

Les dotations en capital pour les jeunes*

Pierre-Yves Cusset
Agrégé de sciences sociales

Julien Damon
Professeur associé à Sciences-Po (Master d'urbanisme)

« Les dotations en capital pour les jeunes », *Droit social*, n° 12, 2009, pp. 1159-1168.

L'idée d'une « dotation en capital » pour les jeunes, d'extraction anglo-saxonne, a été pleinement mise à l'ordre du jour du débat français à l'été 2009 avec les propositions issues de la Commission sur la jeunesse présidée par Martin Hirsch¹.

Le principe de cette famille de mécanismes est de doter les jeunes adultes d'un capital leur permettant de financer leur première période d'investissement personnel, universitaire et/ou professionnel. L'objectif est également d'assurer une plus grande égalité des chances entre les générations et entre les catégories sociales.

Doter les citoyens d'un capital leur assurant autonomie et indépendance matérielle est une idée ancienne, comme celle d'un « revenu universel » avec laquelle elle partage des principes. Les premières propositions de ce type remontent aux travaux de Thomas Paine à la fin du XVIII^{ème} siècle. Dans un court manifeste adressé au Directoire en 1797, *La justice agraire*, il proposait, outre les bases d'un système de retraite, qu'une somme de 15 livres – de quoi acheter alors une vache et un peu de terrain – soit versée à tous les jeunes arrivant à l'âge de vingt-et-un ans, afin de faciliter leur « commencement dans le monde ».

Les initiatives, réflexions et projets contemporains relatifs aux dotations en capital relèvent d'un objectif similaire. Le patrimoine constitué est libéré à la majorité, une période où se prennent les décisions stratégiques : décohabitation ou maintien dans le logement parental, poursuite d'études ou entrée dans la vie active. La proposition procède d'un constat et d'un pari. Un constat : une inégalité décisive des chances et des opportunités se concrétise à ce moment clé. Un pari : possesseur d'un patrimoine, le jeune sera renforcé dans sa responsabilité.

Les divers instruments en place ou envisagés, au Royaume-Uni mais aussi à Singapour ou en Hongrie, soulèvent de multiples interrogations philosophiques et techniques. Les versements doivent-ils être fonction des revenus des parents ? Ces dotations doivent-elles être contrôlées

*. Cet article est issu de travaux menés d'abord dans le cadre du centre d'analyse stratégique et d'une saisine du Premier ministre. Voir *Les dotations en capital pour les jeunes*, Rapport au Premier ministre, Centre d'analyse stratégique, coll. « Rapports et document », n° 9, Paris, La Documentation française, 2007. Il s'inscrit également dans le cadre de travaux menés à Futuribles sur les innovations de politique sociale dans le monde. Voir www.futuribles.com/psiaccueil.htm

¹. Au terme de quatre mois de débats, le Haut Commissaire à la jeunesse, Martin Hirsch a rendu public, le 6 juillet 2009, le Livre vert élaboré par la commission sur la jeunesse et destiné à refonder la politique en faveur des 16-25 ans. Il contient des propositions pour l'éventuelle création et l'expérimentation d'une dotation d'autonomie. Les documents se trouvent sur le site www.lagenerationactive.fr. Une telle orientation était déjà présente dans le rapport rendu au gouvernement par Martin Hirsch en 2005 au terme des travaux de la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté ». Voir *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, Paris, La Documentation française, 2005.

pour être affectées à des dépenses ciblées (éducation, logement, etc.) ? Ne vaut-il pas mieux investir dans les services collectifs d'enseignement supérieur ou de formation continue ?

Dans le cadre d'une présentation globale de cette idée, un premier détour par les Etats-Unis, où le projet a été élaboré dans des cénacles académiques, s'impose (I). Puis, on décortiquera dans le détail un dispositif abouti, mis en place au Royaume-Uni : le « Child Trust Fund » (II). On jettera ensuite un rapide coup d'œil sur quelques autres déclinaisons de ce mécanisme, mises en place ou proposées dans d'autres pays (III). Enfin on verra à partir d'une analyse générale et de quelques scénarios ce qui pourrait être envisagé en France (IV).

I. Une proposition originale élaborée aux Etats-Unis

L'idée d'une dotation initiale en capital a acquis une certaine notoriété à la fin des années 1990 avec les travaux de deux professeurs de droit de l'Université de Yale. Bruce Ackerman, expert de la démocratie et de la constitution américaines, et Anne Alstott, spécialiste du système fiscal fédéral, émettent une proposition particulièrement ambitieuse². Si elle n'a connu aucune traduction concrète, elle irrigue tous les débats.

80 000 dollars à 21 ans

Les pouvoirs publics devraient, selon Ackerman et Alstott, attribuer à tout citoyen, au moment de ses 21 ans, une allocation de 80 000 dollars sans condition de ressources personnelles et/ou familiales. Cette dotation serait justifiée par l'objectif de démocratiser l'accès de tous les citoyens à la propriété privée, fondement du bon fonctionnement d'une société dans laquelle chacun aurait ainsi 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 ».

Les jeunes feraient absolument ce qu'ils veulent de cet argent. Leur réussite ou leur échec serait de leur responsabilité. Sans condition d'utilisation, l'allocation pourrait être employée afin d'investir dans un logement, des études, des entreprises, des voyages, des vacances, des soirées ou autres divertissements. Nos auteurs font le pari de la responsabilité des jeunes adultes ainsi dotés. Selon eux, cette somme, qui pourrait être attribuée totalement en une fois ou annuellement par tranches de 20 000 dollars, serait très majoritairement consacrée au financement des études. Le montant de 80 000 dollars est d'ailleurs calé sur le coût moyen américain (à la fin des années 1990) d'un diplôme universitaire de 4 ans.

Sur le volet de la responsabilité (objet central de leur analyse), les auteurs indiquent que pour en développer le sens, il pourrait être possible de sanctionner les jeunes délinquants en retenant une partie de la somme qui devrait leur être octroyée, ceci permettant en outre de faire des économies sur les coûts de l'incarcération.

A la fin de leur vie, les citoyens américains rembourseraient cette allocation, bien entendu si cela leur est matériellement possible. Le fonds de gestion de ce programme serait ainsi alimenté par les contributions des plus aisés et par les remboursements, à terme, des bénéficiaires. De fait, le programme pour être pleinement viable, monterait en charge sur au moins un demi-siècle, ce qui constitue un horizon particulièrement long pour une politique publique.

². Bruce Ackerman et Anne Alstott, *The Stakeholder Society*, New Haven, Yale University Press, 1999. Pour des développements complémentaires, éclairés par les initiatives et analyses plus récentes, voir Will Paxton, Stuart White, Dominic Maxwell (dir.), *The Citizen's Stake. Exploring the Future of Universal Asset Policies*, Londres, Policy Press, 2006.

Ackerman et Alstott s'attaquent frontalement à la question des inégalités de patrimoine. Celles-ci renforcent la concentration des revenus et alimentent des divergences de destin entre générations, les jeunes adultes d'aujourd'hui ayant plus de difficultés à stabiliser leur situation que les jeunes adultes des générations précédentes. A travers leur allocation de 80 000 dollars, Ackerman et Alstott espèrent inverser cette tendance en transformant d'emblée les jeunes en propriétaires et en élargissant le champ de leurs opportunités.

Les deux auteurs appellent ainsi à renforcer l'égalité des chances dans un contexte où l'inégalité est pensée comme un vecteur de croissance et de dynamisme³. Ils insistent sur la dimension générationnelle des politiques de redistribution et soulèvent une interrogation majeure : « la génération qui vient ne mérite-elle pas quelque chose de mieux que l'extension infinie de l'Etat-providence actuel ? ».

L'un des problèmes centraux de ce type de proposition est bien entendu celui du financement. Pour trouver les 255 milliards de dollars de budget estimé pour ce programme, un chiffre proche de celui du budget américain de la Défense (ou, pour pousser la comparaison, de celui du budget total de l'Etat français, à la fin des années 1990)⁴, Ackerman et Alstott suggèrent que soit créé un impôt sur la fortune. Le principe est de demander à ceux qui ont le plus bénéficié des récentes années de prospérité et de progression des inégalités aux Etats-Unis de financer cette dotation. Une taxe de 2 % sur les revenus individuels annuels supérieurs à 80 000 dollars serait ainsi mise en place. Avec un tel mécanisme, les 1 % les plus riches paieraient 40 % du total du prélèvement.

