

Concertation sur le revenu universel d'activité

Mise de jeu

Cycle 2 – Principes et objectifs de la réforme

Collège thématique Jeunes



19 septembre 2019

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
----------------	---

INTRODUCTION	3
--------------------	---

PRESTATIONS SOCIALES DE SOLIDARITE : COMMENT PRENDRE EN COMPTE LA SPECIFICITE DES JEUNES ADULTES ?	4
---	----------

1. Les prestations sociales de solidarité doivent répondre à des objectifs généraux : assurer un revenu décent, être lisible et garantir le gain au travail	4
1.1. <i>Rappel des objectifs généraux assignés à une prestation sociale de solidarité.....</i>	<i>4</i>
1.2. <i>Trois grands modèles sont possibles pour y répondre : avantages et inconvénients d'une prestation individualisée, quasi-individualisée ou conjugalisée</i>	<i>4</i>
2. Ces objectifs doivent être déclinés pour prendre en compte les problématiques propres aux jeunes adultes	6
2.1. <i>Quels enjeux caractérisent la situation des jeunes adultes de 18 à 25 ans ?</i>	<i>6</i>
2.2. <i>Assurer un revenu décent pour les jeunes adultes.....</i>	<i>8</i>
2.3. <i>Suivre des règles lisibles pour les jeunes adultes</i>	<i>8</i>
2.4. <i>Garantir le gain au travail pour les jeunes adultes.....</i>	<i>8</i>
2.5. <i>Faut-il un modèle individualisé ou familialisé pour les jeunes adultes ?</i>	<i>9</i>
3. Que peut-on dire du système actuel de soutien au revenu des jeunes adultes au regard des qualités que l'on peut en attendre ?	10
3.1. <i>Pas d'éligibilité complète au système de solidarité de droit commun, un taux de pauvreté plus élevé que celui du restant de la population</i>	<i>10</i>
3.2. <i>Un système d'aides socio-fiscales dont le foisonnement et la complexité frise l'illisibilité</i>	<i>10</i>
3.3. <i>Des zones d'ombre s'agissant de la question du gain au travail.....</i>	<i>13</i>
3.4. <i>Le modèle actuel de solidarité pour les jeunes adultes est hybride quant à la prise en compte de la situation des parents, entre familialisation et individualisation..</i>	<i>13</i>

Fruit de l'histoire de notre modèle social qui s'est constitué par ajouts successifs, notre système de solidarité comprend dix minima sociaux, couvrant au total 7 millions de personnes (les ayant-droit et leurs familles). Si on ajoute aux minima sociaux la prime d'activité et les aides personnelles au logement, il apparaît qu'une personne sur quatre résidant en France (soit plus de 15 millions de personnes) appartient à un ménage qui touche au moins l'une de ces prestations sociales de solidarité, sous condition de ressources. Celles-ci sont partiellement cumulables et ont chacune des règles différentes en matière d'éligibilité, de calcul et de prise en compte des ressources du ménage.

L'intrication de ces prestations génère parfois des différences de traitement difficiles à justifier du point de vue de l'équité, ainsi que des situations où l'intéressement au travail, c'est-à-dire le gain effectif de revenu pour les personnes qui retrouvent un emploi ou travaillent davantage, reste faible ou nul.

Créées pour répondre à des situations de précarité et de fragilité, les prestations sociales de solidarité constituent un filet de sécurité indispensable pour garantir un niveau de vie minimal à chacun. Pourtant, le manque de cohérence et de lisibilité du système génère du non-recours de la part de personnes qui ne comprennent pas leurs droits. En outre, il alimente un sentiment d'injustice, voire des soupçons d'abus de la part de certains bénéficiaires. Ces insuffisances minent la confiance de nos concitoyens dans notre système de solidarité.

*

Le premier cycle de concertation, dédié aux « constats », visait à dresser un état des lieux de notre système de soutien au revenu des ménages modestes en France. Les collègues « Associations », « Partenaires sociaux » et « Territoires » se sont réunis une première fois les 20 et 21 juin et une deuxième fois le 9 juillet. Les mises de jeu fournies pour ces réunions ont présenté les caractéristiques et les limites du système actuel, les outils disponibles pour mesurer le niveau de vie et la pauvreté, et l'état présent des connaissances en matière de non-recours aux droits.

*

Le deuxième cycle de concertation porte sur les objectifs et les principes de mise en œuvre que doit porter la réforme du revenu universel d'activité. Parce qu'une réforme d'une telle envergure imposera inévitablement de procéder à des arbitrages, il importe de définir et de prioriser les critères au regard desquels seront analysés les avantages et les inconvénients de chaque option.

S'il est clair que le revenu universel d'activité a vocation à soutenir le revenu des ménages modestes, il est indispensable de préciser ce premier objectif (quel niveau d'aide pour quel public ?) et de réfléchir aux autres objectifs poursuivis (équité, assurance du gain au travail, lisibilité...) et aux principes qui en découleront (prise en compte ou non de la situation familiale, intéressement au travail...).

