des prélèvements obligatoires, est aussi la plus logique d'un point de vue économique lorsqu'il s'agit de financer la constitution d'un patrimoine pour tous.

# CHAPITRE 2

## CHAPITRE 2

### CHAPITRE 2

Comme indiqué plus haut, ce dispositif pourrait comporter en sus un volet universel permettant à chaque jeune de disposer d'un pécule à sa majorité de 1 150 euros par exemple.

Le coût de la mesure serait plus élevé que dans la première option : sur la base de 12 millions d'enfants de 0 à 18 ans ne vivant pas dans une famille pauvre, ne résidant pas en ZUS et n'étant pas placés, on aboutit à un surcoût annuel de 600 millions d'euros par rapport à la mesure présentée dans le scénario précédent.

Les avantages de ce système sont les mêmes que dans la première option. S'y ajoute pour un surcoût relativement faible la possibilité d'universaliser le système.

Les inconvénients sont les mêmes et l'acceptabilité politique reste problématique pour les classes moyennes, si la dotation n'est, dans son versant universel, que de 50 euros par an.

#### ■ Un viatique pour l'entrée dans la vie adulte destiné à faciliter l'insertion professionnelle avec ou sans participation des familles

Plutôt que de cibler les bénéficiaires d'un tel dispositif, il pourrait être envisagé de verser le même montant à chaque enfant. L'instauration de cette dotation en patrimoine universelle pourrait permettre une remise à plat très vaste des aides à destination des familles et des étudiants. Deux options sont envisageables selon que les familles participent ou non à l'abondement des sommes.

Dans la première option, il s'agit d'une dotation universelle alimentée sur fonds publics.

Par la suppression de la possibilité de rattacher un enfant de plus de 18 ans au foyer fiscal du parent (2,3 milliards d'euros), du bénéfice des allocations familiales et du complément familial pour les enfants majeurs (jusqu'à 2 milliards d'euros), des bourses (1,7 milliard d'euros) et des aides au logement pour les étudiants (1 milliard d'euros), 7 milliards d'euros par an seraient disponibles. Ce montant permettrait de doter tous les jeunes de 18 ans d'un patrimoine de départ de 8 750 euros (sur la base de cohortes de 800 000 individus).

Le reste du coût des études pourrait être financé par un recours facilité au prêt, dont le remboursement serait conditionné par l'atteinte d'un certain niveau de revenu. Ce système de prêt devrait être paramétré de telle sorte qu'au total, les « gagnants » remboursent la totalité de l'encours des prêts, donc légèrement plus que ce qu'ils ont eux-mêmes touché. Il faudrait en amont vérifier que le projet de formation des étudiants qui sollicitent le prêt se porte vers des filières où les débouchés sont importants, de sorte que les chances pour un étudiant d'être un « gagnant » soient les plus élevées possibles. Une telle réforme ne devrait pas se traduire par une diminution des aides perçues par les actuels boursiers, qui peuvent disposer au maximum de 3 600 euros par an.

Les avantages de ce système seraient essentiellement au nombre de deux :

1. le système est uniforme et universel ;
2. le système est simple et n'implique que des frais de gestion réduits.

Toutefois, si l'absence de modulation peut légitimement soulever des interrogations, un tel dispositif n'en conserve pas moins un effet indéniable à travers

la remise en cause d'un certain nombre de dispositifs existants (rattachement au foyer fiscal, aides au logement notamment) favorables aux jeunes issus des familles les plus aisées.

Pour responsabiliser davantage les jeunes et leur famille, il peut être également envisagé une autre option consistant à **faire reposer la constitution du capital disponible à la majorité à la fois sur une dotation publique proportionnée aux revenus familiaux et sur un effort des familles.**

Un tel système s'inspirerait du dispositif mis en place au Canada en 1998, évoqué *supra*. Les parents peuvent en effet ouvrir pour leurs enfants un plan d'épargne destiné au financement des études, appelé « régime enregistré d'épargne-étude » (*Registered Education Savings Plan, RESP*). L'incitation à épargner passe par un système de bonification de l'épargne qui est modulée en fonction du revenu des parents.

Pour tous les ménages, le gouvernement abonde en effet de 20 % les premiers 2 000 dollars canadiens (soit 1 400 euros) déposés annuellement par les parents sur ces comptes. L'abondement est porté à 40 % pour les familles dont le revenu annuel net est inférieur à 35 000 dollars (24 500 euros), et à 30 % pour les familles dont le revenu annuel est compris entre 35 000 et 75 000 dollars (24 500 euros et 52 500 euros).

La somme des abondements ne peut dépasser, pour la durée complète du compte, le total de 7 200 dollars canadiens, soit 5 040 euros. Les sommes accumulées sur ces comptes peuvent être liquidées à tout moment sans pénalité pour financer des dépenses d'éducation supérieure ou être transférées à un autre enfant. Si elles ne sont pas utilisées, elles sont rendues au gouvernement canadien.

En France, on pourrait envisager l'introduction d'un tel système de bonification de l'épargne à destination des enfants sans forcément fléchir l'utilisation des sommes accumulées sur les dépenses de formation. Il s'agirait en somme d'aboutir au même résultat qu'avec un système de dotation en capital, mais en sollicitant davantage les contributions volontaires des parents.

Le principe serait d'aider les familles à constituer pour leurs enfants un patrimoine de départ, utilisable à partir de l'âge de 18 ans. Les sommes épargnées feraient l'objet d'un abondement de la part de l'État qui dépendrait du revenu des familles. Les intérêts seraient dans tous les cas défiscalisés.

Les versements seraient facultatifs et mensuels. Les sommes versées (famille + État) seraient plafonnées à une hauteur à déterminer. Pour le quart des familles les moins aisées, l'abondement de l'État serait de 100 %. Pour les familles du deuxième quartile, l'abondement serait de 50 %. Pour les familles du troisième quartile, l'abondement serait de 25 %. Pour le quart des familles les plus aisées, l'abondement serait nul.

En supposant que le nombre moyen d'enfants par famille est le même dans les quatre quartiles et en fixant à titre illustratif la somme abondée mensuellement à 70 euros, on aboutirait à un coût maximal de la mesure, si toutes les familles épargnent chaque mois au plafond jusqu'aux 18 ans de leurs enfants, de 3,1 milliards d'euros. Dans ce cas, chaque enfant serait, à 18 ans, à la tête d'un capital de 19 000 euros environ (sous l'hypothèse d'un taux d'intérêt annuel de 2,5 %).

Un tel système présenterait deux avantages :

1. il aurait un effet redistributif ;
2. il contribuerait à responsabiliser les familles et inciterait les jeunes à se

projeter dans l'avenir. À ce titre, l'utilisation du capital accumulé pourrait rester à la libre initiative des jeunes.

Il présente toutefois un inconvénient majeur qui est son inéquité potentielle. Il est en effet difficile de prévoir quelle sera la capacité réelle d'épargne des familles les plus pauvres. Même avec un système d'abondement, il se peut que les enfants des familles les plus pauvres se trouvent *in fine* fortement désavantagés.

#### ■ Un viatique sous forme d'un « droit de tirage formation » pour promouvoir l'égalité des chances

L'institution des dispositifs précédents, quelle que soit la forme retenue, repose sur le postulat que les inégalités de patrimoine à l'entrée dans la vie adulte constituent un facteur essentiel d'inégalité des chances. De nombreuses études ont plutôt tendance à faire des inégalités de parcours scolaires, elles-mêmes corrélées au niveau d'études des parents, les premiers vecteurs de reproduction des inégalités.

Par ailleurs, la réussite de ces politiques, nouvelles dans leurs principes comme dans leurs mécanismes, suppose un réel effort d'accompagnement et de sensibilisation des bénéficiaires. En Grande-Bretagne par exemple, il est prévu que le *Child Trust Fund* fournisse à partir de 2009 un support pour développer l'éducation financière des élèves dans des conditions qui restent à définir. Une formule intégrée de formation financière doit être définie par les opérateurs et la *Financial Services Authority* (FSA). Elle sera assurée par le système scolaire, les établissements financiers et d'autres prestataires et intégrée au cursus scolaire pendant le secondaire.

Moins en décalage avec les orientations des politiques existantes en France, une autre piste inspirée d'expériences étrangères mérite donc également d'être explorée. Il s'agit de l'instauration de « droits de tirage » au profit des jeunes destinés à financer la transition vers la vie professionnelle. Cette solution serait cohérente avec l'analyse selon laquelle le canal premier de l'inégalité des chances reste en France celui de l'inégale réussite scolaire et de l'inégal accès aux formations les plus rentables.

Dans cette perspective, est examinée ici l'idée d'instaurer un « droit de tirage » formation, inspiré des dispositifs mis en œuvre dans d'autres pays européens décrits dans la première partie du rapport (Danemark et Suède notamment).

#### *Remédier aux lacunes de notre système de formation*

Le système de formation français souffre de trois lacunes graves que l'instauration d'un « droit de tirage formation » pourrait contribuer à combler.

Première lacune, chaque année, **environ 60 000 jeunes quittent le système de formation sans aucune qualification**. Ces jeunes connaissent des difficultés d'insertion sans commune mesure avec le reste de la population. En 2005, le taux de chômage dans les deux ans qui suivent la sortie du système éducatif des jeunes non qualifiés était ainsi 2,7 fois plus élevé que celui des jeunes dotés d'un diplôme égal ou supérieur au baccalauréat. Aider ces jeunes à obtenir une qualification, que ce soit par l'intermédiaire d'une réintégration des filières classiques ou par le recours à des formules alternatives de formation (apprentissage ou alternance notamment), est donc un impératif fort de politique publique. De nombreux dispositifs

d'aide à la qualification et à l'insertion existent déjà. L'instauration d'un droit de tirage formation universel, finançant l'ensemble des projets de formation et non les seuls projets de formation de type universitaire, aurait l'avantage de ne pas multiplier à l'infini les canaux de financement et donc d'en simplifier la gestion.

