

PROPOSITION DE LOI

DROITS NOUVEAUX DÈS 18 ANS

Première lecture

Réunie le mercredi 13 janvier 2021 sous la présidence de Mme Catherine Deroche (Les Républicains, Maine-et-Loire), présidente, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de Mme Monique Lubin (SER, Landes) sur la proposition de loi relative aux droits nouveaux dès dix-huit ans.

La rapporteure considère que la proposition de loi, qui étend le bénéfice du revenu de solidarité active aux personnes âgées de 18 à 24 ans, apporte **une solution concrète et rapidement applicable aux situations de pauvreté des jeunes majeurs qui risquent de se multiplier** en raison des conséquences économiques de la crise sanitaire et de l'urgence sociale qui en résulte.

Toutefois, parce qu'elle a considéré que la lutte contre la pauvreté des jeunes doit faire l'objet de travaux plus approfondis, afin d'assurer une insertion plus efficace des jeunes dans l'emploi et garantir le financement de ces mesures, la commission n'a pas adopté la proposition de loi.

1. CONTRAIREMENT À D'AUTRES AIDES SOCIALES NON CONTRIBUTIVES, LE RSA N'EST OUVERT QU'À PARTIR DE 25 ANS**A. SAUF EXCEPTION, LE RSA N'EST ACCESSIBLE QU'AUX PERSONNES ÂGÉES D'AU MOINS 25 ANS**

Financé par les conseils départementaux¹ et versé par les caisses d'allocations familiales (CAF) à 1,9 million de foyers bénéficiaires fin 2018, le **revenu de solidarité active (RSA)** a succédé depuis le 1^{er} juin 2009 au revenu minimum d'insertion (RMI)². Le RSA est **une allocation différentielle** complétant les ressources initiales du foyer afin qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti, ou montant forfaitaire, dont le barème varie selon la composition du foyer. Au 1^{er} avril 2020, ce montant est fixé à **564,78 euros** pour une personne seule sans enfant et à 847,17 euros pour une personne avec un enfant ou pour un couple sans enfant.

Le bénéfice du RSA est ouvert aux personnes âgées de plus de 25 ans ou assumant la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître. Le bénéficiaire du RSA doit également être français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler. **Il ne peut pas être élève, étudiant ou stagiaire**, sauf s'il est un parent isolé et perçoit un RSA majoré à ce titre ou si ses revenus d'activité sont supérieurs à 500 euros en moyenne par mois. Enfin, il ne peut pas être en congé parental, sabbatique, sans solde ou en disponibilité.

Une **majoration du RSA** est accordée **sans condition d'âge** au parent isolé assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ou à une femme enceinte isolée. Son montant s'élève, au 1^{er} avril 2020, à **966,99 euros** pour une personne avec un enfant et **ses bénéficiaires étaient, fin 2018, à 96 % des femmes.** Parmi les 229 200 foyers bénéficiaires du RSA majoré au 31 décembre 2018, **25 % concernent des jeunes de moins de 25 ans** (soit 57 300 ménages), alors que seulement 2 % des bénéficiaires du RSA non majoré se trouvent dans cette tranche d'âge³.

¹ À l'exception de trois collectivités d'outre-mer où il a été recentralisé : la Guyane, Mayotte et La Réunion.

² Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

³ Source : *Minima sociaux et prestations sociales*, DREES, 2020.

La loi de finances pour 2010 a étendu le RSA aux **personnes de moins de 25 ans justifiant de deux ans d'activité en équivalent temps plein au cours des trois années précédant la demande**¹. Les périodes de chômage pouvant être prises en compte dans la limite de six mois, la durée minimale d'activité s'apprécie sur une période maximum de trois ans et six mois². Du fait de ces **conditions très restrictives**, le nombre de bénéficiaires de ce « RSA jeune actif » n'a cessé de diminuer depuis sa création, en particulier depuis 2016, année de la création de la prime d'activité, ouverte dès l'âge de 18 ans. Il ne bénéficiait plus qu'à 734 personnes en 2019. À la différence du RSA de droit commun, le RSA jeune actif est entièrement financé par l'État.

Du fait de conditions très restrictives, le nombre de bénéficiaires du « RSA jeune actif » n'a cessé de diminuer depuis sa création.