La présente mise de jeu traite de l'articulation des principes et des objectifs généraux de la réforme avec la nécessité, dans le cadre de l'évolution future de notre système de prestations sociales de solidarité, de tenir compte des spécificités liées à la situation des jeunes adultes.

PRESTATIONS SOCIALES DE SOLIDARITE : COMMENT PRENDRE EN COMPTE LA SPECIFICITE DES JEUNES ADULTES ?

La réforme du revenu universel d'activité fera considérablement évoluer le paysage des prestations sociales de solidarité en France. Dans ce cadre, il est nécessaire de réfléchir aux propriétés de notre système de solidarité lorsqu'il s'adresse en particulier aux jeunes adultes de 18 à 25 ans. En effet, quel que soit le scénario final de réforme retenu, l'articulation devra être assurée entre les dispositifs qui bénéficient à ce public et le futur revenu universel d'activité. Cela suppose une clarté sur les principes et les objectifs que nous voulons respecter, et poursuivre, à l'occasion de cette réforme.

1. Les prestations sociales de solidarité doivent répondre à des objectifs généraux : assurer un revenu décent, être lisibles et garantir un gain au travail

1.1. Rappel des objectifs généraux assignés à une prestation sociale de solidarité

- Assurer un soutien à toute personne ne disposant pas de ressources suffisantes pour atteindre un revenu décent. Ceci signifie en particulier que la prestation est dégressive avec les ressources de la personne, jusqu'à s'annuler au-delà d'un certain niveau de ressources. Ce revenu décent peut être défini en fonction du seuil de pauvreté ou en fonction d'un budget de référence. Son niveau pourrait aussi dépendre de la réalité des perspectives que chacun a de disposer d'un meilleur revenu en sortant de sa situation présente par l'activité :
 - Si ces perspectives sont fortes, un revenu décent pourrait s'assimiler à celui qui assure, de façon temporaire, les besoins vitaux de la personne ;
 - Si ces perspectives sont faibles, le revenu décent pourrait être plus élevé.
- Suivre des règles lisibles, qui soient compréhensibles par tous et assurent une forme d'équité, en montrant de façon transparente comment sont prises en compte les spécificités de la situation de chacun.
- Faire en sorte que le travail paye systématiquement, pour des raisons d'équité et de cohérence. Mais aussi pour encourager l'activité, qui, pour celles et ceux qui peuvent travailler, constitue une voie privilégiée de sortie durable de la pauvreté et de la précarité.

1.2. Trois grands modèles sont possibles pour y répondre : avantages et inconvénients d'une prestation individualisée, quasi-individualisée ou conjugalisée

Dans un souci d'équité, le montant de ce revenu minimum garanti varie selon certaines caractéristiques de la personne – ou du ménage auquel il appartient. De nombreuses options sont possibles pour définir les règles de calcul du montant de l'aide accordée. La question la plus

structurante est : faut-il considérer les ressources de l'individu ou celle du couple pour décider de l'éligibilité à la prestation ?

Trois grands modèles sont envisageables (cf tableau 1) :

- la prestation individualisée, versée à l'individu en fonction des ressources de l'individu ;
- la prestation quasi-individualisée, versée à l'individu en fonction à la fois de ses ressources propres et de celles du ménage auquel il appartient ;
- la prestation conjugalisée/familialisée, versée au ménage en fonction des ressources du ménage.

Tableau 1 – Prestations de solidarité : proposition de typologie

Caractéristiques		Prestation Individualisée	Prestation quasi-individualisée	Prestation conjugalisée/familialisée
Éligibilité à l'aide (plafond)		En fonction des revenus de l'individu	En fonction des revenus de l'individu et du ménage	En fonction des revenus du ménage
Versement de l'aide		À l'individu	À l'individu	Au ménage
Montant de l'aide		Complète les revenus de l'individu jusqu'à un certain seuil	Complète les revenus de l'individu jusqu'à un certain seuil	Complète les revenus du ménage jusqu'à un certain seuil
Prise en compte des personnes à charge dans le barème	OUI	Via une échelle d'équivalence (majoration du plafond de ressource et/ou du montant garanti).		
	NON	D'autres prestations dédiées (allocations familiales), non comprises dans la base ressources, viennent s'ajouter à la prestation de solidarité		

Un document de mise de jeu (collèges pléniers) est consacré à cette question. On se limitera ici à en rappeler les principaux enseignements.

Chacun des trois modèles présente des avantages et des inconvénients, que l'on peut analyser au travers d'une grille de lecture comptant quatre critères :

- en termes d'équité et d'efficacité redistributive, la prestation conjugalisée/familialisée est la plus efficiente car elle cible mieux les personnes les plus pauvres à budget donné ;
- en termes de gain au travail, les trois modèles favorisent au sein d'un couple la mono-activité, mais pas de la même façon : l'incitation est forte dans le cas d'une prestation individualisée, faible dans le cas d'une prestation conjugalisée/familialisée, la prestation quasi-individualisée se situant dans une position intermédiaire ;
- en termes d'égalité femmes-hommes, aucun modèle ne se détache clairement ;
- en termes de neutralité de la puissance publique vis-à-vis de la vie privée, la prestation quasi-individualisée ressort comme celle où la puissance publique est la plus intrusive (contrôle de la situation familiale et avantage financier à la mise en couple).