Deuxième lacune, l'absence de sélection à l'entrée dans la plupart des filières universitaires a engendré **une forte sélection par l'échec dans les premiers cycles universitaires**, source d'inefficacité dans l'emploi des fonds publics. Chaque année, 80 000 étudiants quittent l'enseignement supérieur sans être diplômés. Par ailleurs, un tiers des étudiants inscrits en première année à l'université redoublent cette première année. Les jeunes qui sortent de l'enseignement supérieur sans diplôme, après une ou deux années universitaires, ont une probabilité plus grande de connaître une longue période de chômage que les diplômés de l'enseignement supérieur court, dont les qualifications sont reconnues par le marché du travail.

Comparativement aux autres pays de l'OCDE, la France se distingue par la combinaison d'un accès à l'enseignement supérieur quasi gratuit conjugué à un système d'aides directes aux étudiants relativement peu important, fonction des ressources parentales, auquel il convient d'ajouter les aides au logement qui sont elles déconnectées

des revenus parentaux. Ce système s'oppose aux modèles des pays scandinaves (accès gratuit et aides importantes aux étudiants) ou du Royaume-Uni (droits d'inscription substantiels et aides importantes). Sa combinaison de quasi-gratuité et de non-sélection débouche sur un taux d'échec dans les premiers cycles nettement plus élevé en France que dans la moyenne OCDE. L'instauration d'un système de droit de tirage formation pourrait être l'occasion de revaloriser les aides versées aux étudiants en contrepartie d'une orientation aux modalités plus « directives ».

Troisième lacune, **les allers-retours entre période d'emploi et période de formation ne sont pas encouragés**. En France, l'âge médian des étudiants est un peu inférieur à celui de l'ensemble de l'Europe des vingt-cinq (20,6 ans contre 21,4 ans) mais surtout, les âges sont assez peu dispersés puisque 85 % des étudiants ont moins de 25,3 ans contre 26,9 ans pour l'Europe des vingt-cinq. Dans les pays nordiques et en Allemagne, les moins de 20 ans ne représentent que 15 % des étudiants et 15 % ont plus de 29 ans. Dans un certain nombre de pays, les étudiants sont encouragés à suivre leurs études à temps partiel ou à les reprendre après une expérience professionnelle. L'instauration d'un droit de tirage formation, utilisable à n'importe quel moment de son cycle de vie, pourrait faciliter de tels allers-retours entre formation et emploi.

### **Les propositions des rapports Charvet et Foucauld**

En France, l'idée d'un droit de tirage formation a connu de premières explorations dans le cadre des commissions présidées par Dominique Charvet et Jean-Baptiste de Foucauld.

- **Les propositions du rapport** Jeunesse, le devoir d'avenir (**rapport Charvet**)<sup>36</sup>

Pour assurer l'avenir de la jeunesse, la commission présidée par D. Charvet s'est donnée cinq objectifs : amplifier le développement de l'investissement individuel et collectif ; réduire les inégalités en matière de formation ; inscrire la formation initiale

<sup>36</sup> - Charvet (D.), avec Andrieu (P.-J.) et Labadie (F.), *Jeunesse, le devoir d'avenir*, Paris, La Documentation française, 2001.

et la formation continue dans une même dynamique ; sécuriser les parcours professionnels ; élargir pour chaque jeune, quelle que soit sa condition sociale, la possibilité de choix concernant sa stratégie de passage de l'école à l'emploi.

À cette fin, la commission a proposé de doter chacun d'un capital initial de formation de vingt ans (le nombre de vingt ans a été fixé en référence à la durée actuelle moyenne des études). Cette proposition équivaut en fait à instaurer un « droit de tirage formation » ou un « capital formation » de cinq ans, utilisable à l'issue d'une période de « formation première » qui, semble-t-il, s'acquiert jusqu'à la majorité civile.

Le capital initial, qui s'épuiserait au fur et à mesure de son utilisation, pourrait être réalimenté par la suite à travers l'exercice d'une activité professionnelle. Tout jeune sortant du système éducatif sans avoir utilisé complètement son capital initial disposerait en outre d'un droit à l'expérience professionnelle, que lui garantirait la collectivité.

À l'issue de la formation première et à compter de la majorité légale, le droit ouvrirait à chaque personne qui suit une formation le bénéfice d'une allocation de formation.

Le coût de la mesure est estimé comme suit par les auteurs du rapport : si l'on considère qu'il y a 3 millions de jeunes en formation sur les 6 millions de jeunes âgés de 18 à 25 ans, une allocation mensuelle de formation de 1 200 francs (183 euros) coûterait chaque année 43 milliards de francs (6,55 milliards d'euros). Une allocation mensuelle de 1 700 francs (260 euros) coûterait chaque année 61 milliards de francs (9,3 milliards d'euros).

Pour financer la mesure, les auteurs du rapport tablent principalement sur les économies réalisées du fait de la constitution du jeune majeur en foyer fiscal et social autonome et de la réaffectation des bourses d'enseignement supérieur au financement de l'allocation. Les économies potentielles sont estimées en tout à quelque 43,9 milliards de francs, soit environ 6,7 milliards d'euros et se répartissent comme suit, (pour les postes principaux) :

- aides fiscales liées à la présence de jeunes majeurs dans le foyer fiscal : 15,7 milliards de francs soit 2,38 milliards d'euros (source : PLF 1999) ;
- prestations familiales liées à la présence d'au moins un enfant majeur dans la famille : 16 milliards de francs soit 2,43 milliards d'euros ;
- réaffectation des bourses d'enseignement supérieur au financement de l'allocation de formation : 6,7 milliards de francs soit 1 milliard d'euros ;
- suppression de la part du supplément familial de traitement des agents de la Fonction publique correspondant à des jeunes majeurs : 1,5 milliard de francs, soit 228 millions d'euros.

Le Conseil économique et social s'était démarqué du rapport Charvet, mais la logique était similaire<sup>37</sup>. Il s'agissait pour le CES d'une aide d'un montant plus élevé (2 000 francs), réservée aux jeunes de 20 à 25 ans, et directement liée à un projet d'études ou d'accès à l'emploi. Cette aide était constituée, d'une part, d'un prêt à taux zéro de 1 000 francs par mois dont le remboursement pourrait s'étaler sur dix ans, à partir de

37 - Brin (H.), *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans*, Avis présenté au Conseil économique et social, 2001.

l'obtention d'un emploi stable rémunéré au moins au SMIC. L'attribution de ce prêt donnerait droit, d'autre part, à une « contribution formation-insertion » de l'État non remboursable, également de 1 000 francs par mois.

- **Les propositions de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes**<sup>38</sup>

Quatre schémas de dispositifs à destination des jeunes ont été proposés, parmi lesquels l'instauration d'une allocation de formation versée à tout jeune à partir de 18 ans, d'un montant égal au montant maximum des bourses de l'enseignement supérieur (288 euros par mois à l'époque). Le droit à cette allocation devait s'inscrire dans une logique de formation tout au long de la vie, subordonné à la seule inscription du jeune dans une formation, sans condition de ressources, ni des parents ni du jeune lui-même. Cette allocation devait se substituer aux aides familiales et fiscales et aux bourses, le jeune choisissant quand il veut mobiliser son allocation formation, les droits non utilisés, à hauteur de cinq ans, pouvant être reportés dans le temps. Son coût net (c'est-à-dire après prise en compte des économies réalisées notamment du fait de la disparition des aides fiscales et sociales aux familles avec enfant majeur) était estimé entre 5,9 et 6,8 milliards d'euros, suivant les hypothèses retenues quant à l'utilisation effective de ce droit.

*In fine*, la commission a proposé un compromis évolutif en deux étapes. Dans la première étape, serait notamment instituée une allocation de formation versée, sous un barème unique de condition de ressources de leurs familles, aux jeunes en formation de plus de 16 ans qui se substituerait, sur une base élargie, au système actuel des bourses. L'allocation laisserait les bénéficiaires libres de se rattacher ou non au foyer fiscal de leurs parents et libres également d'habiter ou non avec eux. Les prestations familiales continueraient d'être versées comme actuellement. L'allocation serait accordée sur une durée de deux ou trois ans correspondant à la durée prévisible du cycle, afin d'en simplifier la gestion. Les plafonds de revenus ouvrant droit à l'allocation seraient revalorisés de 25 %. La Commission estimait que 40 % des étudiants (soit 630 000 étudiants) y seraient éligibles, de même que 50 % des lycéens des établissements généraux et technologiques et 80 % des lycéens des filières professionnelles (soit 1,1 million de lycéens). Le montant de l'allocation serait modulé selon l'âge et le type d'enseignement. Le coût de cette allocation était estimé à 1,3 milliard d'euros : un milliard d'euros pour relever le plafond d'accès de 25 % et pour porter à 790 euros annuels les versements aux lycéens majeurs, et 300 millions d'euros pour améliorer la situation des étudiants modestes ou devant s'éloigner du domicile familial et pour financer la provision permettant d'assurer le report dans le temps de l'allocation.

À cette première étape, qui ne remettrait donc pas en cause, pour l'essentiel, les aides fiscales et sociales aux familles, succéderait une seconde étape, axée sur une individualisation progressive des aides : l'allocation formation serait attribuée progressivement à tous les jeunes en formation, en fonction de leurs ressources propres, mais indépendamment de celles de leurs parents. Ceux-ci cesseraient, en contrepartie, lorsque leurs enfants ont plus de 18 ans, de bénéficier des prestations familiales, du quotient familial et de la possibilité de déduire des pensions alimentaires pour les jeunes adultes. La Commission soulignait que cette évolution supposerait que les inégalités les plus criantes en termes d'accès à la formation aient pu être préalablement réduites, sous peine d'aboutir à un renforcement des aspects anti-redistributifs du système de formation.

<sup>38</sup> - Foucauld (J.-B. de) et Roth (N.), *Pour une autonomie responsable et solidaire, rapport de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes*, Paris, La Documentation française, 2002.

