

N° 267

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 janvier 2021

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi relative aux  
droits nouveaux dès dix-huit ans,*

Par Mme Monique LUBIN,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Patrick Boré, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Élisabeth Doineau, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Laurence Garnier, Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, M. Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, M. Olivier Léonhardt, Mmes Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouveau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, M. Dominique Théophile.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 182 et 268 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. CONTRAIREMENT À D'AUTRES AIDES SOCIALES NON CONTRIBUTIVES, LE RSA N'EST OUVERT QU'À PARTIR DE 25 ANS.....</b>	<b>5</b>
A. SAUF EXCEPTION, LE RSA N'EST ACCESSIBLE QU'AUX PERSONNES ÂGÉES D'AU MOINS 25 ANS .....	5
B. LA PLUPART DES AIDES SOCIALES NON CONTRIBUTIVES SONT OUVERTES AVANT L'ÂGE DE 25 ANS.....	7
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI OUVRE LE BÉNÉFICE DU RSA DÈS 18 ANS POUR LUTTER CONTRE LA PRÉCARISATION DES JEUNES MAJEURS.....</b>	<b>7</b>
A. LA PRÉCARITÉ DES JEUNES MAJEURS EN NETTE CROISSANCE, MALGRÉ LES AIDES SPÉCIFIQUES .....	7
B. L'EXTENSION DU BÉNÉFICE DU RSA DÈS L'ÂGE DE 18 ANS.....	8
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>11</b>
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> DES DROITS NOUVEAUX À PARTIR DE 18 ANS .....</b>	<b>11</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup> Ouverture du droit au RSA dès l'âge de 18 ans .....</i>	<i>11</i>
• <i>Article 2 Suppression du RSA jeune actif.....</i>	<i>23</i>
<b>CHAPITRE II DU FINANCEMENT DU DISPOSITIF.....</b>	<b>25</b>
• <i>Article 3 Gage financier .....</i>	<i>25</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>27</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....</b>	<b>37</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....</b>	<b>39</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>41</b>



## L'ESSENTIEL

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.

### I. 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 départementaux<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> juin 2009 au revenu minimum d'insertion (RMI)<sup>2</sup>. 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<sup>er</sup> 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.

---

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

<sup>2</sup> Loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

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<sup>er</sup> 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'âge<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup>. 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 mois<sup>3</sup>. 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.

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.

---

<sup>1</sup> Source : *Minima sociaux et prestations sociales*, DREES, 2020.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 – Article 135.

<sup>3</sup> 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.

## **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 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.**

## **II. LA PROPOSITION DE LOI OUVRE LE BÉNÉFICIAIRE 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 DARES.

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<sup>1</sup>** 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.**

---

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

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 Direction de la direction de l'Animation de la recherche, des Études et des Statistiques (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.).

Quant au **financement** de ces mesures, la rapporteure considère qu'il ne doit pas être 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.



## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### DES DROITS NOUVEAUX À PARTIR DE 18 ANS

##### *Article 1<sup>er</sup>*

##### **Ouverture du droit au RSA dès l'âge de 18 ans**

*Cet article propose de généraliser le droit au revenu de solidarité active à partir de l'âge de dix-huit ans et d'ouvrir ce droit aux mineurs émancipés.*

*La commission n'a pas adopté cet article.*

#### **I - L'extension du RSA à tous les majeurs et aux mineurs émancipés**

##### **A. Le RSA est en principe réservé aux personnes âgées de plus de 25 ans**

##### **1. Un minimum social réservé depuis sa création aux personnes âgées de plus de 25 ans ou ayant charge d'enfants**

Le revenu de solidarité active (RSA), qui a succédé depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009 au revenu minimum d'insertion (RMI)<sup>1</sup>, est le **premier minimum social en France en nombre d'allocataires**, avec 1,88 million de foyers bénéficiaires fin 2019<sup>2</sup>. Il est financé par les conseils départementaux<sup>3</sup> et versé par les caisses d'allocations familiales (CAF).

Le RSA est **une allocation différentielle** qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti, ou montant forfaitaire, dont le barème varie selon la composition du foyer. Au 1<sup>er</sup> avril 2020, ce montant est fixé à **564,78 euros** pour une personne seule sans enfant. Il est de 847,17 euros pour une personne avec un enfant ou pour un couple sans enfant. Depuis 2016, il est revalorisé chaque année en fonction de l'inflation.

Aux termes de l'article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF), **le bénéfice du RSA est réservé aux personnes âgées de plus de 25 ans ou assumant la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

<sup>2</sup> Source : RSA Conjoncture n° 29, CNAF, avril 2020.

<sup>3</sup> À l'exception de trois collectivités d'outre-mer où il a été recentralisé : la Guyane, Mayotte et La Réunion.

En outre, il est subordonné au respect des conditions suivantes :

- être français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler<sup>1</sup> ;

- **ne pas être élève, étudiant ou stagiaire**<sup>2</sup>, sauf si le bénéficiaire est 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 ;

- ne pas être en congé parental, sabbatique, sans solde ou en disponibilité.

En outre, une **majoration** est accordée temporairement à un parent isolé assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ou à une femme enceinte isolée<sup>3</sup>. Le montant du RSA majoré s'élève, au 1<sup>er</sup> avril 2020, à **966,99 euros** pour une personne avec un enfant.

Ce RSA majoré, que touchaient 229 200 foyers au 31 décembre 2018, concerne davantage les jeunes que le RSA non majoré : **25 % des bénéficiaires du RSA majoré (soit 57 300 ménages fin 2018) ont moins de 25 ans**, contre 2 % des bénéficiaires du RSA non majoré (soit environ 33 500 ménages)<sup>4</sup>.

Par ailleurs, les bénéficiaires du RSA majoré sont, à une très large majorité (96 %), des femmes. Les femmes avec un enfant à charge représentaient 34 % des foyers allocataires, celles avec deux enfants 56 %. Il en résulte que **la proportion de jeunes femmes ayant charge d'enfants est importante** parmi les personnes de moins de 25 ans bénéficiaires du RSA.

Au total, **moins de 91 000 personnes âgées de 18 à 24 ans étaient ainsi allocataires du RSA en décembre 2018.**

Si le bénéficiaire du RSA est sans emploi, ou si ses revenus d'activité sont inférieurs à 500 euros par mois en moyenne sur les trois derniers mois, il est soumis aux « **droits et devoirs** » : il est tenu « *de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle* »<sup>5</sup>. Il doit alors être orienté vers un organisme chargé de l'accompagner, en vue d'une meilleure insertion professionnelle ou sociale, à

---

<sup>1</sup> Cette condition n'est pas applicable aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident ou d'un titre de séjour prévu par les traités et accords internationaux et conférant des droits équivalents, ainsi qu'aux personnes ayant droit à la majoration prévue à l'article L. 262-9 du CASF.

<sup>2</sup> Le président du conseil départemental peut déroger à cette condition si la « situation exceptionnelle » du bénéficiaire « au regard de son insertion sociale et professionnelle le justifie » (art. L. 262-8 du CASF).

<sup>3</sup> Sont considérées comme isolées les personnes veuves, divorcées, séparées ou célibataires ne vivant pas en couple de manière notoire et permanente (art. L. 262-9 du CASF).

<sup>4</sup> Source : Minima sociaux et prestations sociales, DREES, 2020.

<sup>5</sup> Art. L. 262-28 du CASF.

travers un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), si l'organisme est Pôle emploi, ou un contrat d'engagement réciproque (CER).

## 2. L'extension du RSA à certains jeunes actifs

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**<sup>1</sup>.

Le nombre de bénéficiaires de ce « RSA jeune actif » n'a cessé de diminuer depuis sa création en raison de ses conditions d'accès restrictives et de l'existence de dispositifs concurrents (prime d'activité, Garantie jeunes). Cette baisse s'est nettement accélérée depuis 2016 pour atteindre **734 personnes en 2019** (*cf. infra, article 2*).

### B. La proposition de loi ouvre le droit au RSA dès l'âge de 18 ans

#### 1. La couverture incomplète des 18-25 ans au regard des prestations non contributives

##### a) Une population précarisée et invisibilisée

**La crise résultant de l'épidémie de covid-19 révèle et amplifie une situation déjà dégradée.** Selon l'Observatoire des inégalités, le taux de pauvreté<sup>2</sup> des jeunes de 18 à 29 ans a fortement augmenté entre 2002 et 2018, passant de 8 % à 12,6 % (contre 8,3 % pour l'ensemble de la population), en raison du fort taux de chômage, des bas salaires et de la précarité de l'emploi dans cette tranche d'âge<sup>3</sup>. Il convient cependant de distinguer plusieurs phases dans cette évolution, le taux de pauvreté des 18-29 ans s'étant stabilisé depuis 2012.