Il reste qu'en pratique, un système de prestations de solidarité ne présente généralement pas des caractéristiques aussi tranchées. Cette typologie est utile car la grille de lecture qu'elle fournit permet de réfléchir aux conséquences portées par tel ou tel barème.

Tableau 2 - Synthèse des propriétés de chaque modèle selon les quatre critères de décision

Critère de décision	de	Conjugalisation/ familialisation	Quasi-individualisation	Individualisation
Équité et caractère redistributif	et	Prise en compte directe du niveau de vie (++)	Prise en compte du niveau de vie seulement via le plafond (-)	Pas de prise en compte du niveau de vie (--)
Gain au travail	au	Moindre gain au travail (fonction de l'importance de la dégressivité) Pas d'incitation à la mono-activité si bonus individuel (-)	Moindre gain au travail (fonction de l'importance de la dégressivité) Incite à la mono-activité (-)	Moindre gain au travail (fonction de l'importance de la dégressivité) Incite à la mono-activité encore davantage (--)
Égalité femmes-hommes		Moindre gain au travail qui ne concerne pas plus les femmes que les hommes MAIS versement au « chef de famille » (?)	Même chose que individualisation (?)	Avantage pour les femmes : « gain net » ; pouvoir de négociation accru ; bénéfique en propre (autonomie) ; choix de travailler ou non MAIS « salaire maternel », incitation au retrait du marché du travail (?)
Neutralité vis-à-vis de la vie privée		Neutralité financière entre les situations MAIS contrôle de la situation familiale (?)	Contrôle de la situation familiale via le plafond, incitation à la vie en couple (--)	Pas de contrôle de la situation familiale MAIS Incitation à la vie en couple (?)

2. Ces objectifs doivent être déclinés pour prendre en compte les problématiques propres aux jeunes adultes

2.1. Quels enjeux caractérisent la situation des jeunes adultes de 18 à 25 ans ?

La première mise de jeu remise au collège thématique « Jeunes » a permis de rappeler des caractéristiques de la population des jeunes adultes en France. Certaines de ces particularités doivent être prises en compte dès le départ pour construire un système de solidarité qui réponde à leurs besoins.

Beaucoup de jeunes adultes sont dans une situation de dépendance financière par rapport à leurs parents. Pour réussir leurs études et/ou leur insertion professionnelle, les jeunes adultes ont besoin de ressources stables. Or dégager du temps pour les études limite les possibilités pour travailler par ailleurs. De plus, s'insérer sur le marché du travail pour atteindre une position d'emploi stable est un processus souvent plus long lorsqu'on est en début de parcours professionnel. Tous ces facteurs créent

une dépendance particulière vis-à-vis d'aides venant de l'extérieur, qu'elles soient financières ou en nature. Celles-ci proviennent en pratique des parents et/ou de la puissance publique.

Les jeunes adultes ne sont pas tous aidés de la même manière par leurs parents. Si l'aide parentale constitue généralement une part significative du budget déclaré par les jeunes adultes, les situations sont très diverses dans le détail. L'enquête nationale sur les ressources de jeunes (ENRJ 2014 Insee-Drees) montre que l'aide est en moyenne proportionnelle aux revenus des parents, mais certains jeunes issus de milieux aisés sont peu, voire pas du tout aidés, tandis que certaines familles modestes ou de classes moyennes se « serrent la ceinture » pour aider beaucoup plus leurs jeunes. Enfin, certains jeunes, en rupture familiale, ne bénéficient pas du tout des solidarités familiales.

Les ressources des jeunes adultes sont difficiles à mesurer. En effet, celles-ci sont composées d'un ensemble disparate fait d'aides publiques (APL et bourses publiques pour celles qui sont directement perçues par eux), d'aide parentale monétaire et en nature (logement, nourriture, achats divers), de dons plus ponctuels (par les grands-parents par exemple), de revenus du travail déclaré ou de petits travaux (soutien scolaire, baby-sitting). De surcroît, les jeunes sont aussi plus nombreux à vivre en logement collectif (résidence universitaire) ou en colocation et, ce faisant, à bénéficier d'économies d'échelle de nature différente de celles qu'on observe dans le cas d'un couple par exemple (la colocation réduit le coût du logement mais nécessite tout de même deux chambres).

Les jeunes adultes ont un objectif d'émancipation et d'autonomie vis-à-vis de leur famille. Pour chaque jeune, il existe un arbitrage entre la sécurisation d'un niveau de vie qui soit le plus confortable possible (ce qui suppose souvent la cohabitation avec les parents) et l'autonomie, voire la poursuite du projet d'études, qui suppose le départ du foyer et un logement propre, souvent coûteux. Le choix est souvent plus libre pour les jeunes issus d'un milieu aisé. Mais il peut être contraint pour les jeunes adultes de milieu modeste, voire même se transformer en une absence réelle de choix.

Les jeunes adultes ont souvent un mode de vie qui évolue plus fréquemment. Les couples formés par les jeunes se font et se défont plus rapidement en moyenne. De même, les déménagements sont plus fréquents et souvent liés au cursus de formation.