#### *Pistes de réflexion pour l'instauration d'un droit de tirage formation en France*

Si l'on décidait de mettre en œuvre un dispositif de droit de tirage formation, il conviendrait d'abord de déterminer les parts versées sous forme de prêt ou sous forme de bourse.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la part respective des prêts remboursables et des bourses semble déterminée par l'importance comparée des bénéficiaires sociaux et privés de l'éducation. Ainsi, en Suède et en Norvège, où les rendements privés sont relativement peu élevés, la partie non remboursable des aides a été renforcée. En Allemagne, où les rendements privés de l'éducation sont importants, le système d'aides aux étudiants prend la forme pour moitié d'une bourse et pour moitié d'un prêt.

En France, les rendements privés de l'éducation sont parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. Le rapport du groupe de travail du HCEEE «Objectif 50 % d'une génération diplômée de l'enseignement supérieur» rappelle ainsi que le revenu d'une personne qui présente le niveau de formation le plus élevé (tertiaire de type A selon la typologie OCDE) est quasiment deux fois plus important que celui d'une personne qui présente le niveau de formation le plus faible (inférieur au deuxième cycle du secondaire).

Ce constat plaiderait donc pour que la part de l'allocation versée sous forme de prêts, éventuellement contingents aux revenus futurs des étudiants, soit relativement importante. Cette part pourrait être réduite pour certains types de formation jugés prioritaires ou pour récompenser de bons résultats académiques. Ainsi, aux Pays-Bas, depuis 1996, l'aide de base perçue sous forme de prêts peut se transformer en bourse lorsque certaines conditions de réussite sont remplies.

Il conviendrait aussi que les bons bénéficient à toute forme pertinente de projet de formation d'un jeune adulte, et ne soient donc pas nécessairement réservés aux études supérieures.

L'instruction des demandes de bourses et de prêts comporterait un coût non négligeable, surtout s'il convient de juger de la pertinence du projet de formation, qu'il ne faut pas sous-estimer.

Le système danois, extrêmement généreux, est aussi extrêmement coûteux : il représente un budget annuel d'environ 1,5 milliard d'euros, soit 0,8 % du PNB danois. Les divers scénarios présentés tant dans le rapport Charvet que dans le rapport de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes mettent également en évidence un coût très important du dispositif. Dans la mesure où l'on ne peut connaître par avance le nombre moyen de bons que les jeunes décideront d'utiliser, le coût total est dans tous les cas difficile à estimer *a priori*.

Pour donner un ordre de grandeur des montants en jeu, si l'on décidait de mettre en œuvre en France un système de bons, exclusivement sous forme de bourses, de 500 euros mensuels, en tablant sur un recours moyen de 30 bons mensuels pour chaque jeune majeur (base : cohortes de 800 000 jeunes), le coût d'une telle mesure serait de 12 milliards d'euros en régime permanent.

Aller plus avant dans l'exploration d'un système de droits de tirage formation nécessiterait, comme le soulignait la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, de mener une réflexion d'ensemble sur le système de formation, permettant de trouver des solutions aux causes non monétaires de l'inégal accès à la formation.

## Conclusion

Au terme de cette étude exploratoire, plusieurs enseignements apparaissent.

La France, en matière d'investissement en faveur de sa jeunesse, a certainement à apprendre de ce que ses partenaires développent. Les innovations relatives à l'accompagnement de l'entrée des jeunes dans la vie adulte prennent, on l'a vu, des formes diverses. Elles peuvent schématiquement emprunter deux voies, celle de la responsabilisation individuelle (par l'intermédiaire des dotations en capital) et celle du soutien fléché à la formation (droits de tirage).

La France, dans ce paysage, mène actuellement des politiques hybrides. Son système de bourses et de prêts n'est pas d'une parfaite efficacité, il se caractérise par sa complexité et son illisibilité pour ses destinataires. Il n'assure pas non plus l'égalité des chances. Enfin, il n'est peut-être pas formaté pour s'adapter aux besoins et aux évolutions à venir de l'enseignement supérieur.

En dépit de l'importance des sommes consacrées à la prise en charge collective des jeunes, il reste difficile aujourd'hui d'identifier clairement l'effort de la nation en faveur de la jeunesse, en particulier celle issue des classes les moins aisées de la population. De fait, la nécessité politique d'une initiative est peu contestable.

Dans les débats qui peuvent avoir lieu quant à l'introduction en France de tel ou tel mécanisme, plusieurs considérations se mêlent : il faut d'abord tenir compte de l'existant ; il faut nécessairement s'inquiéter d'équité sociale ; il ne faut en rien – et bien au contraire – négliger les aspects symboliques (les signes en direction de la jeunesse) de ce type d'initiatives.

De ce tour de piste international, et de cette exploration de quelques scénarios, il apparaît nettement qu'aucune solution ne se détache de l'ensemble des possibles. Plusieurs pistes peuvent assurément être mises à l'étude, sachant tout de même qu'il y a bien deux principales branches de l'alternative : d'une part, des scénarios qui s'inspireraient des paramètres évoqués dans ce rapport pour bâtir d'ambitieuses dotations en capital dans le contexte français, d'autre part, des solutions inscrites dans une logique plus allocative en y introduisant des éléments de responsabilité par l'intermédiaire de l'emprunt.

Dans tous les cas de figure, tout ceci n'a de sens que si ces sommes affectées aux jeunes sont explicitement liées à un investissement dans le capital humain : financement de tout type d'étude (supérieure et/ou professionnelle), financement de dépenses de soutien (logement notamment).

En définitive, une éventuelle mise en œuvre de dispositifs de ce type supposerait que soit pensée leur articulation avec l'existant et que soient reformulés les principes de gouvernance du système de formation.

## A<sup>1</sup> Les inégalités de patrimoine

### ■ Une tendance de longue période à la réduction des inégalités de patrimoine

Les rares comparaisons des inégalités de patrimoine à travers le monde situent la France dans une position intermédiaire, proche de celle de l'Allemagne et du Canada, derrière les États-Unis et le Royaume-Uni mais devant les pays d'Europe du Nord<sup>39</sup>. Cette hiérarchie est en somme assez proche de celle existant pour les inégalités de revenus.

Les pays industrialisés ont connu sur longue période une réduction des inégalités de richesse. Cette évolution est certes difficile à documenter, mais peu contestée dans son principe. Elle a fonctionné à la fois par un tassement des très grandes fortunes, dû à des chocs non fiscaux (inflation, faillites des années 1930) mais aussi par l'introduction de l'impôt progressif sur le revenu et les successions. Ce mouvement de tassement a notamment été significatif après la Première Guerre mondiale<sup>40</sup> et s'est pour partie inversé depuis une trentaine d'années dans les pays anglo-saxons, en raison de la réduction des mécanismes de progressivité de l'impôt<sup>41</sup>. La réduction des inégalités est également attribuable à la progression des revenus des classes moyennes, conséquence de la diffusion du progrès technique<sup>42</sup> et du processus de croissance de l'État providence.

39 - Arrondel (L.) et Masson (A.), «Le patrimoine et ses logiques d'accumulation», *DELTA Working Paper*, n° 2003-26, 2003.

40 - Piketty (T.) et Saez (E.), «The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective», *NBER Working Paper*, n° 11955, janvier 2006.

41 - Piketty (T.), *Les hauts revenus en France au 20<sup>e</sup> siècle, 1901-1998*, Grasset, 2001.

42 - Lindert (L.), «Three Centuries of Inequality in Britain and America», University of California, Department of Economics, *Working Papers*, 97-09, janvier 1998.

### ■ Les indices d'un retournement

Depuis plusieurs années, la tendance de long terme à la réduction des inégalités de patrimoine s'est interrompue en France.

Certes, les outils de mesure qui permettent de diagnostiquer ce retournement sont très imparfaits : les enquêtes patrimoine ont des défauts liés aux modalités de collecte<sup>43</sup> ; leur périmètre est sans doute étroit et en partie réducteur<sup>44</sup>. Enfin, le patrimoine pris en compte est un patrimoine brut, dont l'endettement n'est pas déduit, ce qui ne donne pas de vue sur les mécanismes de financement du patrimoine. Mais le diagnostic est consensuel. On le retrouve sur la période la plus récente : en 2004, les 10 % les plus riches des ménages détenaient 45 % du patrimoine total<sup>45</sup>, contre 44 % en 2000<sup>46</sup> ; tandis que les 50 % les plus pauvres n'en détenaient que 7 % (contre 9 % en 2000). Au mieux on peut dire que les inégalités de patrimoine ne se réduisent plus, au pire on peut constater que la concentration des actifs s'accroît très légèrement.

43 - Sur ces enquêtes, voir CERC, *La France en transition, 1993-2005*, Paris, La Documentation française, 2006, p. 160.

44 - Compte tenu de la difficulté à mesurer le patrimoine constitué de connaissances ou savoir-faire (capital humain) et à l'agréger aux données de capital matériel, celui-ci n'est pas contenu dans les enquêtes de l'INSEE. Par ailleurs, seuls les biens négociables et transmissibles sont inclus dans ces données, à l'exclusion des biens durables, des bijoux et objets d'art.

45 - Cordier (M.), Houdré (C.) et Rougerie (C.), «Les inégalités de patrimoine des ménages entre 1992 et 2004», INSEE, *Données sociales*, 2006, chapitre 5, p. 455.

46 - Rougerie (C.), «Évolution des inégalités de patrimoine chez les salariés entre 1986 et 2000», INSEE, *Données sociales*, 2002, chapitre 6.

Les inégalités sont très marquées en haut de la distribution : 300 000 ménages sont redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune, soit 1,2 % d'un patrimoine imposable supérieur à 720 000 euros, qui est le seuil d'imposition. Parmi ces redevables, les 10 % les mieux dotés détiennent un patrimoine imposable 3,5 fois supérieur à ce seuil ; les 1 % les plus fortunés détiennent un patrimoine imposable 11,5 fois supérieur à ce seuil.

Les inégalités ont particulièrement augmenté pour les ménages dont le revenu est le plus faible et pour les jeunes générations. Le patrimoine relatif des ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans est plus faible en 2004 qu'en 1992. Cette tendance est la traduction de deux évolutions qui avantagent structurellement les ménages les mieux dotés : la progression de la part du patrimoine financier dans le patrimoine total des ménages et la vive progression depuis une petite dizaine d'années des actifs immobiliers.

