

# Investir dans la jeunesse

## Dotations en capital et prêts contingents

Par Julien Damon <sup>1</sup>

*Dans le cadre de la série, ouverte dans ce numéro, consacrée aux solidarités et conflits potentiels entre générations, Julien Damon présente ici l'idée de dotations en capital qui pourraient être versées aux tout jeunes adultes, pour donner à chacun sa chance dans la société. Il s'agit ici d'investir dans la jeunesse tout en luttant contre les inégalités sociales en amont : passer de la redistribution telle qu'elle se pratique aujourd'hui a posteriori, à une « prédistribution » permettant aux jeunes de financer leurs études, de se lancer dans la vie active, etc. Julien Damon rappelle comment cette idée a émergé et même connu un début d'application ; il souligne l'intérêt d'un tel investissement dans le capital humain, sans occulter les débats et questions qu'il peut susciter ; et présente enfin une alternative du même ordre : le prêt à remboursement contingent. Autant de mécanismes qui, dans la lignée du revenu universel, constituent des pistes de réflexion majeures dans la perspective des politiques de réponse à venir à la crise en cours. S.D.*

Comment aider une jeunesse appelée à pâtir un certain temps des conséquences économiques de la crise du coronavirus ? Le gouvernement, face à la dégradation de la situation objective et des perspectives des jeunes, a fait, depuis le premier confinement du printemps 2020, feu de tout bois : primes à l'em-

bauche, exonérations de charges, accompagnement renforcé.

L'ouverture du RSA (revenu de solidarité active) aux moins de 25 ans est au cœur des controverses. Parallèlement, l'idée de dotations en capital revient à l'ordre du jour. Elle figure dans la famille des propositions sur le revenu universel, mais sous une autre forme.

1. Consultant et ancien chef du service Questions sociales au Centre d'analyse stratégique, conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de la sécurité sociale, membre du comité de rédaction de *Futuribles* et conseiller scientifique de *Futuribles International*. Cet article est une version développée et mise à jour fin janvier 2021 d'une chronique parue le 21 décembre 2020, dans *Les Échos*, sous le titre « Demain, un capital de départ pour chaque jeune ? »

Plutôt qu'une aide mensuelle, il s'agit d'un capital conséquent accordé aux jeunes majeurs. Ces programmes ressemblent à une retraite en capital, celle-ci étant servie au début plutôt qu'à la fin de la vie adulte.

Au fondement d'une telle proposition réside un principe selon lequel lutte contre la pauvreté et soutien aux jeunes ne devraient plus passer par la seule assistance des parents ou des jeunes directement, mais par la constitution d'un patrimoine <sup>2</sup>.

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.

Les généalogistes de la protection sociale en font remonter l'énoncé à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Dans un texte rituellement rappelé, sur la « justice agraire » (1797), Thomas Paine suggère qu'une somme de 15 livres — de quoi alors acheter une vache et un peu de terrain — soit versée à toute personne arrivant à l'âge de 21

ans, afin de faciliter son « commencement dans le monde ». Certaines expertises retrouvent des racines du projet dans *L'Homme aux quarante écus* de Voltaire (1768). Dans cette lignée de conte philosophique, avec son roman de science-fiction *Des Lendemain qui scintillent* (1973 <sup>3</sup>), l'écrivain canadien Alfred Elton van Vogt envisage que chaque jeune Américain puisse recevoir, à ses 18 ans, un viatique d'un million de dollars US, qu'il remboursera peu à peu <sup>4</sup>. Depuis, l'idée a fait son chemin.

## De la redistribution à la « prédistribution »

Le projet s'étudie rigoureusement depuis le tournant du millénaire. Il a acquis une certaine notoriété à la toute 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 ambitieuse <sup>5</sup>. Si elle n'a connu aucune traduction concrète, elle irrigue tous les débats.

Les deux experts estiment que tous les jeunes Américains devraient se voir attribuer, à 21 ans,

2. Pour une perspective générale, voir CUSSET Pierre-Yves et DAMON Julien, « Les dotations en capital pour les jeunes », *Droit social*, n° 12, 2009, p. 1159-1168.

3. *Future Glitter*, New York : Ace Books, 1973 (édition française, Paris : J'ai lu, 1975).

4. Bernard Cazes, grand lecteur, avait signalé ce texte dans sa magistrale *Histoire des futurs. Les figures de l'avenir de saint Augustin au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris : Seghers, 1986. Curieusement, cette mention a disparu de la nouvelle édition actualisée en 2008.

5. ACKERMAN Bruce et ALSTOTT Anne, *The Stakeholder Society*, New Heaven : Yale University Press, 1999. Pour des développements complémentaires, voir PAXTON Will, WHITE Stuart et MAXWELL Dominic (sous la dir. de), *The Citizen's Stake: Exploring the Future of Universal Asset Policies*, Londres : Policy Press, 2006.

une allocation de 80 000 dollars US, sans condition de ressources personnelles ou familiales. Sans condition d'utilisation stricte, la dotation pourrait être utilisée afin d'investir dans un logement, des études, des entreprises, des voyages.

