



LES JEUNES DE 18 À 24 ANS

Tome IV - Les termes des débats sur les aides publiques aux jeunes majeurs

14 avril 2016

SYNTHESE DU TOME IV

Le tome IV du rapport du Haut Conseil de la famille sur les jeunes de 18 à 24 ans expose les termes des débats sur les aides publiques aux jeunes adultes.

Après une description des principales caractéristiques du système français d'aides publiques et notamment des prestations sociales et fiscales (chapitre I), le chapitre II dresse un bilan des droits à la protection sociale dans la suite du rapport 2015 de l'Igas sur *La protection sociale des jeunes de 16 à 29 ans*.

Les chapitres III et IV sont consacrés à l'analyse de projets de réformes. Ils ne portent que sur une part minoritaire des aides publiques recensées. Comme le rapport est centré sur les conditions de vie des jeunes, il ne traite donc pas des politiques publiques d'organisation de l'enseignement (l'orientation, l'amélioration de la productivité du système de l'enseignement supérieur...), du logement ou d'organisation du marché du travail, qui pourtant « surplombent » les conditions de vie des jeunes. Ainsi, beaucoup des réformes d'aides publiques étudiées dans ces chapitres ne concernent qu'environ 18 milliards de prestations sociales et fiscales, alors que le total des aides publiques (incluant notamment la dépense publique d'éducation, d'assurance chômage et d'insertion professionnelle) représente environ 65 milliards d'aides publiques.

Le HCF rappelle donc que les principales clefs de l'accès à l'autonomie des jeunes relèvent des politiques de l'emploi, du logement, de l'éducation et de la formation. Les réformes étudiées dans ce tome ne peuvent éventuellement venir qu'en appui de ces politiques.

Le chapitre III traite des propositions d'ajustements techniques de portée limitée, concernant l'ensemble des jeunes ou propres à certaines sous-populations – les étudiants, les alternants, les actifs, les jeunes en insertion...

Le chapitre IV traite de projets de réformes systémiques : la révision des bornes d'âge des dispositifs d'aides publiques (prestations familiales et de logement, aides fiscales...); l'instauration d'un salaire étudiant ; la mise en place d'une dotation d'autonomie ou d'un droit au prêt ; la généralisation aux jeunes des dispositifs de soutien au revenu (extension aux jeunes des conditions de droit commun pour le RSA socle et la prime d'activité) ; le développement des dispositifs associant accompagnement et insertion pour les jeunes les plus en difficulté et les perspectives ouvertes par le Compte personnel d'activité qui entrera en vigueur début 2017.

On peut tirer de ces analyses quatre conclusions.

1) Notre pays consacre plus de 64 milliards d'euros à des aides publiques aux jeunes adultes de 18 à 24 ans, soit environ 11 600€ par jeune et plus de 3 points de PIB

Ces aides se partagent en parts voisines entre la fourniture de biens et services au-dessous de leur prix de revient (au premier rang desquels figure la dépense éducative dont les ménages ne supportent qu'une faible proportion) d'une part, et des aides directes aux ménages d'autre part (qu'elles soient attribuées aux jeunes à titre personnel ou à leurs familles).

	<i>Aides bénéficiant directement aux jeunes</i>	<i>Aides transitant par les parents</i>	Total
Education	28,4 Mds€		28,4 Mds€
Insertion socioprofessionnelle	14 Mds€		14 Mds€
Assurance chômage	3,4 Mds€		3,4 Mds€
Prestations sociales et fiscales	Supérieur à 9,25 Mds€	Supérieur à 9,25 Mds€	Supérieur à 18,5 Mds€
Total	55 Mds€	9 Mds€	64 Mds€
% du total	85%	15%	100%

Avec le poids des dépenses d'éducation, 85% de ces aides bénéficient directement aux jeunes adultes.

2) Ces aides sont l'objet de critiques sur deux plans

a) Nombre d'intervenants au débat considèrent que cet effort est insuffisant.

La dépense d'éducation (qui mobilise près de la moitié du total des aides) est certes voisine de la moyenne de l'OCDE mais la dépense par personne formée est en retrait par rapport aux pays développés les plus avancés.

Malgré les aides directes, le niveau de vie des jeunes serait souvent trop modeste au regard de la richesse globale de notre pays.

b) Nombre d'intervenants considèrent que le système actuel d'aides monétaires aux ménages ne respecterait pas assez le souhait d'autonomie des jeunes

Le système français d'aides sociales et fiscales (hors dépenses éducatives) repose sur deux principes intimement liés : il appartient aux familles de soutenir financièrement leurs enfants majeurs pour qu'ils poursuivent leurs études et s'insèrent sur le marché du travail ; des aides publiques viennent aider ces familles à assumer cette charge.

En conséquence, environ la moitié des prestations sociales et fiscales destinées aux jeunes majeurs transitent par leurs parents et autour de 80% sont calculées en fonction des caractéristiques de leur famille (leur taille et leur revenu notamment). Le système est donc très loin d'accorder des droits propres au jeune sur un mode forfaitaire et universel.

On peut noter que l'ouverture de la prime d'activité à tous les jeunes actifs et à une partie des étudiants et apprentis début 2016 est un droit accordé sans tenir compte du foyer parental. Cette nouvelle prestation à elle seule ne modifie pas la structure du système mais lui apporte une inflexion significative.

3) Trois conclusions ressortent de l'ensemble des rapports et réflexions examinés par le Secrétariat général du HCF

Ces travaux ne dessinent d'ailleurs pas un projet clair et consensuel

a) L'investissement public sur l'éducation et l'insertion devra augmenter sensiblement à l'horizon 2025.

Le rapport « Pour une société apprenante » propose ainsi qu'il augmente de 0,5 point de PIB pour l'enseignement supérieur. La Conférence des grandes écoles évoque un effort de un point de PIB.

Les jeunes les moins qualifiés rencontrent par ailleurs des difficultés lourdes qui ne pourront diminuer qu'avec la croissance économique et l'amélioration de l'outil de formation. Ils doivent être soutenus par les politiques publiques, ce qui implique de mobiliser des moyens importants.

b) La priorité de ces investissements rend difficile un développement important et rapide des aides aux ménages

La contrainte pesant sur les finances publiques restera forte pendant de longues années. Or si beaucoup de projets améliorant le niveau de vie des jeunes sont sur la table, rares sont ceux qui proposent un financement crédible.

c) Le souci de favoriser l'autonomie des jeunes

Le souhait que les jeunes majeurs dépendent moins de leur famille et qu'ils disposent de ressources suffisantes conduit à des schémas d'aides qui...

- sont coûteux (souvent entre 5 et 10 milliards d'euros) si on doit les financer par une augmentation des transferts publics
- ou conduisent à de fortes contradictions (et parfois de fortes régressions, les ménages perdants étant souvent les familles modestes ou nombreuses), si on les finance par redéploiements dans l'enveloppe actuelle des aides aux ménages.

4) En tout état de cause, il faut de renforcer la politique d'accès aux droits

Les mesures d'accès aux droits sont analysées dans le chapitre III : on pourrait améliorer le taux de recours aux bourses, au système de protection complémentaire maladie (CMUC/ACS), à la prime d'activité pour les jeunes actifs, les étudiants et les apprentis et au service public de l'emploi.

Sommaire du Tome IV

SYNTHESE DU TOME IV	2
INTRODUCTION	7
I) Le mandat du Haut Conseil	7
II) Le contexte général dans lequel les dispositifs sont mis en œuvre	7
III) Le plan du tome IV	8
CHAPITRE I : LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES DISPOSITIFS PUBLICS	9
I) Deux grandes catégories d'aides publiques	9
A) Dans les premières, on fournit aux jeunes adultes des services et des biens gratuitement ou à des prix et tarifs inférieurs à leur coût	9
B) Les secondes sont des prestations monétaires (les prestations familiales, les bourses, les réductions d'impôt...) attribuées aux jeunes adultes et à leurs parents.	9
II) Un premier essai de bilan global	10
A) Ce bilan recense quatre blocs d'aides	10
B) L'étude de la CNAF sur les prestations sociales et fiscales attribuées aux jeunes ou à leurs parents	11
CHAPITRE II - DROITS A LA PROTECTION SOCIALE : BILAN ET DEBATS	19
I) Les jeunes adultes ont droit aux prestations « universalistes »	19
A) Pour les prestations familiales	19
B) Pour l'assurance maladie (prise en charge des frais de santé)	20
C) Comme on l'a vu, le droit au RSA est très réduit	21
II) Les prestations sociales contributives	22
A) La couverture des charges de maternité	22
B) Les prestations en espèces de l'assurance maladie	22
C) Les droits à l'indemnisation du chômage	23
D) Les droits à retraite	24
CHAPITRE III – LES TERMES DU DEBAT SUR CERTAINES REFORMES TECHNIQUES DES AIDES AUX JEUNES ADULTES	27
I) Des réformes communes à l'ensemble des jeunes	27
A) Problèmes de cumul	27
B) Accès aux droits	28
C) Contrainte de mobilité	33
D) Les aides au logement	34
II) Réformes propres à la condition étudiante	40
A) Les bourses	40
B) Le débat sur la (quasi) « gratuité » de l'enseignement supérieur	42
C) Faut-il revoir le profil des aides aux étudiants ?	44
III) Sur les alternants	45
IV) Les actifs	45
A) L'idée de définir un statut salarial propre aux jeunes n'est plus au centre du débat public	45
B) La modestie des salaires des jeunes.	46
C) L'indemnisation du chômage	46
V) Les jeunes en Insertion	47
A) Stabilisation des dispositifs d'emplois aidés et d'accompagnement dans l'insertion	47
B) Priorité au travail d'accompagnement	48
C) Egalité des moyens sur tout le territoire	49

CHAPITRE IV – LES TERMES DU DEBAT SUR CERTAINES REFORMES SYSTEMIQUES	50
I) Faut-il revoir les limites d'âge des dispositifs publics ?	50
A) Un premier scénario : améliorer la situation des familles sans modifier la limite d'âge actuelle de 20/21 ans	51
B) Un scénario d'allongement de la durée de service des prestations familiales	52
C) Dans un scénario inverse, on fixerait l'âge limite des prestations aux 18 ans de l'enfant	54
D) Un scénario d'abaissement de l'âge limite du lien fiscal entre les jeunes adultes et leurs parents	55
E) Un scénario d'unification des âges limites pour les prestations familiales et fiscales	56
II) Faut-il instituer un « salaire étudiant » ?	56
III) Faut-il mettre en place une dotation pour les jeunes adultes ?	60
A) Une dotation mise à la disposition des jeunes suivis par l'ASE à leur majorité	60
B) Une dotation « universelle » mise à la disposition des jeunes à leur majorité	60
IV) Faut-il étendre ou généraliser aux jeunes les dispositifs de soutien au revenu ?	74
A) L'extension du RSA socle	74
B) Une stratégie alternative	79
C) L'extension de la prime d'activité aux étudiants et apprentis	81
V) Les perspectives ouvertes par le Compte Personnel d'activité	82
A) Rapide historique	82
B) Les potentialités du CPA	82
C) Les mesures incluses dans le projet de loi Travail	82
ANNEXES	84
ANNEXE 1 : Supplément de revenu disponible lié aux jeunes de 18 à 24 ans (Note Cnaf)	85
ANNEXE 2 : L'accès des étudiants boursiers à la CMU-C et ACS	107
ANNEXE 3 : L'allocation d'insertion (1984-1992)	110
ANNEXE 4 : Scénarios d'extension du versement des allocations familiales (Note Cnaf)	113
ANNEXE 5 : Variantes sur l'âge limite pour être enfant à charge au sens des prestations familiales et des aides au logement (Note Cnaf)	120
ANNEXE 6 : Analyse sur cas types de la création d'un « Salaire étudiant »	128

INTRODUCTION

I) LE MANDAT DU HAUT CONSEIL

Dans sa lettre du 26 juin 2014, le Premier Ministre a demandé au Haut Conseil de la famille de dresser le panorama des aides publiques apportées aux jeunes majeurs.

On n'attend pas du Haut Conseil un ensemble de propositions ou d'orientations.

Le rapport est donc dans ses tomes I à III essentiellement descriptif. Toutefois le rapport comprend quelques recommandations portant sur les études qui devraient être conduites pour qu'on dispose d'un état des lieux satisfaisant d'une part et quelques préconisations sur l'accès au droit qui nous ont semblé suffisamment consensuelles pour qu'on les expose ici d'autre part.

Par ailleurs il nous a semblé nécessaire, sans avoir à délibérer sur des propositions, d'exposer les termes du débat sur les aides publiques en situant les principales propositions qui ont été faites pour améliorer et réformer les dispositifs publics.

Le rapport est centré sur les conditions de vie des jeunes. Il ne traite donc pas des politiques publiques d'organisation de l'enseignement (l'orientation, l'amélioration de la productivité du système de l'enseignement supérieur...), du logement ou d'organisation du marché du travail, qui pourtant « surplombent » les conditions de vie des jeunes. Ainsi, beaucoup des réformes d'aides publiques étudiées dans ce tome ne concernent qu'environ 18 milliards de prestations sociales et fiscales, alors que le total des aides publiques (incluant notamment la dépense publique d'éducation, d'assurance chômage et d'insertion professionnelle) représente environ 56 milliards d'aides publiques.

Le HCF rappelle donc que les principales clefs de l'accès à l'autonomie des jeunes relèvent des politiques de l'emploi, du logement, de l'éducation et de la formation. Les réformes étudiées dans ce tome ne peuvent éventuellement venir qu'en appui de ces politiques.

Nos travaux de diagnostic (tome I à III) indiquent que la politique familiale française n'est qu'un élément d'accès à l'autonomie des jeunes. Pour certains, il est probablement illusoire d'espérer une amélioration sensible par un redéploiement de la partie familialisée des aides aux jeunes, non exempt d'effets pervers.

II) LE CONTEXTE GENERAL DANS LEQUEL LES DISPOSITIFS SONT MIS EN ŒUVRE

Il est caractérisé par

- l'allongement de la période d'insertion durable sur le marché du travail (l'âge médian du premier emploi stable est de 28 ans¹) ;
- le recul de l'âge de formation de la première union ;
- une forte dépendance des jeunes vis-à-vis de leurs parents ;
- la modestie des ressources des jeunes adultes qui entrave leur souhait d'indépendance et en soumet certains à de fortes contraintes ;
- des tendances de fond notamment le développement de l'enseignement supérieur.

¹ En 2009-2010 (source : enquête *Conditions de vie et aspirations des Français* du Crédoc, cité dans le rapport Igas de 2015).

III) LE PLAN DU TOME IV

On présente de façon synthétique dans le chapitre I les principaux dispositifs publics mis en place en direction des jeunes adultes.

Le chapitre II analyse la protection sociale dont disposent les jeunes adultes.

Le chapitre III expose les débats sur des réformes des aides publiques qui ne modifient pas l'organisation globale de notre système.

Enfin le chapitre IV porte sur des réformes qui touchent à l'architecture de ce système.

Les analyses développées dans ce tome IV renvoient à une série de huit fiches :

- Fiche 1 : Les prestations familiales et les aides au logement
- Fiche 2 : Allocation logement et accès au logement des jeunes
- Fiche 3 : Le statut fiscal des jeunes adultes et le lien fiscal entre le jeune adulte et ses parents
- Fiche 4 : RSA, PPE, prime d'activité : Quel soutien financier aux jeunes adultes ?
- Fiche 5 : Les jeunes parents de 18 à 24 ans
- Fiche 6 : La couverture des jeunes contre les risques maladie, maternité, accidents du travail et leur acquisition de droits à l'assurance vieillesse
- Fiche 7 : Les jeunes majeurs suivis par l'aide sociale à l'enfance
- Fiche 8 : Les jeunes dans un monde rural qui change

CHAPITRE I : LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES DISPOSITIFS PUBLICS

I) DEUX GRANDES CATEGORIES D'AIDES PUBLIQUES

A) Dans les premières, on fournit aux jeunes adultes des services et des biens gratuitement ou à des prix et tarifs inférieurs à leur coût

C'est le cas, au tout premier rang, de l'investissement dans l'éducation et la formation qui est, au lycée comme dans l'enseignement supérieur, (quasi) gratuit, au sens où le service - financé par la solidarité nationale via l'impôt - n'est pas payé directement par les ménages qui l'utilisent.

C'est le cas aussi de dispositifs aussi variés que le subventionnement des œuvres universitaires (cités U et restos U), le bénéfice de la CMU-C ou les réductions tarifaires dans les transports publics. Ces aides sont peu commentées soit parce qu'elles sont si « naturelles » qu'on omet de les prendre en compte soit parce qu'elles sont plus complexes à chiffrer et que leur évaluation est difficile.

Mais elles sont d'un tel poids qu'il importe de les garder à l'esprit, par exemple quand on procède à des comparaisons internationales ou qu'on s'interroge sur leur logique². Ainsi, pour les étudiants, la dépense d'éducation financée sur fonds publics est supérieure à 11 000€ par an alors que les droits de scolarité qu'ils acquittent sont en moyenne de l'ordre de 350€³.

De même, pour certains analystes, il faut tenir compte des aides accordées aux entreprises pour faciliter l'embauche de jeunes dont la productivité est faible au regard du coût du travail. Par ailleurs on peut retenir dans ce bilan les exonérations de cotisations sociales même s'il s'agit pour l'essentiel de l'exonération des bas salaires qui ne concernent pas les seuls jeunes adultes⁴.

B) Les secondes sont des prestations monétaires (les prestations familiales, les bourses, les réductions d'impôt...) attribuées aux jeunes adultes et à leurs parents.

Elles sont mieux connues même s'il existe des « angles morts » (par exemple la rétroaction des exonérations fiscales sur le montant des prestations sociales).

² Ainsi, ne considérant, il est vrai, que le volet dépenses de l'enseignement supérieur et non la structure des recettes qui les financent, certaines analystes critiquent le caractère régressif de l'enseignement supérieur puisque les dépenses sont plus importantes pour les familles aisées dont les enfants font des études plus longues et coûteuses.

³ Chiffre qui tient compte des exonérations. Les droits de scolarité annuels, fixés pour l'ensemble des établissements publics ont été fixés pour l'année universitaire 2015-2016 à : 184 euros pour les étudiants en Licence, 256 euros pour les étudiants en Master, 391 euros pour les étudiants en Doctorat, 610 euros pour les étudiants en Ecoles d'ingénieurs. À ces montants peuvent être ajoutés des frais supplémentaires pour des prestations spécifiques. Le coût des inscriptions dans les établissements privés, notamment les écoles de commerce, est sensiblement plus élevé (en général de 3 000 à 10 000 euros par an).

⁴ L'ACOSS évalue à 4 Md€ les exonérations de charges sociales sur les salaires perçus par les jeunes 18/24 ans dont 95% au titre de l'exonération « bas salaires ».

II) UN PREMIER ESSAI DE BILAN GLOBAL

A) Ce bilan recense quatre blocs d'aides

1) La dépense publique d'éducation (apprentissage compris).

Elle est voisine de 28,4Md€ pour les lycéens et les étudiants âgés entre 18 et 24 ans. Elle est analysée dans le tome II du rapport.

2) Les dépenses publiques investies pour l'insertion (socio)professionnelle des jeunes

Ces dépenses sont investies pour donner aux jeunes une formation et une expérience professionnelle en alternance, favoriser la création ou orienter l'offre d'emploi vers eux, les accompagner dans leur insertion sociale et professionnelle, ou les encourager à reprendre une formation.

Ces dépenses (hors exonérations « générales » de charges sociales sur les bas salaires), ont été estimées au chapitre III du Tome III, à environ 10 Md€ au total (2013), dont 40% sont financés par l'Etat, 27% par les régions, 19% par les partenaires sociaux, 6% par Pôle emploi et autour de 2% chacun par les autres collectivités locales d'une part et l'Union européenne d'autre part. On peut y ajouter 4 milliards d'euros d'exonérations de charges sociales qui concernent les salaires des jeunes de 18-24 ans⁵.

Une partie importante de ces aides aux jeunes sont indirectes, lorsqu'elles sont attribuées à des entreprises qui emploient les jeunes pris en charge par ces dispositifs. Estimer quelle est la part de ces dépenses qui revient finalement aux jeunes, sous forme de services ou de salaires, serait certainement très éclairant, mais nécessiterait des opérations complexes reposant sur des hypothèses parfois hasardeuses (comment apprécier la part des emplois qui n'auraient pas été créés en l'absence de certains dispositifs ?) qui n'ont pas été réalisées⁶.

3) Les dépenses d'assurance chômage

D'après l'Unédic, les dépenses d'indemnisation d'assurance chômage qui bénéficient aux jeunes s'établissent à 3,376 Mds€ en 2014.

4) Les prestations sociales et fiscales attribuées aux jeunes ou à leurs parents

Ce sont ces prestations qui sont analysées au B) ci-dessous. Leur montant dépasse 18Mds€.

Leur architecture repose sur deux principes :

- Il appartient aux familles de soutenir financièrement leurs enfants majeurs pour qu'ils poursuivent leurs études et s'insèrent sur le marché du travail.
- Des aides publiques viennent aider les familles à assumer cette charge.

⁵ Estimation ACOSS pour l'année 2014.

⁶ On ne tient donc pas compte dans ces chiffres des potentiels effets – positifs ou négatifs – de ces aides sur l'emploi ou les salaires nets des jeunes.

5) L'ensemble de ces aides est donc supérieur à 64Md€, soit en moyenne environ 11 600€ par an et par jeune

6) Tableau de bilan

Le tableau ci-dessous donne une vision synthétique des ces aides publiques pour les 18-24 ans.

	<i>Aides bénéficiant directement aux jeunes</i>	<i>Aides transitant par les parents</i>	Total
Education	28,4 Mds€		28,4 Mds€
Insertion socioprofessionnelle	14 Mds€		14 Mds€
Assurance chômage	3,4 Mds€		3,4 Mds€
Prestations sociales et fiscales	Supérieur à 9,25 Mds€	Supérieur à 9,25 Mds€	Supérieur à 18,5 Mds€
Total	55 Mds€	9 Mds€	64 Mds€
% du total	85%	15%	100%

- avec le poids des dépenses d'éducation, 85% des aides publiques bénéficient directement aux jeunes
- la moitié des 18,5Mds de prestations sociales et fiscales recensées dans le périmètre retenu pour ce rapport transitent par leurs parents⁷.

B) L'étude de la CNAF sur les prestations sociales et fiscales attribuées aux jeunes ou à leurs parents

1) Champ de l'étude

Pour évaluer l'apport au revenu des prestations familiales, des bourses, des prestations de logement, des minima sociaux et des principales « dépenses fiscales » attribuées aux jeunes de 18 à 24 ans, l'analyse s'appuie sur le modèle de microsimulation Myriade de la Cnaf pour un échantillon représentatif des ménages ordinaires de France métropolitaine⁸.

Ne sont pas décomptées les dépenses concernant les jeunes en foyers de jeunes travailleurs, en résidences et cités universitaires (puisque l'étude porte sur les ménages en logement ordinaire) et les jeunes vivant dans les DOM.

C'est un biais significatif puisque ces jeunes représentent environ 8,5% de l'ensemble des jeunes de 18/24 ans.

L'analyse couvre

- d'une part, des « ménage élargis », unités qui associent au ménage des parents les jeunes, même décohabitants, qui sont fiscalement à leur charge ou qui reçoivent d'eux une pension alimentaire ;
- d'autre part, les ménages autonomes de jeunes sans lien fiscal avec leurs parents (ils ne sont pas ni rattachés ni pensionnés).

⁷ On ne peut pas comparer les chiffres de ce tableau avec le dernier bilan connu du Secrétariat général du HCF, Celui qui figure dans l'annexe 3 du Livre vert sur la jeunesse de 2009 portait sur une cible plus large (les jeunes de 16 à 25 ans) et sur un périmètre différent des aides publiques. Outre ces écarts de champ qui sont importants, il est délicat de savoir sur la base de quel indice il faudrait corriger la dépense totale obtenue pour 2009 pour la comparer à des chiffres qui portent sur la période 2013-2015.

⁸ Voir l'annexe 1. La version du modèle utilisée pour cette note s'appuie sur l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS) de 2011. La législation appliquée est celle de 2015 après une actualisation des données entre 2011 et 2015 à structure de population inchangée

2) 3,643 millions de ménages élargis sont aidés soit 85% des ménages comprenant au moins un jeune majeur

85 % des ménages élargis avec au moins un jeune de 18 à 24 ans bénéficient d'un soutien financier lié à sa présence.

Soutien financier aux jeunes de 18 à 24 ans (hors déduction de pensions alimentaires)

	Effectifs (en milliers de ménages)				Masse financières (en Mds €)		
	Au titre d'enfant à charge	En propre	Ensemble		Au titre d'enfant à charge	En propre	Ensemble
			Effectif	En %			
Prestations familiales	1 088	233	1 312	31	3,0	0,9	4,0
AF	953	63	1 008	24	2,2	0,1	2,3
CF	217	1	218	5	0,5	0,0	0,5
Paje	6	214	220	5	0,0	0,8	0,8
ARS	0	0	0	0	0,2	0,0	0,2
AEEH	0	0	0	0	0,0	0,0	0,1
ASF	0	0	0	0	0,2	0,1	0,2
Aides au logement	448	1 086	1 527	36	0,4	2,3	2,6
Minima sociaux	219	174	391	9	0,3	1,1	1,4
AAH MVA	23	62	86	2	0,1	0,6	0,6
RSA	196	112	307	7	0,2	0,5	0,7
PPE	394	703	1 044	24	0,0	0,3	0,4
IR	1 651	-	1 653	39	2,6	0,0	2,6
TH	1 950	-	1 950	46	0,5	-	0,5
Bourses	-	555	555	13	-	1,8	1,8
Ensemble	2 365	2 048	3 643	85	6,8	6,4	13,2

Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015

Champ : Ménages élargis –Le chef de ménage vit dans un logement ordinaire - Lui sont associés au sein du ménage élargi son conjoint éventuel et leurs enfants, qu'ils vivent dans le même logement ou entretiennent un lien fiscal avec l'un des parents (rattachement fiscal ou versement d'une pension alimentaire). Il s'agit de l'âge atteint en cours d'année.

Lecture : 3,6 millions de ménages élargis avec un jeune de 18 à 24 ans perçoivent des aides, ce qui représente 85 % des ménages élargis avec au moins un jeune de 18 à 24 ans pour un montant financier global de 13,2 milliards d'euros.

AF : Allocations familiales, CF : Complément familial, Paje : Prestation d'accueil du jeune enfant, ARS : Allocation de rentrée scolaire, AEEH : Allocation d'éducation de l'enfant handicapé, ASF : Allocation de soutien familial, AAH : Allocation aux adultes handicapés, MVA : Majoration pour vie autonome, RSA : Revenu de solidarité activé, PPE : Prime pour l'emploi, IR : Impôt sur le revenu, TH : Taxe d'habitation.

Qui sont les jeunes non aidés ?

- un nombre important d'étudiants étrangers (qui n'ont pas de bourse, n'ont pas d'enfants à charge et donc pas de prestations familiales, ne perçoivent pas d'Allocation de logement, et sans rattachement fiscal) ;
- des jeunes actifs non rattachés fiscalement à leurs parents, ne percevant pas de pension alimentaire, suffisamment bien rémunérés pour n'avoir ni aides au logement (AL) ni prime pour l'emploi (PPE).

3) On classe les ménages aidés en deux catégories

- des ménages qui ont un jeune 18 à 24 ans à leur charge au sens des PF ou de l'IR (catégorie 1) : 2,365M
- des ménages de jeunes qui perçoivent une aide en propre (catégorie 2) : 2,048M.

On a des doubles comptes (0,77 M). Des ménages peuvent en effet être couverts aux deux titres. Ainsi un boursier reçoit une aide en propre et est décompté dans la catégorie 2 ; mais il peut aussi être à charge (pour les PF de ses parents ou comme rattaché fiscal) et il est décompté aussi dans la catégorie 1.

4) Une masse de dépenses importante

a) Il faut compléter le bilan établi par la CNAF

Les suppléments de revenus résultant des transferts précités sont évalués à 13,2M€.

Il faut y rajouter

- les dépenses consenties aux jeunes qui ne vivent pas en logement ordinaire (pour l'essentiel des étudiants) : leurs allocations de logement, leurs bourses (rappelons que 60% des résidents en cités universitaires sont boursiers), les majorations de prestations qu'ils « procurent » à leurs parents, les économies d'impôt que ces derniers retirent du lien fiscal qui les relie à leurs enfants ;
- les dépenses consenties aux jeunes vivant dans les DOM ;
- les dépenses fiscales liées aux exonérations d'impôt sur le revenu des lycéens, apprentis, stagiaires et étudiants qui s'élèvent à plus de 600M€ ;
- les rétroactions des dépenses fiscales sur les dépenses sociales. Par exemple, avec l'exonération des salaires des apprentis, des lycéens et étudiants, les prestations familiales de leurs parents sont calculées sur une assiette « abaissée », ce qui conduit à les majorer. Les aides au logement, les leurs et celles de leurs parents, sont calculées sur une assiette ou nulle ou plus faible que les revenus effectifs. Il n'y a pas de bilan de ces rétroactivités alors qu'elles ne sont pas du tout négligeables (vraisemblablement de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros), puisque la masse salariale exonérée est de l'ordre de 5 à 6 milliards.
- les pensions alimentaires dont la déductibilité est évaluée par la DGFIP à 650M€ ;
- d'autres dépenses publiques : la dépense de CMUC/ACS, les aides des collectivités locales, les réductions tarifaires dans les transports publics, la subvention au régime maladie des étudiants (750M), le subventionnement des œuvres universitaires, l'aide apportée aux jeunes parents qui ont recours à un EAJE pour leur jeune enfant...

La dépense totale après réintégration de ces éléments pourrait être supérieure à 18,5Md€.

Cet agrégat est amené à augmenter de façon significative avec la prime d'activité ouverte aux jeunes de moins de 25 ans. Au taux de recours « affiché » de 50%, l'ouverture de la prime d'activité aux jeunes (y compris étudiants et apprentis) est de l'ordre de 0,8 Md€ (après déduction de la PPE qui a été supprimée avec la création de la prime d'activité).

b) Aide moyenne (hors dépense d'éducation)

302€ par mois et par ménage dans l'étude de la CNAF ; 425€ pour l'agrégat rectifié.