Cette tranche d'âge se caractérise par **de faibles revenus**. En 2014, 10 % des 18-24 ans qui ne vivaient pas chez leurs parents, soit 130 000 jeunes, disposaient de moins de 365 euros mensuels pour vivre, en comptant l'aide de leurs parents ; le niveau de ressources médian de cette catégorie était alors de 939 euros par mois<sup>4</sup>.

Le taux de **contrats de travail précaires** approche les 50 % chez les jeunes, si bien que ceux-ci sont naturellement parmi les premiers touchés par la crise économique. Il en va de même des travailleurs indépendants des plateformes numériques dont le nombre augmente depuis plusieurs années, et qui ne bénéficient pas de l'assurance chômage. La crise a également eu pour effet de fermer les portes de l'emploi aux 660 000 jeunes sortis du système scolaire en juin 2020.

---

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

<sup>2</sup> Par rapport à un seuil de pauvreté fixé à 50 % du niveau de vie médian.

<sup>3</sup> Cf. Observatoire des inégalités, Rapport sur la pauvreté en France 2020-2021.

<sup>4</sup> INSEE Analyses n° 28, novembre 2016.

Une enquête du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq)<sup>1</sup> mettait en évidence que l'insertion professionnelle de la génération sortie d'études en 2010 s'était faite dans des conditions très dégradées, en particulier pour les non-diplômés, du fait de cette précarisation déjà ancienne.

Parallèlement, les jeunes adultes ont été la catégorie la plus pénalisée par la hausse des loyers dans les grandes villes, qui concerne davantage les petites surfaces. Les initiatives locales visant à favoriser l'accès au logement ne permettent pas de répondre à tous les besoins et peuvent engendrer des inégalités territoriales.

Dans ce contexte, **les dispositifs existants, qu'ils soient pérennes ou exceptionnels, ne répondent pas à l'ensemble des besoins.** Selon Eurostat, le taux de pauvreté chute de 13,5 % chez les 20-24 ans à 5,5 % chez les 25-29 ans<sup>2</sup>. Les jeunes les plus exposés à la pauvreté sont donc précisément ceux que le RSA laisse de côté.

Selon l'économiste Thomas Piketty, *« on vit encore dans une idée, qui était vraie après-guerre mais qui ne l'est plus, selon laquelle la pauvreté touche surtout les personnes âgées. Cette pauvreté existe mais n'est plus majoritaire. On a aujourd'hui un taux de pauvreté beaucoup plus fort chez les 18-25 ans. »*. Or, *« très peu d'actions les concernent et ils n'ont pas droit au revenu minimum. Le combat contre la pauvreté doit fortement cibler les jeunes. (...) Pour pouvoir étudier, il faut en avoir les moyens, on ne peut pas passer ses journées à faire des heures à droite et à gauche dans le cadre de petits boulots »*<sup>3</sup>.

**La situation reste toutefois complexe à appréhender car une bonne partie de la pauvreté des jeunes n'apparaît pas dans les statistiques.** Ainsi, les enquêtes de l'INSEE ne prennent pas en compte les étudiants qui vivent seuls, alors que certains d'entre eux ne disposent d'aucun soutien familial. À l'inverse, nombre de jeunes adultes sont contraints de rester ou de revenir vivre chez leurs parents et n'apparaissent pas dans les chiffres de la pauvreté.

*b) Des conditions d'âge variables selon les prestations*

L'âge minimum de 25 ans pour bénéficier du RSA ne concerne pas tous les minima sociaux. Ainsi, le droit à **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** est ouvert dès l'âge auquel le bénéficiaire cesse d'être à charge au sens des prestations familiales. Par ailleurs, aucune condition d'âge minimum n'est fixée pour le bénéfice de **l'allocation de solidarité spécifique (ASS)**, qui concerne les demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits au

---

<sup>1</sup> Des débuts de carrière plus chaotiques pour une génération plus diplômée - Génération 2010, Céreq Bref n° 382, octobre 2010.

<sup>2</sup> Source : Observatoire des inégalités (données Eurostat 2017).

<sup>3</sup> Budget des ménages : des choix impossibles, État de la pauvreté en France 2020, Secours catholique.

régime d'assurance chômage, mais celui-ci nécessite de justifier de cinq ans d'activité salariée.

La **prime d'activité** peut être versée à toute personne de **18 ans et plus** qui perçoit des revenus tirés d'une activité professionnelle ne dépassant pas un plafond<sup>1</sup>. Selon les chiffres transmis par la DGCS, 17,5 % des bénéficiaires étaient ainsi âgés de 18 à 24 ans en mars 2020. Cette proportion a augmenté avec la revalorisation exceptionnelle de la bonification individuelle de la prime d'activité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Par ailleurs, **aucune condition d'âge minimum n'est exigée pour le versement des aides au logement** : l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement sociale (ALS).

La prime d'activité et les aides au logement constituent ainsi les principales prestations non contributives touchant les jeunes adultes (cf. tableau ci-dessous).

Les coups de rabot successifs portés par le Gouvernement aux APL depuis 2017 ont ainsi contribué à aggraver la précarité des jeunes majeurs.

---

<sup>1</sup> Équivalent à 1,5 SMIC pour une personne seule.

**Condition d'âge et nombre de jeunes allocataires  
de différentes prestations sociales non contributives**

<b>Prestation</b>	<b>Condition d'âge minimum</b>	<b>Nombre de jeunes bénéficiaires</b>
RSA	25 ans (sauf exceptions : enfants à charge ou 2 ans d'activité sur les 3 dernières années)	91 000 allocataires de moins de 25 ans fin 2018 <sup>1</sup>
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	Pas d'âge minimum (mais condition d'activité de 5 ans sur les 10 dernières années)	3 800 allocataires de moins de 30 ans fin 2018 <sup>1</sup>
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	20 ans (peut être avancée à 16 ans si l'allocataire cesse de réunir les conditions exigées pour ouvrir droit aux allocations familiales)	155 000 allocataires de moins de 30 ans fin 2018 <sup>1</sup>
Prime d'activité	18 ans	783 635 allocataires de moins de 25 ans en mars 2020 <sup>2</sup>
Aides au logement (APL, ALF, ALS)	Pas d'âge minimum	1 316 700 allocataires de moins de 25 ans fin 2018 <sup>1</sup>

*Source : Commission des affaires sociales*

*c) Des aides financières ciblant spécifiquement les jeunes précaires*

- *La Garantie jeunes*

Financée par l'État et mise en œuvre par les missions locales, la Garantie jeunes s'adresse aux **jeunes de 16 à 25 ans en situation de précarité et qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en études (les « NEET »**<sup>3</sup> - cf. encadré ci-après). Il s'agit d'une modalité du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)<sup>4</sup>, d'une **durée de douze mois pouvant être prolongée jusqu'à six mois**, consistant en un suivi intensif par les missions locales assorti d'une aide financière d'un niveau équivalent au RSA (déduction faite du forfait logement). Le nombre de jeunes pris en charge dans ce cadre est limité *a priori* par les crédits ouverts en loi de finances ; il ne s'agit donc pas, contrairement au RSA, d'une prestation attribuée de droit dès lors que le demandeur remplit les conditions d'attribution.

<sup>1</sup> Source : DREES.

<sup>2</sup> Source : DGCS.

<sup>3</sup> Acronyme anglais de « Not in Education, Employment or Training ».

<sup>4</sup> Art. R. 5131-16 du code du travail.

### Les « NEET » en France<sup>1</sup>

En 2018, **963 000 jeunes âgés de 16 à 25 ans n'étaient ni en études, ni en emploi, ni en formation<sup>2</sup> en France**. Ce nombre s'élevait à 1 025 000 en 2015. En 2018, ils représentent 12,9 % des jeunes de cette classe d'âge et 27,9 % des jeunes qui ont terminé leur formation initiale, contre respectivement 13,7 % et 29,4 % en 2015.

Le nombre de NEET est croissant avec l'âge en raison de l'arrêt progressif des études : de 21 000 parmi les jeunes âgés de 16 ans en 2018, il atteint 128 000 parmi ceux âgés de 20 ans.

Les NEET sont moins diplômés et vivent plus souvent chez leurs parents que les autres jeunes. En outre, 52 % des jeunes sortis de formation initiale ayant un handicap reconnu administrativement sont NEET.