#### ■ Les effets de la déformation de la composition du patrimoine au profit des actifs financiers

Avec 8 000 milliards d'euros, les ménages détiennent 75 % du patrimoine national tel que le mesure l'INSEE. Cette part a légèrement progressé depuis 1995, passant de 73,1 % à 75 %. Cette progression a été concomitante d'une diversification des actifs des ménages vers des actifs financiers : le patrimoine des ménages est désormais composé à 40 % de patrimoine financier, contre moins d'un tiers à la fin des années 1970. Cette évolution, qui a été encouragée par les pouvoirs publics, n'est que peu liée à la croissance de la valeur des actifs financiers, somme toute modeste, mais principalement liée à une plus large diffusion du patrimoine. Neuf ménages sur dix disposent aujourd'hui d'un patrimoine financier sous forme d'épargne liquide (livret d'épargne) ou d'épargne plus

longue (épargne-logement, assurance-vie, épargne-retraite). Cet élargissement du champ s'est traduit notamment par la progression du niveau de détention d'assurance-vie<sup>47</sup> et, plus récemment de l'épargne salariale. En 2004, près du tiers des Français avaient un contrat d'assurance-vie (hors assurance-décès), soit 2 millions de personnes de plus qu'en 1996. Selon la FFSA, l'encours moyen des placements des ménages a plus que doublé depuis cette date pour atteindre 834 milliards d'euros en 2004. Plus récemment, l'épargne salariale a connu un fort développement<sup>48</sup> : 17 % des ménages détiennent un actif de ce type en 2004, contre seulement 13 % en 1998.

#### ■ Les effets richesse de l'immobilier

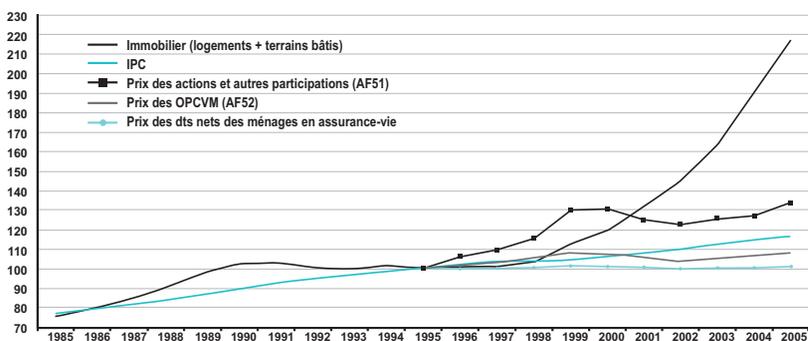
À cette évolution s'en est récemment ajoutée une seconde : après avoir structurellement baissé sur longue période, la part du patrimoine immobilier dans le patrimoine des ménages a de nouveau progressé depuis 2000. Cette évolution n'est cette fois pas imputable à une plus large diffusion de la propriété, qui s'est au contraire légèrement contractée, mais à un effet prix massif.

Cette progression spectaculaire de la valeur de l'immobilier, qui a un effet richesse très important sur les détenteurs de patrimoine, apparaît sur le graphique ci-après. Elle est principalement liée à l'augmentation rapide du prix des terrains (+ 7 % par an entre 1995 et 2003) et accessoirement à celle de l'habitat : la valeur des terrains représentait un tiers de la valeur des logements en 1995 ; elle représente désormais 1,2 fois ce montant.

47 - Darmon (C.) et Pagenelle (H.), « Patrimoine, quand les ménages prennent de l'assurance », *INSEE Première*, mai 2005.

48 - Cordier (M.) et Rougerie (C.), « Patrimoine des ménages début 2004 : le déploiement de l'épargne salariale », *INSEE Première*, septembre 2004.

**Graphique n° 1 : Indices implicites de prix des principaux actifs des ménages (référence 100 = 1995)**

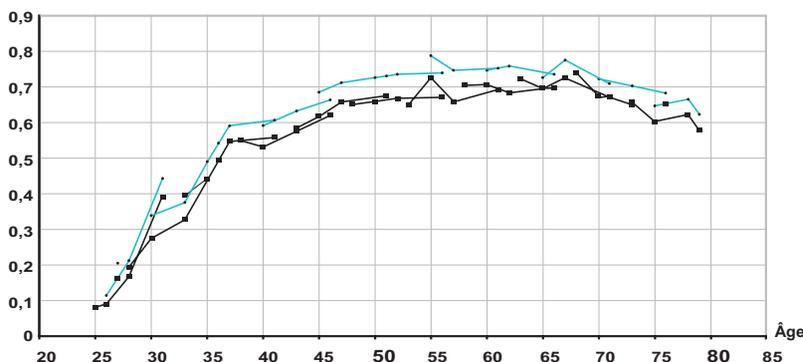


Sources : INSEE, Indice des prix à la consommation - Comptes nationaux base 2000. Prix des actions, des OPCVM et des droits en assurance-vie non disponibles avant 1995

Cette inflation foncière ne bénéficie par construction qu'aux propriétaires, notamment aux 55,7 % des ménages qui possèdent leur résidence principale. Ce nombre n'est qu'en légère augmentation depuis 1992 (53,1 %) et très nettement plus faible en France que dans les autres pays européens<sup>49</sup>.

La valorisation des patrimoines immobiliers est donc nettement plus favorable aux générations les plus âgées qui sont beaucoup plus souvent propriétaires de logement que les plus jeunes générations, comme le montre le graphique ci-dessous.

**Graphique n° 2 : Taux de propriété (résidence principale et tout patrimoine immobilier) par cohorte**



Source : INSEE

49 - Une étude de l'Institut d'urbanisme de Paris note que le taux de propriétaires occupants est de 70 % au Royaume-Uni, 82 % en Espagne, 68 % en Italie et seulement 56 % en France.

## ■ L'effet des imperfections du marché bancaire

La faible progression du nombre de propriétaires réside pour partie dans les imperfections de notre marché bancaire, qui n'a pas favorisé la diffusion de la rente immobilière. Si on a constaté dans les années récentes une forte hausse de l'encours des crédits à l'habitat des ménages, stimulée par la baisse des taux d'intérêt<sup>50</sup>, cette expansion n'a bénéficié qu'à un nombre de plus en plus restreint de ménages : alors qu'entre 1989 et 2004 l'endettement des ménages français, exprimé en points de revenu disponible brut, a augmenté de 8,3 points, la proportion de ménages endettés a baissé de 2,5 points depuis 1989 (passant de 52,8 % à 50,2 %). Ces chiffres manifestent une sélection accrue, particulièrement nette pour le crédit immobilier : les ménages étaient en 1995 31,9 % à détenir un crédit immobilier ; en 2004, ils n'étaient plus que 29,1 %.

La plus grande sélection du crédit renforce les inégalités de patrimoine. Les cadres et professions libérales représentent ainsi 10,6 % des ménages. Ils réalisent 36 % des achats de logements neufs, 41 % des achats de logements anciens. Ils souscrivent 38 % des crédits nouveaux à l'habitat alors qu'ils détiennent deux fois plus souvent un logement que les ouvriers<sup>51</sup>.

Cette tendance à la concentration du patrimoine immobilier, qui est très significative à court terme, est sans doute également un ressort de long terme

du retournement dans l'évolution des inégalités de patrimoine. Depuis 1900, chaque génération a en effet été davantage propriétaire que la précédente<sup>52</sup>. Cette tendance s'est inversée pour les générations récentes. À l'âge de 36 ans, 56 % des personnes nées entre 1948 et 1952 étaient propriétaires, alors que seulement 53 % l'étaient pour la génération née entre 1952 et 1956, 51 % pour celle née entre 1956 et 1960, et 49 % pour celle née entre 1960 et 1964.

## ■ Le poids encore prépondérant des héritages

Dans une société méritocratique, les inégalités de patrimoine n'appellent des mesures correctrices que si elles ne sont pas imputables aux choix ou à l'effort des individus, notamment si elles sont héritées.

Les débats sont compliqués à cet égard puisqu'il s'agit de déterminer la part relative de plusieurs facteurs d'inégalité. Plusieurs économistes américains de renom se sont opposés sur ces questions en fournissant des évaluations très discordantes selon les méthodes économétriques employées<sup>53</sup> et les hypothèses formulées à propos des comportements patrimoniaux des ménages. Schématiquement, si l'on suit avec Modigliani une théorie du cycle de vie, le patrimoine est essentiellement constitué pour financer une consommation future et se réduit au fur et à mesure de l'âge. Si, au contraire, on reconnaît que les ménages ont le souhait de transmettre de la richesse à leur descendance (hypothèse de l'altruisme intergénéra-

50 - Il représentait fin 2005 45 % de leur revenu disponible brut, contre 40 % en 2004 et 31 % en 1996, au creux du cycle immobilier. La durée moyenne des crédits s'est allongée, passant de 13 à 17 ans, voir INSEE, *L'économie française 2006*, dossier épargne et patrimoine des ménages, p. 99.

51 - Le taux de détention de sa résidence principale des cadres est de 65,8 %, 73 % pour les indépendants, contre 31,4 % pour un ouvrier non qualifié.

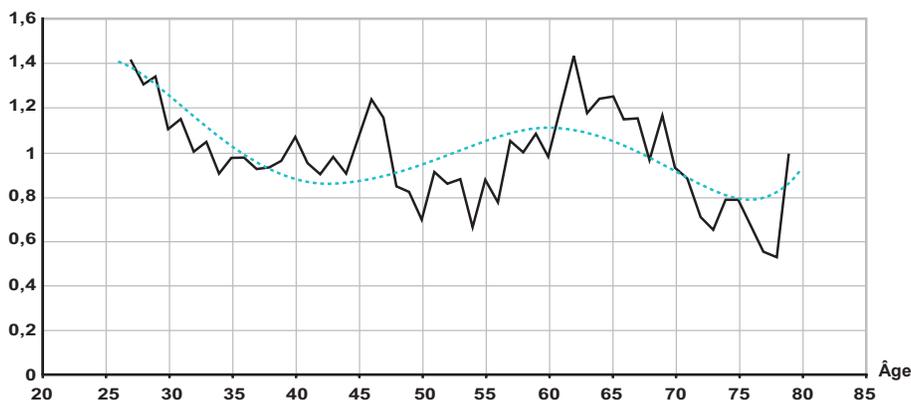
52 - Lafferrère (A.), « Le logement patrimoine et son rôle dans les transferts entre générations », exposé pour l'ONMI, juillet 2003.