Une révision en profondeur plutôt qu'une réforme paramétrique

L'ouvrage d'Ackerman et Alstott constitue, comme son titre l'indique, une réflexion engagée sur la « Stakeholder Society ». Ce néologisme ne se laisse pas aisément traduire. Le mot « stakeholder » est apparu pour la première fois dans la littérature managériale dans les années 1960. Il s'agissait, à l'origine, de désigner l'ensemble des acteurs économiques dont le soutien est nécessaire à la bonne marche de l'entreprise, la tendance étant à l'époque de s'en tenir à la satisfaction des actionnaires (les « *shareholders* »). Aujourd'hui, le terme est employé à toutes les sauces, aussi bien pour ce qui concerne le développement durable que la responsabilité des entreprises, ou encore la citoyenneté.

Quant à l'expression « Stakeholder Society », elle a fait l'objet d'une large promotion de la part du Parti travailliste britannique de Tony Blair au milieu des années 1990. Elle désigne une société où chacun se sent impliqué et suppose de donner à chaque citoyen les moyens de participer à la vie économique et sociale du pays. L'idée anglaise, reprise aux Etats-Unis, est ainsi de faire émerger une société d'associés plutôt que d'actionnaires (dont l'idée était chère à Lady Thatcher).

³. Pour une critique de cette vision « positive » des inégalités, voir Robert H. Frank, *Falling Behind. How Rising Inequality Harms the Middle Class*, Berkeley, University of California Press, 1997 et, plus récemment et plus systématiquement, Richard Wilkinson, Kate Pickett, *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Londres, Allen Lane, 2009.

⁴. Robert Lafore a calculé que la mise en place en France d'une allocation universelle, inconditionnelle et individuelle, de 200 euros par mois coûterait annuellement plus de 150 milliards d'Euros (soit la moitié des dépenses de Sécurité sociale). Robert Lafore, « L'allocation universelle : une fausse bonne idée », *Droit Social*, n° 7/8, 2000, pp. 686-692.

Dans cet esprit, Ackerman et Alstott espèrent que la mise en œuvre de leur programme permettra de changer la perception que les jeunes ont d'eux-mêmes et de leurs obligations à l'égard de la société. A travers la prestation qu'ils proposent de créer, ils visent un renforcement du sens de la collectivité, en restant dans le cadre de l'économie de marché. « Notre plan recherche la justice en l'enracinant dans la plus importante valeur capitaliste : la propriété privée. Il ouvre la voie à une société plus démocratique, plus productive, et plus libre ».

Redistribuer des ressources, pour Ackerman et Alstott, c'est d'abord augmenter le nombre de personnes qui ont un intérêt direct au bon fonctionnement de la société. Mais le mécanisme qu'ils proposent constitue aussi une solution possible à la contradiction démocratique qui consiste à vouloir garantir l'égalité de tous tout en reconnaissant les mérites de chacun.

La philosophie du mécanisme de dotation initiale en capital s'inspire de certaines thèses élaborées dans le cadre de réflexions menées sur les droits naturels : si chacun peut prétendre détenir une fraction de droit de propriété sur le monde, on peut vouloir transmettre d'emblée une partie de l'héritage collectif accumulé dans une société d'abondance. Mais plus prosaïquement et avant toute chose, l'idée est bien d'égaliser les chances des jeunes lorsqu'ils atteignent leur majorité.

Le livre aspire donc à transformer radicalement la façon dont on redistribue la richesse. Il n'a pas cependant débouché sur des réalisations tangibles aux Etats-Unis. Le problème décisif de la faisabilité technique du programme et de son acceptabilité politique n'a pas été trouvé de solution convaincante. Appréciée comme économiquement absurde, politiquement utopique, ou généreusement volontariste, la proposition a toutefois le clair mérite d'être concrète et de dépasser, tout en les reprenant, les débats théoriques sur les divers dispositifs nommés « allocations universelles », « revenu d'existence » ou « revenu de citoyenneté ».

De fait il y a bien des convergences entre l'idée de dotation en capital et celle de revenu universel. D'ailleurs pour Philippe Van Parijs, spécialiste des théories de la justice sociale et partisan d'un revenu minimum, il suffirait de placer la dotation et d'en servir mensuellement les intérêts pour transformer le système en un revenu universel⁵. Sans contrôle de ressources, sans contrainte de travail, totalement individualisé, le revenu universel comme les dotations en capital constituent pour leurs partisans à la fois une réorientation et une consolidation du système de redistribution.

II. Une idée mise en œuvre : le « Child Trust Fund » britannique

La dotation en capital n'a pas pu naître aux Etats-Unis. Elle est apparue au Royaume-Uni. Les économistes et philosophes anglais David Nissan et Julian Le Grand, qui ont largement contribué au mouvement intellectuel de la « troisième voie » et du « nouvel égalitarisme »⁶,

⁵. Sur les convergences et divergences entre les deux idées, voir Bruce Ackerman, Anne Alstott et Philippe van Parijs (dir.), *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, Londres, Verso, « The Real Utopias Project », 2006.

⁶. Prosaïquement, il s'agit des noms donnés en Angleterre aux familles d'idées qui ont accompagné Tony Blair au pouvoir. Sur le fond, voir Anthony Giddens, Patrick Diamond (dir.), *The New Egalitarianism*, Londres, Polity Press, 2005. Voir également Anthony Giddens et Tony Blair (avec, pour la traduction française, une préface de Jacques Delors), *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Seuil, 2002, ainsi que Laurent Bouvet, « Qu'est-ce que la "troisième voie" ? Retour sur un objet politique mal identifié », *Le Débat*, n° 124, 2003, pp. 33-52. Dans une certaine mesure on peut considérer que le soucis de renouveau idéologique de la social-démocratie des intellectuels de la « troisième voie » se rapproche de celui des experts français réunis au

avaient proposé dès 2000, dans le cadre de réflexions menées au sein de la *Fabian Society*, un mécanisme de dotation en capital, relativement semblable à ce qu'envisageaient Ackerman et Alstott, le « demogrant »⁷ (une sorte de « dotation de citoyenneté »). Dans ce dispositif, chaque individu devait recevoir, à la naissance ou à sa majorité, un capital de 10 000 livres, destiné à « démarrer dans la vie ». Le demogrant, financé par une réforme de grande ampleur de l'impôt sur les successions, devait être versé par le gouvernement sur un compte d'accumulation de capital et d'éducation (Accumulation of Capital and Education –ACE-account). Le tirage sur ce compte ne devait être 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 devaient être gérés par des autorités (trustees) qui auraient contrôlé la façon dont les sommes étaient dépensées. La mise en œuvre d'un tel dispositif, conçu comme un élément clef du parcours d'accès à l'autonomie de chacun, devait aussi permettre de garantir la motivation des individus en développant chez eux une compétence pour la gestion de leur capital, matériel et humain.

Un compte abondé dès la naissance

S'inspirant des grandes lignes philosophiques des projets de Nissan, Le Grand, Ackerman et Alstott, et non de leurs contours techniques, le Child Trust Fund britannique a été créé en 2002. Annoncé dès 2001 par Tony Blair, le Child Trust Fund (CTF) fonctionne depuis avril 2005 pour les enfants nés après septembre 2002⁸. Chaque enfant né 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. Les enfants nés dans les ménages modestes reçoivent pour leur part 500 livres. Selon le concept alors en vogue à Londres dit « d'universalité progressive » (un peu pour tout le monde, un peu plus pour les plus pauvres), tous les enfants sont de la sorte éligibles et les plus modestes (en l'occurrence, pour ce dispositif, environ 40 % des enfants) reçoivent des sommes plus importantes.

Une dotation du même montant est allouée à l'âge de 7 ans. Ces sommes sont placées sur un compte bloqué qui peut être alimenté par la famille, de manière défiscalisée, dans la limite de 1 200 livres par an.

Pourquoi au Royaume-Uni ?

Plusieurs éléments de contexte permettent d'expliquer l'introduction du Child Trust Fund au Royaume-Uni.

Le premier concerne le manque structurel d'épargne privée et le niveau élevé d'endettement des ménages. Les dettes privées britanniques atteignaient en 2005 mille milliards de livres, soit l'équivalent d'une année de PIB national. A cette date, plus d'un million de foyers britanniques étaient considérés comme surendettés et environ 80 000 ménages étaient déclarés en faillite personnelle ou contraints de s'engager dans un plan d'apurement de leur dette⁹.

milieu de la décennie 2000 sous le label de la « nouvelle critique sociale ». Voir Pierre Rosanvallon, Martin Hirsch, *et al.*, *La nouvelle critique sociale* (Le Seuil, coll. « La République des idées », 2006)

⁷. David Nissan, Julian Le Grand, *A Capital Idea. Start Up Grants for Young People*, Londres, Fabian Society, 2000 ; Julian Le Grand, *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

⁸. Voir www.childtrustfund.gov.uk

⁹ Source : Conseiller social de l'ambassade de France au Royaume-Uni.