**48 % des jeunes NEET sont sans emploi ni formation depuis un an ou plus.** Ces jeunes NEET de longue durée sont moins diplômés que la moyenne des NEET et cumulent fréquemment les difficultés socio-économiques (jeunes vivant sans leurs parents ou ayant un enfant vivant dans leur logement, jeunes dont les deux parents sont de nationalité étrangère, etc.). Ils sont moins souvent en contact avec le service public de l'emploi (56 % contre 63 % pour l'ensemble des NEET).

En 2018, 53 % des NEET étaient chômeurs, les autres étant inactifs. Une majorité de ces derniers n'était pas prête à occuper un emploi pour des raisons diverses (garde d'enfants ou de personne dépendante, problèmes de santé, etc.).

Après une période d'expérimentation dans plusieurs départements, la Garantie jeunes a été généralisée à toute la France au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>3</sup>. **Elle constitue l'un des leviers du plan de relance, avec l'objectif d'augmenter de 100 000 à 200 000 le nombre maximum de jeunes accompagnés en 2021.** Selon les informations transmises à la rapporteure par la direction générale de la cohésion sociale, 92 124 bénéficiaires ont été accompagnés en 2020, après 83 127 en 2019.

Au total, selon la DARES, 229 000 jeunes ont intégré la Garantie jeunes entre octobre 2013 et juillet 2018. 29 % des bénéficiaires étaient en emploi au bout de 8 mois après l'entrée dans le dispositif et 41 % l'étaient au bout de 19 mois<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> D'après Les jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation (NEET) : quels profils et quels parcours ?, DARES Analyses n° 006, février 2020.

<sup>2</sup> Les formations « non formelles », suivies pour des raisons professionnelles ou personnelles (stage, formation ou cours avec l'aide d'un intervenant, séminaire, atelier, conférence, cours particulier, cours de sport ou cours lié à une activité culturelle ou de loisirs) sont prises en compte dans la définition d'Eurostat. Ne pas retenir ces formations non formelles conduirait à ajouter 177 000 jeunes dans le total.

<sup>3</sup> Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels – Article 46.

<sup>4</sup> DARES Analyses n° 018, avril 2019.

- *Le versement en 2020 de primes exceptionnelles aux jeunes précaires*

Afin de répondre à l'urgence sociale provoquée par le confinement de la population au cours de la crise sanitaire, le Gouvernement a mis en œuvre des **aides exceptionnelles de solidarité (AES)**, financées par l'État, destinées aux foyers les plus modestes.

En particulier, les CAF ont versé de manière automatique, fin juin 2020, une aide exceptionnelle de 200 euros aux **jeunes de moins de 25 ans percevant une aide au logement, à l'exclusion des étudiants**. Plus de **500 000 allocataires** ont bénéficié de cette première aide pour un **coût de 107 millions d'euros**, selon la CNAF.

Une nouvelle AES a été versée le 27 novembre dernier à l'ensemble des publics visés par les aides du printemps, y compris les personnes de moins de 25 ans percevant une aide au logement. La CNAF estimait *ex ante* à **528 000** le nombre de jeunes de moins de 25 ans concernés, pour un coût d'environ 100 millions d'euros.

La reconduction d'une telle prime exceptionnelle n'a pas été prévue par la loi de finances pour 2021.

- *L'attribution en 2021 d'allocations exceptionnelles à certains jeunes chômeurs*

Dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », le Gouvernement a créé par décret, d'une part, une **aide financière exceptionnelle à destination des jeunes chômeurs de moins de 26 ans bénéficiant d'un accompagnement individuel intensif** par Pôle emploi ou par l'Association pour l'emploi des cadres (APEC)<sup>1</sup>, et, d'autre part, une **aide financière pour les jeunes diplômés de moins de 30 ans inscrits comme demandeurs d'emploi et anciennement boursiers de l'enseignement supérieur**<sup>2</sup>. Ces deux dispositifs doivent entrer en vigueur au 18 janvier 2021.

L'aide aux jeunes chômeurs accompagnés intensivement pourra être attribuée **au plus tard le 31 décembre 2021** par Pôle emploi en fonction de la situation et des besoins de l'intéressé, pendant les périodes durant lesquelles ce dernier ne perçoit pas de sommes excédant un montant mensuel total de 300 euros au titre de la rémunération d'un emploi, d'un stage ou d'une autre allocation. Le montant mensuel de l'aide ne pourra pas excéder le **montant mensuel du RSA pour une personne seule** (déduction faite du forfait logement). Le montant total de l'aide versée au bénéficiaire est **plafonné à trois fois le montant mensuel du RSA par période de six mois**.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-1788 du 30 décembre 2020 instituant une aide financière à titre exceptionnel à destination des jeunes bénéficiant d'un accompagnement individuel intensif par Pôle emploi ou par l'Association pour l'emploi des cadres.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-1789 du 30 décembre 2020 instituant une aide financière à titre exceptionnel à destination des jeunes diplômés en recherche d'emploi anciennement boursiers de l'enseignement supérieur.

S'agissant de l'aide aux anciens étudiants boursiers, elle concerne les demandeurs d'emploi qui ont obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur de niveau bac+2 au moins au cours des années 2020 ou 2021. Le montant mensuel de l'aide est fixé à hauteur de **70 % du montant mensuel de la bourse d'étudiant**. L'aide ne peut être cumulée avec le RSA ou l'allocation PACEA. Elle peut être **attribuée au plus tard le 30 juin 2021** par Pôle emploi, pour une durée maximum de quatre mois, et n'est pas renouvelable.

## **2. La proposition de généraliser le RSA dès 18 ans**

**L'article 1<sup>er</sup>** modifie l'article L. 262-4 du CASF afin d'abaisser l'âge minimum pour prétendre au RSA.

Pourraient ainsi bénéficier du RSA, sous réserve de satisfaire aux autres conditions prévues par le CASF, les **personnes âgées de plus de dix-huit ans**.

En outre, ce droit serait également ouvert aux **mineurs émancipés** au sens des articles 413-1 à 413-4 du code civil (*cf.* encadré ci-dessous).

### **L'émancipation d'un mineur**

L'émancipation est **l'acte par lequel un mineur est juridiquement assimilé à un majeur** et peut normalement accomplir seul les actes nécessitant la majorité légale. **Certains actes restent toutefois soumis à l'exigence d'avoir 18 ans**, par exemple le droit de vote ou le bénéfice de la prime d'activité.

**Un mineur est émancipé automatiquement par le mariage**, quel que soit son âge<sup>1</sup>. La dispense pour se marier avant l'âge de 18 ans est accordée par le procureur de la République, pour des motifs graves et avec le consentement des parents<sup>2</sup>.

Même non marié, **un mineur peut être émancipé lorsqu'il a atteint l'âge de 16 ans révolus**<sup>3</sup>. Cette émancipation est prononcée par le juge des tutelles à la demande de son ou ses parents ou, en cas de tutelle, à la demande du conseil de famille<sup>4</sup>.

Ce droit serait ouvert, comme le prévoit le droit actuel, **à condition que le bénéficiaire ne soit pas élève, étudiant ou stagiaire**, sauf en cas de RSA majoré pour parent isolé ou de revenus d'activité supérieurs à 500 euros en moyenne par mois.

<sup>1</sup> Art. 413-1 du code civil.

<sup>2</sup> Art. 144 et 145 du code civil.

<sup>3</sup> Art. 413-2 du code civil.

<sup>4</sup> Art. 413-3 du code civil.

Une note de la DREES de 2016 avait évalué le nombre potentiel de bénéficiaires de cette mesure à **1,4 million de personnes**, pour un coût annuel net de **5,8 milliards d'euros**<sup>1</sup>.

## II - La position de la commission

### A. Une mesure d'urgence qui n'épuise pas le sujet de la pauvreté des jeunes

**La rapporteure est favorable à l'accès des jeunes de moins de 25 ans au RSA.** Cette proposition avait été formulée dès 2016 dans le rapport Sirugue qui invitait à repenser l'architecture des minima sociaux<sup>2</sup>. Elle compte également parmi les propositions de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale « pour mesurer et prévenir les effets de la crise du covid-19 sur les enfants et la jeunesse »<sup>3</sup>.