5) Les jeunes à la charge de leurs parents : 2,365 millions de ménages

a) Les effectifs

Ils sont importants aux âges les plus jeunes et diminuent avec l'âge. On a une baisse prononcée pour les 20/21 ans avec la fin des prestations familiales. On reste sur des effectifs significatifs, beaucoup au titre du rattachement fiscal (IR, TH) et un peu au titre de minima sociaux (RSA, AAH).

b) Les prestations servies

b1) Les prestations familiales

- 46% des ménages ont des prestations familiales, pour un montant moyen de 230€ par mois ;
- 40% perçoivent des allocations familiales pour un montant moyen de 191€ par mois, AF à un taux élevé (89% perçoivent des AF à taux plein, 5% en perçoivent à 50% et 6% au quart) ;
- 9% perçoivent le complément familial ;
- pour 19%, leur allocation de logement est augmentée de 72€ par mois en moyenne.

b2) Les dépenses fiscales

70% voient leur impôt sur le revenu diminué, de 133€ par mois en moyenne.
82% bénéficient d'un abattement sur la taxe d'habitation, de 21€ par mois en moyenne.

b3) Les minima sociaux

8% ont un jeune à charge pour le calcul de leur droit au RSA, qui augmente leur RSA de 86€ en moyenne par mois.

6) 2,048 millions de ménages de jeunes percevant des prestations en propre

a) Les effectifs

Ils augmentent avec l'âge notamment avec la décohabitation (et donc la perception d'une allocation de logement).

b) Les prestations servies

b1) Les aides au logement

Ce sont les aides les plus importantes : près de 1,1M (53%) pour une allocation moyenne de 174€ par mois.

b2) Les bourses

On compte 27% de boursiers parmi les ménages où les jeunes ont une prestation en propre un dans le compte de la CNAF (mais ce taux est tiré vers le bas par la non prise en compte des étudiants qui ne vivent pas en logement ordinaire). La bourse moyenne est de 266€/mois.

c) Les prestations familiales des jeunes parents

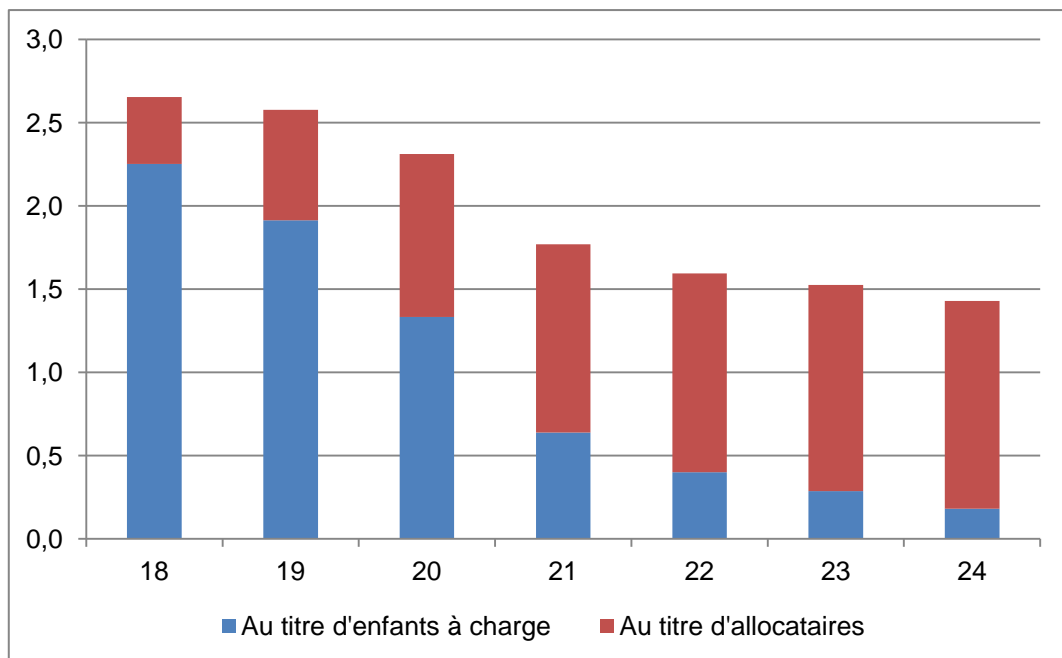
11% des ménages ayant une prestation en propre sont des jeunes parents et perçoivent un montant élevé de prestations (338€ par mois) parce qu'ils ont souvent un enfant de moins de trois ans qui leur ouvre droit à l'allocation de base de la PAJE et à ses compléments (voir Fiche sur les jeunes parents).

d) 5% perçoivent le RSA comme jeunes parents pour un montant moyen de 396€ par mois

7) Répartition des aides par âge

Le soutien global diminue avec l'âge et change de structure, le poids des aides « au titre des enfants » diminuant et celui des aides « en propre » augmentant, avec une rupture marquée entre 20 et 21 ans.

Soutien financier en Mds€ du système socio-fiscal par âge



Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015

Champ : Ménages élargis comprenant au moins un jeune de 18-24 ans. Le chef de ménage vit dans un logement ordinaire - Lui sont associés au sein du ménage élargi son conjoint éventuel et leurs enfants, qu'ils vivent dans le même logement ou entretiennent un lien fiscal avec l'un des parents (rattachement fiscal ou versement d'une pension alimentaire).

C) Six caractéristiques du système français de prestations sociales et fiscales

On rappelle qu'elles ne représentent que 15% du total des aides publiques

1) Niveau global et durée du soutien aux jeunes (effet d'âge)

Les aides s'élèvent à 13,2Md€ dans le champ étudié par la CNAF et de 18,5Md€ dans le champ élargi.

Les dispositifs sont souvent attribués dans des limites d'âge très différentes. Pour les plus importants elles sont fixées à

- 20/21 ans pour les prestations familiales
- 21 ou 25 ans pour le quotient familial et sans limite d'âge pour la déduction des pensions alimentaires
- jusqu'à 28 ans pour les bourses
- sans limite d'âge pour les aides au logement.

Il résulte de cet emboîtement le profil de variation avec l'âge décrit au tableau précédent.

2) Aides allouées en propre aux jeunes ; aides attribuées à leurs parents

Sur le champ retenu par la CNAF ou sur le champ élargi précité (hors dépense éducative), les aides allouées directement aux jeunes sont à peu près équivalentes (49%) à celles qui « transitent » par leurs parents (51%).

3) La quasi-totalité des aides dépend des caractéristiques de taille et de revenu du ménage des parents.

a) 82% des aides recensées tiennent compte de ces caractéristiques.

En dehors des prestations familiales et des minima sociaux versés directement aux jeunes parents qui ont des enfants à charge (2Md€) d'une part, de la PPE perçue par les jeunes faisant une déclaration fiscale en propre (0,3Md€), tous les autres soutiens financiers dépendent de la taille et des revenus du ménage des parents.

Ce bilan ne tient pas compte de l'ouverture de la prime d'activité aux jeunes actifs qui est versée sans référence aux revenus de leurs parents. Au terme de la montée en charge et extinction de la PPE, avec un taux de recours à 50%, 1,2Md€ de prime d'activité pourraient être versés aux jeunes, ce qui ramènera le taux précité de 82 à 77%. Le montant mensuel de prime d'activité pour les jeunes serait de 139€ par mois.

b) Les processus de cette prise en compte sont multiples

- Prise en compte directe et explicite. C'est le cas par exemple des bourses des étudiants dont le montant dépend étroitement des ressources et de la taille de la famille de leurs parents. Pour l'allocation de logement le droit n'est pas ouvert lorsque les parents acquittent l'ISF.
- Prise en compte indirecte. C'est le cas par exemple de l'aide au logement des étudiants qui varie selon leur qu'ils bénéficient ou non d'une bourse, ce qui renvoie au niveau de vie de leurs parents.
- Présomption de « soutien familial » qui justifie la non-éligibilité à un dispositif ou un montant plus faible de prestation. C'est le cas pour la Garantie jeunes où la plausibilité d'un soutien familial est présumée pour les ménages imposables (critère d'éligibilité). C'est le cas

de l'allocation de logement avec le plancher de ressources pour les étudiants (on répute qu'ils ont un soutien de ce type à hauteur de 625€/mois pour les non boursiers et 500€ pour les boursiers) ou l'abattement pratiqué sur l'allocation calculée des allocataires qui ont un loyer élevé (on présume qu'ils ne peuvent l'assumer que grâce au soutien de leurs parents,

- Système de non cumul : le droit ouvert à un jeune fait tomber ou diminue les prestations sociales et, dans certains projets, fiscales de ses parents. C'est le cas de l'allocation de logement pour les prestations familiales du couple parental.

Dans ces cas, les ménages doivent opter entre les deux aides.

- Mise en jeu de l'obligation alimentaire entre ascendants et descendants. Elle est prévue par exemple pour le RSA. Mais il est probable qu'on y ait rarement recours.

c) La prime d'activité et les prestations que les jeunes perçoivent en tant que parents sont indépendantes des caractéristiques des parents

Pour la prime d'activité, il s'agit de l'application aux jeunes de la règle de droit commun qui majore les salaires modestes pour contenir la pauvreté des travailleurs.

Pour les prestations des jeunes parents, on considère depuis longtemps qu'ils forment un ménage autonome dont le statut personnel est indépendant de celui de leurs parents.

4) La combinaison des aides en fonction des caractéristiques de taille et de revenu des ménages

a) Profil des aides avec la taille de la famille

Comme les prestations familiales et fiscales ont une grande importance dans le total des soutiens aux jeunes et à leurs familles, le profil des aides augmente avec la taille de la famille parce que nos prestations familiales progressent sensiblement avec le nombre d'enfants et que la technique du quotient familial est favorable aux familles nombreuses.

b) Profil des aides avec le revenu de la famille

Depuis les deux réformes récentes qui ont pesé sur les ménages les plus aisés (durcissement du plafond du quotient familial et modulation des allocations familiales), le profil de variation de l'aide avec le revenu des ménages n'a plus l'allure en U -souvent critiquée- mais plutôt en « J inversé ».

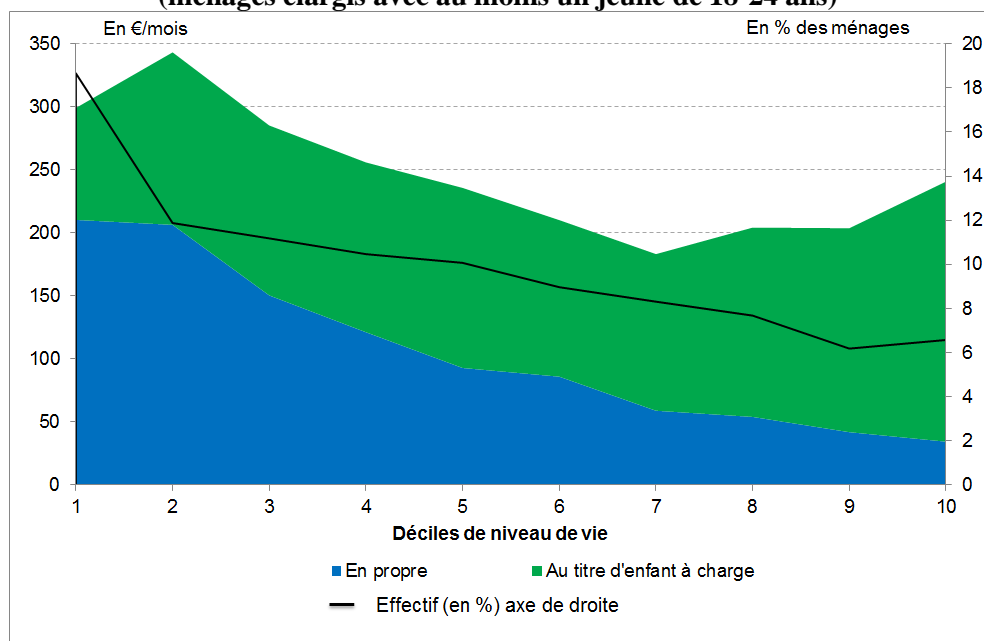
Le supplément moyen est maximal pour le deuxième décile (343 €/mois). Il diminue progressivement pour atteindre 183 €/mois pour le 7^{ème} décile puis remonte jusqu'à 241 €/mois pour le dernier décile.

Cette allure générale masque une divergence des profils entre les suppléments de revenu disponible au titre d'enfant à charge et ceux obtenus en propre.

En effet, les aides en propre sont plus redistributives que les aides perçues par les parents : le supplément de revenu disponible versé au jeune en propre est maximal pour 1^{er} décile avec un montant de 210 €/mois et décroît pour atteindre 34 €/mois pour le dernier décile.

Ces montants doivent être interprétés au regard de la répartition des ménages avec jeunes en fonction de la distribution des niveaux de vie. Les ménages avec au moins un jeune de 18-24 ans ne sont pas répartis équitablement parmi les déciles de niveau de vie, ils sont davantage représentés dans les déciles inférieurs : 42% appartiennent aux trois premiers déciles et 20% aux trois derniers.

Décomposition du supplément de revenu disponible lié au jeune (ménages élargis avec au moins un jeune de 18-24 ans)



Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015

Champ : Ménages élargis comprenant au moins un jeune de 18-24 ans.

Lecture : Le supplément de RD lié à la présence d'au moins un jeune de 18-24 ans est de 299 €/mois pour les ménages appartenant au premier décile (89 € au titre d'enfant à charge, 210 € en propre). 19 % des ménages avec au moins un jeune de 18 à 24 ans appartiennent au premier décile de niveau de vie calculé en population générale.

Note : Les déciles de niveau de vie sont calculés sur les individus en population générale avec prise en compte des dispositifs à destination des jeunes.

5) Il n'y a pas de dispositif de garantie universelle de revenu puisque les jeunes de moins de 25 ans n'ont pas droit au RSA socle sauf lorsqu'ils ont des enfants à charge.

En décembre 2014, environ 170 000 jeunes ayant des enfants à charge ouvrent droit au RSA de droit commun, soit environ un jeune parent sur deux (voir la fiche sur RSA, PPE et prime d'activité).

6) 68% des soutiens financiers recensés concernent des étudiants ou des jeunes scolarisés.

CHAPITRE II - DROITS A LA PROTECTION SOCIALE : BILAN ET DEBATS

Dans la majeure partie des cas, les jeunes adultes sont dans « le droit commun ». Mais leur profil d'activité a une incidence sur leurs droits sociaux.

On se reportera avec profit au rapport de l'IGAS 2015 (notamment son chapitre 16) et à la fiche sur la couverture des jeunes contre les risques maladie, maternité, accidents du travail et leur acquisition de droits acquis à l'assurance vieillesse.

I) LES JEUNES ADULTES ONT DROIT AUX PRESTATIONS « UNIVERSALISTES »

A) Pour les prestations familiales

1) On applique le droit commun.

Le droit aux prestations est ouvert sans condition d'activité ou de cotisations préalable.

Par exception la PreParE (prestation de 390€ par mois en cas d'arrêt complet d'activité qui a remplacé le CLCA à compter de début 2015) est subordonnée à une condition d'activité antérieure, qui exclut nombre de jeunes parents qui n'ont pu accumuler les durées d'activité requises.

Cette exclusion n'a pas d'incidence pour les jeunes mères au RSA majoré (puisque l'allocation de RSA est plus forte que la PreParE).

L'opportunité de supprimer la condition d'activité a souvent été évoquée par le HCF⁹. Elle se traduirait pour l'essentiel par un transfert de charges entre le département dont les charges diminueraient et la branche famille dont les charges augmenteraient du montant de la PreParE.

Taux d'exclusion du CLCA/de la PreParE du fait des conditions d'activité antérieure

Sur des données de 2005 (France métropolitaine), la Drees estimait sur l'ensemble de toutes les familles que 15% étaient non éligibles au CLCA faute de réunir les conditions d'activité antérieure.

Ce taux diminue avec le rang de l'enfant : 32% au rang 1, 5% au rang 2 et 4% aux rangs suivants.

Le niveau élevé du taux d'exclusion au rang 1 est lié au jeune âge de la mère (et donc à de faibles références d'activité) et au fait que le chômage indemnisé n'est pas retenu dans le décompte des trimestres validés (pour des personnes qui, en raison de leur jeune âge, sont plus souvent en phase d'insertion professionnelle alternant périodes d'emploi et de chômage). On peut donc supposer que le taux d'exclusion est très fort pour les parents de moins de 25 ans.

2) Compte tenu de leurs revenus, la quasi-totalité des jeunes parents perçoivent les prestations familiales sous condition de revenu (l'allocation de base de la PAJE et ses compléments).

3) Les périodes d'arrêt ou de réduction d'activité pour s'occuper d'un jeune enfant sont par ailleurs (quasi) toutes validées en matière de retraite avec l'AVPF.

⁹ Voir la fiche sur les jeunes parents.

B) Pour l'assurance maladie (prise en charge des frais de santé)

1) Dans le régime de base

Tous les jeunes sont couverts avec les mêmes règles de prise en charge que leurs aînés (même si les changements de régimes d'appartenance posent des problèmes de gestion).

Avec l'entrée en vigueur de la protection maladie universelle (PUMa) début 2016¹⁰ :

- Le bénéfice de la prise en charge des frais de soins est simplifié (critère de résidence ou d'activité professionnelle sans durée d'activité antérieure minimale), ce qui devrait améliorer la gestion de leur assurance, en évitant les discontinuités de couverture
- le statut d'ayant droit disparaît pour les jeunes majeurs.

2) Pour la couverture complémentaire

Les jeunes peuvent être couverts

- soit par une assurance propre
- soit comme ayant droit de leurs parents (ou de leur conjoint le cas échéant). La politique des assureurs complémentaires est d'offrir le statut d'ayant droit jusqu'à des âges élevés (souvent 25 ans).
- soit par leur intégration dans les droits de leurs parents pour la CMU-C et l'ACS.

Un assouplissement des critères d'entrée dans la CMU-C vient d'être annoncé par le Gouvernement. Elle permettrait aux jeunes « en rupture avec leurs parents » de faire une demande autonome de CMUC. Le coût de la mesure est estimé à 15-20M€ pour 30 000 à 50 000 jeunes concernés (sur la base d'un coût de la CMU-C d'environ 400€ par an et par bénéficiaire)¹¹.

a) Les jeunes salariés du privé

Les conditions d'ancienneté des contrats collectifs d'entreprise excluent mécaniquement davantage les jeunes.

Les jeunes sont dans le champ de la généralisation de la complémentaire santé collective d'entreprise qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016¹².

Cependant, les particularités de leur profil peuvent conduire à ce qu'ils ne soient pas intégrés dans le contrat collectif de leur entreprise, notamment lorsqu'ils présentent les caractéristiques permettant d'être dispensé d'adhésion (titulaires de CDD courts, bénéficiaires de la CMUC ou de l'ACS...).

Les jeunes salariés intérimaires bénéficient de la généralisation de la complémentaire santé, comme leurs aînés. L'adhésion au régime « frais de santé » des intérimaires n'est obligatoire et automatique dans trois situations : les intérimaires ayant plus de 414 heures d'intérim sur les douze derniers mois (et ayant travaillé au moins une heure en 2016 dans une entreprise de travail temporaire signataire du contrat d'assurance Intérimaires Santé), en CDI intérimaire ou ayant un contrat de mission initial supérieur à 414 heures. Comme dans les autres branches, il existe des possibilités de dispense d'affiliation (bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS,

¹⁰ Articles 32 et 59 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2016.

¹¹ Le coût est probablement un peu surestimé car le reste-à-charge après assurance maladie de base obligatoire est inférieur chez les jeunes (239€ en moyenne par bénéficiaire chez les 16-29 ans contre 414€ tous âges confondus ; le coût moyen de la CMUC par bénéficiaire actuel de 16-29 ans est d'environ 250€).

¹² Loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, qui fait suite sur ce point à l'Accord national interprofessionnel de janvier 2013.

bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation ou d'un contrat d'apprentissage. intérimaires déjà couverts par une mutuelle à titre individuel ou par la mutuelle de leur conjoint de manière obligatoire).

b) Les inactifs – notamment les étudiants non salariés et beaucoup de jeunes dans les dispositifs d'insertion

b1) Les étudiants

Ils doivent souscrire une assurance complémentaire sauf

- s'ils sont couverts par la complémentaire de leurs parents (45% des étudiants seraient dans ce cas selon l'Observatoire de la vie étudiante).

- s'ils sont éligibles à la CMU-C. Mais le nombre de bénéficiaires est très faible (3,5% selon l'OVE). Cette faible fréquence est liée au fait qu'ils n'ont pas de droit propre puisqu'ils doivent faire leur demande « à l'intérieur » de la demande de leurs parents. C'est donc le niveau de revenu de ce foyer « élargi » qui définit l'éligibilité du jeune étudiant. Or la majorité de ces parents ont des revenus qui les situent au-dessus des plafonds de la CMU-C.

Reste à savoir s'il y a aussi un problème de non-recours. Cette question est analysée au chapitre III.

Les organisations étudiantes réclament que l'accès à la CMU-C se fasse au seul vu des ressources des étudiants. Autant dire que l'extension serait massive et coûteuse parce que presque tous, même ceux qui sont couverts par la complémentaire de leurs parents, y ont intérêt (les garanties du régime CMU-C étant le plus souvent préférables à celles des contrats complémentaires). Sur la base de 250€ par an la dépense potentielle serait de plus de 600 millions d'euros.

Cette extension est évoquée dans le rapport précité de l'IGAS.

Par ailleurs, pour les ménages qui dépassent de 35% les plafonds de la CMU-C, le jeune adulte a droit à un chèque santé (ACS) de 200€ par mois qui couvre environ la moitié d'une cotisation de complémentaire de moyenne gamme en termes de garanties. Le problème de non recours est également analysé au chapitre III.

b2) Les autres jeunes bénéficiaires

Le jeune qui n'est ni en formation ni en emploi a une couverture réduite aux prestations en nature de l'assurance maladie, avec un droit à la CMU ou à l'ACS lorsque ses ressources (appréciées au niveau de revenu du groupe qu'il forme avec ses parents) sont faibles.

Lorsque le parcours d'insertion du titulaire du Civis ou de la Garantie jeunes comprend des périodes de stage de la formation professionnelle ou d'emploi salarié, il a droit à la couverture maladie attachée à ces statuts.

C) Comme on l'a vu, le droit au RSA est très réduit

Moins de 200 000 jeunes bénéficient du RSA en tant qu'allocataires ou conjoints, essentiellement en tant que jeunes parents (170 000) soit un taux de couverture des jeunes de 18 à 24 ans inférieur à 4%.

II) LES PRESTATIONS SOCIALES CONTRIBUTIVES

Ces prestations sociales contributives sont versées en cas de perte de revenu ; leur accès est conditionné à une période d'activité ou de cotisation minimale (et parfois aussi à une durée d'immatriculation minimale comme assuré social ou salarié d'une entreprise) et le montant reçu dépend du revenu d'activité antérieur.

Comme ces droits sociaux à revenu de remplacement ont une assise professionnelle, ils concernent au premier chef les salariés des secteurs privé (en CDD, CDI ou intérim) et public. Les demandeurs d'emploi indemnisés, les titulaires de contrats aidés et les apprentis bénéficient également d'une assez bonne couverture.

Les caractéristiques des parcours des jeunes sur le marché du travail font que les conditions d'ancienneté et d'affiliation sont moins souvent réunies.

En outre, les montants d'IJ reçus sont plus faibles que pour les plus âgés, reflet des écarts de rémunération moyenne entre classes d'âge - et plus faibles pour les demandeurs d'emploi, les titulaires de contrats aidés et les apprentis que pour les autres salariés.

A) La couverture des charges de maternité

Pour avoir droit aux IJ maternité, il faut être salarié et justifier de dix mois de cotisation à la date prévue d'accouchement. La salariée doit aussi justifier d'une activité (ou une période de cotisation) minimale au cours des six mois civils précédant la date de début de la grossesse ou du congé prénatal.

La part des jeunes femmes âgées entre 18 et 24 ans dans les bénéficiaires des IJ maternité est un peu plus faible que leur poids dans les naissances ; elles touchent en moyenne des IJ d'un montant plus faible que les autres futures et jeunes mères.

B) Les prestations en espèces de l'assurance maladie

1) Dans le régime de base

Le droit à des indemnités journalières (IJ) est ouvert pour les statuts suivants : salariés du secteur privé, fonctionnaires, artisans et commerçants (dont auto-entrepreneurs), exploitants agricoles, contrats de professionnalisation, CUI-CAE, emplois d'avenir, apprentis, demandeurs d'emploi indemnisés, demandeurs d'emploi non indemnisés depuis moins d'un an, stagiaires en formation initiale recevant une gratification supérieure à la gratification minimale.

Il n'est en revanche pas ouvert pour les professions libérales, aux bénéficiaires du RSA, du CIVIS ou de la Garantie Jeunes¹³, aux volontaires du service civique (mais l'indemnité mensuelle est maintenue), aux étudiants, aux stagiaires en formation initiale recevant une gratification égale au minimum, aux demandeurs d'emploi non indemnisés depuis plus d'un an, aux personnes qui ne sont ni en activité ni en formation.

Il faut, entre outre, respecter des conditions de durée d'activité antérieure (ou de montant de cotisation) minimale, qui sont plus strictes pour les arrêts maladie se prolongeant au-delà de six mois (et assortie d'une durée minimale d'immatriculation comme assuré social d'un an). Des règles de coordination entre régimes de base permettent cependant que l'on considère le respect des conditions d'accès sur des durées consolidant des périodes d'emploi dans différents régimes de base.

¹³ Un jeune en CIVIS ou en Garantie jeunes peut cependant bénéficier de la protection sociale attachée aux stagiaires de la formation professionnelle ou aux salariés lorsqu'il est dans ces situations.

2) Dans les régimes complémentaires

L'accès à la couverture complémentaire de l'entreprise pour les prestations en nature est assorti de conditions d'ancienneté du salarié dans l'entreprise ou la branche professionnelle.

Nous ne disposons pas d'évaluations de la proportion des jeunes salariés qui sont exclus des prestations en espèces (régime de base ou complémentaire) du fait des conditions d'ancienneté.

C) Les droits à l'indemnisation du chômage

On se reportera au Tome III.

1) Le régime de droit commun

a) Les progrès dans l'éligibilité

L'abaissement à quatre mois de la durée minimale d'affiliation pour ouvrir droit à l'ARE a été un élément positif pour les jeunes particulièrement concernés par les contrats de durée moyenne.

L'apport du système des droits rechargeables est réel pour les jeunes dont les épisodes de chômage sont récurrents. Les jeunes de moins de 25 ans sont davantage représentés parmi les inscrits à Pôle Emploi qui ont cumulé douze mois d'inscription avec des discontinuités (poids de 16%) qu'au sein des chômeurs de longue durée, inscrits depuis plus de douze mois en continu (poids de 8%).

b) Le problème de l'accès à l'ARE des étudiants et de certaines futures mères

Nombre d'étudiants (voire de lycéens) ont une activité salariale qui dépasse quatre mois.

Ainsi, selon l'OVE, 10% des étudiants ont une activité salariée qui dure entre 3 et 6 mois ; pour 16% cette durée dépasse 6 mois, soit au total plus d'un quart des étudiants.

Le rapport de l'IGAS précité faisant écho à une question écrite du 21 novembre 2013 du sénateur Yves Daudigny (restée semble-t-il sans réponse) indique qu'il n'y a pas de pratique unifiée d'inscription et d'ouverture de l'ARE aux étudiants salariés.

Pour la refuser, on évoquerait que l'étudiant n'est pas « disponible »¹⁴.

Ce débat croise celui qu'on a cité dans le tome II concernant la conséquence qu'il fallait tirer de la notion de disponibilité des étudiants pour le service des bourses. Il est de fait tranché puisque

- le maintien de la bourse n'est conditionné que par l'obligation d'assiduité, dont on a dit au demeurant que le contrôle est assez léger

- l'ouverture de la prime d'activité aux étudiants qui ont une activité de forte densité (au moins trois mois consécutifs pour un salaire supérieur à 891€ par mois) ne conduit pas à la suspension de la bourse.

¹⁴ L'Igas signale dans son rapport un cas particulier où la réglementation actuelle pose problème : lorsque la future mère a eu une activité trop faible ou discontinuée pour bénéficier des IJ maternité et ne peut plus prétendre aux indemnités de chômage (en raison de sa non-disponibilité liée à sa grossesse). Elle ne peut alors bénéficier que du RSA (majoré).

On notera que

- l'ouverture de l'ARE – si on la confirmait et si on la généralisait – donnerait un puissant coup de pouce aux étudiants.
- la dépense en cause viendrait en déduction du RSA dans l'hypothèse (examinée ci-dessous au chapitre IV) où, primo, on en décidait l'ouverture pour les jeunes de moins de 25 ans et, secundo, si les étudiants salariés étaient inclus dans le périmètre du RSA nouvellement étendu.

c) Un taux de remplacement souvent élevé compte tenu de la modestie du salaire de référence

Les jeunes perçoivent des montants mensuels d'ARE plus faibles que leurs aînés notamment car leurs salaires de référence sont moins élevés, ce qui conduit à des allocations journalières plus basses¹⁵ : d'après les chiffres de l'Unédic, qui portent sur les allocataires indemnisés au 30 juin 2014, le salaire de référence brut mensuel moyen (qui sert à calculer l'allocation journalière) des moins de 25 ans est de 1380€, contre 2080€ pour les 25-49 ans. Seulement 18% des jeunes indemnisés ont un salaire mensuel de référence supérieur à 1800€ contre 54% des seniors.

Cependant, comme le taux de remplacement (rapport entre l'allocation journalière nette et le salaire journalier de référence net) décroît avec le salaire de référence dans le mode de calcul de l'allocation, le taux de remplacement moyen des jeunes est meilleur que celui des autres tranches d'âge. Ce phénomène est accentué si on prend en compte les rétroactions sur les prestations sociales, notamment l'allocation de logement.

2) Faute de références d'activité antérieure requise, les jeunes n'ont pas droit à l'ASS

Comme ils ne sont pas éligibles au RSA socle et que l'allocation d'insertion a été supprimée en 1992, ils sont démunis de ressources. Leur situation est étudiée ci-après dans le *chapitre IV* sur le bouclage du RSA.

D) Les droits à retraite

1) La retraite de base

a) L'entrée plus tardive sur le marché du travail et la récurrence de situations d'inactivité expliquent le faible nombre de trimestres validés à 30 ans

Le nombre moyen de trimestres validés à 30 ans est en baisse : il est passé de 42,6 pour la génération 1950 à 31 trimestres pour la génération 1978 (la dernière que l'on puisse à ce jour observer jusqu'à 30 ans).

Ce recul de la durée validée à trente ans s'explique à la fois par l'allongement de la durée des études et par les plus grandes difficultés d'insertion sur le marché du travail.

Comme la durée d'assurance nécessaire pour partir à taux plein dès l'âge légal de départ s'accroît, ce recul conduira à un départ en retraite plus tardif pour ces générations.