Au total, on peut estimer que **91 000 allocataires du RSA sont âgés de moins de 25 ans**, sur un total de 1 903 800 allocataires à fin 2018. Du fait des conditions actuelles d'attribution de la prestation avant l'âge de 25 ans, il s'agit en majorité de jeunes femmes élevant seules leurs enfants.

B. LA PLUPART DES AIDES SOCIALES NON CONTRIBUTIVES SONT OUVERTES AVANT L'ÂGE DE 25 ANS

La plupart des minima sociaux et des autres aides sociales non contributives ne comportent pas de conditions d'âge ou sont ouvertes avant l'âge de 25 ans. C'est notamment le cas :

- de **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, qui est ouverte dès l'âge de 20 ans, afin de prendre le relais des allocations familiales dues au titre de l'enfant handicapé ;
- de **l'allocation de solidarité spécifique (ASS)** qui ne repose pas sur une condition d'âge mais sur une durée minimale d'activité ;
- de **la prime d'activité**, ouverte dès l'âge de 18 ans ;
- des **aides au logement**, qui sont versées sans condition d'âge.

En posant une condition d'âge minimum à 25 ans, le RSA fait figure d'exception parmi les minima sociaux.

En posant une condition d'âge minimum à 25 ans, **le RSA fait donc figure d'exception parmi les minima sociaux**, alors que la majorité est fixée à 18 ans et qu'un jeune majeur peut être redevable, bien avant 25 ans, de cotisations sociales et d'impôts. La rapporteure considère donc que **s'ils contribuent à la solidarité nationale, rien ne semble justifier que les jeunes majeurs ne puissent bénéficier de cette solidarité en cas de difficulté.**

2. LA PROPOSITION DE LOI OUVRE LE BÉNÉFICE DU RSA DÈS 18 ANS POUR LUTTER CONTRE LA PRÉCARISATION DES JEUNES MAJEURS

A. LA PRÉCARITÉ DES JEUNES MAJEURS EN NETTE CROISSANCE, MALGRÉ LES AIDES SPÉCIFIQUES

Parmi les aides dont peuvent bénéficier les jeunes majeurs, la **Garantie jeunes** assure un **accompagnement spécifique pour les jeunes de 16 à 25 ans sans emploi ni formation**, qu'on appelle les « NEET ». Ces jeunes étaient environ 960 000 en France en 2018 selon la Direction de la direction de l'Animation de la recherche, des Études et des Statistiques (DARES).

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 – Article 135.

² Pour les personnes non salariées, la condition d'activité est appréciée par rapport au chiffre d'affaires, qui doit atteindre un minimum variable selon le secteur d'activité.

Créée à titre expérimental en 2013 puis généralisée en 2017, la Garantie jeunes accorde une **aide financière** à son bénéficiaire, couplée à un **accompagnement vers l'emploi** assuré par les missions locales pendant une durée pouvant aller jusqu'à dix-huit mois. **La Garantie jeunes a bénéficié à 91 124 jeunes en 2020**¹ et le Gouvernement prévoit sa montée en charge, dans le cadre du plan de relance, jusqu'à 200 000 bénéficiaires.

Ce dispositif spécifique, ainsi que les autres aides sociales ouvertes aux jeunes majeurs, ne semblent toutefois **pas suffisants pour lutter contre la pauvreté des jeunes qui s'est aggravée depuis le début des années 2000**. Selon l'Insee, le taux de pauvreté à 50 % du revenu médian était de 8 % dans l'ensemble de la population en 2017 et de 12,6 % chez les 18-29 ans. Pour cette tranche d'âge, ce taux ne s'élevait qu'à 8,2 % en 2002 et sa progression s'est essentiellement déroulée entre 2004 et 2012. Si l'on retient le seuil de 60 % du revenu médian, 14 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté monétaire en 2018 et **19,7 % des personnes âgées de 18 à 29 ans**. Toutefois, la tranche d'âge de 18 à 29 ans retenue par l'Insee comprend des situations trop hétérogènes pour avoir une appréhension suffisamment fine de la situation des jeunes majeurs. En outre, ces statistiques ne prennent en compte que les jeunes adultes vivant de manière autonome. Ceux contraints de rester chez leurs parents sans pouvoir accéder à un logement autonome, faute de revenus suffisants, ne sont pas pris en compte alors que leurs situations relèvent aussi de la précarité.

Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer les conséquences économiques et sociales de l'épidémie de covid-19 sur les jeunes majeurs, **il ne fait pas de doute que la crise sanitaire aggravera la précarité des jeunes de moins de 25 ans et la pauvreté d'une partie d'entre eux**, en particulier du fait de la dégradation attendue du niveau du chômage. Selon l'Organisation internationale du travail (OIT), 715 000 emplois ont été détruits en France au premier semestre 2020. Au 29 septembre, la DARES estimait à 65 000 le nombre de ruptures de contrats de travail dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) depuis le début du mois de mars, soit le triple par rapport à 2019. Au troisième trimestre 2020, le taux de chômage s'établissait déjà à 9 %, soit 0,9 point au-dessus de son niveau d'avant-crise selon l'Insee.

S'il faut saluer le déploiement par l'État d'**aides exceptionnelles de solidarité** versées par les caisses d'allocations familiales aux ménages modestes en juin puis en novembre 2020, ainsi que la création de nouvelles aides exceptionnelles aux jeunes chômeurs pour 2021, ces dispositifs ponctuels ne permettront pas de soutenir l'ensemble des jeunes majeurs dont la situation sociale aura été aggravée par la crise.

B. L'EXTENSION DU BÉNÉFICE DU RSA DÈS L'ÂGE DE 18 ANS

La proposition de loi prévoit **d'étendre le bénéfice du RSA aux jeunes majeurs dès 18 ans ainsi qu'aux mineurs émancipés**. Elle propose, en conséquence, de supprimer le RSA « jeune actif ». Selon une estimation de la Drees réalisée en 2016, le dispositif proposé pourrait bénéficier à **1,4 million de jeunes majeurs pour un coût net estimé à 5,8 milliards d'euros**. Cette extension du RSA avait déjà été proposée en 2016 par le député Christophe Sirugue dans son rapport sur les minima sociaux afin de lutter efficacement contre la pauvreté des jeunes majeurs.

Cette proposition de loi, dont le dispositif est circonscrit aux conditions d'âge pour bénéficier du RSA, n'épuise pas le sujet de la lutte contre la pauvreté des jeunes majeurs et de leur insertion vers l'emploi, qui suppose d'améliorer notamment leur accès à la formation ou encore au logement, et de lutter contre les inégalités d'accès au numérique.

En outre, **certaines situations nécessiteront un traitement spécifique**, notamment celles des familles monoparentales, des jeunes sortis de l'aide sociale à l'enfance ou encore des étudiants pauvres qui ne sont pas concernés par le RSA et qui souffrent d'un système de bourses défaillant. Une attention particulière doit aussi être portée sur la précarité de l'emploi qui frappe les jeunes à travers les contrats courts, les extras ou, de façon plus récente, les plateformes numériques de travail à la demande. Pour les travailleurs concernés, cette précarité s'accompagne souvent d'une protection sociale lacunaire (absence d'assurance chômage, de complémentaire santé, faible recours aux droits, etc.).

¹ D'après les réponses du ministère des solidarités et de la santé aux questions de la rapporteure.

Quant au **financement** de ces mesures, la rapporteure considère qu'il ne doit pas être uniquement à la charge des conseils départementaux, dans un contexte de forte progression de leurs dépenses sociales.

La mise en œuvre d'un revenu universel d'activité semble plus qu'incertain pour soutenir à moyen terme les jeunes, la concertation sur cette réforme ayant été interrompue en 2020. Dès lors, **le dispositif proposé apporte une réponse concrète et immédiate aux jeunes majeurs en difficulté, face à l'urgence sociale qui s'annonce**, et avant que ne soient engagés des travaux de plus grande ampleur sur les minima sociaux et les dispositifs d'insertion, notamment la mise en place d'un revenu de base.



Catherine Deroche
Présidente
Sénatrice
(Les Républicains)
Maine-et-Loire



Monique Lubin
Rapporteure
Sénatrice
(Socialiste, écologiste
et républicain)
Landes

Commission des affaires sociales

<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>

01 42 34 20 00 – contact.sociales@senat.fr

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-182.html>