Pour la rapporteure, cette mesure permettrait de répondre à l'urgence sociale et de prévenir le basculement dans la grande précarité d'un grand nombre de jeunes. Elle ferait en outre accéder à la « majorité sociale » toute une tranche d'âge qui, selon les auteurs d'une tribune publiée au journal *Le Monde*, peut « voter, se salarier, payer des cotisations, être prélevé[e] de l'impôt sur le revenu, mais se [voit] pourtant refuser l'accès au RSA »<sup>4</sup>.

Inspirée par les mouvements de jeunesse que la rapporteure a auditionnés<sup>5</sup>, la proposition de loi a recueilli le soutien de nombreuses associations, parmi lesquelles le Secours Catholique, le Secours Populaire, les Restos du Cœur ou encore ATD-Quart Monde. Réfutant l'idée d'une désincitation au travail des bénéficiaires de minima sociaux, ces dernières ont plaidé pour un droit individuel pour le jeune indépendamment de sa situation familiale.

Bien que positive en soi, l'augmentation du nombre de places en Garantie jeunes, même combinée aux autres mesures du plan « 1 jeune, 1 solution », ne constitue en aucun cas, contrairement à la présentation faite par la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion<sup>6</sup>, une « Garantie jeunes universelle » puisqu'elle reste limitée par un quota fixé en loi de finances et n'ouvre pas un droit à toute personne remplissant les conditions pour y

---

<sup>1</sup> Cette évaluation intègre, outre une augmentation des dépenses de RSA de **6,9 milliards d'euros**, une hausse des aides au logement de 0,2 milliard d'euros, mais aussi, en sens contraire, la hausse des recettes de l'impôt sur le revenu de 0,2 milliard d'euros et la baisse des prestations familiales versées à hauteur de 1,1 milliard d'euros qui en résulteraient.

<sup>2</sup> Repenser les minima sociaux – Vers une couverture socle commune, rapport de M. Christophe Sirugue, 18 avril 2016.

<sup>3</sup> Rapport n° 3703 de Mme Marie-George Buffet, au nom de la commission d'enquête, déposé le 16 décembre 2020 – Proposition n° 65.

<sup>4</sup> « Pouvoir bénéficier du RSA dès 18 ans : une nécessité en ces temps de crise », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> décembre 2020.

<sup>5</sup> Cf. liste des personnes entendues en annexe.

<sup>6</sup> Cf. « Ils ne doivent pas être les sacrifiés de la crise », interview de Mme Elisabeth Borne, *Le Journal du dimanche*, 3 janvier 2021.

prétendre. Au demeurant, la Garantie jeunes, qui est pour la rapporteure un des dispositifs d'insertion les plus efficaces, est limitée dans le temps et reste soumis à des conditions beaucoup plus restrictives qu'un minimum social. Elle nécessite de plus qu'y soient alloués des moyens financiers adaptés afin qu'elle ne soit pas dénaturée.

Ainsi, à défaut de pouvoir faire de ce dispositif un véritable droit à l'accompagnement pour les jeunes les plus vulnérables, comme le propose le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ), et d'élargir ce droit à d'autres jeunes en difficulté d'insertion professionnelle, **l'abaissement de la condition d'âge pour prétendre au RSA est une mesure d'urgence** qui permettrait, pour la rapporteure, de prendre le relai de la Garantie jeunes, lorsque les bénéficiaires restent en situation de pauvreté à l'issue de leur parcours, et de viser un public plus large que les jeunes les plus éloignés de l'emploi en rupture familiale.

À plus long terme, **l'idée de créer un véritable revenu de base automatique et inconditionnel** qui inclurait les jeunes de moins de 25 ans, ainsi que le propose l'association Départements solidaires, **devrait également être débattue et expérimentée**. Un tel revenu pourrait notamment concerner les étudiants en situation de pauvreté, qui ne sont pas inclus dans le RSA. Il aurait également le mérite d'apporter une réponse au problème du non-recours aux droits, auquel les jeunes précaires représentent un public particulièrement exposé<sup>1</sup>.

Pour le Secours catholique, un tel revenu minimum garanti « *doit pouvoir être accessible, sous conditions de ressources, aux jeunes dès 18 ans et aux personnes de nationalité étrangère résidant de façon régulière en France. Ces deux catégories, fortement touchées par la précarité, sont en effet trop souvent exclues de l'accès au RSA actuel.* »<sup>2</sup>

### **B. La question épineuse du financement**

Cette proposition intervient toutefois dans un contexte de forte augmentation du nombre de foyers allocataires du RSA en conséquence de la crise sanitaire : la progression a été de 8 % entre novembre 2019 et septembre 2020 selon la CNAF<sup>3</sup>. **Le nombre de foyers bénéficiaires a ainsi franchi la barre des 2 millions en 2020**, selon la DREES.

D'après la Cour des comptes, les départements devraient ainsi voir leur situation financière s'altérer dès l'exercice 2020 en raison de l'augmentation de leurs dépenses sociales<sup>4</sup>. Selon l'Assemblée des départements de France (ADF), le financement du dispositif de la

---

<sup>1</sup> Cf. *Défenseur des droits*, Enquête sur l'accès aux droits. Relations des usagères et usagers avec les services publics : le risque de non-recours, *sondage IPSOS*, 2017.

<sup>2</sup> *Rapport Sans contrepartie. Pour un revenu minimum garanti, Secours catholique, décembre 2020.*

<sup>3</sup> *RSA Conjoncture, CNAF, novembre 2020.*

<sup>4</sup> *Rapport sur les finances publiques locales 2020, fascicule 2, Cour des comptes, décembre 2020.*

proposition de loi par les départements serait donc extrêmement difficile. Or, le dispositif proposé, qui ne modifie pas les modalités de financement du RSA, fait reposer la charge de l'extension des bénéficiaires sur les conseils départementaux.

Au-delà de la charge supplémentaire occasionnée par cette mesure, se pose donc plus largement le problème du financement du RSA, qui ne saurait, pour la rapporteure, continuer à reposer sur les départements dans les conditions actuelles.

### **L'expérimentation d'une recentralisation du RSA**

La compétence relative à l'attribution et au financement du RSA a été **recentralisée pour les départements de la Guyane et de Mayotte en 2019<sup>1</sup> et pour La Réunion en 2020<sup>2</sup>**. Dans ces collectivités d'outre-mer, la CAF exerce désormais les compétences d'instruction et d'attribution du droit au RSA et l'État en assume intégralement le financement.

Devant les difficultés rencontrées par le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis face à l'afflux de demandeurs du RSA, dans le contexte résultant de la crise sanitaire, **le Premier ministre a proposé, le 23 octobre 2020, de faire bénéficier ce département de l'expérimentation d'une recentralisation de la gestion du RSA**, en considérant que l'on ne peut pas « *continuer à faire peser sur le contribuable local une dépense de solidarité nationale* ».

Cette expérimentation pourrait entrer en vigueur en 2022. Élargie à d'autres collectivités volontaires, elle devrait être incluse dans le futur projet de loi « décentralisation, différenciation et déconcentration » (dit « 3D » ou « 4D ») et exigerait « *en contrepartie, un engagement des départements sur les politiques d'insertion* ».

Contre l'avis de la rapporteure, la commission a toutefois estimé que le sujet de la précarité et de la pauvreté des jeunes doit être traité dans toutes ses dimensions, y compris celle de leur insertion plus efficace dans l'emploi, et nécessite au préalable des travaux plus approfondis afin notamment de garantir le financement de ces mesures.

**La commission a rejeté cet article.**

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 – Article 81.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 – Article 77.

---

*Article 2*  
**Suppression du RSA jeune actif**

*Cet article tend à abroger, par cohérence avec les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, le dispositif étendant le revenu de solidarité active à certains jeunes actifs.*

*La commission n'a pas adopté cet article.*

**I - Le dispositif proposé**

**A. Le RSA a été étendu à certains jeunes actifs sous des conditions très restrictives**

Le RSA est en principe réservé aux personnes de plus de 25 ans ou ayant charge d'enfants (*cf. supra, article 1<sup>er</sup>*). Toutefois, l'article L. 262-7-1 du code de l'action sociale et des familles, introduit par la loi de finances pour 2010<sup>1</sup>, étend son bénéfice aux **personnes âgées de 18 à 25 ans justifiant de deux ans d'activité en équivalent temps plein au cours des trois années précédant la demande**<sup>2</sup>. Les périodes de chômage sont prises en compte dans la limite de six mois, de telle sorte que l'examen des conditions d'activité peut être examiné sur un maximum de trois ans et six mois<sup>3</sup>.

Pour les personnes non salariées, la condition d'activité est appréciée par rapport au chiffre d'affaires<sup>4</sup>.