La part de la durée validée avant trente ans au titre de périodes de chômage, reconversion ou formation a augmenté. L'impact sur le salaire de référence est difficile à évaluer de façon globale.

Au-delà de cette tendance de moyen terme de baisse du nombre de trimestres validés à trente ans, on observe - dans une moindre mesure - des variations liées à l'état du marché du travail

¹⁵ L'allocation brute mensuelle dépend aussi du nombre de jours indemnisés dans le mois.

au moment où le jeune s'y présente ; cela est lié au fait – comme on l'a déjà vu - que l'emploi des jeunes est davantage sensible à la conjoncture économique que celui des plus âgés.

b) L'abaissement des minima de durée/salaire de validation d'un trimestre devrait favoriser les droits à retraite acquis avant trente ans.

La loi du 20 janvier 2014 portant réforme des retraites comporte un certain nombre de mesures qui devraient contribuer à améliorer la constitution de droits à retraite par les jeunes. La mesure qui semble la plus importante en la matière est l'abaissement du seuil pour valider un trimestre, qui est passé de l'équivalent de 200 heures travaillées rémunérées au niveau du Smic à l'équivalent de 150 heures au Smic, et possibilité de report des cotisations non utilisées pour valider un trimestre l'année suivante. Ces mesures sont favorables aux temps partiels et aux périodes d'emploi discontinues, où les jeunes sont surreprésentés.

La DREES¹⁶ estime que cette mesure a un impact significatif sur l'acquisition de trimestres par les jeunes assurés relevant du régime général ou des régimes alignés : la simulation de la réforme sur les carrières de la génération 1978 conduit à une augmentation du nombre de trimestres validés à trente ans, de 31,7 à 32,8 (avec des impacts assez différenciés selon les assurés).

c) Les périodes et statuts non couverts par l'assurance retraite

Les périodes sous contrat d'insertion (Civis et Garantie jeunes) ou au RSA ne donnent pas lieu à validation en tant que tels. Mais elles peuvent se retrouver couvertes de fait lorsque le jeune en contrat d'insertion a des périodes d'emploi ou de formation ou si la personne au RSA remplit les conditions de validation retraite pour le chômage non indemnisé.

d) Les possibilités de rachat de trimestres d'études ou de stages. Le système est-il pertinent ? L'information est-elle suffisante ?

Les stages rémunérés peuvent être validés dans le régime de base pour la partie de leur montant supérieure à la gratification minimale.

Les périodes d'études ou de stage (non rémunéré) n'ouvrent quant à elles pas droit à validation retraite, à l'exception des stages pour les étudiants dans la limite de deux trimestres et sous réserve du versement de cotisations et d'une demande formulée dans les deux ans qui suivent le stage (possibilité introduite par la loi de janvier 2014).

Depuis la loi de juillet 2003, il est possible de « racheter » jusqu'à 12 trimestres correspondant aux années d'études supérieures dans le régime de base, dont quatre au maximum à un tarif préférentiel depuis la loi de janvier 2014. Cette dernière mesure est cependant conditionnée à une demande présentée dans les dix années qui suivent la fin des études.

Ce dispositif connaît un faible succès : depuis le 1^{er} janvier 2004, le régime général a reçu moins de 100 000 demandes et a notifié environ 38 000 versements pour la retraite. Le rachat a porté en moyenne sur 6 trimestres. 3% seulement des 38 000 versements notifiés depuis 2004 émanent d'assurés ayant fait leur demande avant 30 ans¹⁷. Nous ne savons pas si les jeunes disposent d'une information suffisante sur cette mesure.

¹⁶ Travaux réalisés pour la mission Igas sur la protection sociale des jeunes adultes.

¹⁷ On ne compte quasiment aucune demande de rachats au titre des périodes d'étude pour les régimes ARRCO et AGIRC.

Ce système serait perçu comme très coûteux pour un bénéfice difficile à évaluer, du fait des incertitudes sur le déroulement de la carrière professionnelle et les évolutions possibles de la réglementation en matière de retraite.

2) La retraite complémentaire

a) Seules les périodes d'emploi et de chômage indemnisé permettent d'acquérir des points

Les périodes de chômage ne permettent d'acquérir des points que si elles sont indemnisées. Certaines situations qui donnent lieu à des validations retraite dans le régime de base ne permettent pas d'acquérir des points dans les régimes complémentaires (stages pendant la formation initiale avec gratification supérieure à la gratification minimale, stage de la formation professionnelle sans indemnisation chômage, service civique).

Cependant, il y a un gain (indirect) dans le régime complémentaire dans la mesure où la durée d'assurance acquise dans le régime de base permet de déterminer le taux plein, qui affecte le calcul de la pension dans le régime complémentaire (minoration de la retraite complémentaire si taux plein non atteint).

b) Le nombre de points ARRCO acquis à 30 ans baisse avec la génération

On observe la même tendance que pour l'acquisition de trimestres dans la retraite de base.

c) Les jeunes femmes ont un capital de points ARRCO plus faible que celui des jeunes hommes

L'écart de points entre jeunes hommes et jeunes femmes reste important : il s'explique par les écarts de rémunérations et la validation de trimestre dans le régime de base sans validation de points dans les régimes complémentaires, pour l'AVPF notamment.

CHAPITRE III – LES TERMES DU DEBAT SUR CERTAINES REFORMES TECHNIQUES DES AIDES AUX JEUNES ADULTES

On examine en premier lieu des réformes qui concernent l'ensemble des jeunes (I) puis des réformes qui concernent certains d'entre eux, sous les statuts d'étudiants (II), des jeunes en alternance (III), des jeunes actifs (IV) et des jeunes en insertion (V).

I) DES REFORMES COMMUNES A L'ENSEMBLE DES JEUNES

On en étudie quatre qui portent sur:

- les situations de cumul ou non cumul de prestations (A)
- le non recours aux droits (B)
- les conséquences tirées de la contrainte d'éloignement (C)
- l'avenir des allocations de logement (D)

A) Problèmes de cumul

1) Prestations familiales et aide au logement

Depuis 1995, le jeune qui obtient une aide au logement ne peut plus être compté à la charge de ses parents pour le calcul de leurs prestations familiales et allocation de logement.

On a considéré que la perception de cette allocation était constitutive d'une indépendance dont il fallait « prendre acte ».

Le jeune doit donc opter entre la perception en propre de son allocation de logement et son maintien comme enfant à charge de ses parents, ce qui augmente les prestations dont ils bénéficient.

Les termes de ce choix sont examinés *infra* au IV sur les aides au logement.

2) Allocation de logement et lien fiscal entre les parents et leur enfant majeur

Le cumul est actuellement possible.

On évoque souvent le projet de revenir sur cette situation.

Les termes du problème sont examinés *infra* au IV sur les aides au logement.

3) Cumul d'aides pour certains apprentis

a) La situation actuelle des apprentis

- Ils sont à charge au sens des prestations familiales jusqu'à 20/21 ans si leur rémunération est inférieure à 899€ par mois. 67% des apprentis ont moins de 21 ans et seuls les apprentis de troisième année peuvent avoir une rémunération supérieure à ce seuil. Finalement 63% des apprentis de tous âges sont donc potentiellement à charge.

- Leur salaire est compté pour zéro dans le revenu imposable, le leur ou celui de leurs parents s'ils leur sont rattachés, ce qui allège leur impôt.

- Leur allocation de logement est calculée sur une assiette nulle puisque leurs revenus sont non imposables et qu'ils sont dispensés d'évaluation forfaitaire jusqu'à 25 ans.

- Par ailleurs, ils ont droit à la prime d'activité lorsque leur rémunération est supérieure à 899€ par mois, ce qui est le cas de 26 000 apprentis qui sont en troisième année (au taux de recours de 100%).

b) la forte progressivité de la rémunération des apprentis

Elle résulte du barème réglementaire, de l'apport de la prime d'activité et du statut fiscal de la rémunération.

En début de cursus, la rémunération est modeste et les prestations familiales ne sont pas cumulables avec une aide au logement.

Au terme du cursus, un jeune apprenti (non à charge au sens des PF du fait de son revenu) a un statut matériel beaucoup plus élevé : ainsi en troisième année avec une rémunération de 947€, l'apprenti bénéficie d'une prime d'activité de 168€ par mois et d'une aide au logement maximale de 272€, ce qui porte son revenu disponible à 1 284€ (voir la fiche sur le *Soutien financier au revenu des jeunes*). Par ailleurs ses revenus ne sont pas imposables.

Pour certains analystes, la progressivité globale du revenu des apprentis en fonction de leur âge est excessive. Le Gouvernement a d'ailleurs annoncé une amélioration de la rémunération des apprentis les plus jeunes.

B) Accès aux droits

La complexité des dispositifs de soutien aux jeunes adultes et de leur combinaison fait courir trois risques aux intéressés : le non-recours aux prestations, de mauvais choix lorsqu'il existe des systèmes d'option et le retard avec lequel les jeunes s'adressent au Service public de l'emploi qui peut leur apporter des services d'accompagnement.

Si un effort important a été entrepris par les services publics pour contenir le non recours¹⁸, il reste encore de fortes marges de progrès.

1) Le non-recours aux prestations légales

Le secrétariat général du HCF n'était pas en mesure de faire une analyse systématique de tous des dispositifs auxquels les jeunes peuvent avoir recours.

Il en a étudié quatre.

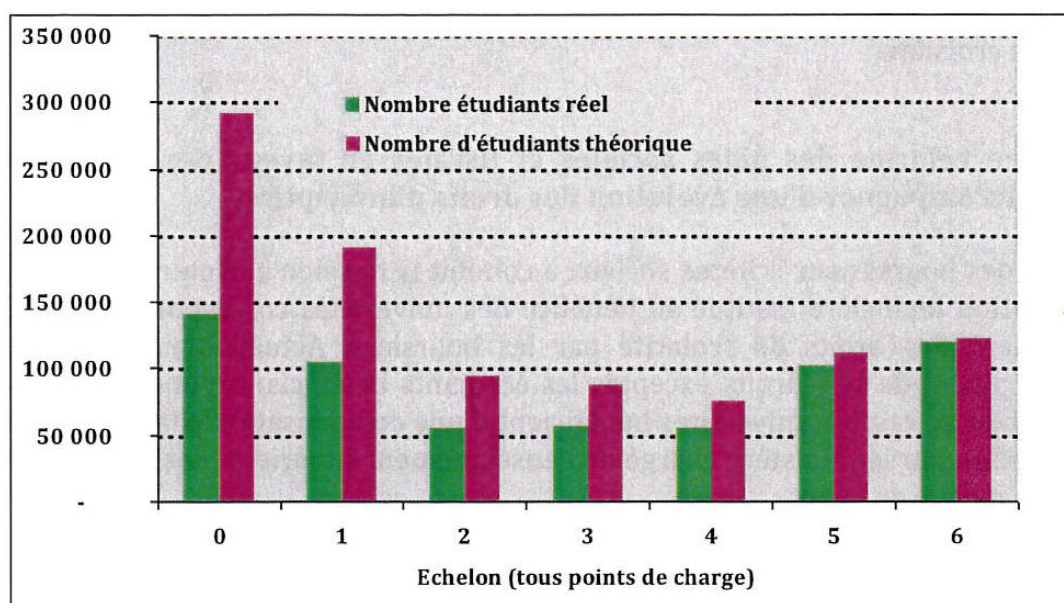
a) Les bourses

Selon le rapport de la mission IGF/IGAENR de novembre 2013, le taux de non recours était en 2012-2013 de 55% pour les bourses à l'échelon 0 et se situait un niveau encore élevé aux échelons 1 à 4 (graphique ci-dessous).

A partir de ces estimations de non recours, le coût du passage à un taux de recours de 100% pour tous serait de l'ordre de 635M€ (365 000 étudiants supplémentaires pour une bourse, majorée des exonérations de 1 740€ en moyenne par an et par étudiant).

¹⁸ C'est le cas notamment dans la branche famille avec la mise en place des « rendez-vous des droits » dans les Caf. On y étudie dans ce cadre l'ensemble des aides auxquelles la personne a droit au titre des dispositifs gérés par la branche Famille et, dans un cadre partenarial, à informer et orienter au titre des dispositifs gérés par d'autres opérateurs (fonds de solidarité pour le logement (FSL), CMU-C et ACS, ASS, tarifs sociaux gaz – électricité...). Nombre de membres du HCF ont signalé que les CAF – et au-delà d'elles, nombre de services publics – manquaient de moyens pour mener une politique à hauteur des enjeux.

Non recours aux bourses estimé dans le rapport 2013 de l'IGAENR/IGF



Source : Calculs mission sur données DGESIP et DLF.

Issu du Tome 2 p.63 « Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants », rapport de la mission IGF/IGAENR de novembre 2013.

Une des explications (déjà avancée dans le rapport de Foucauld) serait que les parents qui n'avaient pas droit à la bourse des lycées penseraient spontanément qu'il en est de même à l'université (ce qui n'est pas le cas puisque les plafonds d'attribution des bourses sont plus élevés).

Il est possible que la situation ait évolué depuis 2013, date du rapport.

Le Ministère de l'Education nationale pense que c'est le cas. La création de la bourse à taux 0 bis qui renforce la valeur de la bourse et des améliorations procédurales intervenues depuis cette date¹⁹ pourraient avoir diminué le non-recours.

Ceci étant, l'augmentation du nombre de boursiers entre la situation antérieure (taux 0) et la situation actuelle (total des boursiers 0 et 0 bis) n'est pas telle importance qu'elle élimine pour les plus aisés des boursiers le phénomène de non-recours. Par ailleurs, elle n'a pas d'incidence sur le taux de non-recours aux bourses d'échelons 1 ou plus.

Il est nécessaire de reprendre ce dossier pour disposer d'une estimation plus récente et réfléchir aux bonnes pratiques pour réduire le non-recours.

Si cette actualisation confirmait que le non recours est important, l'amélioration des procédures d'information et de communication pourrait se situer aux premiers rangs des mesures d'augmentation du budget des bourses.

¹⁹ Les services du Ministère de l'Education nationale ont indiqué que ce taux de non recours pourrait avoir baissé. D'abord parce que l'intérêt de demander une bourse (pour les boursiers de l'échelon 0 où le non recours était le plus élevé) s'est accru avec la création de l'échelon 0 bis (la bourse au taux 0 « valait » 400€ d'exonérations des droits universitaires et de la cotisation d'assurance maladie ; elle en vaut désormais 1 400). Ensuite parce que les améliorations de procédure de constitution et d'examen des dossiers pourraient avoir conduit à diminuer le taux de non-recours.

b) La CMUC/ACS

b1) Pour les étudiants

La comparaison des barèmes de bourse d'une part, de la CMUC d'autre part (annexe 2) montre qu'environ 50% des boursiers sont potentiellement éligibles à la CMUC²⁰, soit plus de 300 000 jeunes, chiffre supérieur au nombre effectif de jeunes bénéficiaires de la CMUC (90 000 selon l'OVE).

Certes certains d'entre eux sont couverts par l'assurance complémentaire de leurs parents et ne pensent peut-être pas à bénéficier de la CMUC (bien qu'ils y aient un intérêt objectif). Pour d'autres qui n'ont pas de couverture complémentaire ou qui en acquièrent une à leurs frais, le non recours est encore plus dommageable.

Pour l'ACS, « perdre » le bénéfice du chèque santé de 200€ est là aussi très dommageable.

Si des analyses complémentaires confirmaient cette hypothèse, l'amélioration des procédures d'information des étudiants (voire l'ouverture de la CMUC ou ACS comme attribut connexe des bourses des échelons concernés) serait une piste pertinente (voir annexe 2).

b2) Pour les jeunes « en difficulté d'insertion »

Les Missions locales ont vocation à accompagner les jeunes dans leurs démarches administratives et à s'assurer qu'ils bénéficient de tous leurs droits, notamment dans le domaine de la santé et de la couverture sociale. On ne peut certifier que les conseillers référents des jeunes, fortement centrés sur l'emploi, aient une action systématique de vérification de leurs droits à la CMUC (y compris la procédure dans laquelle on examine le dossier sans avoir à se référer aux revenus des parents).

c) La prime d'activité

La prime d'activité attribuée désormais aux jeunes de moins de 25 ans (qui bénéficiaient très rarement du RSA activité) est un grand progrès.

La prudence a conduit le Gouvernement à tabler sur un taux de recours de 50%. Il est à l'évidence souhaitable de dépasser aussi vite que possible ce taux.

Les innovations dans le dispositif de la prime (en termes de procédure et de stabilité du droit avec le principe des droits figés qui devrait diminuer les abandons en cours de bénéfice de la prestation) et la popularisation du simulateur de droit vont dans le bon sens.

L'enjeu en termes de pouvoir d'achat des ménages est important : la dépense augmente de 80M par point de recours (sur la base de la prestation moyenne), Cet enjeu est très important s'agissant spécifiquement des jeunes de moins de 25 ans qui étaient écartés du RSA activité par la condition d'activité antérieure. On devrait compter près de 700 000 allocataires pour un taux de recours de 50%²¹.

Quelles pistes d'action retenir pour arriver à un bon taux de recours ?

²⁰ Boursiers de l'échelon 3 et plus.

²¹ D'après ces premiers chiffres de la Cnaf, 297 000 jeunes actifs de moins de 25 ans bénéficieraient de la prime d'activité au titre de février, dont 80% de nouveaux allocataires.

c1) Pour les jeunes actifs (hors étudiants et apprentis)

- on devrait adresser une information personnalisée aux jeunes qui ont déclaré (en 2015 pour leurs revenus de 2014) des revenus consistants, en commençant par ceux qui ont déclaré avoir travaillé à temps plein sur toute l'année.
- à terme, la collecte automatisée de références salariales par les CAF permettra de suivre de façon fine les salaires des jeunes (comme des moins jeunes).
- l'option de demander aux employeurs de sensibiliser leurs salariés sur le RSA – et maintenant la prime d'activité – est rarement évoquée. Crainte que le salarié à qui on explique que son salaire entraîne droit à la prestation se juge « injustement mal payé » ? Crainte de « faux positifs » dans la mesure où l'employeur ne peut garantir que le droit existe puisqu'il lui manque des informations nécessaires pour en être certain ? Tout ceci doit jouer. Mais on devrait explorer ce type d'action puisque pour les jeunes la probabilité d'avoir la prime est très élevée (la plupart ne sont pas en couple et ne perçoivent pas de prestation prise en compte dans la base ressources

c2) Pour les apprentis et les étudiants

- pour les apprentis, l'employeur connaît le niveau de salaire et la durée du contrat. Il peut donc vérifier que son apprenti est éligible (il suffit qu'il ait un salaire net supérieur à 78% du SMIC net, soit 899€). Le risque de « faux positif » est quasiment nul.
- pour les étudiants, il faudrait réfléchir à une organisation de l'information dans les établissements d'enseignement supérieur qui éclaire mieux les étudiants sur leurs droits sociaux que dans la situation actuelle.

d) L'allocation de logement

Les jeunes sont fréquemment exposés à un épisode de chômage indemnisé et des sorties d'ARE sans passage en ASS.

Ces parcours ont une incidence sur leur éventuelle allocation de logement : à l'ouverture de l'ARE on doit procéder à un abattement de 30% sur les revenus de référence, entraînant une actualisation de l'allocation ; à la sortie on doit procéder à la neutralisation de ces revenus.

Dans l'attente d'échanges d'informations automatisées entre la CNAF et Pôle Emploi²², il conviendrait d'analyser avec Pôle Emploi quelle information ciblée pourrait être donnée aux jeunes dans ces situations pour les sensibiliser sur l'intérêt d'une démarche auprès de la CAF (l'UNEDIC connaît leur salaire de référence ce qui permet de vérifier s'il est compatible avec la perception d'une allocation, ce qui est fréquemment le cas ; mais elle ignore s'ils sont locataires et donc potentiellement allocataires).

e) La déduction de la pension alimentaire des revenus déclarés par les parents des jeunes majeurs

On a indiqué dans la fiche sur le logement la complexité de l'arbitrage entre rattachement fiscal et versement d'une pension alimentaire lorsque les deux dispositifs sont en « concurrence ».

²² A noter que les Caf ne sont pas autorisées à participer à des échanges d'informations sur des personnes qui ne sont pas allocataires.

Lorsque le rattachement est exclu (ce qui est le cas pour les jeunes de plus de 20 ans révolus qui ne sont pas étudiants et apprentis), certains ménages ont intérêt à verser à leur enfant une pension alimentaire s'il est en état de besoin.

2) Le bon choix face au système d'option

Les ménages (les jeunes adultes et leurs parents) sont amenés à faire des choix lorsque des dispositifs ne sont pas cumulables et qu'ils doivent opter.

C'est déjà le cas pour le choix entre perception des prestations familiales et allocation de logement.

Ce pourrait être le cas si les projets de non cumul entre lien fiscal et allocation de logement étaient retenus.

Il en serait de même dans certaines hypothèses d'ouverture du RSA socle (cf la piste évoquée dans le rapport de l'IGAS précité d'une ouverture limitée aux seuls jeunes non rattachés au foyer fiscal de leurs parents).

La qualité des informations et procédures devrait faire l'objet d'une étude car il est souvent difficile pour les ménages de connaître précisément l'impact de leur choix et de l'optimiser.

3) L'accès au Service public de l'emploi (Pôle emploi, Missions locales)

Le Service public de l'emploi (SPE) a pour vocation d'offrir aux jeunes chômeurs des services utiles à leur insertion. Or le repérage de difficultés intervient tardivement, pour des raisons différentes :

- les jeunes « décrocheurs » qui s'engagent dans un processus de rupture des liens avec les institutions scolaires deviennent difficiles à repérer. Les efforts faits en leur direction pour prendre contact avec eux, de façon préventive, dès le signalement du corps enseignant ou dès qu'ils ne sont plus inscrits dans un établissement d'enseignement ont été positifs, comme l'a reconnu la Cour des Comptes.

- beaucoup de jeunes ne s'inscrivent pas à Pôle emploi ou auprès de la Mission locale. Conscients de leur position faible sur le marché du travail, ils n'en attendent pas grand-chose du côté de l'emploi, savent qu'ils n'ont pas droit à des indemnités chômage, et peuvent n'y voir qu'une source de tracasseries administratives. Le rapport du CESE de mars 2015 (« Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes ») cite le chiffre d'un délai de latence moyen de 28 mois pour les jeunes accueillis pour la première fois en mission locale, dans une étude portant sur la région Rhône-Alpes. Cette étude signale par ailleurs une forte dispersion de ce « délai de latence » selon les caractéristiques du jeune (niveau de diplôme, homme ou femme, vivant en ZUS ou en milieu rural...) ²³. Une autre étude, « Entre Ecole et Mission locale », menée sur le même territoire fait apparaître que près de la moitié des jeunes en « période de latence » (46%) étaient en réalité principalement en emploi, en stage ou en formation ²⁴. Parmi les autres, 23% se déclarent demandeurs d'emploi et 31% se disent pas ou plus en recherche d'emploi. Il conviendrait de mener des études plus approfondies de ces questions, pour être

²³ Ses résultats sont présentés de façon assez sommaire dans :

PRAO, « Mission d'observation du raccrochage en formation et en faveur de l'emploi », octobre 2013. <http://www.rhonealpes-orientation.org/prao/observation/etudes-emploi-formation/raccrochage-scolaire/le-raccrochage-scolaire-en-rhone-alpes-67429.kjsp>.

²⁴ « Ces jeunes qui ne viennent pas en Mission locale : du délai de « latence » au phénomène de non-recours », Benjamin Vial (Odenore), dossier 2014.

capable d'évaluer combien de jeunes ne se rendent pas en Mission locale alors qu'ils cherchent un emploi ou un accompagnement et pour quelles raisons, combien sont réellement « en errance », le type de non-recours (non-connaissance, non-demande), la façon dont les jeunes voient l'aide (ou les contraintes ?) que la Mission locale peut leur apporter etc. Les résultats seraient fort utiles pour améliorer les services rendus par les Missions locales et Pôle Emploi.

- enfin les missions locales, qui doivent répondre à des exigences nombreuses pour animer des dispositifs lourds avec des moyens réduits, ne sont pas formatées pour aller de surcroît au-devant de jeunes en difficulté ou désocialisés qui ont une confiance très limitée dans le monde institutionnel et ne viennent pas les voir à moins de leur être adressés par des partenaires particuliers (Justice, ASE...).

L'effort de repérage et de démarche préventive adaptée devrait être poursuivi.

C) Contrainte de mobilité

1) Fréquence de la mobilité contrainte

a) De nombreux jeunes sont amenés à quitter – durablement - le domicile de leurs parents pour leurs études ou leur apprentissage.

Sur 100 étudiants qui n'habitent plus chez leurs parents, 75 résident dans un autre département que leurs parents :

- 53 % d'étudiants en ménage ordinaire dont les parents résident en France métropolitaine ;
- 2 % d'étudiants en ménage ordinaire dont les parents résident dans les DOM-TOM ;
- 7 % d'étudiants en ménage ordinaire dont les parents résident à l'étranger ;
- 10 % d'étudiants en foyer universitaire dont les parents résident en France métropolitaine ;
- 3 % d'étudiants en foyer universitaire dont les parents résident à l'étranger.

55% des apprentis n'habitent pas chez leurs parents.

Par ailleurs, 35 % des stages des étudiants se font hors région (26%) ou à l'étranger (9%).

Pour les jeunes les plus modestes, la nécessité de payer un loyer (net de l'allocation de logement) pèse beaucoup sur leur budget et peut affecter leurs choix les amenant à renoncer à leurs souhaits.

b) Cette mobilité, contrainte ou choisie, est prise en compte dans différents dispositifs en faveur des étudiants

- le barème des bourses de l'enseignement supérieur attribue des points supplémentaires en cas d'éloignement, ce qui se traduit, toutes choses égales par ailleurs par l'octroi d'une bourse à un meilleur échelon. 61% des boursiers ont des points d'éloignement²⁵.

- on a mis en place une majoration des bourses pour une mobilité, mais le dispositif est contingenté.

²⁵ 43% ont un point de charge géographique (distance domicile parental/lieu d'études entre 30 et 249 kilomètres) ; 18% ont en deux (distance égale ou supérieure à 250 kilomètres). Source : *Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants – Tome 2 – annexe méthodologique* (rapport IGF/IGAENR de novembre 2013).

Prendre mieux en compte cette contrainte constituée (dans l'hypothèse d'une amélioration du régime des bourses) une alternative à d'autres projets (le plus souvent cité étant l'élargissement « aux classes moyennes »).

c) des projets sont avancés ou esquissés pour prendre en compte l'éloignement dans la gestion de l'allocation de logement.

Ceux que nous connaissons ont pour objet de réserver l'aide aux jeunes « contraints » et/ou aux boursiers (ou de baisser l'allocation des autres).

C'est le cas du rapport de l'IGAS qui évoque (page 398) : « l'institution d'une option pour étudiants entre le bénéfice de l'ALS et le rattachement au foyer fiscal de leurs parents avec des exceptions pour ceux qui poursuivent des études dans une autre agglomération et pour les étudiants boursiers ».

Même si les situations de maintien de l'allocation sont nombreuses, le rendement financier d'une telle réforme resterait très significatif.

d) Pour les jeunes actifs qui doivent déménager, l'accent est mis sur le cautionnement

On examine ce problème ci-dessous.

D) Les aides au logement

Voir la fiche sur les aides au logement.

Le débat porte sur deux sujets : les aides au paiement du loyer (1), les aides à l'accès au logement (2).

1) Les aides au paiement du loyer

a) L'allocation de logement était, après le bouclage des aides au début des années 90, la seule aide universelle accordée aux jeunes qui ne tiennent pas compte directement des revenus de leurs parents

Elle était à l'époque à un niveau conséquent.

Depuis lors, l'évolution a consisté

- à peser sur la valeur de l'allocation

- à la concentrer sur les ménages dont les parents sont les moins à même de contribuer à la charge de logement de leurs enfants par une aide monétaire.

Cette évolution est liée

- à la forte progression des effectifs d'allocataires. La croissance de la population étudiante et du taux de décohabitation tire la dépense et on essaie de compenser cette forte croissance par des mesures restrictives

- à la nature jugée « inflationniste » des aides par nombre de praticiens et d'« experts ». Cette conviction crée un environnement dans lequel les mesures de cantonnement sont bien vues.

Cette évolution n'est pas propre à l'aide des jeunes même si des approches propres à cette population ont été prises.

b) On n'étudie pas ici les pistes étudiées pour contenir l'effet inflationniste des aides ou pour réintégrer les aides au logement dans un système de prestation unique aux ménages modestes (avec l'idée par exemple d'une fusion des minima sociaux).

c) Deux éléments majeurs dans la conception générale des aides

c1) Le barème des allocations tient peu et mal compte de la forte variation géographique des loyers

L'écart d'allocations entre les zones 1, 2 et 3 est faible, ce qui fait que le taux d'effort des ménages dans les zones tendues est très élevé. D'où l'idée parfois évoquée d'équilibrer mieux ces taux d'effort par une réforme des barèmes (à enveloppe constante le plus souvent).

Une réforme de ce type propre aux jeunes est certes - à la limite - concevable. Mais on a considéré qu'elle dépassait le champ de ce rapport.

c2) le barème connaît une indexation médiocre par rapport aux paramètres de loyer et revenus qu'il prend en compte.

c2) le barème connaît une indexation médiocre par rapport aux paramètres de loyer et revenus qu'il prend en compte.

Sur la période 1993-2015, l'augmentation du plafond de loyer en zone 1 (+33%) et du forfait de charge (+24%) est très inférieure à l'évolution réelle des loyers²⁶ (de plus de 50%) et des charges locatives (évolution supérieure à 60%). Cet écart croissant explique la diminution de l'assiette des aides.

L'indexation médiocre des paramètres de la dépense éligible et des revenus dans le barème se traduit par une baisse du « point de sortie » des aides (niveau de revenu où l'aide calculée étant inférieure à 15€/mois n'est pas versée à l'allocataire). En euros courant, le point de sortie entre 1993 et 2015 a augmenté de 19% alors que sur la même période l'inflation a été de 40% et l'évolution du salaire moyen par tête de 64%. Le durcissement significatif des points de sortie implique une concentration des allocations sur les ménages les plus modestes²⁷.

Barèmes des aides au logement et point de sortie pour un célibataire en zone 1 en 1993 et 2015 (en euros courants)

	loyer plafond zone 1	forfait de charge zone 1	point de sortie AL zone 1
1993	219,98 €	42,99 €	1 050 €
2015	292,85 €	53,27 €	1 250 €
évolution 1993-2015	33%	24%	19%

Calcul SG HCF législation actuelle avec pour l'année 1993 les paramètres 1993

²⁶ Source Crédoc p.9, Cahier de recherche n°265 sur « Les difficultés des français face au logement », décembre 2009.