De fait, au Royaume Uni, la culture du crédit est très développée. Le paiement par carte de crédit implique, comme aux Etats-Unis, le recours plus ou moins systématique à un véritable crédit à la consommation (en France, on utilise sa carte de « crédit » le plus souvent pour payer « cash », même si le débit peut être différé à la fin du mois). Le recours à des prêts à la consommation de type « revolving » est également très fréquent. Les grandes surfaces ou les magasins spécialisés offrent le plus souvent la possibilité d'acheter à crédit, une possibilité davantage utilisée qu'en France. De même, le financement de l'investissement immobilier des ménages a pris principalement la forme d'emprunts hypothécaires à taux variable, même si la situation pourrait changer avec la crise des *subprimes*. D'une façon générale, au cours des années récentes, les établissements de crédit ont beaucoup prêté, notamment à des ménages qui étaient déjà en situation d'endettement problématique.

Le deuxième élément de contexte a trait au niveau des inégalités. Les inégalités de salaires (salaires horaires) étaient, au milieu des années quatre-vingt-dix, très élevées au Royaume-Uni. Le rapport inter décile (rapport du 9ème au 1er décile) était passé d'environ 2,75 à 4 entre 1977 et 1997¹⁰. Conséquence de ces inégalités de revenus primaires, mais aussi de la proportion importante de parents isolés, qui souffrent d'un taux d'emploi particulièrement faible, et de la fréquence des grossesses adolescentes¹¹, le Royaume-Uni détenait, au milieu des années quatre-vingt-dix, le taux de pauvreté des enfants le plus élevé d'Europe : 25 % d'enfants pauvres au seuil de 60 % de la médiane, contre 18 % pour la France.

La lutte contre la pauvreté a fait partie des objectifs phare du parti travailliste mis en avant lors des élections de 1997. Et dès 1997, un plan de lutte contre la pauvreté a été engagé par le nouveau gouvernement dirigé par Tony Blair. En 1999, le gouvernement précisa ses objectifs : « éradiquer la pauvreté des enfants à l'horizon de vingt ans » et réduire de moitié le taux de pauvreté des enfants en dix ans¹². De nombreux éléments sont venus appuyer cet objectif, dont la création, puis la montée en puissance des crédits d'impôt sous conditions de ressources. L'introduction du Child Trust Fund s'inscrit dans cette logique, même s'il ne vise pas à proprement parler à réduire la pauvreté des enfants, puisque le bénéfice du CTF ne se matérialise véritablement qu'à la majorité.

Le troisième élément de contexte concerne le financement des études supérieures. Depuis septembre 2006, les universités anglaises peuvent faire payer des droits d'inscription d'un montant pouvant aller jusqu'à 3 000 livres. Si elles présentent des frais d'inscription plus élevés, elles sont tenues 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). Cette réforme du financement de l'enseignement supérieur, aussi légitime qu'elle puisse être, ne va évidemment pas dans le sens d'un désendettement des ménages britanniques.

¹⁰ CERC, *La pauvreté des enfants en France*, Paris, la documentation française, 2004.

¹¹ Le taux de grossesses adolescentes est environ trois fois plus élevé au Royaume-Uni qu'en France et ces grossesses vont à leur terme dans deux cas sur trois, soit en 1999 plus de 50 000 naissances d'enfants nés de mères adolescentes

¹². Au sujet de cet objectif et des programmes qui l'ont accompagné, voir Isabel Sawhill (dir.), *One Percent for the Kids. New Policies, Brighter Futures for America's Children*, Washington, Brookings Institution Press, 2003. Voir aussi Voir « Defining poverty is hard. Eliminating it is harder », *The Economist*, 14 juin 2008.

Dans ce contexte, le Child Trust Fund vise tout à la fois à :

- assurer davantage d'équité entre les jeunes qui arrivent à la majorité, du point de vue de la détention d'actifs financiers ;
- introduire au Royaume-Uni une culture de l'épargne et de la gestion financière qui fait actuellement trop souvent défaut ;
- accompagner la réforme du financement des études supérieures.

Organisation et administration

La mise en place du Child Trust Fund mobilise plusieurs acteurs. Le gouvernement, tout d'abord, qui finance la dotation initiale et celle qui sera à nouveau versée lorsque les enfants atteindront l'âge de sept ans ; les familles, qui sont encouragés à se saisir de l'opportunité qui leur est offerte d'abonder le compte d'épargne de leurs enfants ; les institutions financières auxquelles est confiée la mission de proposer des produits financiers adaptés aux familles et de gérer ensuite les sommes accumulées (aujourd'hui, plus de cent organisations ont investi le marché des CTF). Les institutions scolaires qui doivent s'appuyer sur la détention par les enfants de ces comptes d'épargne pour introduire dans leurs programmes des modules d'éducation à la gestion financière.

Sur le plan administratif, l'introduction du Child trust Fund a consisté à octroyer aux parents de tous les enfants britanniques nés depuis septembre 2002, un bon (voucher) qui doit être endossé dans des établissements bancaires agréés pour la gestion d'un compte CTF. Ce compte a toutes les caractéristiques d'un compte bancaire, sauf que le retrait d'argent est interdit avant les 18 ans de son titulaire. Pour pouvoir recevoir le bon, les parents doivent avoir demandé à bénéficier du Child Benefit (système universel d'allocations familiales).

Le montant du bon est de 250 livres pour tous les enfants, sauf pour les enfants nés dans un ménage éligible au Children Tax Credit, c'est-à-dire dont le revenu est situé en dessous d'un certain seuil (14 155 livres par an en 2005-2006) qui reçoivent un bon de 500 livres (c'était le cas d'environ 30 % des enfants en 2007). A l'âge de 7 ans, les enfants britanniques reçoivent un nouveau bon du même montant (250 livres pour tout le monde, et 250 livres de plus pour les enfants vivant dans un ménage éligible au Children Tax Credit).

Le compte CTF est ouvert par l'un des parents (ou tuteur légal) au nom de l'enfant une fois reçu le bon comportant la prime gouvernementale. Trois types de comptes sont proposés aux parents :

- compte de type livret d'épargne (*cash accounts*) ;
- compte en actions type PEA (*equity accounts*) ;
- compte multi-supports en actions avec sécurisation progressive (*stakeholder accounts*).

Les comptes de type multi-supports en actions avec sécurisation progressive permettent de faire évoluer la composition du portefeuille en fonction de l'âge de son détenteur, la proportion d'actifs sans risque détenus dans le compte augmentant au fur et à mesure que son propriétaire se rapproche de ses 18 ans.

Si les parents n'utilisent pas le bon pour ouvrir un compte pour leur enfant dans les 12 mois qui suivent son envoi, un compte de type multi-supports en actions avec sécurisation progressive est ouvert par défaut au nom de l'enfant par les services fiscaux auprès d'un

prestataire agréé, choisi de façon aléatoire, et la prime d'Etat y est versée. Les parents en sont informés.

Les parents sont responsables du choix de l'établissement financier participant au dispositif (la plupart des banques et sociétés de crédits). Ils sont également responsables du choix du type de compte et éventuellement des arbitrages à opérer, dans le cas d'un compte « equity ». Ce n'est qu'à partir de ses 16 ans révolus que l'enfant sera responsable de la gestion de son compte.

Les parents peuvent abonder ces comptes, dont les intérêts sont défiscalisés, dans la limite de 1 200 livres par an. A 18 ans, les sommes accumulées sur le compte (versements, intérêts, dividendes, plus-values) peuvent être retirées par le titulaire du compte, sans aucune restriction sur l'usage des fonds.

Le CTF doit fournir 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 devrait être assurée par le système scolaire, les établissements financiers et d'autres prestataires et intégrée au cursus scolaire pendant le secondaire.

En termes de moyens mobilisés, le coût principal du dispositif tient aux contributions gouvernementales. Mais d'autres coûts, essentiellement de gestion et de communication, doivent être évoqués.

Le Child Trust Fund Office, qui assure la gestion au quotidien du dispositif (émission des bons, gestion du site Internet, relation avec les usagers, relation avec les institutions financières, communication sur le dispositif, etc.), employait 57 personnes au 5 avril 2008. Un numéro de téléphone permet aux parents d'obtenir des renseignements sur le fonctionnement du *Child Trust Fund*. Ce numéro, accessible 7 jours sur 7 de 08H00 à 20H00 mobilisait en 2007 une quarantaine de personnes.