53 - Kotlikoff et Summers ont attribué 80 % du patrimoine des générations actuelles à l'accumulation des générations précédentes ; Modigliani seulement 20 % (cité dans Arrondel et Masson, « Le patrimoine et ses logiques d'accumulation », *DELTA Working Paper*, n° 2003-26, 2003).

tionnel), qu'ils sont relativement myopes sur leur situation future ou qu'ils ont une aversion à l'égard du risque, on considérera que les ménages ont intérêt à conserver et transmettre un patrimoine important.

On voit dans le graphique ci-après que, globalement, les secondes théories s'appliquent beaucoup mieux au cas français, puisque les ménages retraités ont un taux d'épargne plus élevé que les actifs.

### Graphique n° 3 : Profil relatif du taux d'épargne au cours de la vie



Lecture : à 30 ans, le taux d'épargne d'un ménage est 1,2 fois supérieur à sa moyenne sur l'ensemble de la vie

Sources : INSEE, enquêtes Budget des familles, 1979, 1984, 1989, 1994 et 2000

Selon l'INSEE, les critères de revenu, d'âge et de catégorie sociale ne rendent compte que de 45 % des inégalités de patrimoine en France en 2004<sup>54</sup>. Le reste revient sans doute à l'héritage et aux différences de choix entre individus.

La volonté des Français de transmettre leur patrimoine se manifeste dans le fait qu'ils continuent à détenir des actifs en fin de vie et ne réduisent pas leur épargne. 82,9 % des ménages de plus de 70 ans ont un livret d'épargne, 26,9 % ont de l'épargne-logement, 33 % ont un plan d'assurance-vie, alors qu'ils sont 65 % à disposer d'un loge-

ment. On voit d'ailleurs sur la courbe ci-dessus que le taux d'épargne connaît un pic aux âges les plus élevés.

Une étude a testé le pouvoir explicatif sur les inégalités de patrimoine de divers scores obtenus par sondage sur les préférences temporelles des individus et leur aversion pour le risque<sup>55</sup>. Elle montre que ces paramètres ont un pouvoir explicatif plus fort du degré de concentration du patrimoine que les paramètres comme l'origine sociale, le diplôme, le type de ménage, la taille d'agglomération, la présence de contraintes de liquidités. Toutefois, les facteurs tradition-

54 - Cordier (M.), Houdré (C.) et Rougerie (C.), «Les inégalités de patrimoine des ménages entre 1992 et 2004», INSEE, *Données sociales*, 2006, chapitre 5, p. 455.

55 - Arrondel (L.), Masson (A.) et Verger (D.), «Préférences individuelles et disparités de patrimoine», *Economie et Statistique*, n° 374-375, 2004, p. 129.

nels tels que l'héritage et le niveau social gardent un pouvoir explicatif supérieur : l'héritage serait cause de 24,8 % des inégalités de patrimoine contre seulement 10,4 % pour les paramètres de préférences simulés.

Les inégalités de patrimoine continuent donc à être pour partie imputables à l'héritage. On peut se demander si elles le sont davantage que par le passé. La question reste sans réponse. Les rares données disponibles semblent indiquer que la part de l'héritage dans l'explication des inégalités de patrimoine s'est réduite sur longue période<sup>56</sup>, mais son évolution dans la période la plus récente est incertaine.

Trois choses sont néanmoins bien établies :

- la première est l'extension en volume et en fréquence des patrimoines transmis : en 30 ans, la proportion de décès donnant lieu à une déclaration de succession est passée du tiers en 1970, à la moitié en 1984 puis aux deux tiers en 2000<sup>57</sup>. Cela s'explique pour partie par le fait que le seuil de non-déclaration n'a pas été réévalué depuis 1970 mais aussi par la croissance du niveau moyen de patrimoine des défunts.
- la seconde est la diffusion, à côté des transmissions successorales, des transmissions anticipées sous forme de donations : en 2004, 13 % des ménages

ayant un enfant ne vivant pas avec eux lui ont transmis une part de leur patrimoine par donation. Un Français sur dix a reçu une donation, un sur cinq un héritage.

- la troisième est la part des transmissions dans la croissance du patrimoine : les ménages ayant reçu un héritage ou une donation ont un patrimoine de près de quatre fois supérieur à ceux qui n'en ont reçu aucun (169 000 euros contre 46 000 euros).

### ■ Un effet sur les inégalités de revenus

Le patrimoine est plus concentré que le revenu<sup>58</sup>. Cela signifie que les inégalités de patrimoine amplifient les inégalités de revenus : la part des revenus du patrimoine s'accroît avec la richesse.

Ce phénomène est mal mesuré, d'abord parce que les revenus du patrimoine ne sont que très imparfaitement connus à travers les fichiers fiscaux<sup>59</sup>, mais aussi parce que leur définition est sujette à discussion : la jouissance à titre gratuit d'un logement dont on est propriétaire constitue un revenu implicite qui n'est que rarement pris en compte. La comptabilité nationale chiffre ces loyers imputés à 97,9 milliards d'euros en 2001, ce qui modifie beaucoup l'évaluation que l'on peut avoir de l'effet des revenus tirés du patrimoine sur les inégalités.

56 - L'enquête «Trois générations» conduite en 1992 montrait notamment que dans la génération née entre 1900 et 1925, 55 % des personnes étaient propriétaires et 80 % avaient bénéficié d'un apport familial principalement par héritage. Pour la génération née entre 1939 et 1943, composée en 1992 à 83 % de propriétaires, seules 50 % des personnes avaient bénéficié d'un apport familial, ce qui signifie que l'acquisition du patrimoine s'est faite principalement par le revenu.

57 - Lafferrère (A.), «Le logement patrimoine et son rôle dans les transferts entre générations», exposé pour l'ONMI, août 2003.

58 - On compare le plus souvent ces inégalités en utilisant un indice de concentration appelé coefficient de Gini. Plus ce coefficient est proche de 1, plus la richesse est concentrée. Pour les inégalités de patrimoine, le coefficient est proche de 0,7, alors qu'il est de 0,4 pour le revenu. Voir notamment Hourriez (J.-M.) et Roux (V.), «Vue d'ensemble des inégalités économiques», Document de travail de l'INSEE, F0103, 2003.

59 - L'enquête sur les revenus fiscaux ne collecte que 12 % à 23 % des revenus des valeurs mobilières enregistrées par la Comptabilité nationale. La couverture est meilleure mais n'atteint que 50 % en ce qui concerne les revenus des patrimoines immobiliers, voir Legendre (N.), «Les revenus du patrimoine dans les enquêtes revenus fiscaux», Document de travail de l'INSEE, juin 2004.

Sur la période 1997-2003, les revenus du patrimoine ont progressé plus vite que le revenu disponible brut dans son ensemble (26,6 % contre 25,5 %) et ils contribuent à hauteur de 20 % à la formation de ce dernier<sup>60</sup>.

Ce décalage pourrait être dû principalement aux revenus tirés du patrimoine immobilier, qui ont connu une croissance de 3,5 % par an en euros constants entre 1993 et 2006, alors que ceux issus du patrimoine financier ont eu une croissance nettement plus modérée (0,8 %) <sup>61</sup>.

#### ■ Un effet sur l'accumulation de capital humain

Le patrimoine médian des personnes peu ou pas diplômées est près de cinq fois inférieur à celui des personnes très diplômées au sens de l'INSEE (42 600 euros contre 191 000 euros).

Les canaux par lesquels les inégalités de patrimoine renforcent les inégalités de capital humain sont multiples, potentiellement au nombre de trois. Un premier réside dans le fait même de pouvoir accéder aux études supérieures en finançant les droits à l'université. Le deuxième réside dans la fonction assurantielle du patrimoine : le fait de disposer d'une richesse plus importante permet de mieux gérer les transitions qu'implique l'investissement dans le capital humain et ainsi favorise la prise de risque ; l'existence d'un patrimoine permet de réaliser des études supérieures plus longues et de se retirer du marché du travail pour suivre des formations. Un troisième canal correspond à l'hypothèse selon

laquelle les individus seraient d'autant plus enclins à maximiser leur richesse en investissant dans le capital humain qu'ils disposeraient au départ d'une richesse importante<sup>62</sup>.

On peut penser que le premier canal de conversion des inégalités de patrimoine financier en inégalités de capital humain joue dans des proportions assez faibles en France du fait de la modicité des droits d'inscription à l'université ; il ne joue que pour certaines filières et grandes écoles.

L'importance du deuxième canal est sans doute plus grande en France, dans la mesure où l'accès à l'autonomie des jeunes n'a jamais trouvé de système de financement pérenne<sup>63</sup>. Les aides au logement sont la principale politique conduite à cet égard et elles sont mal adaptées pour cette fonction. Quant au système de bourse, il a peiné à s'adapter au phénomène de massification des étudiants<sup>64</sup>.

Le supplément de revenus que l'on tire d'un investissement dans le capital humain est ainsi largement permis par l'assurance que constitue le patrimoine, ce qui favorise la reproduction du diplôme. La frontière est poreuse entre la fonction assurantielle du patrimoine et le revenu. Un raisonnement purement patrimonial consiste à dire qu'il est beaucoup plus facile à un ménage qui reçoit une donation ou une succession

60 - Bourdin (J.), *L'accès des ménages au crédit en France, rapport de la délégation du Sénat pour la planification*, n° 261, p. 18.

61 - CERC, *La France en transition, 1993-2005*, Paris, La Documentation française, 2006.