²⁷ Le point de sortie est actuellement de 1,1 fois le SMIC pour une personne seule

d) Les évolutions intervenues depuis le bouclage des années 90 et les pistes de réforme les plus souvent évoquées ont pour effet ou pour but de revenir sur les options d'origine.

Rares sont les rapports ou projets qui plaident pour renforcer l'allocation de logement. Par contre les organisations étudiantes – et certains partenaires sociaux – s'inscrivent dans une perspective de consolidation.

d1) Le non cumul des allocations de logement et d'autres dispositifs : réformes intervenues et projets

d11) Le non cumul entre allocation de logement et prestations familiales est effectif depuis 1995.

Ses incidences sont décrites dans la fiche sur les aides au logement²⁸.

On se borne à rappeler ici :

- les effectifs concernés : 76 000 ménages dont les enfants ont moins de 20/21 ans.
- les « pertes » auxquelles conduit le non cumul : 154€ par mois pour les ménages concernés
- la dépense qui résulterait de la suppression de la règle actuelle de non cumul serait supérieure à 140M€. La moitié des ménages qui gagnerait au cumul sont dans les deux premiers déciles de niveau de vie.

d12) Le rapport entre allocation de logement et lien fiscal entre les jeunes et leurs parents

A de nombreuses reprises, on a évoqué le projet de supprimer le cumul actuel, en amenant les ménages à opter pour l'un ou l'autre des deux dispositifs. Ce sont les ménages les plus aisés qui seraient les plus concernés pour des montants de perte significative.

Les incidences de la réforme sont décrites dans la fiche sur les aides au logement.

On se borne à rappeler ici :

- les effectifs concernés.

470 000 jeunes²⁹ perçoivent actuellement une allocation de logement en propre et ont un lien fiscal avec leurs parents (rattachement, déduction de pension alimentaire).

Ce sont ces jeunes qui devraient opter

- Pour une partie des options (moins de 50%) les ménages subiraient une perte.
- Pour les autres, il n'y aurait pas de perte (le rattachement fiscal n'apporte aucune économie d'impôt. Il y aurait même quelques gagnants : il s'agit de ménages rattachant leurs enfants sans gain fiscal effectif, qui opteraient pour le non rattachement et le cas échéant « récupérerait » les prestations familiales qui leur sont actuellement supprimées par la règle de non cumul entre prestations et allocation de logement (mauvais choix lié aux difficultés d'optimisation entre prestations ?).
- « les ménages perdants seraient répartis à peu près uniformément entre les déciles de niveau de vie mais les montants de perte moyens seraient croissants avec le niveau de vie. Les gains seraient à l'inverse concentrés sur le bas de la distribution, tant en effectifs qu'en montants » ;

²⁸ Elles sont sous-estimées puisque le modèle utilisé (Myriade) ne porte que sur les ménages en logement qui vivent en logement ordinaire. On n'a donc pas l'incidence de la réforme sur les familles des jeunes qui vivent en foyers ou cités universitaires.

²⁹ Idem.

- Sur le champ étudié (ménages vivant en logement ordinaire) les économies qui résulteraient de la suppression de la règle actuelle seraient de l'ordre de 190M€. Ce montant est le solde entre des économies d'allocations (130M€ d'aides au logement non versées) et des recettes d'IR et TH (190M€) d'une part, des dépenses de prestations sociale versées aux familles qui pourraient alors compter à charge leurs enfants qui auront renoncé à l'allocation de logement (100M€) d'autre part. Ces montants devraient être significativement revus à la hausse pour tenir compte des jeunes qui ne vivent pas en logement ordinaire (notamment les étudiants vivant en cités U).

*
* *

La complexité des bilans ci-dessus montre que les mécanismes dans lesquels on contraint les ménages à des options sont difficiles à maîtriser et que certains d'entre eux se trompent à leur désavantage.

La situation actuelle et la tendance (la tentation ?) de multiplier ces systèmes d'options appellent un effort plus soutenu d'information des ménages.

d2) La prise en compte du revenu des parents du jeune allocataire

Le débat se porte surtout sur les étudiants (70% des jeunes allocataires) dont les caractéristiques justifient selon leurs promoteurs qu'on tienne compte de la situation de leurs parents.

Ils critiquent le fait que, alors que ces étudiants, souvent aisés, sont aidés par leurs parents, on calcule l'allocation de logement sur une assiette qui ne correspond pas à leur « vraie » situation financière.

Ainsi, dès le bouclage, on a calculé l'allocation sur une assiette forfaitaire (le « plancher étudiant ») dont la logique part d'un double constat : les ressources propres de l'étudiant sont souvent faibles ou nulles ce qui conduirait normalement à une allocation élevée ; mais une allocation de logement de ce montant reviendrait à ignorer l'aide parentale. L'adoption d'une assiette forfaitaire d'un montant consistant réalise un compromis jugé réaliste entre ces deux constats.

d21) Des mesures ont été prises depuis le bouclage pour tenir plus compte de la situation financière des ménages.

- la première mesure a consisté à introduire en 1999 une différence de montant de l'assiette forfaitaire selon que l'étudiant est boursier ou pas. Cette différence s'est ensuite accrue. Ainsi l'allocation de logement (pour un célibataire habitant en zone 2 et dont le loyer est au plafond, situation très représentative) est de 221€ par mois pour l'étudiant boursier et 174 € pour le non boursier.

Certains intervenants au débat ont évoqué l'idée de poursuivre dans ce sens (en augmentant l'assiette forfaitaire sur laquelle on calcule l'allocation des non boursiers).

Rappelons qu'un tiers des allocataires sont boursiers.

- la loi de Finances pour 2016 a exclu du bénéfice de l'allocation les jeunes rattachés au foyer fiscal de leurs parents lorsque ceux-ci acquittent l'ISF. L'économie n'est pas chiffrée, à la connaissance du Secrétariat général du HCF.

- la même loi a prévu une dégressivité³⁰ de l'allocation pour les allocataires qui ont un loyer élevé (loyer supérieur en zone 1 et 2 à au moins deux fois et demi le plafond et à 3,4 fois le loyer plafond en zone 1). Cette réforme est d'application générale³¹. S'agissant des jeunes adultes, on part de l'idée qu'ils ne peuvent assumer un loyer élevé (en l'espèce de 995€ par mois de loyer en zone 1, 638 € en zone 2 et 598 € en zone 3) que si leurs parents les y aident³².

d22) Des rapports ou projets retiennent le principe d'une prise en compte plus directe encore de la situation des parents

On réserverait par exemple le bénéfice de l'allocation aux boursiers et/ou on la concentrerait sur les jeunes qui ont une contrainte d'éloignement (dans ce dernier cas, on n'aurait pas droit à l'allocation si le lieu d'études est proche du domicile des parents).

Ainsi le rapport Pupponi 2015 considère « qu'il serait plus juste et plus équitable de tenir compte, pour l'attribution de l'aide au logement à un étudiant, de son éloignement géographique, des ressources de ses parents et éventuellement des cas de rupture familiale. [...] Nous considérons, quant à nous, qu'il est préférable d'appliquer à l'aide personnelle au logement les mêmes critères que ceux qui prévalent pour l'attribution des bourses. Encore une fois, nous sommes tout à fait conscients des difficultés que soulève cette proposition, mais il faut la resituer dans le débat plus général sur les revenus des étudiants. »

d23) Le projet (parfois retenu lors de la préparation des lois de finances puis abandonné) d'instituer un non cumul entre l'allocation de logement et le rattachement fiscal pèserait sur les ménages les plus aisés.

On l'a analysé ci-dessus.

e) Comme il n'est pas envisagé de tenir davantage compte de la localisation du logement pour diminuer le taux d'effort dans les zones tendues, on a cherché à contenir l'augmentation des loyers dans ces zones.

On a analysé dans le tome II les deux dispositifs mis en place ces dernières années (la taxation Apparu, l'encadrement des loyers dans la loi ALUR).

Le premier n'a pas connu de résultat.

Les premières indications disponibles donnent à penser que le plafonnement des loyers a pesé sur les loyers de petite surface à Paris.

³⁰ on ne connaît pas le barème de dégressivité à la date de rédaction de ce rapport. Il pourrait conduire à la suppression de l'allocation dans les cas des loyers extrêmement élevés.

³¹ avec le principe sous jacent que si la personne est en capacité de payer un tel loyer, elle n'a pas besoin de l'aide de la CAF.

³² il est de fait que le paiement d'un loyer élevé est plutôt le fait de ménages aisés. Ainsi, on compte 9% des étudiants de 18 à 24 ans dont le loyer dépasse deux fois le plafond : 12% des non boursiers sont dans ce cas contre 4% des boursiers.

2) Les aides à l'accès au logement

a) La modestie, voire l'absence, de revenus des jeunes et la peur d'incidents de paiement conduisent les propriétaires à demander aux candidats locataires une caution parentale

Cela peut freiner l'accès au logement des jeunes de familles modestes. On a cherché à cantonner ce risque par la mise en place de mécanismes de garantie contre le non paiement des loyers.

a1) La caution locative étudiante (CLE)

Pour éviter que les étudiants – notamment ceux des familles les moins aisées – ne soient confrontés à cette difficulté, on a mis en place pour la rentrée 2014 un dispositif spécifique pour les étudiants, la CLE (caution locative étudiante). L'Etat se porte garant pour les étudiants, quels que soient les revenus et leur situation familiale, pour autant que le loyer soit inférieur à 500€ en régions, 600€ en Ile de France et 700€ à Paris (montants majorés de 60% pour des couples). Le locataire verse une cotisation mensuelle de 1,5% du loyer maximum.

a2) VISALE : un dispositif créé dans le cadre d'Action logement par les partenaires sociaux

C'est un outil à destination des salariés d'une entreprise du secteur privé qui louent un logement dans le parc privé.

Les ménages éligibles sont les salariés qui ont moins de trente ans, quel que soit le statut de leur salaire (à l'exception des contrats inférieurs à un mois) et qui entrent dans un logement dans les douze mois de leur contrat de travail.

Leur taux d'effort (loyer majoré des charges/revenu d'activité et de remplacement) ne doit pas dépasser 50%. Le loyer (charges incluses) doit être inférieur à 1 300€/mois (1 500€ à Paris intramuros). La cible potentielle est élevée : au plafond de loyer, le revenu compatible est de 2 600€ et 3 000€ à Paris.

La garantie couvre la location pendant la durée du contrat de travail.

Les impayés font l'objet de procédures de recouvrement. Le financement du dispositif (frais de gestion et impayés non recouverts) est à la charge d'Action logement

On s'attend à un flux annuel de 150 000 locations et un stock de 450 000 salariés couverts.

a3) Concurrence entre systèmes

La quasi totalité des étudiants qui signent un contrat de travail sont éligibles. Mais la durée limitée de la garantie limite l'intérêt du système VISALE pour les étudiants qui ont des contrats de faible durée.

a4) Le Gouvernement vient d'annoncer la relance du dossier d'une garantie plus universelle des loyers.

b) Le plafonnement des frais d'agence

C'est un progrès important surtout pour les étudiants qui sont (pour beaucoup) amenés à les assumer à chaque rentrée universitaire (un nombre significatif d'étudiants mettent fin à leur bail à la fin de l'année universitaire pour n'avoir pas à supporter de loyer pendant leurs vacances).

II) REFORMES PROPRES A LA CONDITION ETUDIANTE

A) Les bourses

On a décrit dans le tome II le système des bourses et son évolution.

De nombreux intervenants politiques et sociaux d'une part, les organisations étudiantes d'autre part souhaitent l'améliorer.

Les propositions faites renvoient à deux logiques distinctes. Dans la première, celle qu'on traite dans le paragraphe 1 ci-dessous, on raisonne dans le cadre actuel de financement des études supérieures. Dans la seconde, qu'on traite au B, une augmentation du budget des bourses vient en compensation partielle de l'augmentation des droits de scolarité.

1) Les pistes d'amélioration du système des bourses

Ces pistes sont concurrentes ou cumulatives. Elles posent toutes des problèmes de financement.

a) Une meilleure couverture des classes moyennes.

Les défenseurs de cette option déplorent une situation dans laquelle les ménages des classes moyennes sont pénalisés, coincés entre les classes modestes qui ont des bourses et les classes aisées qui profitent à plein du système de quotient familial. Les classes moyennes seraient « trop » riches pour les bourses et pas assez pour bénéficier du quotient ». Le profil en U des aides aux étudiants leur semble ainsi contestable.

L'élévation des plafonds de revenu permettrait d'attribuer une bourse à certaines familles de revenu moyen actuellement exclues.

L'objectif visé se réfère souvent au taux de boursiers (il pourrait être porté à 50% contre 34% actuellement) ou à une référence salariale (les bourses devraient couvrir les ménages dont le niveau de vie est inférieur à la médiane³³).

On ne peut apprécier la pertinence de ces projets tant qu'on n'a pas clarifié (et réglé) le problème du non-recours aux bourses dont on rappelle le coût potentiel chiffré à 600M€ dans le rapport IGF/IGAMNER de 2013).

b) Un ajustement du barème pour atténuer (dans la limite des plafonds d'exclusion actuels) la dégressivité de la bourse avec le mixte nombre de points/tranches de revenu

Pour un jeune dont la bourse est calculée sur cinq points de bourse, son montant (majoré des exonérations) passe de 496€ à l'échelon 7 à 400€ à l'échelon 0 quand le revenu plafond passe de 125€ par mois à 4280€ par mois, soit une baisse de 466€ pour une augmentation de revenu de 4165€ (coefficient de 11%)³⁴.

Un ajustement se traduirait par une augmentation des montants de bourse pour l'ensemble des boursiers actuels et de la bourse moyenne.

Une augmentation de 10% du montant moyen des bourses coûterait près de 200M€

³³ Pour l'UNEF, « un élargissement du système des bourses pour donner accès aux 150 000 étudiants dont le revenu des parents est inférieur au revenu médian ».

³⁴ C'est une dégressivité modérée (pour les aides au logement, on l'évalue à un tiers).

Le lissage du barème

C'est une option envisageable pour éviter les effets de seuil.

Il améliore la situation de tous les boursiers actuels. Le gain varie avec le revenu :

- il est de 1€ pour les boursiers dont les revenus parentaux sont juste au dessus du plafond de leur tranche

- il est égal à l'écart de montant entre deux échelons consécutifs pour les boursiers dont les revenus parentaux sont juste au dessous du plafond de leur tranche : de l'ordre de 75€ par mois.

C'était une option analysée dans le rapport IGF/IGAENR précité qui chiffrait la réforme à 230M€.

c) L'association des deux réformes précitées conduirait à une amélioration importante et diffuse des bourses

d) Une meilleure prise en compte de l'éloignement.

Elle porterait et sur la bourse de base (par une augmentation des points d'éloignement dans le barème) et sur la bourse de mobilité internationale, actuellement d'un montant faible et soumise à contingentement.

Compte tenu des effectifs concernés, la dépense serait significative.

e) L'amélioration du taux de recours (60% des boursiers)

Elle contribuerait à mieux protéger les bénéficiaires potentiels actuels (notamment ceux qui ont vocation à percevoir une bourse au taux les plus faibles puisque le non recours concerne davantage ces familles).

C'est un sujet rarement évoqué alors qu'on pourrait (devrait) le juger prioritaire.

Comme indiqué supra, un recours intégral, sur la base des données du rapport 2013 qu'il conviendrait d'actualiser, conduirait à porter le taux de boursiers à 50% et à augmenter le budget des bourses de 600M€.

2) Problèmes de financement

a) Dans la plupart des propositions ou projets, la dépense résultant de l'amélioration des barèmes se fait par apport d'argent frais.

Par exception le rapport IGF/IGAENR précité prévoyait que le lissage du barème pourrait se faire à enveloppe constante.

b) Il faut tenir compte dans la réflexion de la forte augmentation prévisible du budget des bourses.

Elle résulterait de la progression souhaitée de la scolarisation dans l'enseignement supérieur et de sa démocratisation.

Ainsi, atteindre les objectifs proposés dans le rapport pour « une société apprenante » (porter le taux de jeunes diplômés à 50% d'une génération en 2025 ; atteindre un taux de boursiers de 50% ; réduire de moitié l'écart de taux de scolarisation entre les enfants d'ouvriers et les enfants de cadres) conduirait à plus du doublement de la dépense de bourses (à barème inchangé).

c) L'idée de « tasser » la courbe en U en faisant glisser des crédits des ménages aisés vers les ménages de revenu moyen était souvent avancée.

La réforme qui permettait d'améliorer le système des bourses passerait par la réforme du statut fiscal des étudiants.

Elle renvoie à la question plus générale de la pertinence du profil des aides publiques en fonction du niveau de vie des ménages qui est étudiée au C) ci-dessous.

Rappelons qu'une partie de ce « potentiel » a été récupéré par les deux mesures qui ont pesé sur les prestations sociales et fiscales des ménages aisés : le durcissement du plafond du quotient familial³⁵ (de l'ordre de 300M€³⁶ pour les ménages au titre des jeunes adultes rattachés) et modulation des AF (évaluée à 150M€ pour les ménages au titre des jeunes adultes à charge), soit un total de l'ordre de 350M€.

B) Le débat sur la (quasi) « gratuité » de l'enseignement supérieur

1) L'option actuelle

La « gratuité » est le principe dominant en France (qui n'est d'ailleurs pas – et de loin – le seul à avoir retenu cette option dans l'OCDE). Mais pour un segment significatif, notamment d'écoles d'ingénieurs, de commerce et de gestion, les droits de scolarité sont élevés³⁷.

On estime que ces droits représentent moins de 4% de la dépense intérieure d'éducation.

Cette option est désormais contestée sans que le débat soit vraiment engagé devant l'opinion publique.

On a analysé au chapitre II du tome II les termes du problème.

a) Les tenants d'une augmentation d'une participation accrue des étudiants au coût des études³⁸

Ils estiment que dans la période de forte contrainte de finances publiques on s'épuisera à assumer tout à la fois la progression de la scolarisation, l'amélioration de l'outil d'enseignement et la consolidation des conditions de vie des étudiants.

Leur jugement est qu'il est probable que, faute de trouver une source de financement auprès des ménages, on assistera à une baisse de qualité dans l'enseignement et à une dualisation perverse entre une université appauvrie et un segment plus dynamique d'écoles qui s'appuieront sur un financement par les ménages. Certains considèrent par ailleurs que le financement actuel de l'enseignement est régressif avec le revenu puisque les jeunes des ménages aisés concentrent le bénéfice de la gratuité de l'enseignement.

³⁵ Le plafonnement du quotient familial a été abaissé successivement de 2 336 euros à 2 000 euros (loi de finances pour 2013) puis à 1 500 euros (loi de finances pour 2014).

³⁶ La première baisse de 2 336 euros à 2 000 euros du plafond du quotient familial pour chaque demi-part accordée pour charge de famille a concerné 1,01 million de foyers fiscaux en 2013 soit pour un gain budgétaire de 554 millions d'euros. La seconde a conduit à un gain de 1 milliard d'euros pour 2014, soit 1,5Mds entre 2013 et 2015. Comme 20% des foyers fiscaux ont un jeunes majeurs rattachés, on estime une perte de 300M€ de QF pour le rattachement de jeunes majeurs suite aux baisses successives des plafonds du QF.

³⁷ Même s'ils restent inférieures au coût.

³⁸ C'est par exemple le cas de la conférence des grandes écoles dans sa contribution de 2015 au débat sur la stratégie nationale de l'enseignement supérieur qui recommandait que le besoin de financement à l'horizon 2025 – estimé à un point de PIB, soit 20Md€ - soit réparti en trois tiers, entre les ménages, les entreprises et l'Etat. Les droits de scolarité devraient être « généralisés à un niveau correspondant à 10% du prix de revient des formations (la cible à long terme étant de un quart à un tiers).

Pour éviter que les ménages les plus modestes soient lourdement pénalisés par l'augmentation des droits, ce qui freinerait la démocratisation de l'enseignement, ils envisageraient qu'on développe des systèmes d'aides aux étudiants (avec une amélioration du système des bourses ou la mise en place de prêts)³⁹.

b) Cette thèse est vigoureusement contestée par ceux qui considèrent qu'on est en mesure de suivre le développement de la scolarisation, sans solliciter plus les étudiants

C'est le cas notamment du rapport précité « Pour une société apprenante ».

Le besoin de financement de l'enseignement supérieur (évalué à un demi point de PIB – soit 10Md€) serait couvert par un mixte qui associerait :

- un effort de productivité dans l'enseignement,
- un recours plus important aux fonds de la formation professionnelle (ainsi le rapport sur « la société apprenante » qui chiffre à un demi point de PIB l'effort financier nécessaire pour atteindre les objectifs ambitieux sur lesquels il est calé, envisage-t-il que l'enseignement supérieur mobilise un tiers de ces fonds, ce qui permettrait de ne pas relever les droits de scolarité, hypothèse que le rapport récuse radicalement),
- un effort budgétaire qui devrait, si nécessaire, être consenti s'agissant d'un investissement de la Nation.

Ils considèrent que l'augmentation des droits échapperait tôt ou tard à tout contrôle, serait inflationniste et aggraverait les inégalités (inégalités sociales et inégalités entre les établissements) au lieu de les contenir. Ils portent un jugement sévère sur la situation qui prévaut aux Etats-Unis. Ils sont très réticents à l'idée que les étudiants s'endettent (par la mise en place de systèmes de prêts⁴⁰).

c) Ce problème dépasse l'objet du présent rapport.

Mais on le mentionne pour :

- mieux situer les termes dans lesquels les arbitrages sur les financements se poseront à moyen terme
- évoquer les mesures de compensation qui sont envisagées pour qu'une éventuelle augmentation des droits de scolarité ne pèse pas sur les ménages modestes dont on veut au contraire que leur taux de scolarisation progresse.

³⁹ Il faut noter que l'accès à l'enseignement supérieur est lié aux revenus mais aussi au niveau d'éducation des parents.

⁴⁰ Sur les prêts à remboursement contingent au revenu (« PARC ») et l'opportunité de les introduire en France pour le financement des études supérieures, on se rapportera avec profit à :

Charles N., (2012), « Les prêts à remboursement contingent au revenu : un système de financement des études importable en France ? », *Revue française de sociologie* 2012/2 (Vol. 53), p. 293-333.

Allègre G., Mélonio Th., Timbeau X., (2012), « Dépenses publiques d'éducation et inégalités. Une perspective de cycle de vie », *Revue économique*, n° 2012/6 (Vol. 63), Juin 2012.

Notes de veille n°143 et 144 du Centre d'analyse stratégique sur les PARC.

2) Mesures de compensation si on augmentait les droits de scolarité

Les plus évoquées et retenues (à l'étranger et en France) concernent les bourses et les emprunts.

On a décrit dans le chapitre II du tome II les dispositifs mis en œuvre dans quatre établissements d'enseignement supérieur qui demandent des droits de scolarité nettement plus élevés que les droits mis en œuvre à l'Université.

- s'agissant des bourses, les établissements déploient des aides qui viennent en sus des bourses du CROUS. Elles sont plus ou moins généreuses car elles dépendent de la capacité de financement de l'établissement. On est dans un schéma où les bourses ne sont pas normées. Passer « en grand » à un autre modèle passerait vraisemblablement par un encadrement des bourses.

- les emprunts. Là encore il n'y a pas une politique fermement arrêtée (notamment sur le problème de la caution parentale) et les modalités d'amortissement de la dette ne prévoient pas toujours que le remboursement ne démarre qu'au moment d'une entrée sur le marché du travail et soit limité à un pourcentage du salaire du jeune actif, comme c'est le cas au Royaume Uni.

C) Faut-il revoir le profil des aides aux étudiants ?

1) L'essentiel des soutiens des étudiants (hors ou avec allocation de logement) associe les prestations familiales et fiscales des parents d'une part, les bourses de leur enfant étudiant d'autre part.

Cette association est plus ou moins durable en fonction des limites d'âge de chaque dispositif et des règles éventuelles de non cumul entre aides.

Il en résulte un système qui :

- varie en niveau et en structure avec l'âge des étudiants
- aide plus les jeunes des familles nombreuses
- assure une distribution complexe en fonction du revenu des parents des étudiants.

Ce système a fait l'objet d'analyses portant surtout sur le profil des aides en fonction du revenu.

Il était souvent contesté : trop généreux pour les familles aisées, trop oublieux des classes moyennes, insuffisant pour les plus modestes.

Le débat semble moins vif actuellement. Il est vrai que les deux réformes récentes ont pesé sur les familles les plus aisées (durcissement du plafond du quotient familial ; modulation des allocations familiales) ont largement « asséché » les marges de redéploiement sur lesquelles reposaient les schémas de redéploiement avancés par certaines organisations syndicales et étudiantes.

L'annexe 1 fait l'analyse de ce système pour la législation sociale et fiscale prévalant en 2015 en distinguant étudiants et non étudiants.

2) Les principaux débats actuels portent sur :

- l'avenir du système des bourses avec l'objectif de poursuivre la progression des dernières années.
- le cantonnement de l'allocation de logement, poursuivi pour faire des économies.
- la réforme du quotient familial. On n'a pas examiné dans ce rapport les schémas de transformation du quotient en abattement ou crédit d'impôt puisqu'ils ne portent pas sur les seuls jeunes adultes.

III) SUR LES ALTERNANTS

Un consensus s'établit sur la pertinence de développer les systèmes d'alternance, qui se heurtent à des difficultés inégales.

Le nombre de contrats de professionnalisation (financés dans les conditions habituelles de la formation professionnelle par l'intermédiaire des OPCA, gérés par les partenaires sociaux), se maintient à bon niveau, régulé par le système de gestion et de financement. Ces contrats concernent essentiellement des jeunes qualifiés (au moins le baccalauréat), entrés dans le secteur tertiaire où ils souhaitent développer leur qualification.

Des mouvements contraires dominent en revanche l'évolution de l'apprentissage en dépit des objectifs que se fixent les pouvoirs publics. L'entrée en apprentissage de jeunes peu qualifiés ne cesse de diminuer depuis plusieurs années ; le niveau de recrutement des jeunes de niveau bac évolue peu ; le nombre de jeunes étudiants-apprentis en revanche augmente, mais reste essentiellement limitée aux filières d'ingénieurs et de gestion, plus aguerries aux relations avec les entreprises.

Cette baisse des effectifs d'apprentis de plus faible qualification laisse perplexe : le statut de l'apprenti (notamment son salaire) est de bon niveau et la charge financière de l'entreprise est modérée. Et leur embauche a été récemment simplifiée pour les TPE.

Il existe sans doute des freins du côté de la demande (les métiers et les branches qui recourent traditionnellement à l'apprentissage ne sont pas les plus prisées par les jeunes ; les questions de logement peuvent être un obstacle). Mais l'essentiel du problème est plus probablement du côté de l'offre : déclin des branches techniques et industrielles « clientes traditionnelles » de l'apprentissage, complexité extrême du système de gestion des fonds, distance importante entre le monde de la formation (universités notamment) et monde de l'entreprise.

Un Plan pour le développement de l'apprentissage a été adopté ; des campagnes d'information importantes ont été lancées.

Un rapprochement entre apprentissage et contrats de professionnalisation a été envisagé. Il s'agit clairement de deux types de bénéficiaires et d'objectifs différents ; le poids financier du système le plus en difficulté, l'apprentissage, est nettement plus important (5,5 Md€ pour l'apprentissage – 0,8 Md€ pour les contrats de professionnalisation) ; de sorte qu'il convient de rester prudents en ce qui concerne les effets d'un « mixage » trop rapidement conçu, qui pourraient au total être négatifs.

IV) LES ACTIFS

A) L'idée de définir un statut salarial propre aux jeunes n'est plus au centre du débat public

Si l'on admet souvent que les jeunes ont une productivité qui n'est pas en ligne avec le coût salarial chargé, on ne projette plus guère de corriger cette situation par un niveau plus faible du Smic ou tout autre mécanisme qui romprait l'unité du statut salarial.

La stratégie désormais retenue – pour l'ensemble des travailleurs peu qualifiés et pas seulement les jeunes – associe :

- la modération dans l'évolution du Smic
- l'abaissement du coût du travail, notamment par des exonérations de charges sociales
- le développement des emplois aidés
- la dissuasion d'abus de CDD de courte durée par les entreprises

B) La modestie des salaires des jeunes.

On a cherché à la corriger par l'octroi de prestations pour les « travailleurs pauvres ».

La réforme de la prime d'activité, ouverte aux jeunes de moins de 25 ans qui se substitue à la PPE, plus diffuse et de moindre montant.

Les premiers résultats à fin février (environ 300 000 jeunes de moins de 25 ans dont 80% de premiers demandeurs⁴¹) semblent s'établir au delà du profil envisagé pour atteindre à terme un taux de recours de 50% (soit 700 000 jeunes). Mais cette estimation demande à être confirmée.

La prime d'activité va représenter un progrès substantiel même si pour certains ménages la perte de la PPE ne sera pas compensée⁴² (voir fiche sur le Soutien aux revenus des jeunes).

Au taux de 50% qui a servi à caler le paramétrage de la réforme, le solde entre prime d'activité et PPE serait de l'ordre de 0,8Md€.

C) L'indemnisation du chômage

1) Les réformes des dernières années ont été favorables aux jeunes adultes

2) Un taux de jeunes indemnisés (assurance chômage ou régime de solidarité) plus faible que celui de leurs aînés

Comme les jeunes n'ont pas les références d'activité requises, ils ne perçoivent pas l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ; ils perçoivent à peine moins fréquemment l'ARE, mais moins longtemps. Les primo-demandeurs d'emploi et les sortants de l'ARE sont par ailleurs exclus du RSA socle. De ce fait le taux de couverture des jeunes demandeurs d'emploi est beaucoup plus faible que celui de leurs aînés.

Plusieurs pistes de réforme sont en débat comme l'indique le rapport précité de l'IGAS qui cite :

- « une aide spécifique aux chômeurs en fin de droit, limitée dans le temps, mais à des conditions d'activité plus souple que celles de droit commun ». Ce serait une ASS spécifique.
- « la création d'une prestation forfaitaire du type de l'allocation d'insertion qui existait jusqu'en 1992 au bénéfice des jeunes primo demandeurs d'emploi et dont l'idée avait été évoquée par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation de la durée du travail ». L'annexe 3 donne les caractéristiques de l'allocation d'insertion.
- « le bénéfice d'un revenu de solidarité »

On examine au *chapitre IV* le problème de l'extension du RSA socle aux jeunes adultes qui s'appliquerait normalement aux chômeurs non indemnisés.