L'objectif de formation initiale et de qualification des jeunes doit être poursuivi pour lui-même. En effet, l'arbitrage entre études ou formation professionnelle d'une part, entrée sur le marché du travail d'autre part, ne doit pas reposer que sur des considérations financières. Le système de solidarité ne doit pas créer un biais conduisant les jeunes à renoncer ou à être mis en difficulté dans leurs études. En effet, la plupart des travaux de recherche convergent pour indiquer qu'une durée de travail supérieure à un mi-temps peut nuire à la réussite aux examens universitaires¹. Si le système doit avoir un biais, il doit plutôt être de sens contraire. L'enjeu de formation vaut pour tous les publics – c'est l'objectif du Plan d'investissement dans les compétences – mais il vaut pour les jeunes en particulier. En France, le diplôme est la meilleure protection contre le chômage².

Les jeunes adultes sont confrontés pour la première fois à l'insertion sur le marché du travail. Cela suppose une articulation particulièrement forte entre l'accompagnement vers l'emploi et les prestations monétaires venant soutenir les jeunes les plus modestes.

¹ Voir notamment Befy et al, 2009 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1376784/ES422B.pdf>

² Voir par exemple : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2429772> ; <https://www.cereq.fr/le-diplome-un-atout-gagnant-pour-les-jeunes-face-la-crise>

2.2. Assurer un revenu décent pour les jeunes adultes

A priori, le débat relatif à la notion de revenu décent se pose de la même manière pour les jeunes adultes et pour le reste de la population. En effet, les besoins se définissent sensiblement de la même manière. Cette notion est abordée dans la mise de jeu remise aux collèges pléniers.

Toutefois, on peut se demander si la notion de « revenu décent » doit tenir compte d'autres objectifs fixés par la puissance publique pour la jeunesse, et donc prendre en compte des dépenses spécifiques : celles qui sont nécessaires pour réussir l'émancipation du foyer parental (dépenses d'installation dans un nouveau logement) ; celles qui sont directement liées au coût des études.

En outre, un revenu décent doit aussi s'apprécier à l'aune des perspectives que chacun a de disposer d'un meilleur revenu en sortant de sa situation présente par l'activité. Ces perspectives étant *de facto* plus limitées pour les jeunes en études - sauf à mettre en péril leur réussite scolaire et universitaire -, cela justifie que ceux d'entre eux qui disposent de ressources modestes bénéficient d'un surcroît d'aide dans le cadre des prestations de solidarité.

Enfin, pour des raisons d'équité, il est nécessaire que ce revenu décent tienne compte du fait que les ressources disponibles pour le jeune conditionnent sa capacité à poursuivre ses études si celles-ci exigent une mobilité géographique (donc un logement autonome). Les prestations de solidarité destinées aux jeunes doivent viser à assurer une égalité des chances en la matière.

2.3. Suivre des règles lisibles pour les jeunes adultes

Des règles lisibles pour les jeunes adultes supposent de clarifier la question de l'appartenance ou non du jeune au foyer social et fiscal de ses parents (cf. 2.5). Ces règles peuvent dépendre de la situation précise du jeune adulte, tant en matière de logement (cohabitation ou non-cohabitation avec les parents) que d'activité (sorti d'études ou encore en études).

Quelle que soit la règle choisie, il est *a priori* souhaitable de maintenir la même logique dans l'ensemble du système socio-fiscal (calcul des bourses, aide au logement, impôt sur le revenu...) afin de ne pas créer d'iniquités et d'incohérences, et surtout d'être compréhensible par tous.

Par ailleurs, il est nécessaire de définir le « revenu » du jeune : celui-ci comprend-il l'aide reçue des parents (en nature et en monétaire) ? Si oui, comment la mesurer ? Cette mesure constitue-t-elle une ingérence de la puissance publique dans les relations familiales ? Celle-ci peut-elle être justifiée, selon le mode opératoire sous lequel elle s'exerce ? Risque-t-elle d'influer négativement sur l'intensité de la solidarité familiale ?

Enfin, pour qu'elle joue pleinement son rôle, la prestation de solidarité qui vient soutenir les jeunes adultes de ressources modestes doit être simple d'accès et cette simplicité d'accès doit tenir compte, le cas échéant, de la situation précise des jeunes concernés (qualité de service à l'utilisateur, guichet connu et adapté à ses besoins).

2.4. Garantir le gain au travail pour les jeunes adultes

Le gain au travail doit être assuré pour tout le monde. À cet égard, il n'y a pas de spécificité propre aux jeunes.

Toutefois, on peut aussi considérer que ce gain au travail doit rester compatible avec la poursuite des études pour les jeunes qui ont fait ce choix et qui doivent y consacrer le temps nécessaire. C'est pourquoi, dans leur cas, le système pourrait comporter la fixation d'un seuil de volume de travail et/ou de revenu du travail au-delà duquel le gain au travail deviendrait moindre, voire nul, au motif que travailler « trop » conduirait à mettre en péril la conduite du cursus scolaire ou universitaire.