Au total, les moyens financiers mobilisés par le *Child Trust Fund* peuvent être décrits comme ceci :

Année	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008*	2008/ 2009*	2009/ 2010*	2010/ 2011*
Coût de gestion (Millions de livres)	49,3	31,1	19,3	11,7	7,9	7,2	7,2
Montants distribués sous forme de bons (Millions de livres)	-	-	-	260	260	360	470

*: montants prévisionnels. L'impact du versement aux 7 ans des enfants ne commence à se faire sentir qu'à partir de septembre 2009.

Le gouvernement britannique a par ailleurs alloué une enveloppe de 11,5 millions de livres pour financer, sur la période 2008-2011 un programme d'éducation financière, avec notamment la mise en place d'une « semaine de l'argent » (« Money Week ») dans les écoles.

Evaluations

Selon un premier bilan réalisé par l'Institute for Public Policy Research et l'Aspen Institute, en juin 2008¹³ :

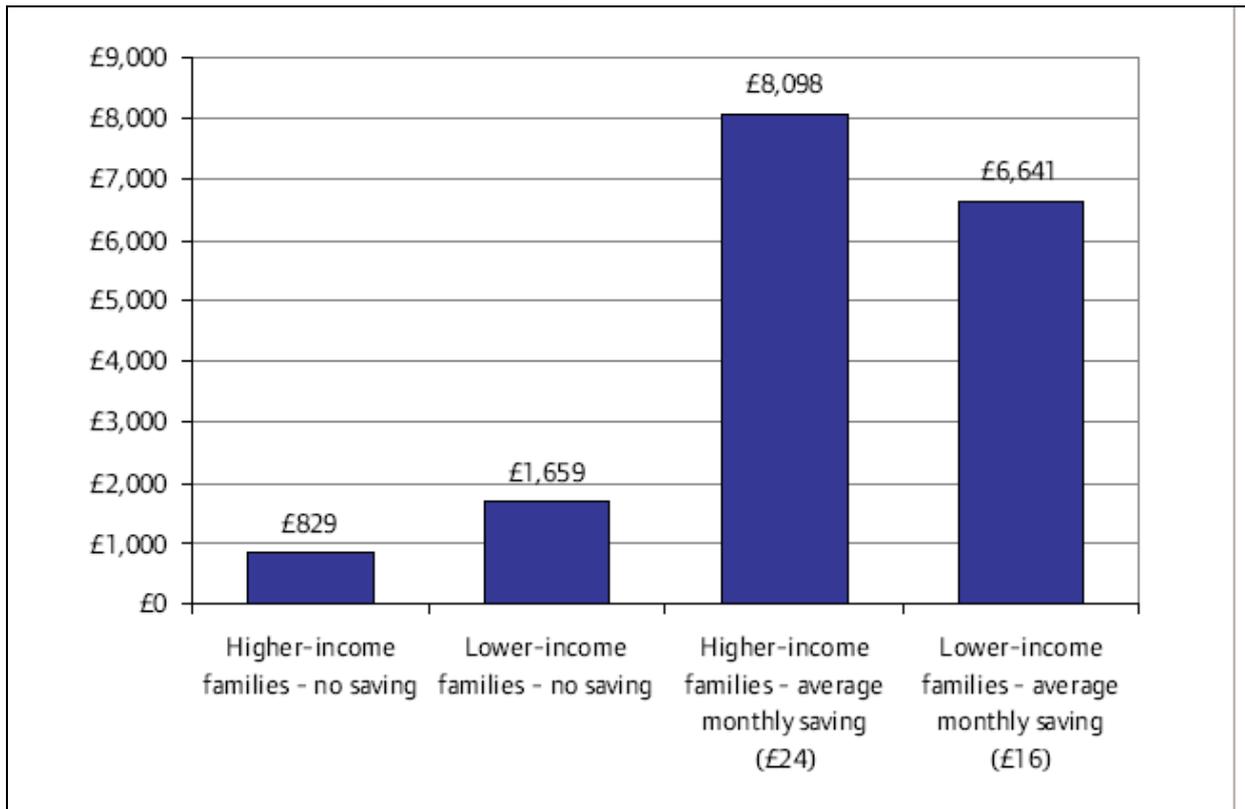
- 3,35 millions de comptes CTF avaient été ouverts depuis le lancement du Child Trust Fund en 2005 ;
- 97 % des parents éligibles au Child Trust Fund connaissaient le dispositif ;
- 75 % des parents utilisaient le bon qui leur était envoyé à la naissance de leur enfant pour lui ouvrir un compte (le gouvernement ouvre automatiquement un compte pour les enfants auxquels leurs parents n'ont pas ouvert de compte 12 mois après l'envoi du bon) ;
- 30 % des comptes ouverts par les parents avaient fait l'objet de contributions additionnelles privées ;
- 80 % des comptes ouverts étaient des comptes multi-supports avec sécurisation progressive (« stakeholder accounts »), 18 % des comptes de type livrets (« cash accounts ») et 3 % des comptes en actions choisis librement (« equity accounts ») ;
- 40 fournisseurs de comptes CTF et 70 distributeurs (y compris certains supermarchés) avaient investi le marché des CTF.

En avril 2007, la valeur totale des avoirs détenus sur les comptes CTF s'élevait à 1,3 milliard de livres sterling, pour un coût pour le gouvernement britannique de 856 millions de livres sterling.

La principale limite du programme CTF tient au fait que le montant dont disposera l'enfant à sa majorité est très dépendant des versements éventuels de ses parents. Ainsi, un jeune issu d'une famille modeste, ayant donc reçu deux fois 500 livres du gouvernement (à sa naissance et à 7 ans), mais n'ayant reçu aucun versement supplémentaire de la part de ses parents, verra son compte crédité de seulement 1659 livres à sa majorité. Inversement, un jeune issu d'une famille davantage aisée, ayant reçu deux fois 250 livres du gouvernement, mais ayant reçu par ailleurs sur son compte 24 livres tous les mois, bénéficiera à sa majorité de 8 098 livres d'épargne.

¹³ Jim Bennett, Elena Chàvez Quezada, Kayte Lawton and Pamela Perun, « The UK Child Trust Fund : a Successful launch », IPPR and the Initiative on Financial Security at the Aspen Institute, 2008.

Montant du compte CTF à la majorité de l'enfant selon plusieurs scénarios



Source : Institute for Public Policy Research. Hypothèse : épargne rétribuée à 3,5 % par an.

Dans les faits, le montant des contributions privées est très inégal : les parents de familles aisées contribuent bien davantage aux comptes de leurs enfants que les parents de familles modestes, comme le montre le tableau suivant, qui ne concerne pourtant que les comptes ouverts par les familles, soit 75 % des comptes, sachant que l'ouverture automatique du compte par le gouvernement touche davantage les familles modestes que les familles aisées et que seul 1 % des comptes ouverts par le gouvernement avait reçu des contributions privées entre 2005 et 2007.

Contributions privées aux comptes CTF ouverts par les familles					
	Proportion de comptes recevant des contributions privées	Montant des contributions privées depuis l'ouverture du compte par les familles			
		Moins de 100 livres	100 livres - 299 livres	300 livres - 1199 livres	> 1199 livres
Familles ayant reçu un bon de 500 livres pour leur enfant	21 %	44 %	44 %	10 %	1 %
Familles ayant reçu un bon de 250 livres pour leur enfant	34 %	28 %	44 %	22 %	6 %

Source : Institute for Public Policy Research

De ce point de vue, l'incitation fiscale se révèle inadaptée pour encourager les familles modestes à épargner pour le compte de leurs enfants. Certains suggèrent donc d'introduire un système d'abondement de l'épargne des parents par le gouvernement (par exemple, une livre

sterling déposée par les parents sur le compte de leurs enfants donnerait lieu à un dépôt d'un montant équivalent pris en charge par le gouvernement).

Un point d'inquiétude important, et récurrent depuis l'introduction de la mesure, concerne l'utilisation des fonds épargnés sur les comptes CTF par les jeunes. Le fait que l'usage des fonds accumulés est libre à 18 ans a été critiqué au motif que les jeunes, peu matures, dilapideraient leur pécule à la première occasion. Or, une enquête du *Children's Mutual*¹⁴ révèle que les jeunes se déclarent beaucoup plus raisonnables que ce que pensent leurs parents. Ainsi, lorsqu'on demande aux parents d'enfants âgés de 11 à 18 ans ce que feraient leurs enfants s'ils disposaient de 20 000 livres le jour de leurs 18 ans, et lorsqu'on demande directement à ces jeunes comment ils utiliseraient ce pécule, les réponses divergent assez largement. Les parents s'imaginent volontiers leurs enfants gaspiller leur argent pour acheter des biens matériels (voiture, chaîne Hi-Fi...) ou faire la fête, alors que plus de la moitié des jeunes répondent qu'ils continueraient à épargner et/ou qu'ils utiliseraient cet argent pour financer leurs études supérieures, la réponse « acheter une maison » venant en troisième position.