⁴¹ 20% ont automatiquement basculé du RSA vers la prime d'activité

⁴² Pour les non recourant à la PA, étudiants travaillant moins de 78% smic, les jeunes en couples qui pouvaient avoir deux PPE sur des foyers fiscaux distincts et qui en couple peuvent être au dessus des plafonds d'éligibilité à la PA.

V) LES JEUNES EN INSERTION

A) Stabilisation des dispositifs d'emplois aidés et d'accompagnement dans l'insertion

La lisibilité des dispositifs nécessite une certaine stabilité.

Par ailleurs, à la marge ou plus globalement, une certaine concurrence s'établit entre programmes : l'apparition d'un dispositif plus avantageux ou plus ciblé siphonne les précédents ou peut en atténuer la portée.

Des réformes majeures ont été entreprises en 2012-2013 :

- la création des emplois d'avenir
- l'expérimentation de la Garantie jeunes
- la relance du service civique.

La montée en charge de ces opérations n'est pas achevée. Elles devraient conduire à repositionner l'effort de la France en faveur des moins qualifiés, qui, en 2012, avait atteint un étiage peu compatible avec les injonctions de l'Union européenne à prendre en charge de façon précoce les difficultés rencontrées par les jeunes sur le marché du travail, et notamment par les moins qualifiés.

La Cour des comptes signale en outre l'intérêt des dispositifs de plus petite envergure (E2C, EPIDe, micro-lycées...), efficaces, mais coûteux et dispersés.

Tous les nouveaux dispositifs sont ciblés clairement sur les jeunes les moins qualifiés, qui posent les problèmes les plus complexes. Ils se situent dans le prolongement d'une action de lutte contre le décrochage scolaire qui apparaît efficace à la Cour des comptes.

Le Plan de relance de l'apprentissage vise par ailleurs à améliorer l'insertion dans l'emploi des jeunes qualifiés ou non.

Au total, des aménagements peuvent être nécessaires (repositionnement du CIVIS et de l'ANI décrocheurs, rationalisation des organismes offrant une « deuxième chance », traitement de freins au développement de l'apprentissage...).

En l'état actuel, le projet de loi Travail prévoit à partir du 1^{er} janvier 2017 un droit à l'accompagnement vers l'autonomie et l'emploi pour les jeunes en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle (sous la forme d'un parcours contractualisé conclu avec l'Etat) – plus large que le droit à l'accompagnement « ayant pour but l'accès à la vie professionnelle » de la loi de 2005 – et une généralisation (extension à tout le territoire, montée en puissance et pérennisation) de la Garantie jeunes (dont la cible reste identique, à l'exception du critère d'âge qui est quelque peu relâché – 16 à 25 ans⁴³) et qui sera « la modalité la plus intense de ce parcours ».

La création du « parcours d'accompagnement contractualisé » de la loi Travail vise à décloisonner les différents dispositifs d'accompagnement existants pour « proposer un socle unique et adaptable de l'action du service public de l'emploi vis-à-vis des jeunes, qui repose sur les enseignements tirés du Civis et de l'expérimentation de la Garantie Jeunes. Ses modalités concrètes seront définies par un décret en Conseil d'Etat : modalités du parcours, durée et renouvellement du contrat, nature des engagements respectifs, modalités d'orientation vers l'emploi et l'autonomie, modalités d'attribution, de modulation et de suppression de l'allocation...

⁴³ Au lieu de 18 à 25 ans dans le décret relatif à l'expérimentation de la Garantie jeunes et une possibilité de dérogation pour les 16-17 ans.

B) Priorité au travail d'accompagnement

Après une période de retrait ou de stagnation dans le secteur des contrats aidés ou de l'accompagnement, les nouveaux moyens publics dégagés se sont concentrés sur l'action auprès des jeunes peu formés et parfois lourdement désocialisés, avec (selon les dispositifs) :

- une densité accrue et une compétence renforcée de l'accompagnement humain de suivi,
- un renforcement de la coordination territoriale pluri institutionnelle, sous l'égide de l'Etat,
- un allongement de la durée de la contractualisation,
- l'implication des partenaires sociaux dans certaines actions,
- un accompagnement financier parfois à hauteur du RSA pour les jeunes sans ressources.

La Cour des comptes vient de publier un rapport qui tend à conforter l'ensemble des actions d'accompagnement. D'autres actions d'évaluation sont en cours, pour la Garantie jeunes notamment. Sa généralisation et l'instauration d'un droit à l'accompagnement pour les jeunes en difficultés dans l'article 23 du projet de loi Travail (dans sa rédaction actuelle) participent de la même volonté de développer l'accompagnement.

Les Missions locales sont le pivot de l'ensemble de ces actions. Leurs conseillers ont pu bénéficier de formations en cohérence avec l'approche d'un public difficile, au moment de la mise en place de la Garantie jeunes. Mais la multiplication des programmes qu'elles gèrent, des institutions partenaires, et la progression des effectifs de jeunes concernés (plus de la moitié non qualifiés), font peser sur elles des tâches très diverses avec un soutien administratif lourd. Elles ne font pas l'objet de toute l'attention que mérite leur action. Leur efficacité risque de s'y épuiser. En même temps que les crédits dédiés à chaque programme, les moyens nécessaires doivent être dégagés pour maintenir l'outil, développer ses compétences et concrétiser pleinement la priorité donnée à l'accompagnement.

Compte tenu des problèmes multiples rencontrés par les jeunes qu'elles accueillent, le centrage des compétences disponibles sur l'emploi ne suffit pas. On ne trouve pas d'études concrètes permettant de porter un jugement sur l'adéquation des profils de conseillers et référents disponibles et sur la pertinence des ratios jeunes par conseillers ou encadrants, sur les besoins en personnels gestionnaires pour des partenariats financiers multiples. De tels travaux doivent être encouragés d'urgence pour ajuster les effectifs aux besoins – en tenant compte, le cas échéant, des situations particulières (distance, accessibilité, absence de structures de formation...) de certaines zones.

Par ailleurs, les Missions sont équipées pour répondre à une demande. Lorsque la demande ne vient pas (public socialement et matériellement éloigné des institutions), les Missions ne sont pas en mesure de prendre en charge de nouveaux jeunes. D'autres institutions, en amont, ont un rôle de repérage et de prévention à jouer ; l'Education nationale s'efforce désormais de le faire avec un certain succès pour les « décrocheurs ». D'autres secteurs comme ceux qui relèvent de la Justice (SPIP, PJJ) travaillent en prévention et en concertation avec les Missions.

Le travail de prévention doit être poursuivi de façon systématique avec l'ensemble des interlocuteurs « d'amont », dans toute leur variété (travailleurs sociaux, associations...), en même temps qu'avec les interlocuteurs « d'aval » susceptibles de leur offrir des solutions (emploi, formation, mais aussi logement, accès aux droits sociaux...).

C) Egalité des moyens sur tout le territoire

La territorialisation de l'action d'accompagnement et l'implication des acteurs locaux est une condition de son efficacité.

L'action publique ne peut dépendre toutefois des initiatives locales. Il revient à l'Etat de veiller à ce que les services d'accompagnement puissent être offerts de façon équivalente sur l'ensemble du territoire. En particulier :

- Certains dispositifs, comme la Garantie jeunes, et certaines opérations de « deuxième chance » se sont développés de façon circonscrites ou expérimentale. La Garantie jeune, dont les ambitions sont fortes, doit sortir de ce régime après 2017. Le passage à un service « universel » demande à être fortement préparé en amont, dans des territoires où précisément les acteurs locaux ne se sont pas présentés parmi les premiers volontaires.

- Le réseau des Missions locales couvre aujourd'hui l'ensemble du territoire. Mais d'un territoire à l'autre, il offre une densité de services inégale, sur lequel l'absence de bilan n'est pas acceptable. Le nombre de Mission par département ou région n'est pas un bon indicateur : la taille et le mode d'organisation de ces dernières sont variables, comme le potentiel de demande. Des moyens doivent être donnés aux représentants territoriaux de l'Etat, plus fortement impliqués aujourd'hui dans ce domaine (présidence des commissions chargées de la gestion de la Garantie jeune), pour aider au rééquilibrage territorial des moyens des Missions locales. Il est essentiel que les Missions offrent un service de proximité aux jeunes sans leur demander de déplacements décourageants ou coûteux. Il est non moins nécessaire qu'un rééquilibrage tienne compte des distances à parcourir tant par les conseillers, les institutions partenaires, que par les jeunes dans leurs démarches. Un point devrait être fait à brève échéance sur cette question et des mesures prises pour respecter l'égalité dans l'accès à ce service public.

CHAPITRE IV – LES TERMES DU DEBAT SUR CERTAINES REFORMES SYSTEMIQUES

Un fil court sur l'ensemble des cinq sujets qu'on aborde ici : le sens qu'on veut donner au statut des jeunes. Faut-il leur garantir un revenu décent à titre personnel ? Faut-il le faire par redéploiement – partiel – des aides actuellement allouées à leur famille ou à d'autres catégories de ménages ?

Les périmètres de redéploiement possibles sont naturellement très variables ; ils peuvent intervenir au sein des jeunes (ou de leurs familles élargies), mais aussi entre générations⁴⁴. Nous nous sommes centrés sur les redéploiements des aides actuelles aux jeunes majeurs parce que les propositions qu'on étudie dans ce chapitre les envisagent et qu'il est important d'en mesurer l'incidence.

Mais cette approche, limitée, n'épuise pas le débat qui peut porter notamment sur un meilleur équilibre intergénérationnel des transferts publics.

En outre, il n'est pas possible de prévoir comment les parents modifieraient leur aide à leurs enfants adultes – au demeurant mal connue – en cas de redéploiement des prestations.

Redéploiements entre générations ?

Des membres du Conseil ont rappelé qu'ils avaient évoqué, lors du débat mené en 2013 sur l'équilibre de la branche famille, l'idée qu'on fasse « glisser » des recettes prélevées sur les ménages n'ayant plus d'enfants à charge vers les familles qui en ont (pas forcément sur les jeunes adultes).

Deux recettes fiscales avaient été évoquées

- l'affectation à la branche Famille du rendement de l'imposition des majorations de pensions des familles nombreuses. Cette piste n'est plus d'actualité puisque cette recette a été affectée à la branche vieillesse
- une réforme du quotient conjugal dont 71% de la dépense fiscale évaluée à 5,5Mds€ en 2009 concerne des ménages qui n'ont plus d'enfant à charge

I) FAUT-IL REVOIR LES LIMITES D'AGE DES DISPOSITIFS PUBLICS ?

Dans la situation actuelle les jeunes adultes restent largement dans la dépendance de leurs parents faute de ressources propres suffisantes.

Deux voies sont envisageables.

La première est de prendre acte de cette dépendance et de caler les dispositifs d'aide publique pour ajuster le soutien à la durée de cette dépendance.

Dans la seconde on accorde des droits propres plus importants aux jeunes majeurs par redéploiement des aides allouées actuellement à leurs parents.

⁴⁴ Des membres du HCF ont ainsi rappelé qu'ils avaient évoqué lors du débat sur l'équilibre de la branche famille des pistes de financement pesant sur les ménages sans enfant à charge (par exemple une réforme du quotient conjugal ou l'affectation – désormais sans objet - de l'imposition des majorations de retraite des familles nombreuses à la branche).

A) Un premier scénario : améliorer la situation des familles sans modifier la limite d'âge actuelle de 20/21 ans

Avant d'envisager le recul de l'âge limite on peut améliorer la situation des familles dont les enfants ne l'ont pas atteinte.

1) On a évoqué ci-dessus la possibilité d'autoriser le cumul entre prestations

L'investissement public est modéré (140M€⁴⁵) et aiderait des familles dont les enfants sont décohabitants par contrainte ou par choix d'une part, souhaiteraient avoir un logement autonome mais y renoncent compte tenu de la règle de non-cumul d'autre part.

Dans une variante dégradée, on accepterait le cumul lorsque le domicile du jeune est distant de (30 km par exemple) de celui de ses parents (décohabitation contrainte).

2) Lorsque l'aîné d'une famille n'ayant plus de deux enfants à charge atteint 20 ans, on pourrait continuer à verser à la famille tout ou partie de ses allocations familiales.

C'est une piste évoquée dans le débat sur la création d'allocations familiales aux familles de un enfant. A défaut d'une extension générale qui est très coûteuse (de l'ordre de 2,3Md€ sur la base d'une allocation égale à 50% des AF de la famille de deux enfants sans majoration pour âge, soit 65€/mois), on allouerait une prestation à une partie des familles de un enfant, celles qui passent de deux à un enfant à charge lorsque l'aîné atteint 20 ans.

La réforme s'appliquerait aux flux de sortie de charge de l'aîné : il y aurait donc une longue durée de montée en charge.

Deux conceptions sont envisageables.

a) Dans la plus ambitieuse, les allocations familiales seraient maintenues jusqu'au 20^{ème} anniversaire du cadet.

Le coût serait élevé 1,75Md€ pour plus de 850 000 familles (stock final). Le gain moyen serait de 170€/mois⁴⁶ pendant trois ans en moyenne et concernerait surtout des familles dont le dernier enfant à charge est majeur (180 000 par an). Voir la note CNAF en annexe 4.

b) Dans la seconde, on accorderait des allocations familiales à mi-taux jusqu'au 20^{ème} anniversaire du cadet

Les allocations familiales maintenues seraient en moyenne de 60€/mois et de 25€ pour la majoration pour âge). Le coût serait de 875M€.

⁴⁵ Voir fiche sur l'allocation logement

⁴⁶ AF et les potentielles majorations pour âge attribuées au cadet

3) Scenarios d'approche forfaitaire

a) Le dispositif actuel

Actuellement, on attribue pendant un an un forfait de 82€ par mois en 2016⁴⁷ aux familles qui passent de trois à deux enfants à charge, pour une charge financière de l'ordre de 100M€.

b) Le dispositif envisageable

- extension du forfait actuel aux familles qui passent de deux à un enfant à charge
- allongement de la période de service du forfait jusqu'au 20^{ème} anniversaire de l'enfant au titre duquel il est ouvert.

4) Financement

Dans un scenario de lissage des allocations familiales, on évoqué la suppression des majorations pour âge. C'est le cas du rapport Thélot-Villac de 1999.

La majoration pour âge est actuellement versée au 14^{ème} anniversaire des enfants percevant des allocations familiales (sauf pour l'aîné des familles de deux enfants). L'essentiel des majorations concernent les familles nombreuses⁴⁸. La dépense est de l'ordre de 1,3Mds€.

Elle pourrait être redéployée pour financer telle ou telle réforme évoquée *supra*⁴⁹.

Cela se serait traduit toutes choses égales par ailleurs par un décalage de calendrier de versement des allocations vers les 18/20 au détriment des familles ayant des enfants de plus de 11 ans et par une diminution des prestations des familles nombreuses qui concentrent l'essentiel des majorations pour âge⁵⁰.

B) Un scénario d'allongement de la durée de service des prestations familiales

1) Objectifs

Il s'agirait de porter la durée de service au-delà des limites actuelles (20 ans, et 21 ans pour le complément familial et l'allocation de logement).

C'était l'option retenue en 1994 avec le projet de passer progressivement à 22 ans (à l'époque la limite d'âge était de 18 ans, et 19 ans pour les étudiants).

Un tel scénario pose deux problèmes

- un problème de doctrine puisqu'on consolide la dépendance des jeunes vis-à-vis de leur famille
- un problème de financement (en 1994, on tablait sur une prévision d'excédent progressif de la branche qui devait permettre de couvrir la charge financière de la réforme). La situation prévisible de moyen terme de la branche est aujourd'hui plus difficile. A la suite de la

⁴⁷ Jusqu'au 31 mars 2016

⁴⁸ Puisque les familles de un enfant n'ont pas d'allocations et que les familles de deux enfants ne perçoivent pas la majoration pour l'aîné de leurs enfants.

⁴⁹ Il faut noter que les dépenses liées aux majorations ont déjà été réduites en 2008 avec la création d'une majoration unique à 14 ans en remplacement des deux anciennes majorations (entre 11 et 15 ans ; à partir de 16 ans), dont le montant est celui de la majoration à 16 ans. La part des enfants bénéficiaires d'allocations familiales (AF) mais pas de la majoration pour âge est ainsi passée de 74,9% en 2008 à 84,9% en 2012. On estime l'économie liée à cette mesure à 253M€ en 2014 (en année pleine - tous régimes).

⁵⁰ Des membres du HCF ont rappelé que la réforme intervenue en 2008 pour modifier le calendrier de cette majoration avait diminué – sans contrepartie – l'aide aux familles.

modulation des allocations familiales de 2015, le coût de la mesure serait plus faible aujourd'hui ; mais les marges de redéploiement sont aussi désormais plus restreintes.

2) Incidences

Allonger la durée de service des prestations consolide les traits structurants de notre système de prestations (forte progressivité avec la taille, prise en compte du revenu).

Les incidences de la réforme ont été analysées par la CNAF (annexe 5).

a) 900 000 ménages bénéficiaires pour un gain moyen de 111€/mois

A noter que ce chiffrage intègre l'attribution de l'ARS (hypothèse qui ne va pas de soi).

Les ménages concernés seraient concentrés dans les deux premiers quartiles de niveau de vie : ils bénéficieraient de 72% de la dépense.

12% des familles monoparentales avec deux enfants seraient gagnantes avec un gain moyen de 137€ par mois.

Ménages gagnants selon la configuration familiale (enfants de moins de 21 ans)

	Ménages gagnant au passage à 22 ans		
	Effectif (en milliers)	Part de ménages gagnant (en %)	Gain moyen (en € mois)
Isolé avec un enfant	114	1	58
Isolé avec deux enfants	91	12	137
Isolé avec trois enfants ou plus	43	7	114
Couple avec un enfant	140	3	65
Couple avec deux enfants	306	9	135
Couple avec trois enfants ou plus	156	6	139
Ensemble	906	3	111

Source : CNAF, Modèle de microsimulation MYRIADE, France métropolitaine, ERFS 2011, législation 2015.

b) Le besoin de financement

Il serait de 1,3Md€.

3) Mesures d'accompagnement

L'allongement de la durée de service des prestations ferait rentrer dans le champ des allocataires un nombre croissant de jeunes à charge qui ont un revenu propre. On pourrait revoir le plafond de revenu au-delà duquel le jeune n'est plus à charge. Ce plafond est élevé (78% du Smic net soit 899€/mois au 1^{er} janvier 2016) et il est difficile de réputer qu'un jeune qui a ce revenu est suffisamment « à charge » pour justifier qu'on continue à verser des prestations à ses parents.

On pourrait remettre en cause le régime d'exonération fiscale particulièrement généreux pour les apprentis.

C) Dans un scénario inverse, on fixerait l'âge limite des prestations aux 18 ans de l'enfant

1) Objectifs

A budget constant, la réforme donne aux jeunes adultes plus d'indépendance puisqu'on affecte à des prestations qui leur sont données en propre le potentiel financier libéré dans le compte de la CNAF.

L'avancement de l'âge limite fait des perdants (les familles qui perçoivent actuellement des prestations pour leurs enfants à charge entre 18 et 20/21 ans). Le bilan final pour les ménages dépendra de l'affectation du potentiel financier rendu disponible.

2) Incidences

a) 1,1M de familles perdantes pour une perte moyenne de 169€ par mois⁵¹

70% des ménages perdants ont un niveau de vie inférieur au niveau de vie médian.

A nombre d'enfants donné, les familles monoparentales seraient plus fréquemment concernées que les couples (pour 2 enfants, cela concernerait 22 % des familles monoparentales contre 14% des couples).

35% des familles perdantes seraient des familles nombreuses. A situation conjugale donnée, ce sont les familles nombreuses qui perdent le plus fréquemment (34% des parents isolés et 21% des couples). Les familles nombreuses ont des montants moyens de perte élevés, plus de 260€ par mois contre 169€ tous ménages.

Du fait de la diminution des prestations familiales, 170 000 familles verraient leur RSA augmenter (à la charge financière des départements).

Ménages perdants selon la configuration familiale (enfants de moins de 21 ans)

	Ménages perdant au passage à 18 ans		
	Effectif (en milliers)	Part de ménages perdants (en %)	Perte moyenne (en € mois)
Isolé avec un enfant	99	10	-125
Isolé avec deux enfants	122	22	-134
Isolé avec trois enfants ou plus	78	34	-256
Couple avec un enfant	61	2	-73
Couple avec deux enfants	437	14	-114
Couple avec trois enfants ou plus	306	21	-274
Ensemble	1 107	4	-169

Source : CNAF, Modèle de microsimulation MYRIADE, France métropolitaine, ERF5 2011, législation 2015.

b) L'affectation du disponible

Le disponible serait de 2,5 Mds€⁵². Dans un tel scénario, on peut être « libre » dans son affectation.

Le bilan final en termes de redistribution par taille et revenu dépendrait de cette affectation.

⁵¹ Voir annexe 5 de la Cnaf.

⁵² Ce chiffrage tient compte des aides au logement, des prestations familiales, de l'AVPF et de la rétroaction sur le RSA

D) Un scénario d'abaissement de l'âge limite du lien fiscal entre les jeunes adultes et leurs parents

1) Objectifs

On peut fixer l'âge-limite à tout âge entre 18 ans et 25 ans. Les âges les plus cités sont 18 ans (la majorité) et 21 ans (âge au-delà duquel seuls les étudiants sont rattachables).

Dans ces hypothèses, on donne plus d'indépendance aux jeunes puisqu'on affecterait à des prestations qui leur seraient données en propre le surplus d'impôts payé par leurs parents.

2) Incidences

a) Une question préalable : le statut de la pension alimentaire

Si l'on abaisse la limite d'âge de rattachement, on perdrait une part importante du disponible si on ne « verrouillait » pas le recours au versement de la pension alimentaire. Les ménages basculeraient en effet du rattachement à la déclaration d'une pension alimentaire, qui est déductible sans limite d'âge.

Il serait donc nécessaire de limiter la déductibilité de la pension alimentaire à la limite d'âge choisie pour le rattachement (si une telle option est juridiquement possible).

b) Les familles perdantes

Les effectifs perdants selon l'âge retenu

* à 18 ans : 1,64M de foyers fiscaux (pour 1,91M d'enfants majeurs) pour le rattachement fiscal pour l'impôt sur le revenu (perte moyenne de 1500€ par foyer et par an) ; 670 000 foyers fiscaux pour la déduction de la pension alimentaire (perte moyenne de 1000€ par foyer et par an).

* à 21 ans : pas de chiffrage disponible.

- le profil des perdants

Il épouse par définition le profil des bénéficiaires avec une très forte présence des familles d'étudiants.

- la perte augmenterait, toutes choses égales par ailleurs, avec le revenu par part fiscale.

c) L'affectation du disponible

Dans un tel scénario, on est « libre » dans l'affectation des 3,2Md€ rendus disponibles.

Le bilan final en termes de redistribution par taille, revenu et statut du jeune adulte dépendrait de cette affectation.

3) Le scénario unifiant les âges limites du lien fiscal (rattachement et pension alimentaire) à 25 ans n'est guère évoqué

Son intérêt serait limité dès lors qu'on peut garder un lien fiscal avec ses enfants au-delà de l'âge limite de 20 ans en leur versant une pension alimentaire, sauf si on pense qu'il y a un taux de non-recours significatif.

E) Un scénario d'unification des âges limites pour les prestations familiales et fiscales

On retiendrait une date unique : 20 ans ou 22 ans.

Nous ne disposons pas à ce stade d'une simulation pour déterminer le solde pour les finances publiques de ces deux mouvements et le bilan des gagnants/perdants à la réforme.

Si on retient l'âge de 20 ans, on réalise de fortes économies avec une diminution des dépenses fiscales et quelques économies de prestations familiales et de logement.

Si on retient l'âge de 22 ans, on peut raisonnablement penser que la réforme entraînerait un surcoût pour les finances publiques.

On sait par ailleurs que

- les familles les plus aisées seront plutôt perdantes (la pesée sur le quotient sera sensible) et les autres plus souvent gagnantes

- les familles ayant des enfants dans la tranche 20/21 à 22 ans seront, toutes choses égales par ailleurs, plus souvent gagnantes si on porte l'âge limite commune à 22 ans.

- les familles nombreuses seraient plus souvent gagnantes (à l'exception des familles aisées qui ne recevraient que des AF minorées).

II) FAUT-IL INSTITUER UN « SALAIRE ETUDIANT » ?

Il s'agirait de reconnaître que l'étudiant est un « travailleur en formation » et que cette situation justifie le versement d'un salaire⁵³.

Il existe certes déjà des étudiants qui sont salariés ou dont les bourses sont augmentées par rapport au barème des bourses sur critères sociaux. Il s'agit alors de « pré-recrutements », souvent assortis d'une obligation de service pendant une durée longue⁵⁴.

Le « salaire » étudiant renvoie à une toute autre conception.

L'adoption de cette option poserait quatre problèmes.

1) Un problème de qualification

Si l'on adopte la logique du salaire, celui qui serait versé aux étudiants en aurait toutes les conséquences (notamment la validation des trimestres pour la retraite ; acquisition de mensualités de référence pour l'accès à l'ARE). Et il pourrait paraître logique que ce « salaire étudiant » soit imposable.

A l'opposé, on peut avoir une conception différente de l'aide consistant à verser une bourse universelle, sans référence aux revenus des parents des étudiants.

Certains membres du Haut Conseil préfèrent la notion de « bourse (ou d'allocation) universelle », puisqu'un salaire est une contrepartie de la création d'une valeur ajoutée, ce qui n'est pas le cas des jeunes en formation initiale, en tout cas pendant leurs études.

⁵³ Il existe déjà des cas d'étudiants qui reçoivent un salaire : les « fonctionnaires-stagiaires » de la fonction publique. Ce sont des agents qui ont satisfait à l'une des procédures de recrutement dans la fonction publique, le plus souvent par la voie d'un concours. Ils ont vocation à être titularisés après la période probatoire ou la période de formation dans une école du service public (ENA, IRA, ENM, ENSP, etc) fixée par le statut particulier du corps ou du cadre d'emplois dans lequel ils ont été recrutés. A ce titre, ils perçoivent une rémunération dès leur nomination.

⁵⁴ Avec remboursement de tout ou partie de l'aide publique en cas de sortie du service public avant le terme de l'obligation de service

2) Deux problèmes de ciblage

a) Faut-il ouvrir le droit au salaire/à la bourse pour tous les étudiants ?

C'est une option logique.

Mais on pourrait n'ouvrir le droit qu'à une partie des étudiants en fonction de leur avancement dans leur cursus.

b) Actuellement les étudiants étrangers ont un statut complexe en matière de bourses (voir tome II).

Il faudrait statuer sur leurs droits.

3) Deux problèmes de conception

Le salaire est, pour le salarié, la contrepartie du travail tout comme la bourse est, pour l'étudiant celle de l'assiduité dans ses études.

Dans le premier cas, l'effectivité de la contrepartie est contrôlée par l'employeur. Dans le second, on a vu que le contrôle que font les établissements d'enseignement supérieur du principe selon lequel l'étudiant se consacre à ses études est lacunaire. On peut s'interroger sur la légitimité d'accorder à tous une bourse en s'en remettant à la sagesse de l'étudiant pour « valoriser » cet investissement.

Par ailleurs il est possible que les étudiants modifient leur profil d'activité dès lors que la contrainte financière qui pèse sur eux serait desserrée. Cela diminuerait peut être des activités trop intenses dont on sait qu'elles nuisent à la réussite des études.

4) Un problème de cohérence entre le « salaire étudiant » et les salaires que les étudiants tirent d'une activité professionnelle

Il n'y a guère de raison d'admettre un cumul intégral entre le « salaire étudiant » et des revenus d'activité. On peut, comme dans le mécanisme du RSA socle, retenir l'option d'une imputation partielle des salaires sur le socle du « salaire étudiant ». Compte tenu de la volatilité des activités des étudiants, un tel système poserait des problèmes de gestion significatifs.

Limiter le cumul conduirait à diminuer le coût du « salaire étudiant » dans des conditions que l'on ne peut apprécier aujourd'hui puisqu'on ne connaît pas la distribution (des montants et durées) des salaires actuels d'une part ; qu'on ne sait pas quelles modifications de comportement d'activité résulteraient de l'institution d'un salaire étudiant.

5) Un problème de financement

a) Quel niveau pour le salaire/la bourse ?

On pense spontanément soit au niveau du RSA socle (462€/mois⁵⁵, montant qui devrait être porté à 467€ en euros constants en 2017), soit au niveau de la bourse la plus élevée⁵⁶ (échelon 7).

⁵⁵ Après application du forfait logement (cas majoritaire).

⁵⁶ La bourse de niveau 7 est de 554 € mais elle est généralement sur 10 mois (pas de bourses l'été), donc sur 12 mois elle est au niveau du RSA socle soit 462€.

La dépense à consentir serait considérable : près de 12Md€ sur la base des effectifs actuels (hors étudiants étrangers). Mais il s'agit d'une approche basse puisqu'il faudrait, dans une approche prospective, provisionner une augmentation du taux de scolarisation⁵⁷ alors que les économies qu'on pourrait affecter au financement du salaire étudiant n'augmenteraient pas au même rythme.

Le coût serait augmenté si on validait les salaires versés pour la retraite dans le régime général. Il peut être estimé à 1Md€. Comme pour l'AVPF, il serait pertinent de prévoir un financement par un tiers plutôt que de laisser la – future – dépense de retraite correspondantes à la charge des régimes. Le financeur logique devrait être l'Etat. Mais on pourrait concevoir un autre régime de montée en charge du financement que celui de l'AVPF (où la cotisation de la CNAF ne trouve de contrepartie effective qu'au terme de plusieurs dizaines d'années).

b) Une impasse financière

Elle serait forte même si on affectait à la réforme une partie des aides allouées actuellement aux étudiants (les bourses⁵⁸, les exonérations actuelles qui leur sont liées, les « dépenses fiscales », les prestations familiales allouées aux parents des étudiants de 18 à 20/21 ans) et si on revenait sur l'exonération partielle des salaires des étudiants. Les économies seraient de 7,7Md€⁵⁹.

Le besoin de financement serait alors d'environ 5,3Md€, somme qui devrait être revue à la baisse si les salaires activités des étudiants ne sont intégralement cumulables avec le « salaire étudiant »

Couvrir cette impasse pose le problème plus global de l'équilibre des transferts publics entre générations qu'il ne nous a pas semblé rentrer dans le champ de notre rapport.

*
* *

Ouvrir un salaire ou une prestation aux étudiants conduirait – fatalement ? – à l'ouverture du RSA aux jeunes non étudiants. Il serait en effet difficile d'accorder aux étudiants une garantie de revenu et la refuser aux autres jeunes adultes.