2.5. Faut-il un modèle individualisé ou familialisé pour les jeunes adultes ?

Pour définir le mode de solidarité qui s'exerce auprès des jeunes adultes aux ressources modestes, il reste, enfin, à traiter une question : celle du degré d'individualisation de la ou des prestations qui leur bénéficient.

Cette question est particulièrement délicate, car l'individualisation des prestations sociales à l'âge de 18 ans est citée par certains participants au débat public comme une clé d'accès à l'émancipation et l'autonomie pour les jeunes adultes. Or cet objectif de politique publique, légitime, ne recoupe que partiellement celui du soutien aux personnes modestes, premier objectif d'une prestation de solidarité. Et les deux objectifs, si le système est mal conçu, peuvent même rentrer en conflit.

A cet égard, la typologie présentée pour caractériser les modèles de prestation de solidarité (individualisation, quasi-individualisation, conjugalisation/familialisation) est utile pour réfléchir au cas des jeunes adultes en raisonnant par *analogie* : il ne s'agit plus ici d'analyser ce qui se passe pour un couple, donc pour un lien unissant deux partenaires adultes, mais ce qui se passe pour une famille comptant un enfant devenu adulte, donc pour un lien unissant parent(s) et enfant.

L'individualisation est souvent considérée comme un préalable à l'autonomisation des jeunes adultes par rapport à leur milieu familial. En effet, dans ce cas, la prestation serait versée directement au jeune, indépendamment du niveau de ressources de ses parents.

L'absence de condition de ressources pour la prestation (principe du revenu d'existence ou « d'autonomie » cité dans l'avis du COJ) est hors du champ de notre réflexion, car la réforme envisagée ici consiste à dessiner notre système de solidarité au service des plus modestes.

Dans le cadre du revenu universel d'activité, le choix d'une individualisation pour les jeunes adultes reviendrait donc à créer une prestation dégressive avec le niveau des seules ressources du jeune, sans tenir compte des revenus de sa famille.

Dans un tel système, si la puissance publique n'est pas capable de retracer précisément la nature des aides apportées par les parents à leur enfant, le risque est que cette solution conduise *de facto* à aider de la même manière des jeunes qui sont à l'aise matériellement et financièrement et des jeunes sans ressources. Cela pose la question de l'équité et de l'efficacité de notre politique. Faute de ciblage suffisamment précis, à enveloppe budgétaire donnée, un tel système risquerait à la fois de conduire à donner moins à chaque jeune individuellement, et de ne pas aider ceux qui en ont le plus besoin.

La **quasi-individualisation** reviendrait, dans le cas des jeunes, à individualiser le versement de l'aide (reçue directement par le jeune) tout en tenant compte des ressources des parents, afin d'éviter des abus et des effets d'aubaine pour des jeunes qui disposent déjà d'une aide parentale importante. Les seuils resteraient à définir et la question du contrôle du versement effectif de l'aide parentale se poserait également. Toutefois cette solution a l'avantage de cibler plus précisément les jeunes modestes.

La **familialisation** est souvent ressentie comme une volonté d'attacher le jeune adulte à son milieu familial. En effet, dans ce modèle, le jeune permet aux parents d'obtenir un complément d'aide. Si elle est mal conçue, la familialisation peut être un frein à la décohabitation, voire à l'insertion professionnelle du jeune : c'est le cas lorsque les prestations reçues par les parents diminuent lorsque le jeune adulte commence à travailler ou débute un apprentissage.

Toutefois, la familialisation présente également des avantages : meilleure prise en compte des besoins réels de logement, ciblage strict de l'aide sur les jeunes issus de familles modestes. Adopter un tel modèle suppose toutefois de mettre en place un mécanisme spécifique, permettant d'identifier les jeunes en situation de rupture familiale, ou qui ne bénéficient pas d'une aide parentale suffisante pour subvenir à leurs besoins, bien qu'elle soit *a priori* attendue au vu du niveau de ressources de parents.

Au final, ces trois modèles ont leurs forces et leurs limites. Il est également possible d'envisager de les « panacher » en fonction de la situation précise des jeunes adultes tant en matière de logement (cohabitation, non cohabitation) que d'activité (encore en études, sorti d'étude).

3. Que peut-on dire du système actuel de soutien au revenu des jeunes adultes au regard des qualités que l'on peut en attendre ?

3.1. Un impact limité : pas d'éligibilité complète au système de solidarité de droit commun, un taux de pauvreté plus élevé que celui du restant de la population

Aujourd'hui, si la couverture des risques sociaux des jeunes adultes est globalement en amélioration (cf. première mise de jeu du 4 juillet 2019), notre système de solidarité ne permet pas de prévenir suffisamment le risque de pauvreté chez les jeunes adultes.

De fait, un jeune adulte âgé de 18 à 24 ans sur quatre vit sous le seuil de pauvreté, contre une personne sur sept dans l'ensemble de la population. Certes, le taux de pauvreté publié par l'Insee est probablement surestimé en raison de la difficulté rencontrée par la statistique publique pour mesurer les transferts intrafamiliaux (aide parentale), mais le constat d'ensemble demeure.