62 - Gurgand (M.), «Le rôle du capital humain», commentaire de Maurin (E.), Thesmar (D.) et Thoening (M.), *Économie et Statistique*, n° 363-365, 2003, p. 45-46.

63 - Foucauld (J.-B. de) et Roth (N.), *Pour une autonomie responsable et solidaire*, rapport au Premier ministre, 2002 ; Legendre (F.), Lorgnet (J.-P.) et Thibault (F.), «L'autonomie des jeunes, l'expertise du modèle Myriade», *Dossier d'études de la CNAF*, n° 40, janvier 2003.

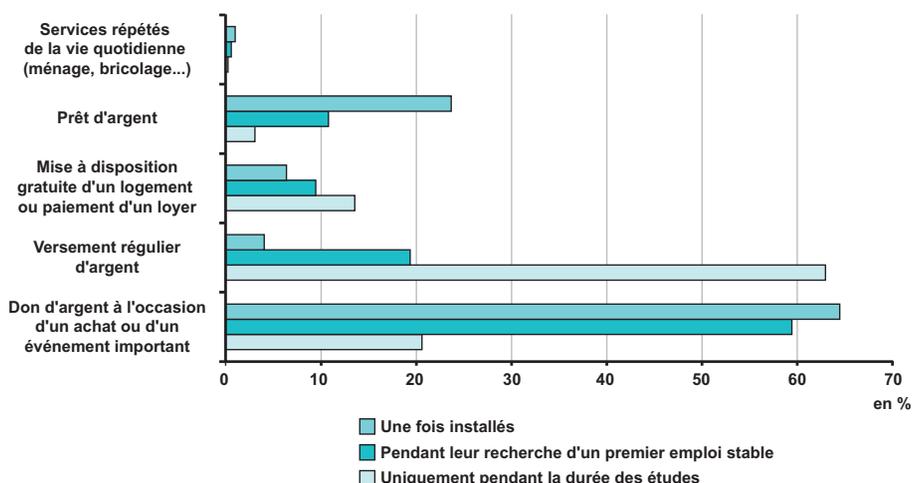
64 - Wauquiez (L.), *Les conditions de la vie étudiante, comment relancer l'ascenseur social*, rapport au Premier ministre, juillet 2006.

d'accéder au logement : la probabilité d'être propriétaire augmentait en 1992 de 14,4 % en cas de donations et de 6,2 % en cas d'héritage<sup>65</sup>. Les jeunes qui disposent d'un patrimoine ont ainsi beaucoup plus de chances d'être rapidement autonomes que ceux qui n'en disposent pas.

Mais la fonction d'assurance du patrimoine se situe également dans les transferts intrafamiliaux de revenus. Ces

transferts pouvaient prendre la forme de donations, mais peuvent également correspondre à de simples aides financières mensuelles ou ponctuelles. Ces aides se différencient des donations selon des critères purement conventionnels : même si fiscalement elles ne s'assimilent pas à des transmissions de patrimoine, elles jouent un rôle assimilable à celui que joue le patrimoine dans le parcours d'accès à l'autonomie des jeunes adultes.

**Graphique n° 4 : Répartition des aides reçues selon la nature de l'aide et la période à laquelle les enfants en ont bénéficié**



Champ : aides reçues des ascendants

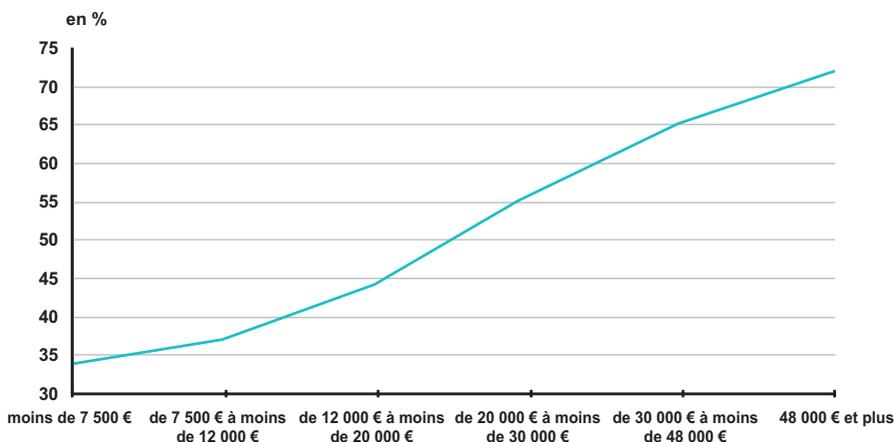
Source : INSEE

On voit dans le graphique ci-après que ces aides sont directement fonction du niveau de revenu des parents. Plus encore, on peut penser qu'elles sont fonction du patrimoine : en 2004, environ

la moitié des parents dont les enfants sont partis ont déclaré les avoir aidés, que ce soit sous forme d'aides monétaires occasionnelles ou régulières, ou en mettant un logement à leur disposition.

65 - Wolff (F.-C.) et Attias-Donfut (C.), «L'impact des transferts intergénérationnels reçus sur le logement», *Revue française des Affaires sociales*, vol. 59, n° 4, 2005.

**Graphique n° 5 : Proportion de ménages ayant versé une aide financière à leurs enfants selon les revenus d'activité ou de remplacement du ménage**



Champ : ménages ayant au moins un enfant hors domicile

Source : INSEE

On peut ainsi penser que le patrimoine joue un rôle d'accélérateur dans l'accès à l'autonomie des jeunes adultes, qu'il reste la propriété des parents ou qu'il soit formellement transmis sous forme de donations. Une étude a notamment montré que les enfants qui quittent le plus tôt le nid des parents sont soit ceux des familles à très hauts revenus, qui bénéficient de transferts importants (15 % des enfants les plus riches) ou d'un logement d'appoint, soit les enfants des familles les plus modestes, qui sont contraints de quitter les « mauvais nids » sans soutien financier supplémentaire<sup>66</sup>. Pour les enfants des familles intermédiaires, l'aide de la famille passe par la co-résidence des enfants, qui s'est fortement développée avec l'allongement de la durée moyenne des études.

La plus faible contrainte financière associée au patrimoine accroît la capacité à investir dans le capital humain. E. Maurin et T. Xenogiani<sup>67</sup> ont ainsi montré qu'un prêt à taux zéro correspondant à un demi-SMIC centré sur les enfants des classes populaires permettrait d'augmenter leur probabilité de poursuivre des études et aurait pour conséquence d'augmenter significativement (15 % par année d'étude) leurs salaires à l'entrée du travail puis au cours de la vie active. Les inégalités de patrimoine renforcent les inégalités face aux diplômes et avec elles les inégalités de revenus.

#### ■ Un effet territorial des rentes foncières

La formation de rentes foncières dans les centres-villes conduit à la relégation vers la périphérie des ménages faible

66 - Lafferrère (A.), « Quitter le nid : entre forces centripètes et centrifuges », *Économie et Statistique*, n° 381-382, 2005.

67 - Maurin (E.) et Xenogiani (T.), « The Demand for Education and Labor Market Outcomes : Lessons from the Abolition of the Military Service in France », *Document de travail du CREST*, 2004.

ment dotés en patrimoine. On le voit au fait que le patrimoine est nettement plus concentré dans Paris que dans les villes de taille moyenne ou périphériques<sup>68</sup>. On le voit aussi, à un niveau plus fin, dans le fait que seulement un cinquième (22 %) des habitants de ZUS étaient propriétaires en 2002 contre 58,2 % hors ZUS et 55,9 % en moyenne nationale<sup>69</sup>. De même, la part des revenus du patrimoine dans le revenu total des habitants de ZUS serait plus de trois fois inférieure à celle de la moyenne nationale.

Les effets des «rentes foncières» sont multidimensionnels<sup>70</sup> : ils font supporter par les ménages ayant le plus faible patrimoine le décalage géographique entre logement et emploi<sup>71</sup> ; ils représentent un des facteurs, encore mal documenté, de la stratification de l'espace, dont certaines études montrent qu'elle est en elle-même défavorable aux ménages relégués dans les quartiers les plus pauvres<sup>72</sup>.

68 - Cordier (M.), Houdré (C.) et Rougerie (C.), *op. cit.*, mesurent les indicateurs de concentration du patrimoine selon les aires géographiques et aboutissent à un indicateur de Gini de 0,75 à Paris, 0,68 dans son agglomération et les villes de plus de 20 000 habitants, et 0,57 dans les petites communes et communes rurales.

69 - Observatoire national des zones urbaines sensibles, *rapport annuel 2006*, p. 94 (source enquête Logement 2002).

70 - Fujita (M.), *Urban Economic Theory, Land Use and City Size*, Cambridge University Press, 1989.

71 - Kain (J.) «The Spatial Mismatch Hypothesis: Three Decades Later», rapporté dans Gobillon (L.), Selod (H.) et Zenou (Y.), «Spatial Mismatch: From The Hypothesis To The Theories», *Discussion Paper Series*, n° 3740, 2003, page 2. Cette étude de Kain en 1968 a montré que le décalage entre les aires d'emplois et les lieux de résidence expliquait l'essentiel du chômage américain des années 1960. Ce décalage spatial (*spatial mismatch*) était ainsi le principal déterminant des situations de pauvreté.

72 - Ces études sur les effets de contexte sont très rares en France. Deux principalement méritent d'être soulignées : Gobillon et Selod ont montré que ce raisonnement était transposable au cas de l'Île-de-France, l'effet du lieu de vie sur le taux de chômage étant principalement lié à la composition sociale du voisinage (notamment à la part des cadres dans la population) et dans une moindre mesure à l'accessibilité physique aux emplois (Gobillon (L.) et Selod (H.), «Comment expliquer le chômage des banlieues? Les problèmes

Une politique de lutte contre les inégalités de patrimoine peut consister dans ces conditions à égaliser sur le territoire la valeur du patrimoine en contrebalançant la faiblesse relative du patrimoine des ménages dans certains quartiers. La politique de redistribution du patrimoine opère alors non pas par un transfert direct mais par l'augmentation de la valeur des logements liée à la qualité des aménités (naturelles, historiques, etc.) et des équipements publics (école, complexes sportifs, modes d'accueil des jeunes enfants, etc.) disponibles sur un territoire. On voit que cette politique ne peut fonctionner que si le niveau de propriété des logements dans les zones défavorisées est suffisant et est quasiment sans impact sur les zones où le taux de détention est de l'ordre de 20 % comme les ZUS : elle est donc complémentaire et non substituable à la redistribution financière du patrimoine.