Au lancement du dispositif, il était estimé que 160 000 jeunes, dont 120 000 en emploi, pourraient en bénéficier, pour un coût annuel d'environ 250 millions d'euros<sup>5</sup>.

Toutefois, du fait de ces conditions très restrictives, **le nombre de bénéficiaires de ce « RSA jeune actif » n'a cessé de diminuer depuis sa création**. Cette baisse s'est nettement accélérée depuis 2016 (*cf.* tableau ci-après) sans que les raisons en soient clairement identifiées. Elle coïncide cependant, bien que les deux prestations soient en principe cumulables, avec la création de la prime d'activité, qui s'adresse aux travailleurs aux revenus modestes dès l'âge de 18 ans.

À la différence du RSA de droit commun, dont le financement relève des conseils départementaux, le RSA jeune actif est **entièrement financé par l'État**<sup>6</sup>.

---

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

<sup>2</sup> Soit 3 214 heures d'activité.

<sup>3</sup> Art. D. 262-25-1 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>4</sup> Art. D. 262-25-2 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>5</sup> Source : CNLE.

<sup>6</sup> Art. L. 262-24 (II) du code de l'action sociale et des familles.

**Évolution du nombre de bénéficiaires du « RSA jeune actif »  
et des dépenses consacrées à la prestation**

<b>Année</b>	<b>Dépenses de prestation (en euros)</b>	<b>Nombre de bénéficiaires</b>
2011	25 907 769	9 172
2012	24 698 024	8 996
2013	24 183 153	8 150
2014	23 340 670	7 684
2015	23 092 433	7 694
2016	9 222 984	1 645
2017	5 789 376	1 028
2018	4 761 475	779
2019	4 036 850	734

*Source : CNAF et CCMSA*

À titre d'exemple, la présidente du conseil départemental du Lot-et-Garonne, Sophie Borderie, a indiqué à la rapporteure que seuls 4 jeunes peuvent actuellement bénéficier du dispositif dans ce département.

**B. La proposition de loi tend à abroger ces dispositions**

Par cohérence avec les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> qui généralisent le droit au RSA dès l'âge de 18 ans, **l'article 2 abroge l'article L. 262-7-1 du code de l'action sociale et des familles relatif au « RSA jeune actif ».**

**II - La position de la commission**

À l'évidence, le dispositif du « RSA jeune actif » n'a pas atteint sa cible. Selon les informations transmises par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), il est de surcroît trop complexe à mettre en œuvre pour les CAF, la vérification de la condition d'activité préalable s'avérant extrêmement fastidieuse.

La rapporteure estime qu'il doit être remplacé par un droit effectif à la subsistance pour les personnes âgées de moins de 25 ans à travers l'abaissement général de la condition d'âge pour bénéficier du RSA.

Contre son avis, la commission n'a toutefois pas adopté cet article, en cohérence avec sa position sur l'article 1<sup>er</sup>. **La commission a rejeté cet article.**

## CHAPITRE II

### DU FINANCEMENT DU DISPOSITIF

#### *Article 3* **Gage financier**

*Cet article propose de compenser les pertes de recettes pour l'État et les collectivités territoriales résultant de la proposition de loi par un gage sur les droits de consommation sur les tabacs.*

*La commission n'a pas adopté cet article.*

#### **I - Le dispositif proposé**

Afin de compenser les pertes de recettes engendrées par la proposition de loi, le présent article a recours au traditionnel « gage tabac » en prévoyant que :

- la perte de recettes résultant pour les collectivités territoriales de la proposition de loi est compensée, à due concurrence, par une majoration de la dotation générale de fonctionnement (DGF) ;

- la perte de recettes résultant pour l'État de la proposition de loi est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits de consommation sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

#### **II - La position de la commission**

Cet article vise à assurer les conditions de la recevabilité financière du texte. Il convient toutefois de rappeler qu'au sens de l'article 40 de la Constitution, le dispositif proposé par les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la présente proposition de loi, qui consiste à étendre le bénéfice du RSA aux personnes âgées de 18 à 25 ans et aux mineurs émancipés, n'engendre pas de diminution des recettes publiques mais entraîne l'aggravation d'une charge publique.

**La commission a rejeté cet article.**



## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 13 janvier 2021, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission examine le rapport de Mme Monique Lubin, rapporteure, sur la proposition de loi (n° 182, 2020-2021) relative aux droits nouveaux dès dix-huit ans.*

*Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous passons à l'examen du rapport de Mme Monique Lubin et du texte de la commission sur la proposition de loi de M. Rémi Cardon et plusieurs de ses collègues relative aux droits nouveaux dès dix-huit ans.*

*Ce texte est inscrit à l'ordre du jour, au sein de l'espace réservé du groupe socialiste, écologiste et républicain, le mercredi 20 janvier prochain.*

*Mme Monique Lubin, rapporteure. – Je voudrais tout d'abord, bien que l'actualité n'invite pas à l'optimisme, vous souhaiter une excellente année 2021.*

*En ce qui concerne les travaux législatifs de notre commission, l'année débute par l'examen d'une proposition de loi de notre collègue benjamin du Sénat, Rémi Cardon, visant à ouvrir des droits nouveaux dès dix-huit ans, que j'ai cosignée avec les membres du groupe socialiste, écologiste et républicain.*

*Dans le contexte exceptionnel que nous connaissons, il me semble que nous devrions porter un regard neuf sur la proposition d'étendre aux jeunes de moins de 25 ans le revenu de solidarité active (RSA). J'y suis favorable, en particulier compte tenu de l'urgence sociale qui s'annonce pour les jeunes majeurs.*

*Avant toute chose, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution : je considère qu'il comprend des dispositions relatives aux conditions d'attribution aux personnes âgées de moins de 25 ans, au financement et au service du RSA.*

*En revanche, j'estime que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé, des amendements relatifs aux autres prestations sociales et à l'action sociale, à l'indemnisation du chômage ou aux droits attachés à la majorité civile. De tels amendements seraient donc déclarés irrecevables par notre commission en application de l'article 45 de la Constitution.*

*Le RSA, qui a succédé le 1<sup>er</sup> juin 2009 au revenu minimum d'insertion (RMI), est financé par les conseils départementaux et versé par les caisses d'allocations familiales (CAF). Premier minimum social en nombre d'allocataires, il était versé à 1,9 million de foyers bénéficiaires fin 2018. Ce nombre a dépassé 2 millions en 2020.*

*Il s'agit d'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<sup>er</sup> 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. Pour mémoire, le revenu mensuel médian s'élevait en 2018 à 1 771 euros par mois en France métropolitaine, selon l'Insee.*

Contrairement à d'autres prestations sociales, le bénéficiaire du RSA n'est ouvert qu'à partir de l'âge de 25 ans, sauf exception. En outre, le bénéficiaire ne peut pas être élève, étudiant ou stagiaire, sauf s'il est parent isolé ou si ses revenus d'activité sont supérieurs à 500 euros en moyenne par mois.

Par exception, la condition d'âge ne s'applique pas aux personnes assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants nés ou à naître.

Par ailleurs, 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. Le montant de ce RSA majoré s'élève, au 1<sup>er</sup> avril 2020, à 966,99 euros pour une personne avec un enfant. Fin 2018, ses bénéficiaires étaient 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'âge.

Enfin, 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. À la différence du RSA de droit commun, ce « RSA jeune actif » est entièrement financé par l'État. Toutefois, du fait de la condition d'activité très restrictive, le nombre de bénéficiaires 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. Ils n'étaient plus que 734 en 2019, ce qui montre bien que ce dispositif a manqué sa cible.

Au total, on peut estimer que seuls 91 000 allocataires du RSA sont âgés de moins de 25 ans, sur un total de 1 903 800 allocataires 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, comme j'ai eu l'occasion de le constater dans mon département.

En posant une condition d'âge minimum à 25 ans, le RSA fait figure d'exception parmi les minima sociaux. En effet, la plupart des prestations 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 et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), qui ne repose pas sur une condition d'âge, mais sur une durée minimale d'activité.

La prime d'activité, ouverte dès l'âge de 18 ans aux personnes qui perçoivent des revenus tirés d'une activité professionnelle ne dépassant pas un plafond, et les aides au logement, qui sont versées sans condition d'âge, constituent les principales prestations non contributives touchant les jeunes adultes.