La principale faiblesse de notre système de solidarité vis-à-vis des jeunes tient à sa stratification par âge. Depuis la création du RMI en 1988, les jeunes de moins de 25 ans ont été exclus du dispositif de droit commun de lutte contre la pauvreté, sauf lorsqu'ils ont des enfants à charge, s'ils sont en couple avec une personne de plus de 25 ans ou s'ils sont encore rattachés au foyer socio-fiscal de leurs parents (dans ce cas, ils en bénéficient indirectement). Depuis le 1^{er} septembre 2010, un « RSA jeune actif » est accessible de 18 à 24 ans à titre personnel sous des conditions d'activité préalable : avoir exercé une activité professionnelle pendant au moins deux ans à temps plein (au moins 3 214 heures) au cours des trois ans précédant la demande de RSA. Mais les critères d'éligibilité sont tellement stricts que seuls 300 « jeunes actifs » en bénéficient en 2019.

Au final, 160 000 jeunes parents bénéficient du RSA et 265 000 jeunes en bénéficient indirectement du RSA en tant que personne à charge de leurs parents allocataires.

Il reste que les jeunes adultes ont accès aux aides personnelles au logement et à la prime d'activité, et que la situation spécifique des jeunes en études est prise en compte via l'attribution de bourses sur critère sociaux. En outre, pour les jeunes sortis d'études connaissant de grandes difficultés pour accéder au marché du travail, la Garantie Jeunes constitue une avancée majeure, même si celle-ci est de nature temporaire (un an, prolongeable six mois) et qu'elle ne bénéficie pas à tous les jeunes ni en études ni en emploi ni en formation.

3.2. Un système d'aides socio-fiscales dont le foisonnement et la complexité frisent l'illisibilité

Notre système de solidarité vis-à-vis des jeunes n'est pas lisible. Il est constitué d'un maquis d'aides socio-fiscales dont la moitié bénéficie au jeune directement et l'autre moitié transite via les parents, mais qui, pour certaines d'entre elles, ne sont pas particulièrement ciblées sur les plus modestes (parce que ce n'est pas leur premier objet). Le tout pour un montant total d'environ 20 Md€ (cf. mise de jeu remise au collège Jeunes lors de la phase Constats).

De fait, le rattachement ou non du jeune à son foyer familial, sur le plan fiscal et social, a un impact significatif sur ses droits et sur son degré d'exposition au risque de pauvreté. Or les règles de

rattachement sont complexes, varient d'une prestation à l'autre, et ce d'une façon qui est difficile à expliquer. **Aucune cohérence d'ensemble ne semble se dégager.**

Ainsi, le versement des prestations familiales pour les enfants à charge s'interrompt à 20 ou 21 ans ; le rattachement des enfants pour le calcul du quotient familial s'interrompt à 25 ou 21 ans selon que le jeune est étudiant ou non ; la déduction des pensions alimentaires peut être mobilisée sans limite d'âge ; les bourses sur critères sociaux peuvent être versés aux étudiants jusqu'à 28 ans ; les aides au logement ne prennent pas en compte de limite d'âge lorsque le jeune la reçoit en propre, mais un jeune ne peut être considéré comme à charge de ses parents au sens de l'aide personnelle au logement que jusqu'à 21 ans.

Une synthèse de ces règles est présentée dans le tableau 3, en distinguant la situation du jeune selon qu'il est en études ou non, et qu'il cohabite avec ses parents ou non.

Tableau 3 - Synthèse des règles socio-fiscales applicables aux jeunes adultes

5,4 millions	Décohabitant (ou semi-cohabitant)	Cohabitant
Sorti d'études	<p>Peut être rattaché fiscalement jusqu'à 21 ans</p> <p>Peut être rattaché socialement jusqu'à 20/21 ans</p> <p>Si non rattaché socialement, AL (410 000)</p> <p>1 million (dont 280 000 chômeurs ou inactifs)</p>	<p>Peut être rattaché fiscalement jusqu'à 21 ans</p> <p>Rattaché socialement jusqu'à 20/21 ans</p> <p>(donc baisse d'AL pour le foyer au-delà de 21 ans)</p> <p>1,8 million (dont 840 000 chômeurs ou inactifs)</p>
En études	<p>Peut être rattaché fiscalement jusqu'à 25 ans</p> <p>Peut être rattaché socialement jusqu'à 20/21 ans</p> <p>Si AL, non rattaché socialement (800 000)</p> <p>Bourse (400 000) (barème en fonction des revenus de parents, de la taille de la fratrie et de l'éloignement)</p> <p>1,3 million (dont 1,15 million étudiants)</p>	<p>Peut être rattaché fiscalement jusqu'à 25 ans</p> <p>Peut être rattaché socialement jusqu'à 20/21 ans</p> <p>Bourse (250 000) (barème en fonction des revenus de parents, de la taille de la fratrie et de l'éloignement)</p> <p>1,3 million (dont 870 000 étudiants)</p>

Source : Rapporteur général à la réforme du revenu universel d'activité

Cette complexité conduit à des différences de traitement surprenantes, voire injustifiées.