III. Autres exemples de dotations en capital dans le monde

Le principe de dotations en capital a essaimé un peu partout dans le monde, en Hongrie, à Singapour ou en Corée du Sud par exemple. L'idée a été évoquée en Espagne et en Italie sans toutefois se concrétiser. Un système de « baby bonus » a été mis en place à Singapour en 2005. La même année, une dotation a été instaurée, sous une forme singulière, au Canada. Un « bon d'études » y est octroyé à la naissance pour les enfants des familles modestes. Chaque année le compte est crédité par le gouvernement. Les sommes sont versées sur un compte épargne directement dédié aux études supérieures de l'enfant.

Aux Etats-Unis, des parlementaires républicains et démocrates ont déposé ensemble en 2006 une proposition de loi pour la création de *Kids Accounts*. Selon ce projet, tous les enfants recevraient sur un compte personnel 500 \$. Les enfants vivant dans des foyers aux revenus inférieurs à la médiane seraient éligibles à une contribution supplémentaire de 500 \$. A l'âge de 18 ans, ils pourraient utiliser les montants accumulés pour financer leurs études supérieures, leur logement, ou bien préparer leur retraite. A compter de 30 ans, et sous condition d'atteinte d'un certain plancher de ressources, les bénéficiaires pourraient commencer à rembourser leur dotation initiale. Rien ne dit que ce projet, soutenu par Hillary Clinton lorsqu'elle était sénatrice de New York, verra le jour. Mais le débat a été lancé outre-Atlantique, cette fois-ci concrètement et pas seulement entre universitaires.

ENCADRE

Trois autres exemples de dotations en capital

Le **compte bébé hongrois**. Le gouvernement hongrois a créé en 2005 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, nés depuis le 1^{er} janvier 2006. Cette dotation est universelle, conditionnée par la seule production d'une attestation fiscale d'état civil. Elle est

¹⁴ Sondage réalisé auprès d'un échantillon représentatif de 1174 parents d'enfants âgées de 11 à 18 ans et de 1000 enfants âgés de 11 à 18 ans. Voir *The Children's Mutual, 2020 Vision. The Trust Fund Generation* sur www.thechildrensmutual.co.uk

automatiquement versée sur un compte bancaire et les parents en sont informés par écrit. La dotation était de 40 000 HUF (120 euros) en 2006. Les enfants qui relèvent de la protection de l'enfance ont droit à la 7^{ème} ou 14^{ème} 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 bénéfices 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.

Le baby bonus de Singapour. Singapour a lancé le 1^{er} avril 2001 son « Plan d'épargne pour l'éducation des enfants ». Un compte de développement de l'enfant (CDE) 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 3 000 euros pour le deuxième enfant et de 6 000 euros pour le troisième et quatrième enfant. En plus de ce système d'abondement, un « baby bonus » d'un montant de 1 500 euros pour les deux premiers enfants, et de 3000 euros pour les troisième et quatrième enfant, est versée à la naissance. Les premiers versements de baby bonus sont intervenus en 2005. Les parents gèrent le compte et peuvent utiliser le baby bonus jusqu'à 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.... Les sommes restées éventuellement inutilisées peuvent être affectées à des comptes dits *Edusave*, spécialement affectés aux dépenses scolaires. A partir de l'âge de six ans, les sommes alimentent le compte prévu pour le financement de l'enseignement supérieur. 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.

Le bon d'études canadien. Depuis juillet 2005, le *programme canadien d'épargne-étude*, lancé en 1998, contient un système de dotation très similaire à celui existant au Royaume-Uni. Ce programme 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 » qui peuvent être ouverts jusqu'à l'âge de 17 ans. Or, une évaluation de ce programme, réalisée en 2003, a montré que ce système de bonification de l'épargne avantagerait nettement les ménages les plus aisés. 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 été complétés par un système de bons d'études (*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 CAN \$ (350 euros) pour les enfants nés après 2003, qui vivent dans des familles éligibles aux prestations familiales sous conditions de ressources (*National Child Benefit Supplement*, NCBS). Elles sont complétées chaque année, jusqu'à l'âge de 15 ans, d'une dotation de 100 CAN \$ (70 euros) tant que les parents restent éligibles au NCBS. Les coûts d'ouverture du compte bancaire sont couverts par le gouvernement.

FIN DE L'ENCADRE

L'idée d'une dotation égale pour tout enfant né sur le territoire d'un des Etats membres de l'Union européenne est défendue par Julian Le Grand, dont les travaux, nous l'avons vu, ont été à l'origine du CTF britannique.

De fait, dans une Europe vieillissante où partout se posent des problèmes d'équilibres intergénérationnels et de soutien à l'intégration européenne, une dotation initiale communautaire peut se défendre. Le montant du premier versement, servi par les instances européennes, serait de 1 000 euros. Comme il y a un peu moins de 5 millions de naissances par an dans l'Union, le coût total de l'opération serait de 5 milliards d'euros, soit 0,04 % du PIB de l'Union, ou encore 4 % du budget européen. Cette dotation patrimoniale serait constituée par un versement public initial, abondé par l'épargne familiale, voire le cas échéant par d'autres versements publics. En faisant l'hypothèse d'une épargne complémentaire de 50 euros mensuels, et d'un rendement de 5 %, le jeune à 18 ans pourrait être à la tête d'environ 20 000 euros. La proposition peut se présenter sous des noms différents : *Dotation européenne, Euro demogrant, Euro baby bond, Euro endowment, Euro bond, Euro dotation, Bambini Bonds, etc*¹⁵.

Ce tour d'horizon¹⁶ des mécanismes de dotations en capital, existants ou envisagés, fait apparaître qu'ils peuvent différer d'abord du point de vue des montants en jeu et du rythme des abondements. Ils se distinguent aussi par la façon dont est gérée l'utilisation des fonds, qui peut être libre ou fléchée, , par les conditions d'éligibilité au dispositif et par les modalités de gestion de l'épargne.

- *Affectation des sommes.* Dans certains cas, les jeunes bénéficiaires sont totalement libres d'utiliser leur dotation. C'est le cas notamment au Royaume-Uni. Dans d'autres cas, comme au Canada, les sommes constituées sont réservées au financement des études supérieures. Dans d'autres cas, elles peuvent être réservées à l'acquisition d'un logement ou à la création d'une entreprise. Des experts assurent cependant qu'il est impossible d'opérer un contrôle de l'utilisation des fonds sans mettre en place une bureaucratie extrêmement lourde.
- *Eligibilité.* Dans certaines configurations tous les enfants sont dotés d'un fonds, sans condition de ressources des parents. Dans d'autres, en Hongrie par exemple, ce type de fonds est réservé aux plus démunis.
- *Gestion de l'épargne.* L'épargne accumulée sur le temps de vie du compte peut faire l'objet d'une rémunération garantie par l'Etat ou bien être investie sur les marchés, dans le but d'obtenir des rendements supérieurs. Ces deux possibilités sont offertes dans le dispositif anglais.

¹⁵. Voir l'intervention de Julian Le Grand au colloque du centre d'analyse stratégique sur « Les jeunes européens dans une société vieillissante », le 5 mars 2007. www.strategie.gouv.fr

¹⁶. Pour compléter ce tour d'horizon, voir Vernon Loke, Michael Sherraden, « 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 », *Center for Social Development Working Paper*, n° 06-14, George Warren Brown School of Social Work, 2006.