Le RSA apparaît donc comme une anomalie dans ce paysage. Dans ces conditions, rien ne semble justifier que les jeunes majeurs ne puissent bénéficier de cette solidarité en cas de difficulté, alors qu'ils contribuent à la solidarité nationale. En effet, les arguments traditionnellement invoqués pour justifier cette exclusion, notamment l'assimilation du RSA à une « trappe à inactivité », semblent de plus en plus fragiles, alors que la situation des jeunes est déjà détériorée depuis de nombreuses années.

*Certains dispositifs sont néanmoins à la disposition des jeunes précaires.*

*En particulier, la Garantie jeunes assure un accompagnement spécifique pour les jeunes de 16 à 25 ans sans emploi ni formation, qu'on appelle les NEET (Not in Education, Employment or Training). Ces jeunes étaient environ 960 000 en France en 2018 selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares). Créée à titre expérimental en 2013, puis généralisée en 2017, la Garantie jeunes est une modalité renforcée du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) qui accorde une aide financière à son bénéficiaire, couplée à un accompagnement intensif vers l'emploi assuré par les missions locales pendant une durée d'un an en principe et pouvant aller jusqu'à dix-huit mois. La Garantie jeunes a bénéficié à 91 124 jeunes en 2020 et le Gouvernement prévoit sa montée en charge, dans le cadre du plan de relance, jusqu'à 200 000 bénéficiaires en 2021.*

*Je suis convaincue, par mon expérience, qu'il s'agit d'un dispositif pertinent et efficace pour aider les jeunes les plus éloignés de l'emploi et en rupture familiale à s'insérer.*

*Toutefois, ce dispositif spécifique, ainsi que les autres aides sociales ouvertes aux jeunes majeurs, qu'elles soient pérennes ou exceptionnelles, ne semblent 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 pour se stabiliser jusqu'en 2020.*

*Si l'on retient le seuil plus couramment utilisé de 60 % du revenu médian, 14 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté monétaire en 2018, mais 19,7 % des personnes âgées de 18 à 29 ans se trouvaient dans cette situation.*

*Il convient en outre de noter que ces statistiques ne prennent en compte que les jeunes adultes vivant de manière autonome. Ceux qui sont contraints de rester ou de retourner chez leurs parents sans pouvoir accéder à un logement autonome, faute de revenus suffisants, ne sont pas pris en compte, alors que leur situation relève aussi de la précarité. De même, les chiffres de la pauvreté ne prennent pas en compte les étudiants. Enfin, comme me l'indiquait le directeur de l'Observatoire des inégalités, 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. Il conviendrait donc de préciser et d'affiner ces statistiques pour avoir une meilleure connaissance des difficultés des jeunes majeurs.*

*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. S'il faut saluer le déploiement par l'État d'aides exceptionnelles de solidarité versées par les CAF 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 tous les jeunes majeurs dont la situation sociale aura été aggravée par la crise.*

*J'en viens au dispositif de la proposition de loi de notre collègue Rémi Cardon, dont la rédaction a été inspirée par plusieurs mouvements de jeunesse que j'ai auditionnés. Elle reprend une proposition déjà formulée en 2016 par Christophe Sirugue dans son rapport sur les minima sociaux, puis en décembre dernier par l'Assemblée nationale dans le rapport de la commission d'enquête consacrée à la jeunesse face aux défis du covid-19. Cette proposition de loi a, en outre, recueilli le soutien de nombreuses associations, dont le Secours populaire, le Secours catholique et les Restos du cœur, que j'ai auditionnés, ou encore ATD Quart Monde.*

*L'article 1<sup>er</sup> de ce texte prévoit d'étendre le bénéfice du RSA aux jeunes majeurs dès 18 ans, quelle que soit leur situation familiale, ainsi qu'aux mineurs émancipés.*

*L'article 2 propose, en conséquence, de supprimer le « RSA jeune actif », qui n'aurait plus de raison d'être.*

*Selon une estimation de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) réalisée en 2016, le dispositif proposé pourrait bénéficier à 1,4 million de jeunes majeurs pour un coût estimé de 5,8 milliards d'euros.*

*Je suis bien consciente que 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.*

*Certaines situations nécessiteront un traitement spécifique. Je pense notamment aux familles monoparentales ou aux jeunes sortis de l'aide sociale à l'enfance. Je pense également aux problèmes de précarité de l'emploi qui frappent les jeunes à travers les contrats courts, les extras ou, de façon plus récente, l'uberisation du travail. N'oublions pas non plus les étudiants pauvres, qui ne sont pas concernés par le RSA et qui souffrent d'un système de bourses défaillant.*

*Enfin, le financement des mesures proposées ne devrait pas être uniquement à la charge des conseils départementaux, en particulier dans un contexte où leurs dépenses sociales progressent fortement, mettant certains d'entre eux en difficulté financière.*

*Comme nous l'a indiqué la déléguée interministérielle à la lutte contre la pauvreté, la réforme du revenu universel d'activité (RUA) ne se fera pas sous ce quinquennat. Quant à l'idée d'un revenu de base versé automatiquement et sans contrepartie, elle est pour l'heure rejetée par le Gouvernement, même sous forme expérimentale. Cette idée, promue par l'association des départements solidaires dont j'ai entendu plusieurs représentants, me paraît être la bonne solution, à terme, pour soutenir les plus pauvres, notamment les jeunes majeurs. Par son automaticité, cette allocation aurait en outre le mérite d'apporter une réponse au problème du non-recours aux droits.*

*Dans ces conditions, le dispositif proposé constitue un premier pas important pour soutenir les jeunes majeurs en difficulté. Il apporte une réponse concrète*

*et immédiate face à l'urgence sociale qui s'annonce et avant que soient engagés des travaux de plus grande ampleur sur les minima sociaux, notamment sur le revenu de base, et les dispositifs d'insertion, en mobilisant une prestation sociale qui a le mérite d'exister.*

*Pour ces raisons, je demande à la commission de bien vouloir adopter cette proposition de loi.*

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – *Je remercie Mme Lubin pour son travail. Elle nous a permis de mener de nombreuses auditions.*

*Je pense que cette proposition de loi arrive à point nommé. L'Humanité de ce matin publie un reportage sur trois jeunes diplômés, précaires, qui n'ont pas droit au RSA. Pour s'en sortir, ils ont pris l'habitude de faire des petits boulots de seroeurs dans des restaurants, des cafés ou dans les stations de ski. La perte de ces revenus les a plongés dans une situation d'extrême gravité.*

*Notre groupe votera cette proposition de loi, qui constitue un premier pas.*

*Je ne vais pas revenir sur les dysfonctionnements du système actuel d'aides sociales qui exclut les jeunes de 18 à 25 ans. Par ailleurs, il ne faudrait pas que les départements aient à supporter l'intégralité du dispositif, car ils n'en ont pas les moyens. Ils mettent déjà beaucoup la main à la poche pour aider nos populations. Les chiffres du RSA ont explosé et nous allons avoir du mal à régler la note. Il nous faudra donc insister auprès du Gouvernement pour que cette extension du RSA, si elle était mise en place, soit compensée à l'euro près par l'État.*

*Dans mon département, je n'ai jamais vu autant de jeunes faire la manche à la porte des supermarchés. Il faut y voir un signe : quand on s'assied devant un supermarché, ce n'est pas seulement pour de l'argent, c'est aussi pour de la nourriture.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des affaires sociales.** – *Votre rapport, madame Lubin, a le mérite de poser un problème qui, à l'évidence, s'est aggravé.*

*La mise en place de la Garantie jeunes, ces dernières années, vise à répondre au problème de la précarité des jeunes. Le Gouvernement se propose aujourd'hui de doubler le nombre de ses bénéficiaires, soit un investissement de plus d'un milliard d'euros. Ce dispositif, qui ne dure qu'un an, n'est sans doute pas parfait, la moitié des jeunes concernés ne trouvant pas d'emploi à son terme. Nous savons tous que la véritable garantie d'un revenu durable, c'est l'emploi.*

*Étant favorable au revenu de base, je comprends parfaitement ce que vous proposez. Une mission d'information que je présidais, et dont le rapporteur était Daniel Percheron, a conclu qu'il fallait expérimenter le revenu de base. Aucun gouvernement n'a malheureusement saisi cette opportunité, alors même que le système fiscal actuel nous permettrait de la mettre en place assez facilement.*

*Le coût du dispositif proposé s'élève à 5,8 milliards d'euros. Mais quid de la récupération de cette enveloppe sur l'ensemble des revenus ? Il s'agit d'une difficulté majeure.*