Au cours de leur vie, les citoyens américains rembourseraient cette allocation, 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.

Le plan de Bruce Ackerman et Anne Alstott consiste à redistribuer des ressources, d'abord pour voir augmenter le nombre de personnes ayant un intérêt direct dans la société. Le problème général abordé est celui de la consolidation de l'égalité des chances. Les auteurs dessinent ce qu'ils imaginent être une solution à l'éternelle contradiction démocratique de la conciliation entre l'égalité de tous et les mérites de chacun. La philosophie du mécanisme de dotation initiale en capital repose aussi sur les droits naturels : chacun pourrait avoir droit à une fraction de propriété sur le monde. Elle se fonde sur la volonté de transmettre d'emblée une partie de l'héritage collectif accumulé dans une société d'abondance. Elle repose encore

sur le souci d'égaliser, autant que faire se peut, les opportunités au moment de la majorité.

Cette idée américaine pose bien des problèmes de financement. Elle suppose une refonte intégrale des impôts sur les successions. Bruce Ackerman et Anne Alstott vont même jusqu'à proposer un impôt sur la richesse. L'idée a été reprise par les intellectuels proches du New Labour de Tony Blair et traduite dans les faits sous la forme de comptes alimentés dès la naissance. Au début des années 2000, le gouvernement britannique innove en créant le Child Trust Fund (CTF). Les pouvoirs publics ouvraient un compte à la naissance d'un enfant. Le gouvernement y versait une somme équivalant à 350 euros. Tous les enfants étaient éligibles au dispositif et les plus modestes percevaient des sommes plus importantes.

La dotation en capital, qui n'a pas pu naître aux États-Unis, est donc apparue, un temps, au Royaume-Uni. Les économistes et philosophes anglais David Nissan et Julian Le Grand avaient proposé dès 2000, un mécanisme relativement semblable à ce qu'envisageaient Bruce Ackerman



© Vitalii Vodolazskiy / Shutterstock

et Anne Alstott, le « *demogrant* <sup>6</sup> » (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 héritages, 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.

Le dispositif britannique de CTF reposait, en partie, sur ce projet de *demogrant*. Mais, de toutes

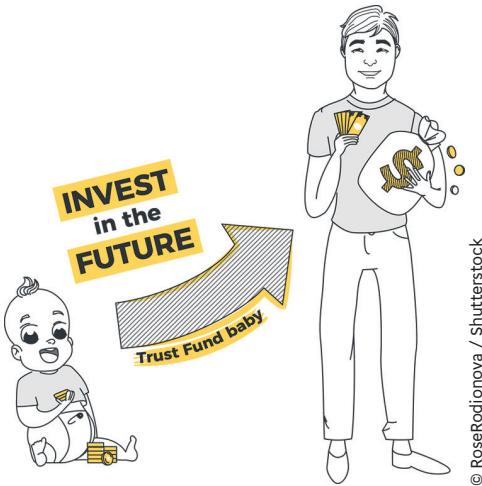
les manières, il a été supprimé. Son principe conserve néanmoins son intérêt. L'idée de doter chaque nouveau-né d'un capital de départ a d'ailleurs essaimé. On la trouve incarnée ou proposée dans des contextes variés (Canada, Hongrie, Australie, Singapour). Elle s'inscrit dans un courant de pensée sur l'État-providence. Celui-ci ne doit plus assurer uniquement la redistribution. Il doit permettre la prédistribution. Plutôt que redistribuer *a posteriori*, il vaut mieux redistribuer *a priori* <sup>7</sup>.

Avec un fort accent sur l'investissement dans le capital humain, l'orientation consiste aussi à lutter contre les inégalités générationnelles dans les comptes sociaux et contre des inégalités patrimoniales trop prononcées. Parmi les dernières formulations volontaristes en ce sens, exactement dans la logique de certaines philosophies sous-jacentes à ces dotations, Thomas Piketty propose, dans son dernier gros volume, un puissant mécanisme de circulation du capital et de la propriété <sup>8</sup>. Un impôt à barème très progressif sur le patrimoine, drainant une recette de l'ordre de 5 % du produit intérieur brut (PIB), permettrait de financer une dotation en capital universelle et à montant élevé. Celle-ci, versée à 25 ans, serait de 120 000 euros.

6. NISSAN David et LE GRAND Julian, *A Capital Idea: Start Up Grants for Young People*, Londres : Fabian Society, 2000 ; LE GRAND Julian, *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford : Oxford University Press, 2003.