6) Bilan redistributif

Les cas type examinés (voir l'annexe 6) situent ces bilans en fonction des caractéristiques des ménages. On en donne ici les principaux constats.

Rappelons en préalable que

- si ces bilans sont globalement positifs c'est que le système étudié n'est pas financièrement équilibré – et de loin.
- On affecte au financement de la réforme les économies précitées soit 42% des aides sociales et fiscales attribuées aux ménages des jeunes et de leur famille. On a donc de puissants effets redistributifs.

⁵⁷ Ainsi le rapport précité « Pour une société apprenante » prévoit de passer le nombre de diplômés de l'enseignement de 34% à 50% à l'horizon 2025.

⁵⁸ La suppression des exonérations entraînerait un recul de l'aide accordée aux boursiers de l'échelon 7. Les économies seraient de 300M€.

⁵⁹ Bourses (y compris les exonérations) : 2,15Md€. Statut fiscal des étudiants estimé à 2,5Md€. Prestations familiales et de logement allouées aux parents des étudiants de 18 à 21 ans : 2,8Md€. Suppression de l'exonération fiscale des salaires des étudiants : 240M€.

a) Bilan en fonction de l'âge des étudiants

Dans l'option de base d'un salaire égal pour tous, les ménages des étudiants les plus jeunes (à charge pour les prestations jusqu'à 21 ans) auraient, toutes choses égales par ailleurs, une situation moins favorable. Ils portent en effet une part substantielle des économies (prestations familiales et de logement, bourses) et donc font perdre beaucoup de prestations à leur groupe familial notamment pour les familles modestes.

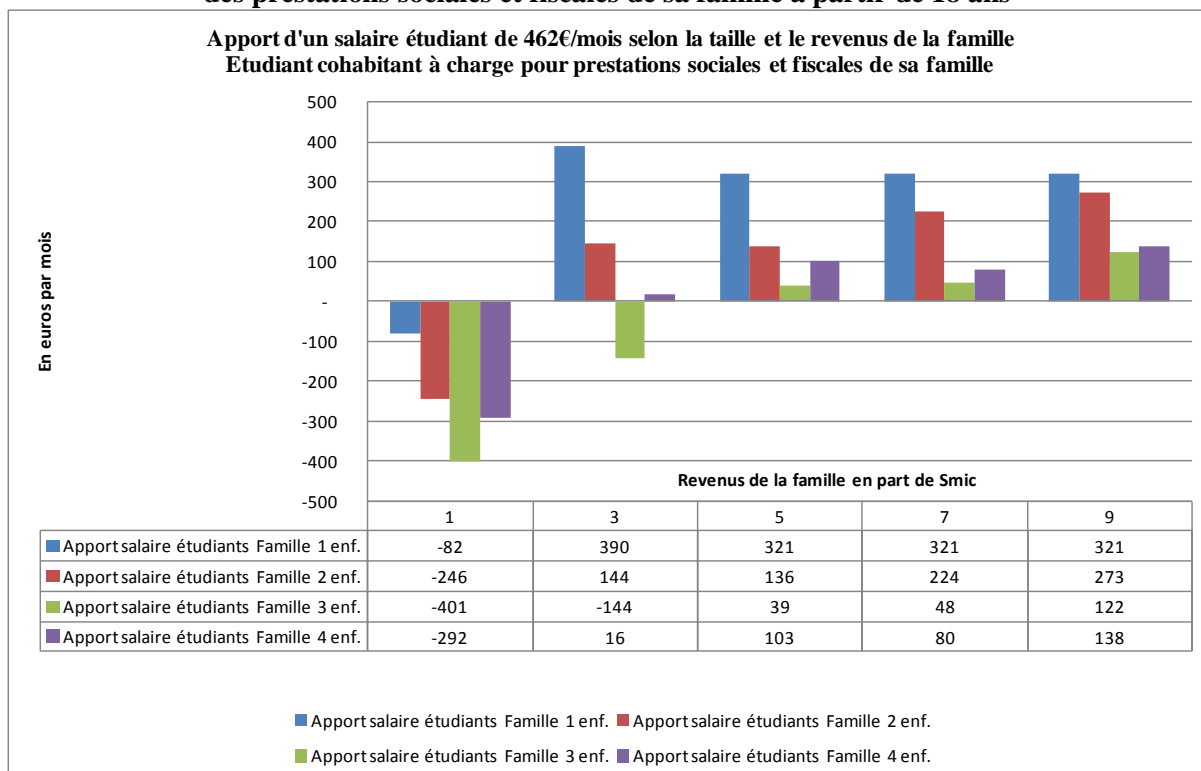
b) Bilan en fonction de la taille de la famille

L'étudiant de rang 1 non boursier aurait un bilan positif puisque, toutes choses égales par ailleurs, il porte peu d'économies alors qu'il bénéficierait comme les autres du salaire étudiant. Le bilan se dégrade avec la taille de la famille.

c) En fonction du revenu de la famille

- les ménages les plus modestes seraient perdants (car le salaire envisagé est inférieur aux aides de leur enfant étudiant : bourse de niveau 7, exonérations liées, prestations allouées aux parents)
- les ménages les plus aisés perdraient certes une part substantielle des aides dont ils bénéficient avec la suppression du statut fiscal actuel. Mais depuis la modulation des allocations familiales, la somme du quotient familial plafonné et des AF après abattement est inférieure au salaire envisagé pour les enfants rattachés de rangs 1 et 2. Pour les familles nombreuses au contraire le bilan est moins favorable.

Impact d'un « salaire étudiant » en contrepartie de la suppression des prestations sociales et fiscales de sa famille à partir de 18 ans



Source : Cas type SG HCF

III) FAUT-IL METTRE EN PLACE UNE DOTATION POUR LES JEUNES ADULTES ?

On étudie ici deux systèmes de dotation :

- la dotation instituée dans la loi au profit des jeunes adultes pris en charge par l'ASE jusqu'à leur majorité
- Une dotation universelle mise à disposition des jeunes à leur majorité

A) Une dotation mise à la disposition des jeunes suivis par l'ASE à leur majorité

Les jeunes majeurs suivis par l'ASE connaissent des situations particulièrement difficiles, avec notamment un passage à la vie autonome rapide et brutal à leur sortie des dispositifs de protection de l'enfance ou de « contrat jeune majeur » (voir la Fiche sur les jeunes majeurs suivis par l'Ase).

Ces situations préoccupantes ont conduit à diverses mesures dans la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, dont la constitution d'un pécule (article 19). Pour mieux soutenir les jeunes majeurs à leur sortie de l'aide sociale à l'enfance, une partie des enfants confiés à l'ASE disposeront à leur majorité d'un pécule constitué par les versements, le temps de leur placement, de l'allocation de rentrée scolaire sur un compte bloqué à la caisse des dépôts et consignations. Selon l'exposé des motifs, « Sans tout résoudre, le versement de ce pécule leur permettra de faire face aux premières difficultés, aux premières dépenses. C'est aussi un geste symbolique fort pour leur montrer que l'Etat, les collectivités les soutiennent ».

S'il apparaissait que l'utilisation d'un pécule facilite l'insertion des jeunes concernés mais qu'elle n'est efficace que si elle est d'un montant suffisant s'agissant de jeunes en grande difficulté qui requièrent un soutien lourd et durable, on pourrait étudier la mise en place d'une dotation plus conséquente et moins dépendante de la durée et de la nature du placement pour tous les jeunes majeurs placés lors de leur sortie de l'Ase.

On pourrait prendre comme référence le supplément moyen de prestation de 230€ par mois que la CAF accorde sur deux ans (de 18 à 20 ans) à l'ensemble des familles. Le pécule serait ainsi de 5 520€⁶⁰.

On pourrait prévoir que cette dotation ne soit attribuée au jeune concerné que dans le cadre d'un « contrat jeune majeur » ou des projets d'accès à l'autonomie prévus dans l'article 15 de la loi du 14 mars 2016. Cette condition constituerait une forte incitation pour le département à formaliser sa politique dans le cadre de ce contrat.

B) Une dotation « universelle » mise à la disposition des jeunes à leur majorité

Le principe d'autonomie des jeunes adultes peut faire référence à deux notions dissociables

- l'autonomie dans l'emploi de la dotation
- l'autonomie dans l'éligibilité au droit si la dotation ne dépend que des caractéristiques individuelles du jeune doté et pas de celles du foyer de ses parents.

⁶⁰ La charge serait de 55M€ par an par tranche de 10 000 bénéficiaires de la dotation.

1) La mise en place d'une dotation pose quatre problèmes de conception

a) Un problème de ciblage

Dans l'approche la plus étendue, la dotation est universelle : elle est ouverte à tous les jeunes majeurs. Mais certains proposent une dotation pour une cible plus restreinte (par la prise en compte du revenu des parents⁶¹ par exemple).

b) Les règles et procédures d'utilisation de leur dotation par les jeunes

b1) L'âge d'emploi des fonds

On évoque le plus souvent la majorité.

b2) Liberté d'emploi ?

On peut concevoir un emploi libre des fonds.

Mais on peut préférer une gestion « encadrée » :

- soit par la limitation des motifs de l'emploi de la dotation (payer une formation, un stage à l'étranger, le permis de conduire, l'achat d'un véhicule...).
- soit dans un processus contractuel (dont l'organisation poserait problème pour une dotation universelle qui concernerait potentiellement 800 000 jeunes atteignant leur majorité et un stock de plusieurs millions de jeunes).

b3) Le sort de la dotation à l'expiration de la période de gestion

La solution la plus couramment évoquée est que le jeune qui n'a pas consommé sa dotation la reçoive au terme prévu (25 ans par exemple).

Si la dotation était « logée » dans le Compte personnel d'activité, il n'y aurait pas de butoir d'âge et la dotation non consommée resterait sans limite de temps au compte du jeune doté.

c) La nature de la dotation

Deux formules sont évoquées : l'octroi d'un pécule ; le droit à lever un emprunt.

Elles peuvent être cumulées (c'est le cas par exemple dans le livre vert de 2009, « Reconnaître la valeur de la jeunesse »).

d) Le financement de la dotation

d1) Le coût d'un système de dotation variera considérablement en fonction des choix opérés sur les trois options précitées.

Pour la disponibilité d'une somme donnée, le système de droit au prêt est beaucoup plus économe de fonds publics et sa montée en charge plus lente.

⁶¹ C'est le cas d'une des propositions du Livre vert de 2009 qu'on analyse *infra*.

d2) Financement par redéploiement de prestations sociales et fiscales allouées aux jeunes et à leurs familles.

Dans l'hypothèse d'une dotation universelle, ce redéploiement affecterait sensiblement la logique redistributrice actuelle puisqu'on substituerait une dotation éventuellement forfaitaire à des prestations qui tiennent compte du revenu et de la taille de la famille et du jeune adulte. On étudie ci dessous les conséquences de ce type de redéploiement

- dans le schéma de financement proposé dans le Livre vert sur la jeunesse de 2009 (suppression des allocations familiales entre 18 et 20 ans)
- et dans un schéma alternatif où l'on redéploie les réductions d'impôts (relatives au quotient familial et à la taxe d'habitation) qui concernent les jeunes adultes.

d3) On peut – mais en finançant le dispositif par des moyens supplémentaires – ne pas faire de perdants dans la réforme.

Les sommes en jeu restent inférieures à celles qu'impliquent d'autres réformes évoquées dans ce rapport comme la généralisation du RSA ou le salaire étudiant par exemple.

2) Le schéma de pécule analysé dans le Livre vert de 2009

Pour soutenir le niveau de ressources des jeunes, la Commission présidée par M. Hirsch envisageait en 2009 deux solutions « alternatives ou combinées : une dotation ou une prestation mensuelle ».

On étudie ici la formule de dotation.

a) Le rapport proposait de constituer à partir de 15 ans et sur quatre années une dotation d'autonomie⁶²

Selon la commission, quatre éléments pourraient justifier le recours à la dotation

- Les parcours des jeunes sont marqués par des ruptures et réorientations permanentes. L'enjeu est précisément de les accompagner de la façon la plus efficiente et non de soutenir davantage certaines situations plutôt que d'autres.
- Le système de dotation est celui qui garantit le mieux la nécessité de reconnaître un droit à l'erreur ou d'un changement de trajectoire des jeunes.
- Dans ce cadre, une dotation est la meilleure façon de prévoir un droit universel des jeunes qui tienne compte de la situation et permette de miser résolument sur l'emploi et la formation.
- C'est la meilleure façon de créer des logiques de droits et devoirs là où elles n'existent pas aujourd'hui (notamment pour les 16-19 qui décrochent).

⁶² Les paramètres de ce système (montants, durées, etc.) étaient donnés à titre d'exemple et n'avaient pas fait l'objet d'un consensus au sein de la commission.

a1) Quatre caractéristiques

a11) On se situait, semble-t-il, dans un régime d'option où « à partir de 15 ans le jeune aurait la possibilité d'ouvrir un compte de dotation abondé par l'Etat »

Cette option pose deux questions.

- Si le régime est optionnel, les ménages n'auraient intérêt à rentrer dans le système, dans une logique de stricte optimisation, que si la dotation est avantageuse pour eux. Si le système est financé par redéploiement, certains jeunes ne rentreront pas dans le système, ce qui déstabilisera de façon radicale le financement de la dotation. Par ailleurs certains pourraient juger qu'il n'est pas pertinent de laisser un jeune de 15 ans décider d'ouvrir un compte qui diminuerait à terme les prestations de ses parents.

- Le rapport ne donne pas d'indication précise sur l'emploi de la dotation avant le 18^{ème} anniversaire des enfants.

Dans certaines analyses, les familles pourraient abonder le versement de l'Etat par un effort d'épargne (qui ouvrirait droit le cas échéant à un crédit d'impôt).

a12) La dotation ne se substituait pas aux aides allouées à l'époque directement aux jeunes adultes (les bourses, les allocations de logement) et venait les compléter

a13) La dotation combinait une dotation et des compléments (l'un en numéraire et l'autre sous forme d'un droit à prêt)

On n'étudie dans un premier temps que la formule de pécule.

a14) Le jeune adulte aurait le libre emploi de sa dotation

Par contre le prêt ne serait mobilisable que pour des objets limitativement énumérés.

b) Le montant du pécule

b1) La dotation de base sous condition de ressources du foyer fiscal

L'exemple de schéma proposé en 2009 consistait en une dotation versée à plus de 90% des jeunes dont le montant variait avec le taux d'imposition des parents (seuls les jeunes rattachés à un foyer fiscal des deux dernières tranches d'imposition n'avaient pas de dotation).

Le tableau ci-dessous situe les montants de dotation, le niveau de revenu fiscal (RFR) qui donnait accès à chacun de ces montants, le niveau de revenu mensuel correspondant pour trois tailles de famille.

Schéma dotation sous condition de ressources sur la base du barème fiscal de 2008

Tranches d'imposition 2008	0%	5,5%	14%	30% et 40%
Revenu annuel par part en €	<5 853	5 853 à 11 674	11 674 à 25 927	>25 927
Montant de la dotation en €	4 000	2 000	1 000	0

Equivalent salaire net mensuel en 2008 (en €)

pour un couple marié/pacsé avec un enfant	1 308	1 308 à 2 608	2 608 à 5 792	> 5 792
pour un couple marié/pacsé avec deux enfants	1 569	1 569 à 3 130	3 130 à 6 951	> 6 951
pour un couple marié/pacsé avec trois enfants	2 092	2 092 à 4 173	4 173 à 9 268	> 9 268

En se référant à l'échelle fiscale⁶³, on assure une progression de la dotation moyenne en fonction de la taille de la famille. En effet la probabilité pour une famille d'un enfant d'avoir la dotation maximale est faible (il faut avoir un revenu net inférieur à 1 308€ par mois) alors qu'elle est significative pour la famille de trois enfants (revenu net inférieur à 2 092€ par mois). Symétriquement, la probabilité de n'avoir aucune dotation de base est significative pour une famille d'un enfant (revenu net supérieur à 5 792€) et faible pour la famille de trois enfants (salaire supérieur à 9 268€).

Le rapport mentionnait qu'on pourrait aussi, à enveloppe constante, moduler le montant de la dotation selon des critères géographiques (résidence en zone sensible⁶⁴) ou éducatifs (établissement en ZEP). Etait de même évoquée la possibilité d'augmenter la dotation des jeunes les plus modestes et les jeunes sortant de l'ASE.

Compte tenu des effectifs de jeunes dotés et de la composition des ménages de leurs parents en termes de nombre d'enfants et de revenu on tablait sur la répartition suivante :

- 4 000€ de dotation pour 28% des jeunes,
- 2 000€ pour 32%,
- 1 000 € pour 33%,
- 0€ pour 8% des jeunes.

La dotation de base moyenne était ainsi de 2 090 € (2250€ pour les dotés effectifs).

b2) Dans une hypothèse plus généreuse, la dotation serait complétée par deux compléments

- Un premier complément universel de 1000€ qui était accordés à tous (y compris ceux non couverts dans la dotation de base) et augmentait les montants de pécule cités ci-dessus.

Le pécule variait alors de 1000 à 5000€.

Le pécule accordé aux 8% de jeunes non couverts dans la formule de base ne représentait qu'une somme faible (moins de 3%) : c'est le prix de l'universalité.

Le pécule moyen était alors de 3100€.

- Un deuxième complément sous forme d'un droit à prêt. On l'étudie *infra*.

⁶³ Avec cette référence, on introduisait une différence entre les couples mariés/pacsés et les concubins.

⁶⁴ On peut penser aussi aux jeunes dont les parents vivent en zone rurale et qui sont souvent concernés par une contrainte d'éloignement d'une part, aux jeunes « domiens » vivant en métropole

b) Le coût du dispositif était évalué à 1,64Md€⁶⁵ pour la dotation sous condition de ressources et 2,43Md€ avec le premier complément universel

On ne tenait compte dans ce coût

- ni du coût du système de prêts. Or on sait que les prêts – qui protègent les débiteurs dont l’insertion sur le marché du travail peut être lente et peu rémunératrice – ont un coût pour le financeur⁶⁶.

- ni de la légère augmentation des dépenses de RSA des familles dont on aurait diminué les allocations familiales pour assurer le financement de la dotation.

c) La réforme serait financée par le redéploiement des allocations familiales

Le texte de 2009 évoque ainsi l’affectation des allocations familiales versées après la majorité des enfants. Le potentiel disponible de l’époque est de l’ordre 2Md€⁶⁷.

Ce montant est un peu supérieur au pécule dans la formule de base sous condition de ressources.

Financer le complément universel à la dotation de base requerrait par contre un apport supplémentaire de 0,43Md€.

d) Dès lors qu’on financerait le système de dotation par redéploiement, la réforme ferait des gagnants et des perdants

Les bilans analysés sur cas-types donnent les résultats de la réforme pour la formule de base, la dotation sous conditions de ressources.

d1) Le calendrier d’évolution des ressources des deux ménages (celui du jeune adulte et celui de ses parents)

La baisse des prestations de la famille intervient au 18^{ème} anniversaire du jeune qui sort du champ des allocations et dure deux ans. Le jeune est en mesure de mobiliser sa dotation à partir de ses 18 ans. Par ailleurs l’enfant qui n’est plus à charge (pour les familles d’au moins deux enfants) est porteur d’un montant d’allocations plus élevé que celui de ses cadets. Il en résulte que la famille « élargie » supporte en début de période une baisse qui n’est compensée que plus tard par le cumul des dotations au fur et à mesure que ses enfants arrivent à leur majorité.

⁶⁵ 2090€ en moyenne pour 785 000 jeunes soit 1,64Md€ dans la dotation de base sous condition de ressources ; et 3 100€ pour 785 000 jeunes = 2,43Md€ avec le complément universel

⁶⁶ voir dans le tome II l’analyse du système adopté au Royaume Uni pour les étudiants.

⁶⁷ On part des 2,2Mds€ d’AF en 2015 pour les enfants majeurs (Cnaf, Myriade) auxquels on rajoute des allocations versées dans les DOM et aux familles dont les jeunes ne vivent pas en logement ordinaire soit 0,15Md€. Ensuite, on reconstitue la dépense d’AF pour neutraliser la modulation intervenue en 2015 : -0,15Md€. Puis on procède à un abattement de 7% pour se caler sur la BMAF de 2008 : -0,15Md€. Au total on estime la masse des AF attribuable aux majeurs en 2008 à environ 2Mds€.

d2) Bilan en fonction de la taille de la famille et de son revenu

Les 20% de familles qui n'ont eu qu'un enfant⁶⁸ sont toujours gagnantes⁶⁹ puisque, ne percevant pas d'allocations, elle ne contribue pas au financement. Cependant, comme la référence fiscale pour déterminer le montant tient compte de la taille de la famille, leur dotation sera en moyenne plus faible. Finalement, un peu moins de 20% des 1,64Md€ de la dotation de base leur échoit.

Les autres familles sont – en cumul sur l'ensemble de la période et en considérant le « ménage élargi » du jeune et de ses parents – tantôt gagnantes, tantôt perdantes selon leurs revenus. Les gains et pertes dépendent en partie des écarts d'âge entre les enfants. On les analyse une fois que tous les enfants ont atteint leur majorité

Lorsque les naissances sont espacées de deux ans, les familles de deux enfants perdent deux années d'allocations familiales et de majorations pour âge soit environ 180€ par mois. Les familles de trois enfants perdent le supplément d'allocation familiales, deux majorations pour âge et l'allocation forfaitaire (soit environ 310€ par mois pendant deux ans), puis perdent les deux années suivantes les 180€ mensuels du passage de deux à un enfant.

Le tableau ci-dessous donne pour chaque montant de dotation et par taille de la famille le solde entre les dotations cumulées et les AF supprimées sur les deux ans pour les familles de deux enfants et quatre ans pour les familles de trois enfants.

Solde entre le montant cumulé des dotations et la suppression des allocations familiales pour les enfants majeurs

Montant de la dotation	4 000€ par enfant	2 000€ par enfant	1 000€ par enfant	0€ par enfant
Deux enfants*	3 669	- 331	- 2 331	-4 331
Trois enfants**	172	-5 828	- 8 828	- 11 828

*âgés de 16 et 18 ans ** âgés de 14, 16 et 18 ans

Source : Cas types SG HCF

Notes de lecture : Si une famille avec deux enfants âgés de 16 ans et 18 ans peut bénéficier de la dotation de 4000€ aux 18 ans de leurs enfants alors au bout de 2 ans le solde entre les deux dotations (8000€) et la perte des AF pendant deux ans fait un solde de 3 669€.

Si une famille avec trois enfants âgés de 14, 16 ans et 18 ans peut bénéficier de la dotation de 4000€ aux 18 ans de leurs enfants alors au bout de 4 ans, le solde entre ces trois dotations (12000€) et la perte des AF pendant deux ans fait un solde de 172€.

Pour les familles de deux enfants, celles dont le revenu net mensuel est inférieur à 1 569€ par mois sont gagnantes (seuil pour avoir la dotation de 4 000€) ; les autres sont perdantes.

Pour les familles de trois enfants, celles dont le revenu net mensuel est inférieur à 2 092€ sont faiblement gagnantes (+172€) mais doivent attendre que leur trois enfants atteignent 18 ans alors qu'elles perdent mensuellement un niveau conséquent d'AF pendant quatre ans. Toutes les autres familles de trois enfants perdent entre 5 800€ à 11 800€ au terme des dotations.

⁶⁸ La part des femmes ayant eu un seul enfant change peu. Elle a légèrement diminué entre les générations nées entre 1900 et pour celles du milieu des années 1920, puis s'est stabilisée aux alentours d'une femme sur cinq (INSEE).

⁶⁹ Ou indifférente si le jeune ne perçoit pas de dotation.

d3) Bien entendu, le bilan serait plus favorable si la dotation était complétée par le complément universel

Sur les mêmes familles-types, le tableau des soldes est un peu plus positif surtout pour les familles de deux enfants. Mais c'est grâce à une augmentation importante (430M€) des crédits alloués en sus des économies sur les AF.

Solde entre le montant cumulé des dotations avec complément universel de 1 000€ et la suppression des allocations familiales pour les enfants majeurs

Montant de la dotation	5 000€ par enfant	3 000€ par enfant	2 000€ par enfant	1 000€ par enfant
Deux enfants*	5 669	1 669	-331	- 2 331
Trois enfants**	3 172	-2 828	- 5 828	- 8 828

*âgés de 16 et 18 ans ** âgés de 14, 16 et 18 ans

Source : Cas type SG HCF

Notes de lecture : Voir tableau précédent

f) Si elle intervenait maintenant, la réforme proposée en 2009 poserait deux problèmes

- Elle serait plus tendue sur le plan financier dès lors que la modulation des allocations familiales a diminué le potentiel d'économies à redéployer d'environ 150M€. Mais on pourrait aménager les paramètres de la dotation pour pouvoir la financer.
- Elle se traduirait par une modification du bilan redistributif au profit des familles aisées qui récupérerait en partie par la dotation la baisse des allocations familiales intervenue en 2015.

g) Il serait logique de positionner la dotation dans le compte personnel d'activité

3) Un schéma alternatif de financement des dotations

a) Dans ce schéma de financement...

- on abaisserait l'âge-limite du rattachement fiscal et on instituerait une limite d'âge pour la déductibilité des pensions alimentaires
- On enregistrerait mécaniquement des plus-values de taxe d'habitation.

Le potentiel financier en cause est de 3 milliards d'euros, soit un montant significativement supérieur au pécule à financer.

b) Bilan redistributif

b1) Les hypothèses

Les enfants ne peuvent plus être rattachés après 18 ans et la pension alimentaire n'est plus déductible après cet âge. On considère que les familles perdent à chaque fois trois années de « dépense fiscale » par enfant (entre 18 et 21 ans) au titre de l'impôt sur le revenu et au titre de la taxe d'habitation. Le bilan réel serait plus défavorable puisqu'un nombre élevé de ménages dont les enfants sont étudiants subiraient des augmentations d'impôt sur une durée plus longue (pouvant atteindre sept ans).

On applique le barème de l'impôt sur le revenu 2015 avec le quotient familial plafonné à 1 507€ par demi-part fiscale.

Pour se rapprocher du système de dotation du livre vert de 2009, les dotations seraient de :

- 5 000€ pour les familles dont le revenu par part fiscale est inférieur à la moitié de la 1^{ère} tranche soit 4 875€
- 3 000€ pour les familles dont le revenu par part fiscale est inférieur la 1^{ère} tranche soit entre 4 875€ et 9 660€
- 2 000€ pour les familles dont le revenu par part fiscale est inférieur la 2^{ème} tranche soit entre 9 660 et 26 764€
- 1 000€ pour les familles dont le revenu par part fiscale est supérieur la 2^{ème} tranche soit à 26 764€.

b2) Les premiers résultats sur cas types

Le solde entre la suppression des réductions d'impôt et le montant cumulé des dotations varierait

- en fonction du revenu de la famille.

Toutes choses égales par ailleurs, le solde se dégrade avec le revenu.

Seules les familles les plus modestes qui ont des revenus mensuels inférieurs à 2 Smic sont gagnantes avec le système de dotation. Ces familles ne bénéficient pas ou bénéficient peu du quotient familial et de la baisse de taxe d'habitation ; leurs augmentations d'impôt sont donc réduites et inférieures au cumul de dotations dont le montant unitaire est élevé compte tenu de leur revenu.

- en fonction de la taille de la famille

Les gains et pertes sont croissants avec la taille de la famille. Les familles de un enfant auront un bilan moins négatif que celui des familles nombreuses qui perdent relativement beaucoup de quotient familial et pendant de nombreuses années. Le montant des dotations qui prend compte la taille de la famille avec le revenu par part fiscale ne permet pas de compenser les pertes cumulées de fiscalité sur de nombreuses années (par hypothèse ici, perte de trois ans de rattachement par enfant).

Finalement le bilan serait très négatif pour les familles nombreuses ayant un revenu supérieur à 2 Smic. Il faudrait des dotations beaucoup plus élevées et plus progressives avec la taille de la famille pour ne pas léser trop de familles.

Tableau 1 : Système de dotation versus perte de rattachement fiscal pour les enfants majeurs en 2015

part de smic	0,5	2	4	6	8	10
Revenus mensuels	568	2272	4544	6816	9088	11360
Famille de 4 enfants						
Dotations cumulées des enfants	20000	12000	8000	8000	8000	8000
Pertes IR et TH cumulées sur 12 ans	-	1476	15573	27045	31264	31264
Solde	20000	10524	-7573	-19045	-23264	-23264
Famille de 3 enfants						
Dotations cumulées des enfants	15000	9000	6000	6000	6000	3000
Pertes IR et TH cumulées sur 9 ans	-	901	11893	21187	21187	21187
Solde	15000	8099	-5893	-15187	-15187	-18187
Famille de 2 enfants						
Dotations cumulées des enfants	10000	6000	4000	4000	2000	2000
Pertes IR et TH cumulées sur 6 ans	-	325	6134	11110	11110	11110
Solde dotation	10000	5675	-2134	-7110	-9110	-9110
Famille de 1 enfant						
Dotations cumulées des enfants	5000	2000	2000	1000	1000	1000
Pertes IR et TH cumulées sur 3 ans	-	163	3067	5555	5555	5555
Solde dotation	5000	1837	-1067	-4555	-4555	-4555

Source : Cas types SG HCF

Législation 2015

Note de lecture : un couple avec 4 enfants (espacés de deux ans) ayant un salaire net mensuel de 2 Smic, soit 2 272€ par mois perd en cumulés sur 12 ans 1 476€ de quotient familial (QF) et de baisse de taxe d'habitation (TH), cumul pour chaque enfant atteignant la majorité. En contrepartie, à ce niveau de revenu, chaque enfant bénéficie d'une dotation de 3 000€ à sa majorité soit 12 000 pour les quatre enfants. Finalement le solde est de 10 524€ pour la famille élargie.

c) Commentaires

- Les développements qui précèdent doivent être lus avec précaution

* les dépenses fiscales supprimées sont supérieures de plus de 20% à la dotation à financer. Le bilan ci-dessus est donc plus négatif que si on travaillait à l'équilibre. Dans un schéma équilibré, les tranches de revenu entre lesquelles on applique les différentes valeurs de la dotation seraient plus élevées.

* la situation des familles ayant des enfants à charge étudiants serait plus dégradée que dans le tableau ci-dessus puisque les augmentations d'impôt s'étendraient sur plus d'années sans que la dotation soit augmentée pour autant.