On illustre ici ce point sur un exemple, en cherchant à déterminer, au vu de la législation socio-fiscale, la différence de montant net d'aides publiques (prestations sociales nettes d'impôt sur le revenu) allant à un jeune adulte étudiant et à ses parents, selon que ce jeune cohabite ou non avec eux. Il s'agit donc, pour simplifier, d'une aide à la décohabitation.

Le résultat résulte de l'interaction de nombreuses règles (barème des minima sociaux, des aides personnelles au logement, des allocations familiales, de l'impôt sur le revenu et des bourses sur critère sociaux). Il en ressort que la variation de revenu liée au système socio-fiscal lorsque le jeune étudiant décohabite, non seulement n'est pas du tout la même selon la configuration familiale (parents du jeune en couple ou parent célibataire, nombre de frères et sœurs du jeune adulte) et le niveau de revenu des parents, mais qu'elle peut aussi bien être positive que négative, sans qu'on puisse y lire une quelconque logique d'ensemble.

Par exemple, lorsque le jeune étudiant quitte pour ses études le foyer parental où il vivait avec sa mère (cas d'une famille monoparentale), une aide supplémentaire de 275 € par mois est apportée au jeune adulte et sa famille via le système socio-fiscal si sa mère n'a pas d'autre enfant à charge et gagne 2

SMIC. En revanche, si sa mère est sans ressources et a deux autres enfants à charge, lycéens, le soutien qui apporté au jeune adulte et à sa famille diminue de 99 € par mois.

Dans cet exemple, l'iniquité est flagrante et elle montre à quel point le système socio-fiscal peut encourager ou décourager la décohabitation du jeune adulte selon la situation dans laquelle il se trouve. Mais elle n'est pas intentionnelle : elle résulte tout simplement de la juxtaposition de règles fiscales et sociales complexes et dont les interactions n'ont pas été pensées. Et elle est de toute façon invisible, car personne ne peut conduire facilement ce type de calculs, compte tenu de la complexité du système.

**Tableau 4 – Supplément de prestations nettes d'impôts
lié à la décohabitation du jeune (€ par mois)**

	couple de locataires en zone 2 ayant :		
Revenu des parents	1 étudiant seul	1 étudiant + 1 lycéen	1 étudiant + 2 lycéens
2X0 SMIC	+41€	+2€	-138€
2X0,5 SMIC	+59€	-14€	-157€
2X1 SMIC	+101€	+32€	-55€
2X1,5 SMIC	+308€	-39€	-180€
2X2 SMIC	+176€	-87€	+74€
	parent célibataire locataire en zone 2 ayant :		
Revenu du parent	1 étudiant seul	1 étudiant + 1 lycéen	1 étudiant + 2 lycéens
0 SMIC	-99 €	+29 €	-143 €
0,5 SMIC	-190 €	+74 €	-133 €
1 SMIC	-79 €	+14 €	-218 €
1,5 SMIC	+112 €	+133 €	-378 €
2 SMIC	+275 €	-75 €	-130 €

Rappel : l'étudiant est supposé avoir 19 ans dans tous les cas.

Source : France Stratégie

Les règles de notre système socio-fiscal sont également difficilement lisibles lorsqu'il s'agit de mesurer le revenu des jeunes pour déterminer les aides auxquels ils sont éligibles.

L'aide parentale est prise en compte dans les bases ressources des prestations comme le barème de l'impôt lorsqu'elle est déclarée, mais ce n'est pas toujours le cas. Aucun mécanisme de vérification de l'existence réelle de cette aide parentale n'est prévu, malgré son caractère d'obligation légale³.

Dans le cas des aides au logement, on postule qu'une aide parentale est effectivement versée et on impute un montant forfaitaire de ressources à ce titre en faisant une distinction selon que le jeune est boursier ou non, ou selon que ses parents sont imposables à l'impôt sur la fortune ou non.

Par ailleurs, les revenus des jeunes sont plus instables et plus informels, ce qui les rend parfois difficiles à mesurer. De plus, les règles de déclaration en matière de revenus imposables sont complexes, donc mal connues et mal comprises (absence de nécessité de déclarer une indemnité de service civique mais obligation de déclarer des indemnités de stage au-delà d'un SMIC annuel, absence de déclaration des bourses sur critères sociaux mais déclaration des autres types de bourses, exonération des salaires étudiants dans la limite de 4 495 € annuels en 2019).

³ En vertu des articles 203 à 211 du Code civil les parents ont l'obligation de fournir une aide matérielle à leur enfant majeur qui n'est pas en mesure d'assurer sa subsistance. La jurisprudence a tenté de clarifier ce principe indiquant que les parents devaient continuer à aider leurs enfants au-delà de la majorité si celui-ci était en situation de handicap, en recherche sérieuse d'emploi ou entreprenait des « études sérieuses et raisonnables. »

3.3. Des zones d'ombre s'agissant de la question du gain au travail

Comme c'est le cas pour l'ensemble de la population, le gain au travail s'est globalement accru pour les jeunes, à la suite des réformes successives de notre système de solidarité.