Plus encore, les éléments issus de l'enquête Vie de quartier en 2001, semblent indiquer que ce type de politique de redistribution par la création de patrimoine public est peu développé en France. Au contraire, le patrimoine public semble amplifier les inégalités de patrimoine plus qu'il ne les réduit. Dans l'espace urbain, les «quartiers riches» sont aussi ceux qui sont les mieux pourvus en équipements à proximité de leur domicile. Ainsi, dans les centres des unités urbaines de plus de 200 000 habitants, 88 % du quintile des habitants des quartiers les plus aisés sont très bien équipés contre moins de 70 % pour le quintile le moins aisé ; dans les centres des unités urbaines de 50 000 à 200 000 habitants, ces proportions attei-

d'accès à l'emploi et de ségrégation résidentielle en Île-de-France», *miméo*, 2002). Goux et Maurin semblent montrer dans le cas français, l'existence d'effets de ce type dans la probabilité d'échec scolaire : un quart de la dispersion des risques d'échec scolaire s'expliquerait ainsi par les inégalités de voisinage (Goux (D.) et Maurin (E.), «Neighborhood Effects on Performance at School», contribution au symposium du CEPR sur les politiques publiques, Paris, 2003).

gnent respectivement 71 % et 58 %, et en banlieue parisienne, 67 % et 55 %. Les écarts sont plus élevés en ce qui concerne les transports et les équipements marchands. En revanche, cet avantage relatif des quartiers aisés – tous équipements confondus – semble se réduire, lorsqu'on considère uniquement les équipements et services publics, mais cette réduction ne profite qu'à une partie

des quartiers «pauvres» et notamment pas aux communes industrielles. Dans ce type de communes, environ la moitié des ménages dispose d'un centre socio-culturel, contre 70 % pour les autres. L'écart est du même ordre pour les équipements sportifs et la bibliothèque ; il est encore beaucoup plus marqué pour les transports en commun.

## A<sup>2</sup> La littérature sur les effets économiques des dotations en patrimoine

### ■ Le corpus d'études constitué par le gouvernement britannique

Les programmes étant rares, les études sur les effets économiques d'une mesure de dotation du patrimoine dans l'enfance sont quasi inexistantes. Les seules disponibles sont le plus souvent de simples études de corrélation : certaines analyses américaines citées par Ackerman et Alstott ou Nissan et Le Grand ont montré que le niveau de patrimoine est significativement associé à une meilleure santé, un taux de mortalité plus faible, un taux de nuptialité plus fort et un niveau d'éducation plus élevé<sup>73</sup>, mais le lien de causalité entre les variables n'est pas démêlé.

Les expérimentations conduites aux États-Unis, qui permettraient éventuellement de mieux comprendre les effets de la dotation d'un patrimoine, ne s'appuient pas sur un dispositif d'allocation d'un patrimoine de départ. La plus célèbre d'entre elles, l'*American Dream Demonstration*<sup>74</sup>, lancée en 1997 par la Corporation for Enterprise Development (CFED, Société pour le développement de l'esprit d'entreprise) est un projet-pilote quinquennal qui teste les effets de différentes formules d'incitations financières à l'épargne, sans dotation initiale, ainsi que de séances plus ou moins intensives d'éducation financière. Les résultats de cette expérience suggèrent<sup>75</sup> une forte sensibilité des comportements d'épargne des ménages pauvres aux incitations financières et insistent sur

l'importance d'une éducation financière de base pour garantir un minimum de rendement aux placements réalisés.

Dans le cadre des consultations ayant précédé l'instauration du *Child Trust Fund*, le gouvernement britannique a demandé à deux économistes de conduire une étude sur l'impact du patrimoine sur l'égalité des chances<sup>76</sup>. Ce travail s'est appuyé sur les données de suivi d'une cohorte de 12 000 personnes nées en 1958, la *National Child Development Study*. Ces données permettent d'évaluer l'impact du statut parental ou des attributs du ménage (notamment le niveau d'épargne et d'investissement à l'âge de 23 ans) sur la performance des individus dix ans plus tard (à 33 ans). L'étude de Bynner et Despotidou montre que l'absence d'un minimum de patrimoine à l'arrivée à l'âge adulte :

- est très nettement associée à de plus faibles rémunérations pour les hommes (pas pour les femmes) ;
- est très nettement associée à des niveaux d'emploi, de bien-être et de création d'entreprises plus faibles quel que soit le sexe ;
- semble prédire un état sanitaire plus dégradé quel que soit le sexe ;
- est associée à des ruptures maritales plus fréquentes.

C'est sur ce travail, complété par une revue de littérature de l'Institute for Fiscal Studies<sup>77</sup>, que le gouvernement britannique s'est appuyé pour élaborer

73 - Scanlon (E.) et Page-Adams (D.), «Effects of Asset Holding on Neighborhoods, Families, and Children : A Review of Research», in Boshara (R.), (dir.) *Building Asset*, 2001.

74 - Cette expérimentation est plus abondamment décrite en annexe 1.

75 - Schreiner (M.), Clancy (M.) et Sherraden (M.), «Key Findings from Saving Performance in the American Dream Demonstration : A National Demonstration of Individual Development Accounts», *CSD Working Papers*, 2001.

76 - Bynner (J.) et Despotidou (S.), *Effects of Assets on Life Chances*, Centre for Longitudinal Studies, Institute of Education, 2000. Document disponible sur le site du Department for Education and Employment ([www.dfee.gov.uk](http://www.dfee.gov.uk)).

77 - Emmerson (C.) et Wakefield (M.), «The Saving Gateway and the Child Trust Fund: is Asset-Based Welfare 'Well Fair'?», *Institute for Fiscal Studies, commentary 85*, 2001.

son dispositif de *Child Trust Fund*<sup>78</sup>. S'il donne effectivement des éléments pour en justifier le bien-fondé, il ne permet en aucun cas de simuler les effets de la mesure proposée.

#### ■ Les autres effets attendus des mesures de redistribution du patrimoine

Les effets des mesures de dotation en patrimoine à la naissance ou à l'arrivée à l'âge adulte sont par nature difficiles à estimer. On comprend ainsi qu'ils ne figurent pas dans le corpus d'analyses du gouvernement britannique. Ils ne doivent pas être négligés pour autant. Les plus souvent cités sont les suivants<sup>79</sup> :

- le patrimoine constitue une forme d'épargne de précaution qui assure le ménage contre les risques : la redistribution du patrimoine est en tant que telle productrice d'un supplément de bien-être;
- le patrimoine donne l'assise nécessaire pour la prise de risques;
- le patrimoine allège les contraintes sur les liquidités des ménages pauvres et leur ouvre l'accès au crédit, notamment bancaire;
- le patrimoine incite à porter son regard vers l'avenir, par opposition aux stratégies de survie s'inscrivant uniquement dans le présent;
- le patrimoine favorise le développement du capital humain : les individus sont d'autant plus incités à améliorer leur situation qu'ils ont la certitude de pouvoir financer leur investissement en capital humain;

- le patrimoine accroît la participation à la vie publique : c'est notamment le point sur lequel insiste la proposition d'Ackerman et Alstott;

- le patrimoine améliore le bien-être des enfants : les enfants élevés dans un foyer échappant aux angoisses de la survie immédiate bénéficient de nombreux avantages humains, en termes d'alimentation et de santé mais aussi de culture et d'éducation.

#### ■ Une analyse d'ensemble des effets économiques qui dépend des modalités concrètes de la mesure

Derrière ses effets attendus positifs, qui se situent au niveau individuel, il faut garder à l'esprit que l'impact global pour l'économie des dotations en patrimoine sur le rendement du capital (et donc la richesse de l'économie) est *a priori* indéterminé. Si on considère que le rendement marginal du capital attribué à un individu est décroissant comme il l'est dans la théorie classique pour l'ensemble de l'économie, l'impact de la redistribution est bénéfique à tous : par exemple, la création d'entreprises ou d'activités par les ménages peu dotés en patrimoine est plus productive que ne l'est le patrimoine utilisé par les ménages mieux dotés. Mais rien n'est moins sûr : la thèse inverse existe selon laquelle le rendement marginal du capital est fonction du niveau d'éducation des propriétaires de patrimoine et, à ce titre, la richesse collective est augmentée par sa concentration entre les mains des plus éduqués. Une autre thèse pourrait être que la concentration du patrimoine permet de dégager des effets d'échelle positifs et une allocation plus efficiente par les marchés financiers que ne le ferait un émiettement entre les ménages. Il est en fait impossible de répondre à ces questions sans expérimenter en tant que telles des mesures.

78 - Sur ce point, voir Hm Treasury, Inland Revenue, *Detailed Proposals for the Child Trust Fund*, 2003.

79 - Voir notamment OCDE, *op cit.*

Or, il va de soi que les effets des dotations à la naissance sont différents en fonction des paramètres de la mesure : le montant de ces dotations, l'âge de leur versement et leur caractère ciblé ou universel. Un ensemble d'expérimentations est à ce titre préférable à un modèle unique de mesure à tester.

Par ailleurs, les effets économiques d'ensemble des dotations en patrimoine dépendent des effets de leur financement par la collectivité publique et ce d'autant plus que la ponction opérée est importante. Le but visé par la mesure peut se trouver contredit : par exemple, son financement par un supplément de la TVA a un effet légèrement anti-redistributif, qui va à l'encontre des objectifs des dotations en patrimoine. À l'inverse, il peut y avoir une action complémentaire, notamment si la mesure est financée – comme cela est le plus souvent proposé – par un prélèvement assis sur le patrimoine des ménages (droits de mutation ou impôt sur la fortune). Mais se posent alors les questions propres à ce type de prélèvements du fait de la mobilité géographique de leur base taxable<sup>80</sup>.