*Je reste plutôt favorable au doublement de la Garantie jeunes, qui constitue un progrès. Et je suis pour l'expérimentation d'un revenu de base, en particulier à destination des jeunes, comme notre mission d'information l'a recommandé. J'en resterai là.*

**M. Philippe Mouiller.** – *Je remercie Mme Lubin pour son rapport, qui dresse un état des lieux clair, même si nous ne partageons pas les mêmes solutions.*

*Le coût du dispositif proposé s'élève à 5,8 milliards d'euros. Or nous sommes tous d'accord pour dire que l'État ne compense pas aujourd'hui les dépenses des départements sur le RSA. Nous sommes donc dans l'incapacité de financer cette extension que les départements redoutent.*

*Il existe déjà certains outils, notamment la Garantie jeunes. Le Gouvernement a engagé des moyens financiers importants pour permettre d'en doubler le nombre de bénéficiaires en 2021.*

*Notre groupe est plus favorable aux aides à l'accompagnement et à l'insertion par la formation qu'à une certaine forme d'assistanat. Pour autant, nous sommes bien conscients des conséquences de cette crise économique sur la précarité des plus jeunes. Nous réfléchissons à un certain nombre de propositions, mais qui ne s'inscrivent pas dans une démarche de revenus.*

*Pour ces raisons, nous ne voterons pas cette proposition de loi.*

**Mme Frédérique Puissat.** – *Il existe un panel de dispositifs en matière de formations complémentaires ou d'insertion qui peuvent permettre à tous les jeunes de 18 à 25 ans de s'insérer dans un contexte professionnel assez classique. Je pense aux entreprises d'intérim ou encore à certains organismes de formation, comme l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), qui réalise un travail remarquable.*

*Au-delà, et même s'il s'agit de jeunes majeurs, il me semble important de rappeler que les familles sont aussi là pour les accompagner en cas de difficulté. Il ne faut pas nier l'existence d'une responsabilité familiale. Il me semble important de le rappeler dans notre société.*

*Comme l'a souligné Philippe Mouiller, notre groupe s'inscrit davantage dans une logique d'accompagnement et d'insertion que d'allocations. Il s'agit d'un vrai débat philosophique.*

*Certains saisonniers qui cherchent un logement et un travail dans les stations de ski sont aujourd'hui obligés de dormir dans leur voiture, à proximité des villages de bas de vallée. Les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS ou CIAS) sont mobilisés, ce qui pose de vraies difficultés. Nous espérons tous que cette situation n'est que conjoncturelle.*

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – *En ce qui concerne la compensation du RSA par l'État, nous connaissons tous la problématique et je comprends parfaitement les questionnements. S'agissant du financement de cette mesure, je pense que des propositions se feront jour lors de l'examen du texte en séance publique.*

*Nous pouvons tous auditionner les associations et organismes concernés, nous arriverons aux mêmes constats. Si l'on se contente de mesures ponctuelles, on n'en sortira pas. Il faudra bien un jour poser des questions courageuses et obtenir des réponses tout aussi courageuses en matière de financement.*

*Je suis une fervente partisane de la Garantie jeunes, expérimentée en 2013 dans mon département. À mes yeux, il s'agit du meilleur dispositif d'insertion des jeunes les plus éloignés de l'emploi depuis bien longtemps. Il doit sa réussite aux moyens alloués, notamment en termes d'accompagnement. On arrive à des taux de réussite proches de 50 %.*

*Le Gouvernement propose de doubler le nombre de bénéficiaires de la Garantie jeunes. C'est un premier pas, mais ce dispositif ne peut être l'alpha et l'oméga de l'insertion des jeunes. On peut ne pas être « NEET », avoir moins de 25 ans et se retrouver sans ressources sans remplir les conditions pour entrer dans ce dispositif. Cette proposition de loi vise donc à répondre à l'urgence, aux besoins de subsistance de ces jeunes.*

*En ce qui concerne le revenu de base et son expérimentation, monsieur Vanlerenberghe, vous prêchez une convaincue. Mon département fait également partie de ceux qui souhaitent une telle expérimentation. La mise en place d'un revenu de base constituerait la meilleure solution pour des raisons d'universalité, d'automaticité... Les associations de jeunes que nous avons auditionnées nous ont répondu qu'il fallait d'abord répondre à l'urgence et que le RSA avait le mérite d'exister. D'un point de vue technique, et même si la question du financement reste posée, il est plus facile de verser immédiatement un RSA à un jeune de moins de 25 ans.*

*Les nombreux dispositifs existants s'adressent souvent aux plus éloignés de l'emploi. Il faut commencer par eux, mais cela ne répond pas à toutes les problématiques.*

*Nous pourrions longtemps débattre du choix entre accompagnement et assistanat. Dans mon esprit, il n'est pas question d'attribuer une allocation sans accompagnement. Le RSA prévoit d'ailleurs un accompagnement, qui varie selon les départements.*

*Nous savons que certaines catégories de bénéficiaires du RSA n'entreront pas dans l'emploi durable. Je pense, par exemple, à la question du handicap. Dans les commissions d'attribution du RSA, on rencontre des personnes qui devraient plutôt relever de l'AAH, mais qui n'y ont pas droit pour diverses raisons et qui ne sont pas employables au regard des conditions actuelles de l'emploi. Que faire ? Je pense aussi aux seniors : plus personne ne veut des personnes de plus de 58 ans, pourtant encore capables de travailler. Notre système de solidarité nous permet de les accompagner jusqu'à leur retraite.*

*La société ne permet pas à tout le monde de s'insérer dans le monde du travail et on n'a pas le droit de laisser ces personnes sans aucun revenu de subsistance. L'accompagnement doit rester le fil conducteur.*

*Comme l'a souligné l'Observatoire des inégalités, un jeune de 18 ans n'est pas forcément dans la même situation qu'un jeune de 25 ans. Il faut donc mettre des*

accompagnements en place pour ceux qui ont besoin d'autre chose que d'un simple revenu de subsistance immédiat.

Les études récentes, notamment celles menées par Esther Duflo, montrent que le fait d'accéder à un minimum social ne désincite pas à la recherche d'un travail. J'aimerais que l'on dépasse cette idée. Quel jeune aujourd'hui aurait envie de s'inscrire durablement dans une situation de bénéficiaire du RSA ?

Lors de son audition, la déléguée interministérielle à la lutte contre la pauvreté m'a également opposé la responsabilité familiale. Bien évidemment, les parents ont une responsabilité vis-à-vis de leurs enfants, tout comme les enfants en ont une vis-à-vis de leurs parents seniors. Mais alors, on tombe toujours sur les mêmes : certaines familles vont pouvoir accompagner leurs enfants et leur offrir le gîte et le couvert jusqu'à 30 ans, mais d'autres ne le peuvent plus. Et d'autres encore considèrent que, compte tenu de leurs propres difficultés, dès lors qu'un jeune majeur a terminé son cursus scolaire, il doit se débrouiller. Chacun doit être rappelé à ses propres responsabilités, mais on ne peut absolument pas s'arrêter là.

**Mme Pascale Gruny.** – Dans RSA, il y a le « A » de « activité ». Il est bien triste de proposer à des jeunes de dix-huit ans d'entrer déjà dans ce circuit... Il faut plutôt les aider à s'insérer, les accompagner dans la formation, même si c'est parfois difficile.

Mon département est l'un des cinq plus pauvres de notre pays. Le RSA représente 70 % du budget départemental ! Dès avant la crise sanitaire, il fallait frapper à la porte des conseillers de l'Élysée pour obtenir 2 ou 3 millions d'euros pour pouvoir payer les agents.

Parmi ceux qui ne travaillent pas, certains voudraient travailler, mais beaucoup en sont à la troisième ou la quatrième génération sans emploi : ils n'ont jamais vu quelqu'un travailler dans leur famille... Ce n'est pas cette perspective d'avenir qu'il faut leur proposer ! À Château-Thierry, nous fêtons cette année les 400 ans de La Fontaine : relisons « Le Laboureur et ses enfants », sur la dignité fondée sur le travail.

Sur mon territoire, ceux qui travaillent touchent généralement un SMIC, éventuellement amélioré par l'ancienneté. Ils sont les premiers à dire : nous n'en pouvons plus de ceux qui, au RSA, nous regardent partir au travail et nous empêchent de dormir la nuit. Vous pouvez lever les sourcils, mais telle est la réalité dans mon département.