Les jeunes actifs de 18 à 24 ans (stagiaires et apprentis inclus) sont éligibles à la prime d'activité de droit commun et ont bénéficié de sa revalorisation récente. L'ouverture de la prime d'activité aux jeunes marque un changement important par rapport au RSA activité, dont l'accès en tant qu'allocataire ou conjoint était essentiellement réservé aux jeunes parents. Elle témoigne de la volonté d'inclure l'ensemble des jeunes en emploi dans les dispositifs de soutien à l'activité.

Les jeunes vivant avec leurs parents ou dans un logement indépendant peuvent choisir soit de bénéficier de la prime d'activité en leur nom propre, soit d'être rattachés au foyer de leurs parents. En mars 2019, 730 000 jeunes âgés de 18 à 24 ans sont allocataires de la prime ou conjoints d'allocataires. Un bénéficiaire de la prime d'activité sur cinq est un jeune adulte.

La mise en place de la Garantie Jeunes a permis également de réaliser une avancée en la matière. Cumulable en partie avec la rémunération des formations, des stages ou des emplois, la Garantie Jeunes, dont le barème est dégressif en fonction des revenus du travail, assure un gain au travail pour les jeunes concernés.

Toutefois, de nombreux jeunes restent exclus de ces dispositifs. Ainsi, les étudiants et les jeunes en alternance doivent pouvoir se prévaloir d'une rémunération d'au moins 0,78 SMIC net pendant au moins trois mois consécutifs pour prétendre au bénéfice de cette prime.

A l'inverse, certains jeunes bénéficiant d'une situation *a priori* favorisée y ont droit. C'est notamment le cas des jeunes hauts fonctionnaires en formation, étudiants d'écoles administratives comme Polytechnique, les Écoles normales supérieures ou l'ENA, qui bénéficient d'une allocation d'Etat pendant leurs études les rendant éligibles à la prime d'activité.

S'agissant de l'objectif de compatibilité du travail avec les études, le système actuel ne permet pas de prévenir une quantité de travail trop élevée, qui peut nuire à la poursuite des études. Pour les étudiants boursiers, un cumul total est autorisé entre bourse et revenus du travail. Il est vrai que les bourses sont soumises à une condition d'assiduité et que leur montant ne permet pas à beaucoup d'étudiants (en particulier ceux qui ne sont pas aidés suffisamment par leur parents) de faire face à toutes leurs dépenses sans travailler par ailleurs.

3.4. Le modèle actuel de solidarité pour les jeunes adultes est hybride quant à la prise en compte de la situation des parents, entre familialisation et individualisation

S'agissant du modèle de prestation adopté, le système de solidarité destiné aux jeunes est hybride.

Il est **familialisé** en partie, car la moitié des aides sociales fiscales qui bénéficient aux jeunes adultes transitent en réalité par leurs parents, lorsqu'ils leur sont rattachés socialement et fiscalement (prestations familiales, demi-part fiscale).

Mais le système est aussi **quasi-individualisé** en partie, car les jeunes bénéficient en propre de certaines prestations (bourses, aides personnelles au logement, Garantie jeunes), dont le barème tient compte de leurs revenus et des ressources de leurs parents (même si c'est de façon imparfaites, cf. supra sur les règles de calcul des aides au logement) .

Enfin, le système comporte également une prestation individualisée, puisque le jeune adulte est éligible à la prime d'activité, dont le barème ne tient pas compte du niveau de revenus des parents.

Ce système qui combine deux logiques différentes montre que le choix de fond n'a pas été tranché.

Les règles de rattachement fiscal et social (cf. encadré 1 *infra*) conduisent à associer *de facto* une grande majorité des jeunes au foyer familial, ce qui peut restreindre leur capacité à décohabiter ou à débiter leur vie professionnelle (crainte d'une baisse des prestations pour le restant de la famille).

Encadré 1 - Rattachement socio-fiscal des enfants ou prestation en propre : les règles de cumul et de non cumul

Aujourd'hui les prestations familiales des parents et l'allocation de logement du jeune adulte ne sont pas cumulables. Un jeune doit opter pour l'un ou l'autre des systèmes. En revanche, même s'il perçoit en propre une aide personnelle au logement, un jeune peut continuer à être rattaché au foyer fiscal de ses parents (jusqu'à 25 ans s'il est étudiant, 21 ans sinon). Les jeunes souffrant de handicap et percevant (à partir de 16 ans) l'allocation adulte handicapé ne sont également pas comptés comme à charge de leurs parents du point de vue des prestations familiales.

Selon la DGFIP, en 2013, on comptait 1,9 millions de jeunes majeurs de 18 à 24 ans (célibataires et non chargés de famille) qui restaient fiscalement rattachés au foyer fiscal de leurs parents et 3,2 millions de jeunes qui faisaient une déclaration autonome d'impôt sur les revenus perçus.

Les pensions alimentaires versées à de jeunes majeurs, sans limite d'âge (pour l'exécution d'une décision de justice ou de façon spontanée), sont déductibles du revenu du débiteur. La pension constitue un revenu imposable pour le jeune qui en bénéficie ou pour l'autre foyer parental (lorsque les parents sont séparés ou divorcés et que le jeune est rattaché au foyer de l'un de ses parents). Environ 800 000 foyers fiscaux déclarent verser une pension alimentaire à un ou deux jeunes majeurs.