Synthèse de certains dispositifs mis en place ou envisagés

	<i>Baby Bonus Scheme</i> (Singapour. 2001)	<i>Child Trust Fund</i> (Royaume-Uni. 2002)	<i>Canada Education Saving Program</i> (Canada. 2005)	<i>Child Development Accounts</i> (Corée du Sud. 2007)	<i>Kids Accounts</i> (Etats-Unis. Projet)
Objectifs affichés	Encourager la natalité Soutenir les familles avec enfants Maximiser les chances de réussite des enfants	Encourager parents et enfants à épargner S'assurer que les enfants disposent au début de leur vie adulte d'un minimum d'actifs financiers Développer une éducation à la finance	Encourager l'épargne pour financer l'éducation supérieure Amorcer ce mouvement d'épargne pour les familles modestes	Réduire les inégalités entre riches et pauvres Stimuler la croissance économique	Encourager l'épargne Développer des compétences de base en matière de finance dans la population
Ouverture du compte	Comptes ouverts de façon automatique lors de la déclaration de naissance	Bons envoyés automatiquement avec les premières allocations familiales	Les familles doivent ouvrir un plan d'épargne pour l'éducation	Comptes ouverts pour les enfants défavorisés	Comptes ouverts automatiquement pour tous les enfants disposant d'un numéro de sécurité sociale
Montants en jeu	Dotations initiales de 1 500 euros pour les deux premiers enfants et de 3000 euros pour les 3 ^e et 4 ^e enfants Abondement au compte de développement de l'enfant (1 euro pour 1 euro) plafonné à 3 000 euros pour le 2 ^e enfant et 6 000 euros pour les 3 ^e et 4 ^e enfants	Dotations initiales de 250 livres pour chaque enfant et de 500 livres pour les enfants vivant dans des familles pauvres Défiscalisation des sommes déposées sur les comptes CTF (et de leurs intérêts) jusqu'à 1200 livres par an Nouvelles dotations à 7 ans	Dotations initiales de 350 euros pour les enfants vivant dans des familles modestes, complétée chaque année jusqu'à l'âge de 15 ans de 70 euros tant que les parents restent sous le plafond de ressources	Versement d'une dotations de 200 euros à la naissance et à 7 ans Abondement (1 won pour 1 won) par l'État des sommes versés sur le compte de développement de l'enfant, dans la limite de 30 euros par mois.	Dotations initiales de 500 \$ et de 1000 \$ pour les enfants vivant dans des familles pauvres Abondements de l'épargne des familles pauvres, dans la limite de 500 dollars (projet du Sénat) ou 1000 dollars par an (projet de l'Assemblée).
Éléments de progressivité	Aucun	dotations supérieures pour les enfants de familles pauvres	Abondements supérieurs pour les familles pauvres et dotations initiales uniquement pour les familles modestes	La dotations est ciblée sur les enfants de familles pauvres	Dotations initiales supérieures pour les enfants de familles pauvres Abondement de l'épargne seulement pour les familles pauvres
Utilisation des sommes épargnées	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. A défaut, 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 : *Les dotations en capital pour les jeunes*, Rapport au Premier ministre, Centre d'analyse stratégique, coll. « Rapports et document », n° 9, Paris, La Documentation française, 2007.

Les exemples étrangers montrent que certains écueils sont à éviter dans la mise en œuvre de systèmes de dotations en capital. En particulier, par rapport aux intentions des inspireurs de ces politiques, on peut noter que le caractère redistributif des systèmes effectivement mis en place se révèle limité. Dans le cas britannique par exemple, le pécule qui sera disponible pour le jeune à sa majorité dépendra *in fine* de façon critique des contributions privées qui auront été réalisées par ses parents ou ses proches au cours de son enfance. Or, ces contributions privées sont elles-mêmes fortement dépendantes des capacités financières de la famille de l'enfant. D'où l'idée, avancée par certains, de compléter le *Child Trust Fund* par un système d'abondements par la puissance publique de l'épargne des parents, modulés en fonction du niveau de vie des familles.

Mais l'introduction d'un tel système ne constitue pas une réponse suffisante. Au Canada, où le gouvernement abonde l'épargne des parents avec un élément de progressivité (l'abondement est plus important pour les familles modestes) dans le cadre des régimes enregistrés d'épargne-étude, on constate que ce sont quand même les familles les plus aisées qui réalisent les efforts d'épargne les plus importants, et que l'abondement de l'épargne des familles modestes est insuffisant pour compenser la faiblesse de cette épargne.

Sans doute faudrait-il, comme le suggéraient certains inspireurs de ces programmes, coupler l'introduction de dotations en capital avec une réforme en profondeur de l'impôt sur les successions, en faisant en sorte que ce dernier alimente les dotations, dont le niveau serait revu significativement à la hausse.

En tout état de cause, certains paramètres sont essentiels à discuter lorsque l'on souhaite introduire un système de dotations en capital. En particulier : faut-il que l'utilisation des fonds soit libre ou fléchée ? La dotation doit-elle être universelle ou ciblée ?

Dans certains des exemples présentés, les jeunes bénéficiaires sont libres d'employer la dotation qu'ils reçoivent, sans limitation. C'est le cas notamment au Royaume-Uni. Dans d'autres cas, comme au Canada, ces sommes sont réservées au financement d'études supérieures. Ailleurs, elles peuvent 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 feront un usage optimal des sommes ainsi affectées. En cas d'usage fléché, l'utilisation des fonds peut se révéler plus optimale individuellement et collectivement, mais la définition des usages autorisés et surtout leur contrôle pose des problèmes à la fois philosophiques (un tel contrôle peut être jugé paternaliste) et pratiques (contrôler a un coût).

Dans certaines configurations, tous les enfants reçoivent une dotation, sans condition de ressources des parents. Dans d'autres, la prestation est réservée 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 elle a un effet redistributif limité. 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.

IV. Que peut-on envisager en France ?

Se fondant sur les expériences étrangères, on peut esquisser des scénarios permettant de mieux appréhender les conditions qui permettraient à de tels dispositifs de voir le jour. Les coûts de chacun d'eux sont grossièrement évalués et des pistes de financement, qui privilégient le redéploiement des moyens importants que le pays consacre aux jeunes adultes, sont également proposées. Mais avant de présenter ces scénarios, il faut revenir sur les raisons qui pourraient justifier l'introduction de tels mécanismes en France.

Quelques justifications

L'introduction en France d'un système de dotations en capital peut trouver plusieurs justifications.

Tout d'abord, la situation des jeunes par rapport à celle de leurs aînés s'y est assez fortement dégradée comme l'ont montré de nombreux travaux, la Commission Hirsch en dernier lieu. Exposés à la précarité de l'emploi, les 15-24 ans sont touchés par un taux de chômage nettement plus élevé que les actifs plus âgés et s'intègrent parfois difficilement sur le marché du travail. Ils sont également plus fortement frappés par la pauvreté que leurs aînés. 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 c'était le cas de 65 % d'entre eux. Selon l'enquête *Patrimoine* de l'INSEE réalisée en 2004, parmi les ménages dont les enfants ont quitté le domicile familial, plus d'un sur huit leur ont fait une donation et un sur deux leur ont 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 au Pays-Bas (enquête *Eurostudent*, 2005).

Cette dépendance plus grande vis-à-vis de la solidarité familiale accentue les inégalités, et notamment les inégalités de patrimoine. Malgré une tendance de long terme à la réduction de ces inégalités, qui semble s'être interrompue depuis une dizaine d'années, le patrimoine reste très concentré, nettement plus que les revenus. En 2004, le « patrimoine matériel brut » des ménages vivant en France métropolitaine (patrimoine 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 possédaient moins de 98 000 euros tandis que les 10 % les plus pauvres possédaient moins de 900 euros.

Or, les inégalités de patrimoine sont multiplicatives. Elles le sont en un premier sens parce qu'elles ont tendance à se transmettre, de générations en générations, par l'intermédiaire de l'héritage et des donations. 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)¹⁷. Mais si les inégalités de patrimoine sont multiplicatives, c'est aussi parce qu'elles sont à la source d'autres inégalités, en termes de niveau de vie, d'accès à l'éducation ou bien encore d'accès à la propriété. Dans son rapport de 2006, le CERC indiquait ainsi que les revenus tirés du patrimoine immobilier avaient 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. On sait par ailleurs que l'accès au crédit est plus facile et moins onéreux pour ceux qui disposent d'un apport

¹⁷. Voir le chapitre « Les inégalités de patrimoine des ménages entre 1992 et 2004 », *Données sociales*, Paris, INSEE, 2006.

personnel significatif. Enfin, la détention d'un patrimoine financier facilite l'accès aux études supérieures, même si en France, les droits d'entrée à l'université sont faibles.

En France, les impositions assises sur le patrimoine ne redistribuent que 2,5 % du PIB et 0,7 % du total du patrimoine des ménages. La taxe foncière représente aujourd'hui 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. Certes, la redistribution du patrimoine passe aussi par l'impôt sur le revenu, du fait de sa progressivité. Mais, dans l'ensemble, la redistribution du patrimoine via des mécanismes fiscaux est limitée dans son ampleur : l'impôt sur les revenus produit des effets sur les inégalités de patrimoine équivalents à ceux produits par les droits de succession, dont on a vu qu'ils étaient relativement faibles.