La crise sanitaire entraîne des difficultés considérables. Dans l'événementiel, par exemple, certains, notamment des jeunes, ne peuvent pas bénéficier de l'accompagnement de l'État, parce qu'ils sont employés au noir – pas toujours de leur fait. Ce n'est pas une loi qui permettra de répondre à ce type de difficultés.

Nous avons mis en place le dispositif Aisne Actifs Plus : chaque bénéficiaire du RSA « travaille » trente-cinq heures par semaine – en fait, il suit une formation, effectue un stage ou recherche activement un emploi. Ce plan est fondé sur le volontariat, pour des raisons constitutionnelles. Malheureusement, les volontaires ne sont pas nombreux...

*Plutôt que de donner de l'argent sans contrepartie, il faut mettre l'accent sur l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi et leur insertion dans le travail, source de dignité.*

**M. Daniel Chasseing.** – *L'aggravation de la pauvreté des jeunes va se poursuivre sous l'effet de la crise sanitaire, d'autant que, pour les étudiants, le système de bourses n'est pas suffisant. Mais, comme il a été expliqué, les départements ne sont pas en mesure d'assumer davantage de dépenses au titre du RSA.*

*La désindustrialisation que nous subissons depuis trente ou quarante ans – l'industrie ne pèse plus que 13 % de notre PIB, contre 26 % en Allemagne – est un élément du problème.*

*Nombre de jeunes sortent du système scolaire sans la moindre formation. Il faut, notamment à travers les missions locales et une augmentation de la Garantie jeunes, les prendre en charge de manière personnalisée pour les accompagner vers un emploi, facteur de dignité et de réalisation personnelle.*

**M. Olivier Henno.** – *La question posée est légitime, car plus de la moitié des personnes vivant sous le seuil de pauvreté ont moins de trente ans. Faut-il pour autant que, dès l'âge de dix-huit ans, le revenu ne soit pas lié au travail, à la formation, à l'apprentissage, bref à l'activité ? On touche là à la valeur travail, qui a une dimension sacrée.*

*Oui, certaines personnes n'entreront pas ou plus dans l'emploi durable. Mais faut-il entériner cette réalité dès dix-huit ans ? Ce serait périlleux pour l'équilibre de notre société, même si j'ai bien conscience des difficultés sociales de nombreux jeunes, qui n'ont pas la chance d'être accompagnés par leur famille.*

*Renforçons la Garantie jeunes et améliorons l'accompagnement, plutôt que de déconnecter le revenu de l'activité. Dans le cadre du RSA, nous le savons bien, la contrepartie n'est pas toujours au rendez-vous, même si les départements s'efforcent de faire au mieux.*

**Mme Annie Le Houerou.** – *Le problème des jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans se posait avant la crise, mais il est désormais exacerbé. On ne peut pas laisser dire que ce serait aux familles d'intervenir : elles-mêmes sont plongées dans de graves difficultés... C'est la solidarité nationale qui doit jouer.*

*Le RSA, ce n'est pas de l'argent donné sans contrepartie. C'est un socle qui suppose un accompagnement. Je rappelle que la Garantie jeunes est limitée dans le temps et non renouvelable.*

*Le dispositif proposé, très rapidement opérationnel, offrirait une réponse aux jeunes en très grande difficulté, exposés à des risques très importants dans nos villes comme dans nos campagnes – je pense à l'emprise de réseaux, par exemple de prostitution. Notre responsabilité est de leur proposer un socle sécurisé qui leur permette de trouver leur place dans la société. Ils sont notre avenir : aidons-les à avancer !*

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – *Il est bon d'avoir rappelé que les revenus de base ne désincitent pas à la recherche d'emploi ; les enquêtes sociologiques l'ont montré.*

Je conteste l'emploi du terme « inemployabilité ». L'esprit de l'expérimentation « zéro chômeur de longue durée », c'est que personne n'est inemployable, à condition d'être accompagné et de se voir donner une deuxième, une troisième, voire une quatrième chance par la formation.

Pour beaucoup d'entreprises, on est inemployable à cinquante-cinq ans... Mais est-on vraiment inemployable ? Évidemment non. L'inemployabilité est une notion qui sert aux entreprises pour justifier des pratiques d'éviction, voire de discrimination.

Mon groupe est favorable à l'élargissement proposé et, au-delà, au revenu de base.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Madame Gruny, il faut voir le RSA jeunes comme un filet de sécurité. Il ne s'agit pas de permettre à des jeunes de s'installer dans une pauvreté chronique dont ils se contenteraient.

La valeur travail est aussi la nôtre. Nous voulons seulement apporter une réponse à l'urgence sociale. Le travail permet notamment à un être humain de se réaliser et de s'autonomiser. Mais on ne peut rester sans réponse devant ceux qui n'ont aucun revenu minimum de subsistance.

Les solidarités familiales se sont disloquées aujourd'hui. Aux deux extrémités de la chaîne de la vie, certaines personnes rencontrent des difficultés extraordinaires.

Nous devons accompagner ce dispositif de mesures d'accompagnement et d'insertion. Mais il faudra aussi y mettre les moyens : le doublement du nombre de bénéficiaires de la Garantie jeunes n'aura aucun sens si les missions locales n'ont pas les moyens adéquats. Rien ne serait pire que de décrédibiliser ce dispositif qui fonctionne quand tant d'autres ne fonctionnent pas...

Monsieur Chasseing, toutes les personnes auditionnées ont souligné que nous n'avions pas encore suffisamment de recul pour évaluer les conséquences de la crise sanitaire en matière de pauvreté. Toutefois, chaque jour, nous constatons très concrètement l'augmentation de la précarité des jeunes.

Madame Poncet-Monge, je ne considère pas que des individus puissent être inemployables. Je faisais référence aux demandes du monde du travail actuel.

Je savais que nous aurions ce débat entre assistanat et accompagnement. Il faut que nous ouvrons nos chakras : ne restons pas cantonnés sur des positions dogmatiques. Nous devons apporter des réponses concrètes et rapides aux jeunes en situation de précarité.

#### EXAMEN DES ARTICLES

Les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 ne sont pas adoptés.

En conséquence, la proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents le 20 mars 2019, la commission des affaires sociales **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 13 janvier 2021, **le périmètre indicatif de la proposition de loi relative aux droits nouveaux dès dix-huit ans**.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives aux conditions d'attribution aux personnes âgées de moins de 25 ans, au financement et au service du revenu de solidarité active (RSA).

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs :

- aux autres prestations sociales et à l'action sociale ;
- à l'indemnisation du chômage ;
- aux droits attachés à la majorité civile.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE

---

- **Comité national des associations de jeunesse et d'éducation (CNAJEP)**  
Lucille Bertaud, co-présidente et vice-présidente politique jeunesse
- **Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ)**  
Salim Didane, directeur de la prospective
- **Les Restaurants du cœur**  
Patrice Blanc, directeur  
Louis Cantuel, responsable des relations institutionnelles
- **Le Secours populaire français**  
Sonia Serra, membre du Bureau national
- **Le Secours catholique**  
Daniel Verger, responsable du pôle Études-Recherches-Opinion  
Joséphine Dubois, chargée du plaidoyer concernant les jeunes
- **Observatoire des inégalités**  
Louis Maurin, directeur
- **Association des départements solidaires**  
Jean-Luc Gleyze, président du Conseil départemental de la Gironde  
Sophie Borderie, présidente du Conseil départemental du Lot-et-Garonne  
Alain Lassus, président du Conseil départemental de la Nièvre  
Mathieu Claoué, chargé de mission
- **Mouvement des jeunes socialistes**  
Nathan Abou, secrétaire national

- **Mouvement des jeunes communistes**  
Léon Deffontaines, secrétaire général
  
- **Allons enfants**  
Lauric Micheland, trésorier général
  
- **Union nationale des étudiants de France (UNEF)**  
Maryam Pougetoux, vice-présidente
  
- **Jeunes écologistes**  
Aneth Hembert, co-secrétaire fédérale
  
- **Jeunes Génération-s**  
Camille Ménard
  
- **Assemblée des départements de France (ADF)**  
Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales  
Marylène Jouvien, conseillère relations avec le Parlement
  
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**  
Jérôme Jumel, adjoint à la directrice générale  
Denis Darnand, adjoint à la sous-directrice inclusion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté  
Isabelle Susset, cheffe de bureau minima sociaux  
Catherine Lesterpt, adjointe à la cheffe de service SDFE
  
- **Ministère des Solidarités et de la Santé**  
Marine Jeantet, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

## CONTRIBUTION ÉCRITE

- **ATD Quart Monde**

## LA LOI EN CONSTRUCTION

---

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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