Enfin, cette question du financement impose d'évaluer le coût d'une dotation en patrimoine non seulement comme un coût pour la collectivité mais aussi comme un coût d'opportunité par rapport à d'autres mesures qui pourraient être adoptées avec un objectif similaire, par exemple, des mesures de subvention de l'épargne, des mesures de garantie de l'accès à la propriété, le développement de comptes individuels de formation, la gratuité des droits à l'université, etc. Cette question renvoie à la question centrale du risque de substitution à court et long termes de la mesure de dotation en patrimoine à d'autres politiques sociales.

80 - Mobilité réelle ou supposée. Sur ce sujet voir l'intéressant éclairage sur le débat américain relatif à l'impôt sur les successions, in Delalande (N.), «La révolution fiscale», *La vie des idées*, n° 12, mai 2006.

Les théories égalitariennes insistent précisément sur le fait que les politiques de dotation en patrimoine ne sont efficaces que si elles sont complémentaires des autres politiques sociales. Comme le notent Will Paxton et Sue Regan<sup>81</sup>, «*la gauche insiste sur le caractère complémentaire de ses propositions, qui sont conçues pour coexister avec le dispositif en place. Une stratégie de constitution de patrimoine ne vise pas dans le court terme à venir se substituer à la stratégie de garantie de ressources. Il importe en réalité de les faire œuvrer dans le même sens, car une stratégie progressiste de constitution de patrimoine ne saurait donner de résultats sans une amélioration concomitante du niveau souhaitable des revenus. À long terme, il importe que le pécule accumulé au sein du Fonds pour l'enfance ne se transforme pas en une source de financement pour les secteurs de la politique sociale actuellement financés par la fiscalité... La politique de constitution de patrimoine pourrait devenir un jour le troisième pilier de l'État providence, à côté de la garantie de ressources et des autres prestations*».

Il semble donc quasiment impossible de déterminer *a priori* les effets à attendre d'une mesure de dotation en patrimoine. Cette impossibilité réside dans l'absence totale – jusqu'en 2004 – de mécanismes équivalents susceptibles d'être évalués, mais aussi dans la relative indétermination des objectifs d'une telle réforme conçue abstraitement. Dans ces conditions, l'idée de dotation en patrimoine est un étendard qui peut porter des dispositifs d'inspirations très différentes. Dans le cas du *Child Trust Fund*, les objectifs politiques d'augmentation du taux d'épargne, de réduction du surendettement et d'accompagnement de la hausse des droits universitaires sont plus structurants que les propositions initiales de la Fabian Society.

81 - Paxton (W.) et Regan (S.), *Progressing Asset-Based Policies in the UK*, Londres, Institute for Public Policy Research, 2001.

A

## A<sup>3</sup> Éléments de bibliographie

Ackerman (B.), Alstott (A.) et Van Parijs (P.) (dir.), *Redesigning redistribution. Basic Income and Stakeholder Grant as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, Londres, Verso, 2006.

Ackerman (B.) et Alstott (A.), *The Stakeholder Society*, New Haven, Yale University Press, 1999.

Boshara (R.) (éd.), *Building Assets: A Report on the Asset-Development and IDA Field*, Washington, DC, Corporation for Enterprise Development, chapitre 5.

Boshara (R.) (éd.), *Building Assets: A Report on the Asset-Development and IDA Field*, Washington, DC, Corporation for Enterprise Development (CFED), 2001.

Giddens (A.) et Diamond (P.) (dir.), *The New Egalitarianism*, Londres, Polity Press, 2005.

HM Treasury, *Saving and Assets for All*, n° 8 de la série The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System, Londres, avril 2001.

HM Treasury, *Delivering Saving and Assets*, n° 9 de la série «The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System», Londres, novembre, 2001b.

HM Treasury, *Pre-Budget Report*, Londres, novembre 2002.

HM Treasury, «Building A Fairer Society», chapitre 5 de *Budget 2003*, Londres, 2003. Disponible sur <http://www.hm-treasury.gov.uk>.

Kelly (G.) et Le Grand (J.), «The Rise of the Baby Bond : Where Did It Come From ?», contribution présentée à la Conférence internationale : *Towards New Forms of Welfare*, parrainée par l'Observatoire "Giordano dell'Amore", sur les rapports entre la législation et l'économie, Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, a Stresa, Italie, 26-27 avril, 2002.

Loke (V.) et Sherraden (M.), «Building Assets from Birth : A Comparison of the Policies and Proposals on Children Savings Accounts in Singapore, the United Kingdom, Canada, Korea, and the United States», *Working Paper Washington*, Center for Social Development, n° 06-14, 2006.

OCDE, *La constitution d'un patrimoine et la sortie de la pauvreté : introduction à un nouveau débat sur la politique de bien-être*, 2004.

Paxton (W.), «Asset-Based Policy in the United Kingdom», *paper prepared for the 2002 IDA Learning Conference*, Windsor, Ontario, Canada, avril 2002.

Paxton (W.) et Regan (S.), *The Future of Asset-Based Policy in the UK*, an IPPR essay, 2002, <http://www.ippr.org.uk/publicationsandreports/publications.asp?title=&author=&policyarea=2&pubdate=&pg=2>

Schreiner (M.), Clancy (M.) et Sherraden (M.), *Final Report: Saving Performance in the American Dream Demonstration*, St. Louis, Center for Social Development, Washington University, octobre, 2002.

Shapiro (T.) et Wolff (E.) (éd.), *Assets for the Poor: The Benefits of Spreading Asset Ownership*, New York, Fondation Russell Sage, p. 165-205, 2001.

Sherraden (M.), *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, Armonk, New York and London, M. E. Sharpe Inc, 1991.

Sherraden (M.), «Singapore Announces “Baby Bonus” and Children’s Development Accounts», article avec de brefs commentaires, St. Louis, Center for Social Development, Washington University, mars, 2001.

## Sites Internet

Institute for Public Policy Research (britannique), pages consacrées au *Child Trust Fund* : <http://www.ippr.org.uk/search/?title=Child+trust+funds&Submit.x=21&Submit.y=9>

Université du Wisconsin-Madison, département de sociologie, pages du projet «*real utopias*» : [http://www.havenscenter.org/real\\_utopias/rup.htm](http://www.havenscenter.org/real_utopias/rup.htm)

Site Internet américain de la New American Foundation, consacré aux expériences d’«*asset building*» : <http://www.assetbuilding.org>

Les programmes de l’administration américaine en matière d’«*asset building*» : <http://www.acf.hhs.gov/assetbuilding>

Présentation du *Child Trust Fund* et premiers éléments de bilan : <http://www.hmrc.gov.uk/ctf/>

Site de l’Institute for Fiscal Studies (contient plusieurs expertises sur le CTF) : <http://www.ifs.org.uk>

A<sup>4</sup> Lettre de saisine du Premier ministre

Paris, le 12 juillet 2006

*Le Premier Ministre*

ARRIVÉE

N° 1004/06/SG

La Directrice générale

Madame la Directrice Générale,

Le 13.07.06 N° 2.11...

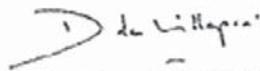
Le Gouvernement a engagé une action résolue en faveur de l'égalité des chances et de la solidarité entre les générations. Cette action s'adresse notamment aux familles et aux très jeunes enfants. Dans cette perspective, les politiques menées dans certains pays, comme le Canada ou le Royaume-Uni, consistant à doter chaque nouveau-né d'un capital de départ qu'il pourra utiliser lors de son entrée dans la vie adulte constituent une piste intéressante.

Je souhaite que vous étudiiez, en vous inspirant de ces expériences, l'opportunité et la faisabilité d'un tel dispositif en France. Vos réflexions devront également porter sur les formes et la mobilisation de cette épargne au service de l'économie et d'une croissance sociale.

Vous conduirez vos travaux en y associant les principaux acteurs de la politique familiale. Il s'agira notamment de recueillir leurs appréciations sur le principe, le contenu et le financement d'un dispositif de ce type.

J'attends vos conclusions et recommandations pour la fin du mois d'octobre prochain.

Je vous prie d'agréer, Madame la Directrice Générale, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Dominique de VILLEPIN

Madame Sophie BOISSARD  
Directrice Générale du  
Centre d'analyse stratégique  
18, rue de Martignac  
75007 PARIS

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

Centre d'analyse stratégique  
18 rue de Martignac  
75700 Paris Cedex 07  
Téléphone 01 42 75 61 00



Faut-il doter les jeunes d'un capital de départ pour les aider dans leurs premiers pas d'adulte ? Cette idée séduisante se concrétise aujourd'hui dans plusieurs pays – du Royaume-Uni au Canada en passant par la Hongrie. La France, où la situation des jeunes est devenue un sujet de préoccupation majeure, ne peut ignorer cette nouvelle piste d'action.

Par lettre de mission en date du 12 juillet 2006, le Premier ministre a demandé au Centre d'analyse stratégique d'examiner les initiatives prises à l'étranger et leurs éventuelles déclinaisons en France.

Le rapport passe au crible les dispositifs créés ou en projet, du *Child Trust fund* britannique au *Baby bonus* singapourien. Les objectifs poursuivis, qu'il s'agisse de l'encouragement à l'épargne ou d'un réveil nataliste, ne correspondent pas nécessairement au contexte français, mais ces expériences permettent de repérer les paramètres essentiels et les écueils à éviter. La dotation en capital doit-elle être universelle ou ciblée sur les plus défavorisés ? L'utilisation du viatique doit-elle être libre ou contrôlée ? Et surtout, comment articuler cette dotation avec les aides publiques existantes ?

Le rapport dessine alors trois scénarios possibles pour l'instauration d'un tel dispositif en France. Sans perdre de vue ni la question du financement ni celle de la responsabilisation des publics visés, les dotations en capital devant être conçues comme un moyen pour les populations en difficulté de se réapproprier leur destin.