- Ecart par rapport au schéma de financement par suppression des AF étudié ci-dessus au 2),

* à la fois les gains et les pertes sont d'un niveau plus important dans ce schéma de financement (en partie du fait que les familles perdent le rattachement pour au minimum 3 années par enfant majeur contre deux années de versement des allocations familiales par enfant majeur)

* les pertes et gains sont plus sensibles au niveau de revenus des familles (le quotient familial est plus sensible au niveau de revenus des familles que ne le sont les allocations familiales, qui plus est dans le schéma du livre vert de l'époque où les allocations familiales n'étaient pas modulées avec les revenus- comparaison tableaux 1 et 2)

* contrairement au schéma avec suppression des AF qui n'affecte pas les familles avec un seul enfant, ces familles peuvent être perdantes car elles peuvent perdre le bénéfice du quotient familial et de la baisse de TH.

* les familles nombreuses (sauf si elles sont très modestes) sont fortement perdantes et potentiellement sur de nombreuses années.

Tableau 2 : Système de dotation versus perte des allocations familiales non modulées 2015 versées pour les enfants majeurs

part de smic	0,5	2	4	6	8	10
Revenus mensuels	568	2272	4544	6816	9088	11360
Famille de 4 enfants						
Dotations cumulées des enfants	20000	12000	8000	8000	8000	8000
Pertes cumulées des AF (6 années)	17 267	17 267	17 267	17 267	17 267	17 267
Solde dotation - pertes AF	2 733	-5 267	-9 267	-9 267	-9 267	-9 267
Famille de 3 enfants						
Dotations cumulées des enfants	15000	9000	6000	6000	6000	3000
Pertes cumulées des AF (4 années)	11 737	11 737	11 737	11 737	11 737	11 737
Solde dotation - pertes AF	3 263	-2 737	-5 737	-5 737	-5 737	-8 737
Famille de 2 enfants						
Dotations cumulées des enfants	10000	6000	4000	4000	2000	2000
Pertes cumulées des AF (2 années)	4 656	4 656	4 656	4 656	4 656	4 656
Solde dotation - pertes AF	5 344	1 344	-656	-656	-2 656	-2 656
Famille de 1 enfant						
Dotations cumulées des enfants	5000	2000	2000	1000	1000	1000
Pertes cumulées des AF	-	-	-	-	-	-
Solde dotation - pertes AF	5 000	2 000	2 000	1 000	1 000	1 000

Source : Cas types SG HCF

Législation 2015 (sans modulation des allocations familiales)

Note de lecture : un couple avec 4 enfants (espacés de deux ans) ayant un salaire net mensuel de 2 Smic, soit 2 272€ par mois perd 6 années de versement des allocations familiales non modulées (y compris majoration pour âge et allocation forfaitaire) au titre de ses enfants majeurs soit 17 267€. En contrepartie, à ce niveau de revenu, chaque enfant bénéficie d'une dotation de 3 000€ à sa majorité soit 12 000 pour les quatre enfants. Finalement le solde est de -5 267€ pour la famille élargie.

Pour aller plus loin, on peut regarder ce que donnerait le système de dotation en contrepartie des AF qui sont modulées depuis le 1^{er} juillet 2015 (tableau 3). On remarque que le système deviendrait plus favorable pour les familles plus aisées qui ont des allocations familiales fortement modulées.

Tableau 3 : Système de dotation versus perte des allocations familiales modulées 2015 versées pour les enfants majeurs

part de smic	0,5	2	4	6	8	10
Revenus mensuels	568	2272	4544	6816	9088	11360
Famille de 4 enfants						
Dotations cumulées des enfants	20000	12000	8000	8000	8000	8000
Pertes cumulées des AF (6 années)	17 267	17 267	17 267	16 491	4 971	4 317
Solde dotation - pertes AF	2 733	- 5 267	- 9 267	-8 491	3 029	3 683
Famille de 3 enfants						
Dotations cumulées des enfants	15000	9000	6000	6000	6000	3000
Pertes cumulées des AF (4 années)	11 737	11 737	11 737	5 869	2 934	2 934
Solde dotation - pertes AF	3 263	- 2 737	- 5 737	131	3 066	66
Famille de 2 enfants						
Dotations cumulées des enfants	10000	6000	4000	4000	2000	2000
Pertes cumulées des AF (2 années)	4 656	4 656	4 656	2 328	1 164	1 164
Solde dotation - pertes AF	5 344	1 344	- 656	1 672	836	836
Famille de 1 enfant						
Dotations cumulées des enfants	5000	2000	2000	1000	1000	1000
Pertes cumulées des AF	-	-	-	-	-	-
Solde dotation - pertes AF	5 000	2 000	2 000	1 000	1 000	1 000

Source : Cas types SG HCF

Législation 2015 avec modulation des allocations familiales intervenue au 1^{er} juillet 2015.

Note de lecture : un couple avec 4 enfants (espacés de deux ans) ayant un salaire net mensuel de 2 Smic, soit 2 272€ par mois perd 6 années de versement des allocations familiales modulées (y compris majoration pour âge et allocation forfaitaire) au titre de ses enfants majeurs soit 17 267€. En contrepartie, à ce niveau de revenu, chaque enfant bénéficie d'une dotation de 3 000€ à sa majorité soit 12 000 pour les quatre enfants. Finalement le solde est de -5 267€ pour la famille élargie.

4) Un droit à prêt

Les jeunes adultes auraient le droit de lever un prêt.

a) Les principes d'autonomie des jeunes et d'universalité des droits

Il serait logique que ce système

- soit ouvert à tous sans caution parentale si on veut éviter que les ménages les plus modestes soient exclus du système.

- soit organisé pour que le prêteur ne puisse sélectionner les emprunteurs. On peut y parvenir en faisant porter le prêt soit par une agence publique soit par les établissements de crédit sur la base d'un cahier des charges garantissant l'universalité du droit⁷⁰.

⁷⁰ Selon certains professionnels de la banque, un « droit » à prêt n'est pas en l'état compatible avec la législation régissant les prêts bancaires qui prévoit qu'on ne peut accorder un prêt qu'à la condition que l'emprunteur soit jugé en mesure d'en assumer le remboursement.

Un précédent dans la branche famille : la réforme des prêts aux jeunes ménages

La branche famille versait des prêts aux jeunes ménages mariés pour « pourvoir à leur logement et à son équipement mobilier et ménager ». Le prêt était réservé aux ménages dont les revenus imposables étaient inférieurs à 87 950F par an, plafond indexé sur les salaires (soit 2 500€ par mois en valeur 2015). Le montant du prêt était de 5 400F ou 10 800F (soit 1500€ ou 3000€ en valeur 2015 avec une indexation sur les prix). Le prêt, sans intérêt, était amortissable en 48 mensualités (avec une réfaction en cas de naissance pendant la période de remboursement du prêt).

La réforme résultant de la loi du 4 janvier 1985 a changé le portage financier du système de prêt, sans en modifier les caractéristiques. Elle était donc neutre pour les ménages.

Depuis la réforme, ce sont les établissements de crédit qui finançaient les prêts après mise en concurrence portant sur le taux d'intérêt mis à la charge de la CNAF, le coût des réfections précitées et les défaillances des emprunteurs (à l'exception d'un délai de carence). La CNAF se désengageait donc du financement (ne supportant plus que les coûts précités).

Ce système a été supprimé en 1998 sans rétablissement des anciens PJM.

b) Le dispositif proposé dans le livre vert de 2009

b1) Caractéristiques du prêt

- le montant envisagé était de 10 000 €
- son emploi était encadré. Le prêt aurait été mobilisable (par exemple à hauteur de 500€ par mois), « pour financer une aide à la recherche d'emploi, à condition que le jeune ait quitté le système de formation initiale depuis plus de 2 mois et moins de 2 ans, et qu'il soit inscrit dans un processus d'accompagnement à la recherche d'emploi (BAIP, mission locale, Pôle Emploi, opérateur privé, etc.) ».⁷¹
- « Elle serait aussi mobilisable pour fournir des revenus (aussi à hauteur de 500€ par mois par exemple) à un jeune sans emploi ni formation qui s'engage dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle de type CIVIS, ou encore pour financer le permis de conduire, ou financer un projet ».
- le rapport ne donnait pas d'indications fermes sur le taux d'intérêt ou un éventuel différé d'amortissement
- le remboursement dépendait du revenu de l'emprunteur. Il n'intervenait que si le débiteur avait un revenu déjà conséquent et la mensualité était égale à un pourcentage du revenu au dessus du seuil de déclenchement du remboursement.

b2) Ce système appelle quatre remarques

- Un système de ce type est mis en œuvre – généralement pour les étudiants – dans des pays voisins (c'est le cas par exemple au Royaume Uni et en Suède)
- Le choix des paramètres est important
 - * le prêt doit avoir un montant significatif. La référence du livre vert semble cohérente. A noter qu'au Royaume Uni, si le montant du prêt peut être plus important (11 100€), c'est parce que les droits universitaires sont nettement plus élevés qu'en France.
 - * le seuil d'entrée ne pas doit être trop élevé (pour éviter que le remboursement soit très tardif ou partiel)

⁷¹ montant un peu supérieur au RSA socle (après application du forfait logement).

* le montant de la mensualité rapporté au revenu ne doit pas être trop élevé pour que le jeune ne soit pas soumis à un taux d'effort trop élevé.

* il faut définir le système de couverture des défaillances

- Le coût du système de prêts est difficile à estimer.

Il y a des éléments qu'on peut chiffrer (la bonification d'intérêt éventuel, le différé d'amortissement).

Mais l'essentiel du coût dépend de la carrière salariale des emprunteurs. Si elle est bonne (insertion rapide sur le marché du travail, forte progression du salaire, rareté des épisodes de chômage), le remboursement est rapide et les défaillances faibles⁷². Si elle est médiocre, le coût pour le financeur public augmente.

Certains commentateurs évoquaient à propos du système Anglais que ce coût pourrait représenter dans une mauvaise conjoncture 40% environ des prêts consentis.

- Ce coût, pour une somme donnée mise à la disposition du jeune, est très inférieur à celui d'un pécule et sa montée en charge plus étalée.

Les prêts aux étudiants au Royaume-Uni⁷³

A côté des bourses sur critères sociaux, les étudiants ont accès à deux types de prêt :

- un premier prêt (*free loan*) destiné à couvrir les droits universitaires de 3 145£ (4 200€ en parité de pouvoir d'achat - PPA)

- un deuxième prêt (*maintenance loan*) pour couvrir leurs dépenses courantes de 6 745£ (8 700€ PPA).

L'ancien étudiant rembourse 9% de la part de ses revenus au-dessus du plancher de 15 000£ (1 685€ PPA/mois). Le remboursement débute un an après la fin des études (les dettes étant prescrites si elles n'ont pas été remboursées vingt cinq ans après la fin des études). La durée de remboursement varie donc directement avec le revenu du débiteur : s'il est faible, la durée sera longue ; s'il est élevé, la durée sera courte ; le taux d'effort (mensualité de remboursement/revenu) augmente avec le revenu (pour un revenu de 2 000€, il est de 1,42% ; il est de 5,2% pour un revenu de 4 000€/mois) et reste modéré pour les revenus élevés.

67% des étudiants ont souscrit un ou deux prêts de ce type.

Les prêts aux étudiants en France⁷⁴

A côté de prêts de faible montant et de durée d'amortissement limité, il existe des prêts d'un montant substantiel avec un différé d'amortissement élevé.

Ils concernent un nombre réduit de prêts de ce type, souscrits surtout pas des étudiants des écoles de commerce (qui appliquent des droits universitaires élevés).

Certains établissements mettent en place depuis 2008 des prêts garantis par l'Etat à la place des prêts d'honneur qui étaient réservés aux étudiants non boursiers et boursiers à l'échelon 0.

D'un montant maximal de 15 000€ ce prêt est ouvert sans caution parentale. Le risque de défaillance est garanti par l'Etat à hauteur de 70%.

Au 31 décembre 2014, près de 50 000 prêts ont été accordés pour un montant moyen de 8 200€ et une durée moyenne de 6 ans (dont 2 ans de différé d'amortissement).

⁷² A noter qu'au bout de 25 ans, la part du prêt non remboursé est annulée

⁷³ Voir N. Charles In « Enseignement supérieur et justice sociale », La documentation française 2015.

⁷⁴ Voir tome II pages 38-39.

IV) FAUT-IL ETENDRE OU GENERALISER AUX JEUNES LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU REVENU ?

Les jeunes adultes de moins de 25 ans (et les étudiants de tous âges) n'ouvrent pas droit au RSA socle (sauf s'ils ont des enfants à charge). Par ailleurs, la prime d'activité est désormais ouverte aux jeunes actifs et de façon limitée pour les étudiants et les apprentis.

Trois débats sont ouverts : l'extension du RSA socle (I), une stratégie alternative (II) et l'extension de la prime d'activité à l'ensemble des étudiants et apprentis (III).

A) L'extension du RSA socle

L'exclusion actuelle est parfois déplorée et les tenants d'une généralisation avancent trois arguments pour y mettre fin :

- C'est une question de dignité. L'âge ne peut justifier que des jeunes soient laissés sans ressources et sans les prestations d'insertion qui sont combinées dans le RSA. On ne peut renvoyer les jeunes les plus démunis à la solidarité familiale (à supposer qu'elle soit crédible pour tous).
- Nombre de pays ont des minima universels. Leur montant est souvent supérieur en €/PPA au RSA socle. Les étudiants sont en général exclus
- L'investissement financier est jugé raisonnable.

Les opposants à cette option considèrent qu'il s'agit d'une option aventureuse et coûteuse. Ils craignent qu'elle emporte des effets pervers sur les comportements d'activité. La diversité des situations des jeunes qui seraient éligibles leur semble difficilement cohérente avec une prestation indifférenciée et ils estiment que pour nombre d'entre eux il y aurait un réel effet d'aubaine.

Diversité des jeunes éligibles

Trois variables, de combinaison complexe, doivent être étudiées :

- la durée et la récurrence des situations d'éligibilité ;
- la probabilité de sortir rapidement de la situation d'impécuniosité des jeunes concernés ;
- l'apport monétaire que peuvent leur apporter leurs familles.

En combinant ces facteurs, on trouverait des profils très disparates. Aux extrêmes, un jeune tout juste diplômé, soutenu par sa famille et qui trouvera rapidement un emploi et un jeune décrocheur désocialisé et en rupture de ban avec sa famille.

Pour éviter la dilution de l'aide publique au profit de jeunes qui ne sont pas en « état de besoin », ils proposent une stratégie dans laquelle des jeunes - pour autant qu'ils soient en réelle difficulté d'insertion - rentrent dans des dispositifs contractuels et que l'octroi d'une prestation monétaire soit étroitement liée à l'effort d'insertion du jeune.

On examine ici ces deux options.

1) Que serait un RSA « bouclé » ?

a) La population concernée

a1) *Le problème de l'exclusion des étudiants*

- La plupart des rapports ou études excluent les étudiants (voir par exemple le rapport 2015 précité de l'IGAS sur la protection sociale des jeunes de 16 à 29 ans⁷⁵).

Cette option n'est cohérente que si on considère que, les étudiants les plus modestes étant couverts par des bourses, il n'est pas nécessaire d'attribuer le RSA aux autres. Encore faut-il souligner que seul le montant le plus élevé des bourses - échelon 7- est au niveau du RSA, les autres échelons (94% des bourses) étant tous inférieurs et souvent de beaucoup (un quart des bourses sont au taux 0⁷⁶ ou au taux 0 bis⁷⁷ ont un montant inférieur à 84€ par mois).

La rigueur de cette exclusion pourrait être moins forte si on augmentait le taux de boursiers et le montant de la bourse comme indiqué ci-dessus.

- On peut au contraire accepter l'extension aux étudiants. Il est intéressant de noter que dans les pays étrangers, l'exclusion des étudiants est la règle (mais il est difficile d'en apprécier la portée réelle sans un examen des autres prestations sociales, par exemple les bourses).

a2) *Faut-il tenir compte du revenu des parents des jeunes adultes ?*

On peut le faire avec trois instruments.

a21) *Le recours à l'obligation alimentaire*

Il est prévu dans le RSA socle. Mais il n'existe à notre connaissance aucune analyse sur sa mise en œuvre⁷⁸ par les Présidents des Conseils départementaux.

a22) *Le non cumul entre le RSA et un lien fiscal entre le jeune adulte et ses parents*

Le rapport précité de l'Igas retient cette option.

Les ménages contraints d'opter devraient le faire, dans une approche de pure optimisation, en comparant l'avantage qu'ils tirent du lien fiscal et du montant du RSA.

Les tenants de cette thèse y voient deux avantages :

- le coût de la réforme serait moindre
- on concentrerait l'effort public sur les ménages des classes populaires et les « petites » classes moyennes

L'option étudiée n'a pas en fait l'incidence qu'on lui prête.

Le montant du RSA est supérieur aux plafonds du quotient familial (sauf pour les familles d'au moins quatre enfants) et de la déductibilité des pensions alimentaires. Il est par ailleurs probable que les jeunes demandeurs de RSA appartiennent plus souvent à des foyers modestes ou du bas des classes moyennes, pour lesquels le gain fiscal est nul ou modeste.

⁷⁵ page 399 du rapport de l'IGAS 2015.

⁷⁶ Pas de versement monétaire mais bénéficie des exonérations des droits universitaires et de la cotisation d'assurance maladie

⁷⁷ Versement monétaire de 84€/mois et exonérations des droits universitaires et de la cotisation d'assurance maladie.

⁷⁸ Rappelons que dans le RMI, on avait décidé de ne pas avoir recours à l'obligation alimentaire entre ascendants et descendants bien que la loi du 1988 en ait prévu la possibilité.

Les économies attendues seront donc très inférieures au coût de l'extension du RSA.

a23) La prise en compte directe du revenu des parents pour l'octroi du RSA

Cette option – concevable sur le fond – poserait de réels problèmes de gestion compte tenu du calendrier des procédures fiscales et de la trimestrialité du RSA.

*

* *

Il est intéressant de noter que dans certains pays étrangers, on fait la distinction, pour l'octroi du revenu minimal, entre les jeunes vivant chez leurs parents et les jeunes décohabitants (nous n'avons pas étudié l'incidence de cette distinction qui suppose qu'on connaisse l'ensemble des aides attribuées aux jeunes, notamment une éventuelle allocation de logement).

a3) Abaisser la limite d'âge d'exclusion (actuellement de 25 ans) plutôt que la supprimer ?

En procédant ainsi, on minimiserait le coût (ou on l'étalerait si on adoptait le principe d'un abaissement par étapes) et la charge des services d'accompagnement.

On verrait à l'usage si l'extension du RSA aura eu ou pas les effets pervers que certains craignent, sur les comportements d'activité notamment.

b) Quel serait le coût de l'extension du RSA socle ?

b1) Hors étudiants et apprentis

Les études (ou plus exactement les études publiques) sont rares.

Celle sur laquelle ont travaillé les rapporteurs de l'Igas est difficile à analyser. Elle souffre d'un biais (mentionné à l'époque par la Drees, rédacteur de l'étude) puisqu'elle a exclu les jeunes fiscalement rattachés, avec le défaut signalé ci dessus.

Elle est établie sans recours à l'obligation alimentaire et les étudiants et apprentis ne sont pas éligibles.

Les effectifs et coûts affichés varient considérablement avec le taux de recours et l'âge des bénéficiaires.

Effectifs de nouveaux foyers allocataires suite à la réforme (en milliers)

Age minimal d'accès au RSA	Taux de non-recours		
	0%	33%	66%
18 ans	704	464	233
21ans	379	250	125

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire.

Sources : INSEE-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA enquête Revenus fiscaux et sociaux 2009 (actualisée 2011 par le modèle Ines), calculs DREES.

Lecture : dans un scénario d'extension du RSA Socle aux jeunes (hors étudiants et apprentis – sur le champ des jeunes non fiscalement rattachés à leurs parents) sans non-recours, on compterait 704 000 nouveaux foyers allocataires si on ouvrait le RSA Socle à partir de 18 ans et 379 000 si on l'ouvrait à 21ans.

Coût de la réforme en millions d'euros en fonction de l'âge minimal d'accès au RSA Socle

Age minimal d'accès au RSA	Taux de non-recours		
	0%	33%	66%
18 ans	3 800	2 500	1 200
21 ans	2 000	1 300	600

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire.

Sources : INSEE-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA enquête Revenus fiscaux et sociaux 2009 (actualisée 2011 par le modèle Ines), calculs DREES.

Lecture : le coût d'une extension du RSA Socle (hors étudiants et apprentis – sur le champ des jeunes non fiscalement rattachés à leurs parents) dès 18 ans serait de 3,8 milliards d'euros dans un scénario sans non-recours ; il serait de 2 milliards d'euros avec un âge minimal d'accès de 21 ans.

La dépense moyenne serait de 450€ par foyer allocataire et par mois pour une ouverture du droit à 18 ans au taux de 100% de recours (pour une dépense totale de 3,8Mds€).

Mentionnons enfin que ces coûts sont estimés à comportements constants (d'activité, de poursuite d'études et de déclaration fiscale) des bénéficiaires.

Si on essaye d'actualiser cette note, il faut redresser les chiffres pour intégrer les jeunes (non étudiants) qui sont fiscalement rattachés à leurs parents et tenir compte de l'augmentation du montant du RSA (entre 2013 et 2017 au terme de la montée en charge de la revalorisation de 10% en euros constants décidée dans le plan de lutte contre la pauvreté). On devrait passer en économies les – faibles – plus values fiscales liées au non cumul entre RSA et lien fiscal entre les jeunes et leurs parents.

La dépense pourrait être de l'ordre de 3,6Mds€ en 2015 avec un taux de non-recours à 33%, de 5,5Md€ au taux de recours 100%⁷⁹.

b2) L'intégration des étudiants

Elle ne pèserait pas trop sur les finances publiques si deux conditions sont remplies : que le taux de recours soit modéré et qu'on affecte à la réforme les économies analysées ci-dessus au II dans la partie sur le salaire étudiant.

La charge directe avec un taux de recours de 100% est de l'ordre de 12Mds€ (13,7Mds€ avec les étudiants étrangers). Au taux de 66%, la charge est de 7,9Mds€. Il serait aventureux de parier sur un taux de recours plus faible.

Les économies pourraient comprendre

- * les redéploiements au II ci-dessus: 7,7Md€ (bourses et exonérations liées, prestations familiales et de logement allouées aux parents des étudiants, exonération fiscale partielle des salaires des étudiants).

- * la part des salaires perçus s'imputant sur le RSA. Nous ne disposons pas de données solides pour l'apprécier.

⁷⁹ Ordre de grandeur estimé par le SG HCF.

En matière de bilan redistributif, les économies pèseraient sur les prestations fiscales et sociales des parents (avec le profil analysé *supra* dans la partie sur le salaire étudiant) ; en contrepartie les étudiants recevraient un soutien direct, voisin pour les étudiants ayant recours au RSA Socle de la bourse à son taux maximum.

Certains boursiers des familles les plus modestes seraient perdants même s'ils avaient recours au RSA car leur famille perdrait le supplément de prestations familiales et de logement que leur maintien à charge entraîne.

b3) Intégration des apprentis

Le coût de l'extension serait très faible car la rémunération minimale légale des apprentis de 18 ans et plus est supérieure au RSA socle ; seuls les apprentis ayant des personnes à charge pourraient ouvrir droit.

c) Une mesure de repli

Si on n'opte pas pour la généralisation du RSA, le rapport de l'IGAS précité proposait qu'on « ressuscite » l'allocation d'insertion (AI) qui a été supprimée en 1992 (elle est décrite en annexe 3).

Cette allocation s'adressait aux demandeurs d'emploi qui n'avaient pas de références de travail suffisantes pour être indemnisés par l'assurance chômage : jeunes de 16 à 25 ans, femmes isolées chargées de famille (veuves, séparées ou divorcées depuis moins de cinq ans), anciens détenus, réfugiés politiques, autres catégories en attente d'insertion.

L'AI était subordonnée à l'inscription à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). Pour éviter que des jeunes bien formés dont la probabilité de trouver en quelques mois un emploi bénéficient de la prestation, le demandeur d'emploi ne percevait l'AI qu'au terme d'un délai de carence qui variait avec son niveau de qualification :

- * délai de six mois pour les jeunes primo demandeurs d'emploi sortis du système d'enseignement depuis moins de douze mois, titulaires d'un diplôme de l'enseignement technologique ou équivalent, ou ayant achevé un cycle complet du secondaire ou du supérieur, avec ou sans diplôme ;
- * de trois mois pour les jeunes ayant travaillé de trois à six mois depuis moins d'un an et qui avaient épuisé leur droit à l'allocation de base exceptionnelle (ABE) ;
- * d'un mois pour ceux qui sortaient du service militaire ou étaient chargés de famille.

L'indemnisation était immédiate (sans délai de carence) dans les autres cas.

Le montant initial de l'AI serait aujourd'hui de 285€ s'il avait été indexé sur les prix (environ la moitié du RSA Socle après déduction du forfait logement).

En fait ce montant a été rapidement gelé et la prestation a été supprimée en 1992 laissant les jeunes concernés sans ressources puisque la loi de 1992 qui consolide le RMI confirme le refus de l'accorder aux jeunes de moins de 25 ans. On pariait alors sur la réussite des politiques d'insertion.

Le dispositif Aide à la recherche du premier emploi (Arpe)

Par certains de ses aspects, le dispositif Arpe (Aide à la recherche du premier emploi) que le Gouvernement vient d'annoncer pour les primo-demandeurs d'emploi à la sortie de leurs études peut s'apparenter à la mesure évoquée ci-dessus.

- Pour les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur qui étaient boursiers lors de leur dernière année d'étude : prolongation pendant quatre mois de leur bourse (qui varie de 83€ à 465€ par mois).
- Pour les jeunes diplômés de CAP et de baccalauréats professionnels : aide forfaitaire de 200€ par mois pendant quatre mois.
- Les anciens apprentis seront aussi bénéficiaires de l'Arpe, dans des conditions à préciser.

Le coût de la mesure est estimé à 130 millions d'euros.

En optant pour la prolongation des bourses on concentre l'aide nouvelle sur les ménages le plus modestes (nombreux à bénéficier d'une bourse d'un montant significatif).

B) Une stratégie alternative

1) Le développement de dispositifs associant accompagnement et allocation

On développerait progressivement des dispositifs associant un travail contractualisé d'insertion et le versement d'une allocation

Les commentateurs et praticiens qui sont opposés à l'extension du RSA ont trois craintes

- celle que l'admission au RSA provoque un changement de comportement d'activité des jeunes si la discipline de contractualisation qui est, en théorie, au cœur du RMI/RSA n'est pas réellement mise en œuvre
- celle que le service public de l'emploi (Pôle Emploi et missions locales) soit débordé par l'afflux des allocataires du RSA
- celle que le financement de la prestation assèche les marges de financement pourtant nécessaires à l'accompagnement et à l'insertion.

Pour cantonner ces risques, ils privilégient une action ciblée sur les jeunes les plus en difficulté et sur des procédures de contractualisation de qualité.

A ce titre l'extension de la Garantie jeunes (à laquelle est associée une rémunération de 460€ par mois) peut s'inscrire dans cette stratégie.

On avait une proposition de ce type dans le livre vert précité : « pour les jeunes primo-demandeurs d'emploi qui n'ont que très peu d'expérience professionnelle et qui échappent à l'indemnisation du chômage, une allocation contractualisée permettrait de subvenir aux besoins des jeunes tout au long de l'accompagnement dont ils bénéficieraient dans une logique de contrepartie ».

2) Les conditions de réussite de la généralisation de la Garantie jeunes

a) Le projet de loi Travail

Dans sa version actuelle, le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs (dit « Travail ») prévoit à partir du 1^{er} janvier 2017 un « droit à l'accompagnement vers l'autonomie et l'emploi » pour les jeunes en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle (sous la forme d'un parcours contractualisé conclu avec l'Etat)⁸⁰ et une généralisation (extension à l'ensemble du territoire et montée en puissance) de la Garantie jeunes, qui sera « la modalité la plus intense de ce parcours ».

Le public cible de la Garantie jeunes reste identique, à l'exception du critère d'âge qui est quelque peu relâché – 16 à 25 ans⁸¹. Elle pourrait concerner entre 100 000 et 150 000 jeunes en 2017⁸².

Le parcours d'accompagnement contractualisé sera défini à l'issue d'une phase de « diagnostic » ; le jeune pourra bénéficier d'une allocation « versée par l'Etat modulable en fonction de la situation de l'intéressé ».

b) La généralisation de la Garantie jeunes et l'instauration d'un droit à l'accompagnement soulèvent différentes questions

- La généralisation et la pérennisation annoncées devraient conduire à une définition plus précise des critères d'éligibilité (notamment ceux relatifs aux ressources dont le jeune bénéficie grâce à sa famille). On a analysé dans le tome III les filtres qui permettent de passer de plus d'un million de NEET à la cible effective.

Recourir à ces « conditions filtres », définies par circulaire et sans toujours des contenus bien précis, était concevable dans une phase expérimentale sous contrainte d'enveloppes que les missions locales ont semble-t-il su gérer de façon efficace.

C'est plus difficilement concevable dans une phase de généralisation, a fortiori si on renforce le concept de droit opposable.

- Il faut s'assurer que l'information sur la Garantie soit suffisamment claire et bien diffusée pour que le nombre des volontaires correspondant au profil de la Garantie jeune soit demandeurs. Dans un premier temps en effet, les Missions locales l'ont proposée à des jeunes déjà connus (autour de 80%). Les sources de signalement de « nouveaux » jeunes sont peu nombreuses : la PJJ (protection judiciaire de la jeunesse), les SPIP (services pénitentiaires d'insertion et de probation), certains travailleurs sociaux et équipes d'éducateurs de rue sont les principales. Mais ces jeunes constituent par définition une population volatile, que les Missions locales n'ont pas vocation ni capacité à « aller chercher ».

- Il faut accroître l'offre d'emplois ou de stages d'immersion disponibles. Or même en emplois aidés, ces jeunes ne sont pas des recrues de choix pour les employeurs. La mobilisation de partenariats avec des grandes entreprises est en cours à cette fin (parrainage).

⁸⁰ La loi n°2005-32 du 18 janvier 2006 de programmation pour la cohésion sociale prévoyait un droit à l'accompagnement, organisé par l'Etat, ayant pour but l'accès à la vie professionnelle, pour les jeunes de 16 à 25 ans en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle. Le projet de loi Travail élargit l'objectif qui est désormais « l'accompagnement des jeunes vers l'autonomie et vers l'emploi ».

⁸¹ Au lieu de 18 à 25 ans dans le décret relatif à l'expérimentation de la Garantie jeunes et une possibilité de dérogation pour les 16-17 ans.