Dans ces conditions, les dotations en capital pourraient constituer en France un complément intéressant aux instruments fiscaux existants pour réduire les inégalités de patrimoine. Mais l'introduction en France de telles dotations ne saurait, naturellement, s'envisager sans prendre en considération d'autres éléments de contexte. En particulier, le niveau élevé et croissant de l'endettement public pose la question du financement d'une telle mesure. Ce financement ne saurait donc s'envisager que par des redéploiements et/ou, éventuellement, par des hausses des droits de succession. Il ne s'agit pas en effet de faire financer par les générations futures un transfert qui est supposé leur bénéficier.

Du coup, si des dotations en capital devaient être introduites en France, alors que les dépenses allouées aux politiques sociales (famille, logement, bourse) sont déjà conséquentes, il faudrait sans doute 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 conviendrait probablement, dans un souci d'équité, de limiter les possibilités pour les familles d'abonder ces comptes.

Quatre scénarios pour continuer l'exploration

Deux écueils doivent être évités pour l'éventuelle introduction de telles dotations. Il s'agit, d'une part, de ne pas financer la mesure en aggravant le déficit et, d'autre part, de ne pas faire une mesure symbolique ou gadget. Si mise en place il doit y avoir, il faut que la dotation soit d'un niveau conséquent, permettant d'envisager de manière réellement différente les choix d'orientation professionnelle ou éducative à 18 ans ».

Par ailleurs, deux questions, déjà évoquées, doivent être tranchées : d'une part, l'utilisation des sommes doit-elle être libre ou fléchée ? D'autre part, le dispositif doit-il être universel ou ciblé ? Pour chacune de ces questions, le choix opéré présente des avantages mais aussi des inconvénients. Ainsi, 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.

Une dotation à destination des jeunes élevés dans des familles pauvres

Dans ce scénario, 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 la situation objective des enfants. Cette dotation annuelle pourrait être 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 enfant vivant une année donnée dans un ménage pauvre *et* résidant en ZUS se verrait ainsi doté de 1 000 euros.

La dotation, finalement composée des crédits accumulés au cours des 18 premières années, en fonction, chaque année, des caractéristiques objectives des enfants, serait disponible le jour de la majorité de l'enfant.

Ainsi, un jeune qui serait resté dans une famille « pauvre » et qui aurait vécu en ZUS pendant toute sa jeunesse percevrait près de 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).

Sachant que l'on compte 1,38 millions 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, on aboutirait aujourd'hui à un coût annuel de la mesure d'environ 2 milliards d'euros.

Les avantages de ce système seraient notamment les suivants :

- la somme de 23 000 euros à 18 ans est conséquente et permet largement d'envisager, par exemple, deux ou trois premières années à l'université ;
- la mesure se met en œuvre progressivement, évitant les effets de seuil radicaux entre les différentes cohortes de jeunes, au sens où dès la première année de fonctionnement, les jeunes adultes peuvent toucher une dotation, certes faible, mais qui sera pour les cohortes suivantes un peu plus élevée chaque année ;
- le dispositif est centré sur les « enfants pauvres », au sens large.

Les inconvénients du système seraient les suivants :

- même si le fait de verser la dotation tous les ans en fonction de la situation du jeune en cours d'année devrait permettre d'en étendre le bénéfice à un grand nombre, le dispositif n'est pas universel ;
- il est difficile de rendre compte en année n du nombre de pauvres en année n-1. Une autre option, pourrait dès lors, être de prendre en compte comme enfants « pauvres », les enfants vivant dans des ménages titulaires de minima sociaux ;
- même si elle peut entrer en vigueur tout de suite, la mesure ne prendrait sa pleine dimension (mais c'est dans son essence) que 18 ans après avoir commencé sa montée en charge.

Une dotation ciblée sur les enfants issus de familles pauvres, avec un volet universel

Dans cette variante, on reprend les montants présentés dans le scénario précédent, auquel on ajoute une somme de 50 € annuel pour tous les enfants entre 0 et 18 ans. Les enfants qui n'auraient jamais été élevés dans une famille pauvre ou dans une ZUS se verraient ainsi dotés à leur majorité d'une somme d'environ 1 150 € (avec les intérêts) ce qui n'est pas colossal mais pas négligeable.

Le coût de la mesure serait plus élevé que dans le premier scénario : sur la base de 12 millions d'enfants de 0 à 18 ans ne vivant pas dans une famille pauvre, ne vivant pas en ZUS et n'étant pas placé, on aboutit à un surcoût de 600 millions d'euros par rapport à la mesure présentée dans le scénario précédant, soit 2,6 Mds €.

Financement

Le coût des deux premiers scénarios oscille entre 1,6 et 2,7 milliards d'euros. C'est peu dire qu'il s'agit là d'une somme conséquente. Elle n'est pas cependant démesurée par rapport à l'ambition générale du dispositif. Par ailleurs, elle ne représente qu'une fraction des dépenses annuelles de politique familiale (environ 5 % des sommes consacrées aux seules prestations familiales).

Pour autant il ne pourrait s'agir, pour des raisons liées au souci de préserver les équilibres des finances publiques, de nouvelles dépenses nettes. Diverses pistes de redéploiement peuvent être mises à l'étude.

Six sources de financement pourraient être le cas échéant mobilisées :

- une réforme du système d'aides et de bourses aux étudiants ;
- une fiscalisation des prestations familiales ;
- une réforme des prestations familiales qui, servies pour certaines d'entre elles jusqu'aux vingt ans du jeune, pourraient être limitées à ses dix-huit ans ;
- une réforme des prestations logement servies aux étudiants ;
- une augmentation des droits d'entrée à l'université ;
- une augmentation des impôts sur les successions.

Relevons que le fonds de financement du système pourrait également être abondé par les successions en déshérence, voire par des versements volontaires de fondations ou de particuliers.

Selon les différentes composantes des scénarios qui peuvent être rassemblées les dépenses ne sont pas les mêmes et les justifications du financement par le recours à telle ou telle source ne sont pas les mêmes non plus. Il faut juste souligner ici que des pistes cohérentes de financement sont tout à fait possibles, sans grever encore la dette publique.

Dans ces deux premiers scénarios, l'option est bien d'alimenter un compte dès la naissance des enfants. Cette option peut présenter l'inconvénient, indéniable, d'immobiliser des ressources publiques. Pour le palier, un système de points peut être envisagé : chaque enfant accumulerait entre sa naissance et sa majorité un certain nombre de points en fonction de sa situation annuelle. Ces points seraient convertis en capital monétaire à la majorité de l'enfant¹⁸.

Une dotation universelle de faible montant, sans réforme majeure

Plutôt que de cibler les bénéficiaires d'un tel dispositif, il peut être envisagé de verser le même montant à chaque enfant. Cette formule de dotation universelle, égale pour tous, est peut-être la plus à même de soutenir le sentiment d'appartenance égale de chacun à la communauté des citoyens.

Dans cette perspective, on pourrait envisager de doter tous les jeunes de 18 ans ayant résidé suffisamment longtemps sur le territoire national de pécules allant de 1 000 à 4 000 euros en

¹⁸. Encore faudrait-il s'assurer que ces nouveaux engagements de long terme de l'Etat soient bien provisionnés d'une façon ou d'une autre (on sait ce qu'il en est des retraites des fonctionnaires).

fonction des solutions de financement adoptées (pour un coût oscillant entre 800 millions et 3,2 milliards d'euros).

Pour matérialiser symboliquement le lien entre cette dotation et la reconnaissance de la citoyenneté active, son versement pourrait par exemple être déterminé par l'inscription sur les listes électorales. Cette solution présenterait un intérêt symbolique fort mais poserait la question de l'ouverture de droits spécifiques pour les jeunes résidents étrangers, non ressortissant de l'Union européenne et qui ne jouissent pas du droit de vote en France.

Une dotation universelle de 2 000 euros aurait un coût compris entre 1,5 et 1,7 Mds € par an. Une montée en charge progressive de la mesure peut être envisagé afin de ne pas créer de rupture nette entre générations.

Une dotation universelle conséquente, impliquant de profondes réformes

L'instauration d'une dotation en patrimoine universelle peut être l'occasion d'une remise à plat des aides à destination des familles et des étudiants. Le principe général est que le financement d'un tel système pourrait passer par le redéploiement et la fusion de l'ensemble du maquis des transferts socio-fiscaux établis pour les jeunes majeurs (parts de quotient familial, fonds d'aide aux jeunes, prestations logement, bourses)¹⁹.

Si l'on décidait ainsi de supprimer la possibilité de rattacher un enfant de plus de 18 ans au foyer fiscal du parent (2,3 milliard d'euros), de supprimer le bénéfice des allocations familiales et du complément familial pour les enfants majeurs (2 milliards d'euros), de supprimer les bourses (1,7 milliards d'euros) dont la gestion est très lourde et dont les classes moyennes modestes s'estiment exclues, ainsi que les aides au logement pour les étudiants (1 milliard d'euros), qui, pour le coup, bénéficient surtout aux enfants des classes moyennes, on pourrait disposer au total de 7 milliards d'euros. 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).