7. Voir, à cet égard, les travaux du prix Nobel d'économie James Heckman, *Giving Kids a Fair Chance*, Cambridge, Mass. : MIT (Massachusetts Institute of Technology) Press, 2013. L'économiste, qui estime nécessaire de concentrer l'ensemble des dépenses sociales sur les premiers âges, y développe sa position, et 10 auteurs critiques font part de leurs réserves ou compléments.

8. PIKETTY Thomas, *Capital et idéologie*, Paris : Seuil, 2019.



© RoseRadionova / Shutterstock

Le débat d'experts traite de nombreuses questions paramétriques sur le financement et l'usage de telles sommes. Pour certains, la seule condition d'éligibilité doit être l'âge. Pour d'autres, le versement doit s'assortir d'un contrôle de l'emploi par les jeunes de leur dotation. Des considérants idéologiques différents, mêlant libéralisme, paternalisme et socialisme, se rejoignent cependant sur le principal intérêt d'une telle opération. Alors qu'une prestation mensuelle, pour les jeunes, fait évoluer leurs consommations et les menus de leurs repas, une dotation substantielle change leurs perspectives d'avenir.

Politiquement, l'idée revient de plus en plus souvent à l'occasion des campagnes électorales. Cela a été le cas lors des récentes primaires démocrates de l'autre côté de l'Atlantique. En France, le sujet fait l'objet de rapports d'experts, mais aussi de formulations précises du côté d'élus. Le député socialiste Boris Vallaud et la conseillère de Paris Les Républicains Marie-Claire Carrère-Gée,

tous les deux ayant exercé les fonctions de secrétaire général adjoint à la présidence de la République, en suggèrent chacun l'adoption, avec des schémas différents mais des fondements convergents. Bref, le principe de ces dotations en capital progresse. Le projet pourrait prendre toujours davantage de consistance, malgré les redoutables questions de financement et d'orientation qu'il suppose.

Rénovant de manière assez vigoureuse les fondements et les objectifs des politiques de redistribution, ces initiatives prêtent naturellement aux débats de fond. Parmi les questions qu'ils soulèvent, il faut savoir si ces fonds doivent seulement compléter, ou bien s'ils doivent remplacer les systèmes en place de garantie de ressources et d'assistance. S'ils incarnent de nouvelles voies dans la limitation des inégalités intergénérationnelles, il ne faudrait pas qu'ils renforcent des inégalités intragénérationnelles. Ainsi, que dire d'un système massif qui s'ouvrirait, à partir de 2021, aux jeunes de 18 ans sans que ceux de 19 ans n'aient pu en bénéficier en quoi que ce soit. Des procédures de lissage sont certainement envisageables, génie bureaucratique aidant. Mais le simple énoncé du problème montre la consistance des sujets à traiter.

En tout état de cause, des solutions denses et innovantes doivent s'étudier avec toujours plus de sérieux, à mesure du repérage des difficultés accrues de la jeunesse.

## Une option possible : les prêts à remboursement contingent

Un puissant effort pour les jeunes peut passer par un capital versé sous forme de prêt. Plus aisée à financer et plus facile à mettre en œuvre dans des délais raisonnables, l'option s'inscrirait dans la logique des prêts à remboursement contingent. Afin de ne pas faire débiter dans la vie active par le surendettement, les prêts ne deviendraient remboursables qu'à partir de l'atteinte d'un certain niveau de revenu.

Alors que des volumes considérables ont été débloqués par le gouvernement pour des prêts garantis par l'État (PGE) pour les entreprises, le même mécanisme s'appliquerait aux jeunes<sup>9</sup>. Le système existe déjà, pour les étudiants, dans une limite de 15 000 euros. Il serait techniquement simple de l'étendre à tous

les 18-25 ans, pour une somme de 50 000 euros. Celle-ci correspond à plus de sept années de RSA (7 x 12 x 500 euros). Un tel montage ne coûterait pas très cher aux finances publiques puisqu'il repose sur une caution et non sur une allocation. L'opération est audible dans le débat public, avec un instrument représentant un véritable investissement en faveur des jeunes. Le calibrage se discute assurément dans le détail, pour l'éventuel accompagnement des jeunes, le ciblage de leurs projets, les montants débloqués en fonction de l'âge, les conditions de défaut.

Tout ceci peut s'argumenter et, surtout, se lancer rapidement avec un réseau bancaire réactif. Le capital versé n'est plus vraiment une dotation. C'est un prêt. Mais il sort des cénacles de la philosophie politique et de la science-fiction, pour arriver vraiment sur les comptes en banque. ■

---

9. Pour une description plus détaillée, voir la note d'Éric Chaney et Julien Damon, « Relance : 30 milliards d'euros pour soutenir les populations modestes », Paris : Institut Montaigne, décembre 2020. URL : <http://www.institutmontaigne.org/publications/relance-30-milliards-deuros-pour-soutenir-les-populations-modestes>. Consulté le 6 janvier 2021.