¹⁹. Dans une note favorable aux dotations, Christine Le Clainche instruit la proposition d'une dotation universelle de 15 000 euros par jeune à 18 ans, une somme permettant effectivement des projets d'envergure. Pour son financement, elle propose la mise sous condition de ressources des allocations familiales, thème hautement polémique en France. Christine Le Clainche, « Assurer l'égalité des chances pour les jeunes adultes », *Connaissance de l'emploi*, n° 41, 2007.

Synthèse des scénarios exploratoires

	Une dotation pour les jeunes élevés dans des familles pauvres	Une dotation universelle, accompagnée d'un fort investissement pour les jeunes élevés dans des familles pauvres	Une dotation universelle de montant modeste (2 000 par an)	Une dotation universelle de niveau élevé (7 000 euros à 18 ans)
Bénéficiaires	Enfants de 0 à 18 ans vivant dans une famille pauvre et/ou en ZUS ou bien placés à l'ASE	Tous les enfants de 0 à 18 ans, avec des montants significativement plus élevés pour les enfants vivant dans une famille pauvre et/ou en ZUS ou bien placés à l'ASE	Tous les jeunes, à leur majorité	Tous les jeunes, à leur majorité
Avantages	La dotation ciblée peut être conséquente. Le système se met en place progressivement, sans rupture entre cohorte.	Les avantages sont les mêmes que dans le premier scénario. S'y ajoute, pour un surcoût modique, la possibilité d'universaliser le système.	Le système est uniforme et universelle. Il s'agit d'une dotation marquant l'appartenance des jeunes à la société. Système simple impliquant des frais de gestion réduits. Coût abordable de la mesure	Le système est uniforme et universel La dotation est nettement plus conséquente. Système simple impliquant des frais de gestion réduits (sauf si mise en place en plus d'un système de prêts contingents).
Inconvénients	Le système ne concerne pas tous les enfants. Acceptabilité problématique pour les classes moyennes, notamment les classes moyennes modestes. Coûts de gestions relativement élevés, en raison du ciblage de l'aide.	L'acceptabilité politique reste problématique pour les classes moyennes, si la dotation n'est, dans son versant universel, que de 50 euros par an. Coûts de gestion relativement élevés, en raison du ciblage de l'aide.	La dotation est de faible niveau. Une partie de la population risque de s'opposer au fait que l'aide n'est pas modulée en fonction des revenus des parents.	Nécessaire remise à plat de tout un système d'aides, qui a des défenseurs, et dont la gestion, coûteuse, est aussi source d'emplois. Une partie de la population risque de s'opposer au fait que l'aide ne soit pas modulée en fonction des revenus des parents.

Conclusion : d'abord un ressort psychologique

La discussion d'une telle innovation est une manière originale et fondée de traiter des questions d'égalité des chances et de réduction des inégalités de revenus et de patrimoine. Sur des thèmes aussi importants que la pauvreté des enfants, l'autonomie des jeunes adultes, les solidarités entre générations, il y a là assurément une piste à envisager avec rigueur, sans qu'elle soit nécessairement à suivre.

Un élément important du débat est de savoir s'il faut privilégier les prestations monétaires régulières ou bien s'il est judicieux de mettre à disposition des dotations d'un montant important. Les partisans des dotations – qui s'inscrivent dans une logique dite de « asset-based welfare » - considèrent qu'il y a, avec leur outil, un profond changement de logique. Des prestations monétaires soutiennent la consommation. Des dotations en capital changent la manière dont les bénéficiaires perçoivent leur environnement. Avec un capital, les personnes pensent à plus long terme. Comme le note un des premiers promoteurs de cette logique,

l'américain Michael Sherraden, « les prestations remplissent l'estomac des gens, les dotations changent leur état d'esprit »²⁰.

Le point commun des diverses réflexions menées en termes de dotations en capital réside dans l'idée que la détention d'un patrimoine a des effets psychologiques particuliers : se voir doté d'un patrimoine – ou être aidé pour le constituer – n'est pas équivalent au fait de 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, aider les individus à accumuler un patrimoine – un patrimoine qu'il faudra apprendre à gérer, à faire fructifier et à transformer en capital humain – est aussi un moyen de les aider à se réappropriier l'avenir, à prendre confiance en eux, à retrouver la dignité par la responsabilité qui leur est donnée de réaliser des choix.

Concluons enfin sur ce qu'il est possible de faire en France. L'idée d'une dotation inconditionnelle aux jeunes se heurte dans notre pays à des objections et à des réticences. De notre point de vue cependant, l'introduction de cet outil est souhaitable et réalisable. Naturellement ses contours et ses ambitions sont paramétrables. Deux points à ce titre méritent d'être soulignés. Si d'aventure la dotation ne devait pas être très élevée, il faut garder à l'esprit qu'une somme jugée faible par des hauts fonctionnaires (disons 3 000 €) est élevée pour des jeunes défavorisés qui ne disposeront peut-être jamais un tel capital monétaire. Deuxième point, si le système ne repose pas nécessairement sur l'alimentation d'un compte dès la naissance, même avec ces comptes gérés sur 18 ans, il est possible de monter en charge progressivement en débutant le service de la dotation l'an prochain avec une somme qui serait 18 fois inférieure à ce qu'elle sera dans 18 ans, et dans deux ans de 17 fois inférieure, etc. Cette mise en œuvre progressive accompagnerait la responsabilité grandissante des jeunes ainsi dotés.

L'option a maintenant ses partisans²¹. Elle a ses critiques et ses détracteurs²². La mesure – sans redéploiement – serait coûteuse. Les jeunes en difficulté auraient davantage besoin d'aides et de services diversifiés. Le risque de dilapidation n'est pas nul même s'il nous semble surestimé. La réserve la plus sérieuse concerne le moment auquel on intervient. D'aucuns, avec des arguments solides, soutiennent que c'est dès la petite enfance qu'il faut agir, et qu'intervenir au moment de la majorité, c'est agir trop tard. Rappelons simplement que les deux types d'intervention ne sont pas exclusives l'une de l'autre, et que c'est à un

²⁰. Michael Sherraden, *Assets and the Poor. A New American Welfare Policy*, New York, Sharpe, 1990. Pour une actualisation, qui fait par ailleurs état de quelques difficultés de gestion des fonds CTF (en raison de la crise financière), voir Rajiv Prabhakar, « What is the future for asset-based welfare? », *Public Policy Research*, vol. 16, n° 1, 2009, pp. 51-56.

²¹. Pour des points de vue philosophiques et politiques favorables, voir Luc Ferry, *Face à la crise. Matériaux pour une politique de civilisation*, Rapport au Premier ministre, Paris, Odile Jacob, 2009 ; Eric Deschavanne, Pierre-Henri Tavoillot, *Philosophie des âges de la vie*, Paris, Grasset, 2007. Ces auteurs, qui sont proches, envisagent des fonds d'autonomie ou fonds d'entrée dans la vie. Il existe également des mouvements militants en faveur d'un capital de départ pour les jeunes. Voir, par exemple, le « mouvement pour l'instauration de l'égalité face au patrimoine » (MIDEP, www.midep.eu) favorable à l'instauration d'un capital de départ pour les jeunes, et l'ouvrage original de son fondateur, Bernard Berteloot, *Un capital. De l'Etat redistributeur à l'Etat prêteur*, Paris, Christian/Jas, 1996.

²². Pour un aperçu de ces critiques, voir Guillaume Allègre, « Les inégalités en héritage », *Lettre de l'OFCE*, n° 284, 2007 ; Mireille Elbaum, « Protection sociale et solidarité en France. Evolutions et questions d'avenir », *Revue de l'OFCE*, n° 102, 2007, 561-622. Jacques Delors et Michel Dollé y voient une « fausse bonne idée » qui ne remet pas les compteurs de l'égalité des chances à zéro. Les éventuels fonds débloqués seraient plus utilement affectés au développement qu'ils souhaitent d'un « service public de l'enfance ». Jacques Delors, Michel Dollé, *Investir dans le social*, Paris, Odile Jacob, 2009.

redéploiement des fonds destinés à la jeunesse et non de ceux destinés à la petite enfance que l'on songe pour financer la mesure. L'idée des dotations en capital, au fond, ne porte pas directement sur l'égalité des chances à la naissance, mais sur l'égalité des opportunités à la majorité.