⁸² Etude d'impact.

- Il faut assumer les coûts du dispositif pour un objectif de forte augmentation des jeunes sous la Garantie. L'intensité du service (et par conséquent son coût) fait sa spécificité. Un dispositif à plus grande échelle suppose de disposer de conseillers plus nombreux, et toujours bien formés. Dans son rapport de décembre 2015, la Cour des comptes proposait de réduire la durée initiale de la Garantie jeunes à six mois (renouvelables) pour éviter que certains n'en fassent une utilisation uniquement « alimentaire » (pour bénéficier de l'allocation), ce qui détournerait le dispositif de son objectif. Elle propose également de déconnecter l'accompagnement et allocation, cette dernière étant réservée aux jeunes les plus vulnérables, si l'on souhaitait faire de la Garantie jeunes un dispositif de droit commun. Une telle déconnexion entre allocation et accompagnement dénaturerait le dispositif.
- La généralisation du dispositif rend encore plus importante la question de l'homogénéité de traitement sur le territoire. Les documents et différents kits mis à disposition des missions locales par la DGEFP lors de la phase expérimentale témoignent de cette préoccupation.

C) L'extension de la prime d'activité aux étudiants et apprentis

Les étudiants et apprentis n'ont accès à la nouvelle prime d'activité que dans des conditions restrictives : il leur faut disposer de ressources supérieures à 78% du SMIC sur trois mois consécutifs.

Cette situation est discutée. Ainsi le livre vert ci-dessus envisageait qu'on prime les salaires étudiants dès le premier euro.

1) Extension aux étudiants

L'extension de la prime d'activité aux étudiants pose une question de principe : l'aide aux étudiants ne doit-elle pas plutôt passer par les bourses et non par l'encouragement des jeunes à travailler ?

Les étudiants seraient très nombreux à être dans les conditions d'éligibilité (dès le premier euro et dès le premier mois), mais souvent pour un nombre de mois faible.

Là encore nous manquons d'une connaissance fine des salaires des étudiants.

Il faudrait déduire dans le bilan financier le coût déjà engagé au titre de la réforme déjà actée.

On pourrait en contrepartie supprimer l'exonération fiscale dont le coût direct est de 260M€ et le coût indirect significatif de la rétroaction sur les prestations (chiffre non connu).

La mesure aiderait tous les étudiants ayant recours à la prime (avec pour certains un supplément d'impôt) et pèserait sur l'impôt du ménage de leurs parents.

2) Extension aux apprentis

Tous les apprentis de 18 à 24 ans seront dans les conditions d'éligibilité soit 275 000 apprentis sur toute l'année soit 3M de mois. Si on prend le coût unitaire de 200€ par mois sur la base de 75% du SMIC, la dépense serait de l'ordre de 600M€ et de 300M€ avec un taux de recours de 50% (taux qui semble radicalement trop bas pour une population qui a une rémunération fixe inférieur au Smic). On pourrait en contrepartie supprimer l'exonération fiscale (360M€ de coût direct).

On peut souligner que l'ouverture de la prime d'activité à 18 ans augmenterait l'écart de rémunération déjà conséquente avec les 114 000 apprentis de moins de 18 ans.

V) LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITE

A) Rapide historique

La création du Compte personnel d'activité (CPA) est inscrite dans la loi relative au dialogue social et à l'emploi du 17 août 2015 : « toute personne dispose au 1er janvier 2017, d'un compte qui rassemble, dès son entrée sur le marché du travail et tout au long de sa vie professionnelle, les droits sociaux personnels utiles pour sécuriser son parcours professionnel » (article 38).

En octobre 2015, un rapport (« Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret ») a été remis par France Stratégie à la Ministre du Travail, afin d'alimenter la conférence sociale et les négociations entre partenaires sociaux dans le cadre de la préparation de la loi dite Travail. Elle a abouti à une position commune établie le 8 février 2016 (mais pas adoptée à ce jour).

B) Les potentialités du CPA

France Stratégie définit le CPA comme « une sorte de « coffre-fort des droits » qui ouvrirait la possibilité pour chacun d'accéder facilement, grâce à un point d'entrée unique sur internet, à l'ensemble de ses droits et de les mobiliser de façon autonome. A l'appui du compte, chaque personne pourrait bénéficier d'un accompagnement personnalisé, numérique ou en direct, selon les situations ».

Il s'agit d'améliorer la portabilité des droits sociaux, en les rattachant non pas à l'emploi (au contrat ou au statut) mais à la personne, dans un contexte de plus grande fluidité des parcours sur le marché du travail.

On attend aussi de cette réforme un meilleur recours aux droits, un meilleur accès à la qualification, une mobilisation plus juste des ressources de la formation professionnelle au profit de ceux qui en ont le plus besoin.

Ce compte, libellé en points, pourrait regrouper des droits issus de plusieurs sources :

- des droits générés par l'emploi, soit financés par mutualisation (Compte personnel de formation –CPF- par exemple), soit financés par l'entreprise (par accord collectif comme le compte-épargne-temps ou directement comme l'épargne salariale, la RTT, les congés...);
- des dotations financées par la solidarité nationale, dans une logique d'équité, à destination des personnes les plus fragiles ou les plus éloignées de l'emploi.

Le CPA suit une logique cumulative mais aussi correctrice.

Ses utilisations possibles sont diverses : actions de formation, aides à la création d'entreprise, aide à la garde d'enfant, aide à la mobilité, congés familiaux... Il est envisagé qu'une partie des points puissent être « convertibles » (des points « CET » en points « garde d'enfant » ?).

La question de la liberté d'emploi des ressources que représentent les points accumulés est un point important de débat.

C) Les mesures incluses dans le projet de loi Travail

Dans sa version actuelle, le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs (dit « Travail ») crée le CPA (toujours au 1^{er} janvier 2017) pour « l'ensemble des actifs, y compris pour les agents publics et travailleurs indépendants, garantissant ainsi la portabilité des droits quels que soient les changements d'emploi et de statut »⁸³. Il peut être ouvert à partir de 16 ans⁸⁴.

⁸³ articles 21 et 22 du projet de Loi.

1) Un volet formation, ciblé sur les moins qualifiés

Dans le cadre du CPA, les jeunes sortis sans diplôme du système éducatif se verront dotés d'un capital formation permettant de financer le nombre d'heures nécessaires à la réalisation d'une formation qualifiante (abondamment financé par la région). Les salariés peu qualifiés verront leurs droits à formation augmentés (de 24 à 40 heures par an, avec un plafond porté de 150 heures à 400 heures)⁸⁵. Le périmètre des formations accessibles avec le CPA sera étendu, notamment à l'accompagnement à la VAE, à la création d'entreprise et au bilan de compétences⁸⁶. Le projet de loi Travail étend le CPF aux travailleurs indépendants au 1^{er} janvier 2018.

2) La valorisation de l'engagement citoyen

Le CPA comprendra le CPF, le compte personnel de prévention de la pénibilité et un « compte d'engagement citoyen » qui valorisera l'engagement en tant que réserviste, les responsabilités associatives ou le rôle de maire d'apprentissage⁸⁷.

3) Une interface en ligne, avec un accompagnement pour l'exercice des droits

Le titulaire pourra connaître ses droits et les utiliser via un service en ligne géré par la Caisse des dépôts.

4) Quelles opportunités pour les jeunes ?

Le principe d'amélioration de la portabilité des droits sociaux ne peut qu'améliorer leur bénéfice pour les jeunes, notamment pour les prestations contributives, qui repose sur des critères d'ancienneté dans l'emploi, voire dans l'entreprise ou la branche. Le CPA pourrait permettre de rendre les jeunes plus souvent éligibles à ces droits mais ne jouera pas sur le faible niveau des revenus de remplacement reçus, qui dépendent des rémunérations antérieures (qui sont en moyenne plus faibles chez les jeunes).

Le bonus de capital formation accordé aux jeunes sortis sans diplôme du système éducatif est également une mesure positive, tout comme la valorisation de l'engagement bénévole ou volontaire et la formation à la création d'entreprise.

L'appropriation du dispositif qui sera faite par ses titulaires – et notamment par les jeunes, en principe plutôt à l'aise avec l'outil numérique – est un point-clé de réussite.

Les mesures du projet de loi Travail constituent une première étape du déploiement du CPA, qui pourra peu à peu englober d'autres droits.

Comme on l'a vu plus haut, le CPA peut constituer un support pertinent dans les scénarios de dotation ou droit à prêt à destination des jeunes.

⁸⁴ 15 ans pour certains apprentis.

⁸⁵ L'impact financier de ces mesures en faveur des peu qualifiés (salariés ou demandeurs d'emploi) serait compris entre 286 et 396 M€ annuels en moyenne sur la période 2018-2027.

⁸⁶ L'impact financier serait de l'ordre de 100 M€ par an.

⁸⁷ L'impact financier serait de l'ordre de 46 M€ par an.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Supplément de revenu disponible lié aux jeunes de 18 à 24 ans (Note Cnaf)

**Direction des
Statistiques, des
Etudes et de la
Recherche**

Émettrice : Florence Thibault

Rédacteurs : Adélaïde Favrat, Vincent Lignon, Muriel Pucci

Destinataires : D. Lenoir, B. Fragonard, C. Marc
F. Marinacce, C.
Broilliard, Turblin, A. De-Chalup,
P. Domingo
A. Rozan, I. Doal

Copies : Trèfle, Pôle analyses et prévisions

Objet : Supplément de revenu disponible lié aux jeunes âgés de 18 à 24 ans – Note annexable

Pièce jointe : Tableau soutien financier



A la demande du Haut conseil de la famille (HCF), cette note actualise et complète les résultats de la note DSPA 2015-147. Elle évalue à partir du modèle de microsimulation Myriade, le soutien financier du système socio-fiscal aux ménages comportant des jeunes âgés de 18 à 24 ans. Au-delà des éléments de transferts dont ces jeunes peuvent bénéficier en propre (prestations sociales, bourses, etc.), l'analyse tient compte des suppléments de revenu disponible que les 18-24 ans procurent à leurs parents en tant qu'enfants à charge.

L'analyse est réalisée au niveau du ménage élargi, unité qui associe au ménage des parents les jeunes décohabitants qui sont fiscalement à charge de leurs parents.

Dans ce cadre, 85 % des ménages élargis avec au moins un jeune de 18 à 24 ans (soit 3,6 millions de ménages) bénéficient d'un soutien financier lié à leur présence :

- *2,4 millions de ménages élargis disposent d'un supplément de revenu lié à la prise en compte du jeune à charge de ses parents ;*
- *2 millions de ménages reçoivent des aides en propre versées aux jeunes.*

Sur le champ retenu, le soutien financier aux jeunes représente 13,2 milliards d'euros dont 6,8 milliards (51 %) sous forme de supplément de revenu disponible des parents au titre de la charge des jeunes et 6,4 milliards (49 %) sous forme d'aides en propre au jeune.

Les prestations familiales sont le principal transfert à hauteur de 4 milliards d'euros. Les suppléments de revenus liés aux transferts fiscaux s'élèvent à 3,1 milliards d'euros. Les aides au logement représentent le troisième transfert en masse financière (2,6 milliards d'euros). Les bourses du supérieur versées aux étudiants concernent 555 000 ménages élargis et représentent un soutien financier total de 1,8 milliards d'euros. Le soutien financier du système socio-fiscal aux jeunes est décroissant avec l'âge, la part d'aides en propre augmente avec l'âge.

1. Le soutien aux 18-24 ans : deux niveaux d'analyse

1.1. Suppléments en propre vs suppléments en tant qu'enfants à charge

Du point de vue du système socio-fiscal, le soutien financier aux ménages comportant un ou des jeunes âgés de 18 à 24 ans transite par deux vecteurs :

- les prestations sociales, la prime pour l'emploi et les bourses dont les 18-24 ans peuvent bénéficier **en propre**.
- les suppléments de revenu disponible dont les parents des jeunes de 18-24 bénéficient lorsque ces derniers sont comptés à charge pour des prestations sociales, pour l'impôt sur le revenu ou la taxe d'habitation. On parlera dans ce cadre d'un soutien financier **en tant qu'enfant à charge**.

Un même jeune peut être concerné par ces deux modalités de soutien financier, par exemple s'il est à charge de ses parents fiscalement et bénéficie en tant qu'allocataire, d'une bourse d'étude, d'une aide au logement, de prestations familiales ou de minima sociaux.

Dans la suite de l'analyse, on désignera ces transferts versés en propre et au titre d'enfant à charge par l'expression « supplément de revenu disponible lié au jeune ». Lorsqu'on se référera spécifiquement à une des deux sous-catégories, cela sera précisé.

1.2. 1Déductions de pensions alimentaires

Les déductions fiscales de pensions alimentaires ne sont pas prises en compte au niveau individuel. En effet, il y a un décalage important entre les montants de pensions versés par les parents et les montants déclarés par les jeunes (voir annexe B). En particulier, il est difficile de distinguer les pensions versées directement aux jeunes de celles perçues par le parent gardien.

La déduction fiscale des pensions alimentaires des jeunes majeurs (y compris ceux âgés de plus de 25 ans) conduit à une économie d'impôt sur le revenu de l'ordre de 570 millions d'euros.

Compte tenu des données utilisées, ces montants ne peuvent pas être appréhendés au niveau individuel et donner lieu à des interprétations en termes de niveau de vie. Les déductions de pensions et leurs effets sur l'impôt et les autres prestations sont donc exclus du reste de l'analyse.

1.3. Une évaluation réalisée à partir du modèle de microsimulation MYRIADE

Pour évaluer le soutien financier opéré par le système socio-fiscal en direction des 18-24 ans, cette note s'appuie sur le modèle de microsimulation Myriade. Il permet de simuler l'ensemble des transferts sociaux et fiscaux pour un échantillon représentatif des ménages ordinaires de France métropolitaine. La version du modèle utilisée pour cette note s'appuie sur l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS) de 2011. La législation appliquée est celle de 2015 après une actualisation des données entre 2011 et 2015 à structure de population inchangée.

Le modèle permet d'évaluer les composantes du revenu disponible des ménages comprenant des jeunes âgés de 18 à 24 ans. Cette tranche d'âge correspond à une période durant laquelle les départs du domicile parental sont fréquents sans pour autant que le rattachement fiscal, le versement d'une pension alimentaire ou plus généralement les aides financières ne s'interrompent entre les parents et le jeune décohabitant. Pour tenir compte

de ces liens entre parents et enfants, l'analyse est effectuée au niveau du **ménage élargi**. Cette unité associe les ménages des parents et de leurs enfants âgés de 18 à 24 ans lorsque ceux-ci ont quitté le domicile parental mais restent liés à leurs parents soit parce que ces derniers les rattachent fiscalement, soit parce qu'ils leur versent une pension alimentaire qu'ils déduisent de leurs impôts⁸⁸. Lorsqu'un jeune décohabitant n'a pas de lien fiscal avec ses parents, le ménage élargi du jeune est identique à son ménage au sens usuel de l'unité de logement.

Au niveau des ménages élargis, le modèle Myriade est donc mobilisé pour évaluer les différents éléments du soutien financier dont bénéficient les ménages élargis comprenant des jeunes âgés de 18 à 24 ans.

L'annexe A décrit la démarche retenue pour identifier avec Myriade le soutien financier lié aux 18-24 ans en distinguant les aides en propre de celles perçues au titre d'enfant à charge.

1.4. Ensemble des jeunes

85 % des ménages élargis avec au moins un jeune de 18 à 24 ans (soit 3,6 millions de ménages) bénéficient d'un soutien financier lié à leur présence (tableau 1) :

- 2,4 millions de ménages élargis disposent d'un supplément de revenu lié à la prise en compte des jeunes à charge dans les transferts sociaux et fiscaux de ses parents.
- 2 millions de ménages bénéficient d'aides en propre versées aux jeunes ou à leur conjoint.
- 770 000 ménages reçoivent simultanément de suppléments de dispositifs sociaux et fiscaux liés à la charge d'un jeune pour ses parents et d'aides directes aux jeunes.

Ce soutien transite par différents vecteurs : prestations sociales et dispositifs fiscaux.

Ainsi, 31 % des ménages avec un jeune de 18-24 ans bénéficient d'un supplément de prestation familiale lié au jeune en tant qu'enfants à charge ou d'une prestation familiale versée au jeune en propre et 36% bénéficient d'un supplément d'aides au logement pour les parents ou d'une aide au logement versée au jeune. Alors que le soutien financier via les prestations familiales transite principalement (76 %) par les prestations versées aux parents des jeunes, la plus grande part du soutien par les aides au logement (85%) provient des aides au logement perçues par les jeunes en tant qu'allocataires. Du côté des dispositifs fiscaux, 46% des ménages avec un jeune de 18-24 ans bénéficient d'un abattement de taxe d'habitation pour personne à charge et 39% d'une réduction d'impôt sur le revenu hors PPE et hors déduction de pensions alimentaires.

La prime pour l'emploi augmente le revenu disponible des ménages de jeunes soit directement, au travers de leur prime individuelle, soit par la majoration de la prime de leurs parents (au titre d'enfants à charge). Au total, 24% des ménages élargis comprenant des jeunes bénéficient d'un soutien financier transitant par la PPE : deux tiers de ces ménages perçoivent une prime individuelle au titre des revenus individuels du jeune.

⁸⁸ La constitution du ménage élargi repose sur un appariement statistique. (i) Lorsque le chef de ménage ou son conjoint a un enfant rattaché fiscalement qui ne vit pas dans son logement, on fait un rapprochement statistique pour lui associer, au sein du ménage élargi, un jeune sans déclaration de revenu et vivant sans ses parents. Pour le rapprochement, on se fonde sur l'âge des parents et des enfants (prise en compte d'un écart suffisant) et la CSP du père. (ii) Lorsque le chef de ménage ou son conjoint déclare verser une pension alimentaire à un enfant majeur, on fait un rapprochement statistique pour lui associer, au sein du ménage élargi, un jeune célibataire fiscalement qui déclare percevoir une pension alimentaire.

Sur le champ retenu, le soutien financier aux jeunes représente 13,2 milliards d'euros dont 6,8 milliards (51 %) sous forme de supplément de revenu disponible des parents au titre de la charge des jeunes et 6,4 milliards (49 %) sous forme d'aides en propre au jeune ou à son conjoint.

Les prestations familiales constituent le principal transfert à hauteur de 4 milliards d'euros (30 % du supplément total) en lien avec le rattachement des jeunes pour les allocations familiales (2,2 milliards d'euros) et le complément familial (500 millions d'euros). Les jeunes ayant eux-mêmes des enfants sont allocataires de prestations familiales à hauteur de 0,9 milliard d'euros, essentiellement de la prestation d'accueil du jeune enfant (800 millions d'euros).

Les suppléments de revenus liés aux transferts fiscaux représentent 3,1 milliards d'euros dont 2,6 milliards en réduction d'impôt sur le revenu, se décomposant 2,3 Mds € d'avantage lié au quotient familial, à 0,3 Md € de réduction pour frais de scolarisation. Par définition, ces réductions d'impôt sont liées à la charge des enfants au titre du quotient familial et aux déductions de pensions alimentaires versées. Les primes pour l'emploi individuelles des jeunes représentent environ 300 millions d'euros et les suppléments de PPE des parents liés aux jeunes à leur charge moins de 50 millions.

Les aides au logement représentent le troisième poste de dépenses (2,6 milliards d'euros), essentiellement composé des aides versées directement aux jeunes ou à leur conjoint (2,3 milliards d'euros). Les bourses du supérieur versées aux étudiants concernent 555 000 ménages et représentent un soutien financier total de 1,8 milliard d'euros.

Enfin 1,4 milliard d'euros de minima sociaux sont versés à ces ménages, 1,1 milliard sous forme d'aides en propre et 0,3 milliard comme suppléments de minima sociaux liés à la charge d'enfants.

Tableau 1 : Soutien financier aux jeunes de 18 à 24 ans (hors déduction de pension alimentaires)

	Effectifs (en milliers de ménages)				Masse financières (en Mds €)		
	Au titre d'enfant à charge	En propre	Ensemble		Au titre d'enfant à charge	En propre	Ensemble
			Effectif	En %			
Prestations familiales	1 088	233	1 312	31	3,0	0,9	4,0
AF	953	63	1 008	24	2,2	0,1	2,3
CF	217	1	218	5	0,5	0,0	0,5
Paje	6	214	220	5	0,0	0,8	0,8
ARS	338	24	359	8	0,2	0,0	0,2
AEEH	26	8	32	1	0,0	0,0	0,1
ASF	122	45	166	4	0,2	0,1	0,2
Aides au logement	448	1 086	1 527	36	0,4	2,3	2,6
Minima sociaux	219	174	391	9	0,3	1,1	1,4
AAH MVA	23	62	86	2	0,1	0,6	0,6
RSA	196	112	307	7	0,2	0,5	0,7
PPE	394	703	1 044	24	0,0	0,3	0,4
IR	1 651	-	1 653	39	2,6	-	2,6
TH	1 950	-	1 950	46	0,5	-	0,5
Bourses	-	555	555	13	-	1,8	1,8
Ensemble	2 365	2 048	3 643	85	6,8	6,4	13,2

Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015

Champ : Ménages élargis –Le chef de ménage vit dans un logement ordinaire - Lui sont associés au sein du ménage élargi son conjoint éventuel et leurs enfants, qu'ils vivent dans le même logement ou entretiennent un lien fiscal avec l'un des parents (rattachement fiscal ou versement d'une pension alimentaire).

Lecture : 3,6 millions de ménages élargis avec un jeune de 18 à 24 ans perçoivent des aides, ce qui représente 85 % des ménages élargis avec au moins un jeune de 18 à 24 ans pour un montant financier global de 13,2 milliards d'euros.

AF : Allocations familiales, CF : Complément familial, Paje : Prestation d'accueil du jeune enfant, ARS : Allocation de rentrée scolaire, AEEH : Allocation d'éducation de l'enfant handicapé, ASF : Allocation de soutien familial, AAH : Allocation aux adultes handicapés, MVA : Majoration pour vie autonome, RSA : Revenu de solidarité activé, PPE : Prime pour l'emploi, IR : Impôt sur le revenu, TH : Taxe d'habitation.

1.5. Focus sur les étudiants

Cette section met en évidence le supplément de revenu disponible lié aux 18-24 ans en fonction de leur situation vis-à-vis de la scolarité et des études. Sont considérés comme étudiants les jeunes qui n'ont pas terminé leur formation initiale (y compris les apprentis). Ils représentent 3 millions d'individus, soit 56% des jeunes de 18-24 ans.

Les jeunes de 18 à 24 ans sont concentrés dans 4,3 millions de ménages élargis. 2,5 millions de ménages élargis comprennent au moins un jeune étudiant, scolarisé ou apprenti. 2 millions comprennent au moins un jeune non étudiant, non scolarisé et non apprenti. Ainsi, environ 300 000 ménages élargis comprennent à la fois des jeunes étudiants et non étudiants.

Dans le tableau 2, seuls les suppléments liés aux jeunes étudiants et scolarisés sont pris en compte. Dans le tableau 3, seuls ceux liés aux non étudiants sont comptabilisés. Les tableaux 2 et 3 ne sont pas additifs en raison des ménages qui comprennent à la fois des jeunes étudiants et non étudiants.

Le soutien financier lié aux jeunes étudiants et scolarisés s'élève à 9,1 milliards d'euros et transite principalement *via* des aides versées au titre d'enfant à charge (à 63 %). La quasi-totalité (96 %) des ménages élargis comprenant un jeune étudiant ou scolarisé reçoivent un

soutien financier lié à leur présence. Les aides versées au titre d'enfants en charge sont principalement des prestations familiales (2,5 milliards d'euros), des dispositifs fiscaux (2,4 milliards d'euros). Les aides en propres sont d'une ampleur plus limitée pour les étudiants, il s'agit principalement des bourses (1,8 milliard d'euros) et d'aides au logement (1,1 milliard d'euros).

A l'inverse, le soutien financier lié aux jeunes non étudiants et non scolarisés est essentiellement constitué d'aides en propre dont les jeunes ou leurs conjoints sont titulaires. Ces dernières représentent 3,2 milliards d'euros sur un total de 4,3 milliards d'euros de supplément de revenu disponible lié aux jeunes non étudiants. 69 % des ménages avec des jeunes de 18 à 24 ans non étudiants et non scolarisés perçoivent un soutien financier lié à leur présence.

Tableau 2 : Soutien financier aux jeunes de 18 à 24 ans – Etudiants ou scolarisés

	Effectifs (en milliers de ménages)				Masse financières (en Mds €)		
	Au titre d'enfant à charge	En propre	Ensemble		Au titre d'enfant à charge	En propre	Ensemble
			Effectif	En %			
Prestations familiales	926	14	937	37	2,5	0,0	2,5
AF	811	5	812	32	1,8	0,0	1,8
CF	174	-	175	7	0,4	0,0	0,4
Paje	3	10	14	1	0,0	0,0	0,0
ARS	322	4	323	13	0,2	0,0	0,2
AEEH	16	-	16	1	0,0	-	0,0
ASF	89	2	91	4	0,1	0,0	0,1
Aides au logement	318	559	873	35	0,3	1,1	1,4
Minima sociaux	139	37	178	7	0,1	0,3	0,5
AAH MVA	18	29	46	2	0,0	0,3	0,3
RSA	121	9	132	5	0,1	0,1	0,2
PPE	316	151	443	18	0,0	0,1	0,1
IR	1 474	-	1 455	58	2,4	-	2,4
TH	1 489	-	1 694	67	0,4	0,0	0,3
Bourses	-	555	555	22	0,0	1,8	1,8
Ensemble	1 965	1 092	2 414	96	5,7	3,3	9,1

Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015

Champ : Ménages élargis avec au moins un jeune étudiant ou scolarisé –Le chef de ménage vit dans un logement ordinaire - Lui sont associés au sein du ménage élargi son conjoint éventuel et leurs enfants, qu'ils vivent dans le même logement ou entretiennent un lien fiscal avec l'un des parents (rattachement fiscal ou versement d'une pension alimentaire).

Lecture : 2,4 millions de ménages élargis avec au moins un jeune étudiant ou scolarisé de 18 à 24 ans perçoivent des aides liées à leur présence, ce qui représente 96 % des ménages élargis avec au moins un jeune de 18 à 24 ans scolarisé ou étudiant pour un montant financier global de 9,1 milliards d'euros.

Tableau 3 : Soutien financier aux jeunes de 18 à 24 ans – Non Etudiants et non scolarisés

	Effectifs (en milliers de ménages)				Masse financières (en Mds €)		
	Au titre d'enfants à charge	En propre	Ensemble		Au titre d'enfants à charge	En propre	Ensemble
			Effectif	En %			
Prestations familiales	187	222	407	20	0,5	0,9	1,5
AF	167	59	225	11	0,4	0,1	0,5
CF	50	1	51	3	0,1	0,0	0,1
Paje	2	207	209	10	0,0	0,7	0,7
ARS	17	20	37	2	0,0	0,0	0,0
AEEH	10	8	18	1	0,0	0,0	0,0
ASF	36	43	79	4	0,0	0,1	0,1
Aides au logement	135	563	698	34	0,1	1,2	1,3
Minima sociaux	92	138	230	11	0,1	0,8	0,9
AAH MVA	6	35	40	2	0,0	0,3	0,3
RSA	86	104	190	9	0,1	0,5	0,6
PPE	89	556	629	31	0,0	0,2	0,2
IRPP	232	-	234	12	0,3	-	0,3
TH	306	-	306	15	0,1	-	0,1
Bourses	-	12	12	1	-	0,0	0,0
Ensemble	479	1 024	1 406	69	1,1	3,2	4,3

Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015

Champ : Ménages élargis avec au moins un jeune de 18 à 24 ans non scolarisé et non étudiant –Le chef de ménage vit dans un logement ordinaire - Lui sont associés au sein du ménage élargi son conjoint éventuel et leurs enfants, qu'ils vivent dans le même logement ou entretiennent un lien fiscal avec l'un des parents (rattachement fiscal ou versement d'une pension alimentaire).

Lecture : 1,4 millions de ménages élargis avec au moins un jeune non étudiant et non scolarisé de 18 à 24 ans perçoivent des aides liées à leur présence, ce qui représente 69 % des ménages élargis avec au moins un jeune de 18 à 24 ans non scolarisé et non étudiant pour un montant financier global de 4,3 milliards d'euros.

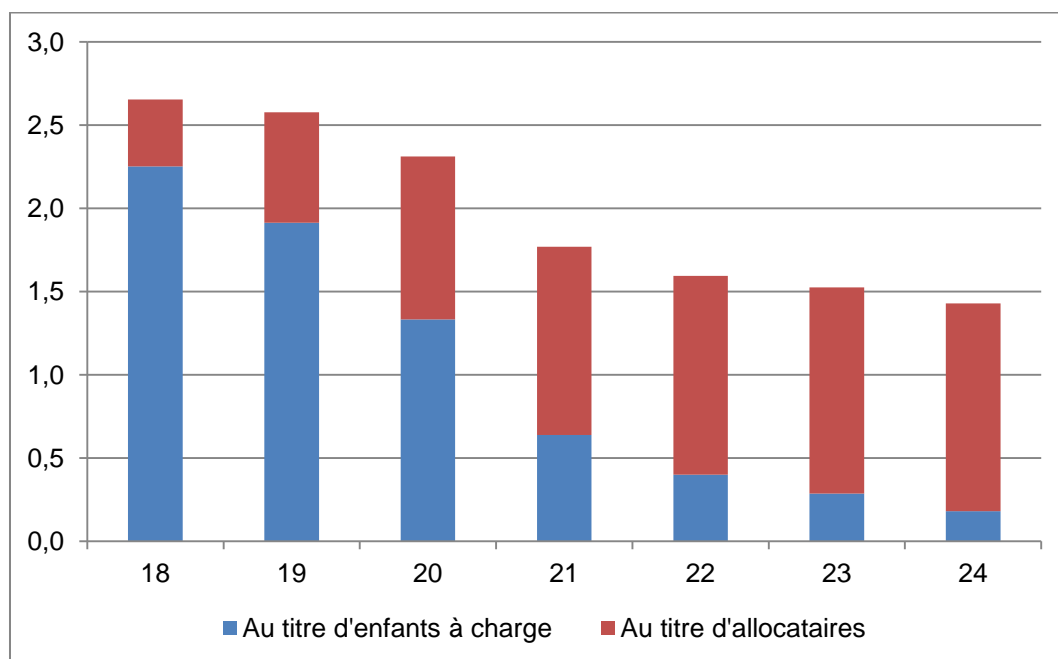
1.6. Analyse par âge

Afin de compléter les résultats précédents, le soutien du système socio-fiscal aux jeunes peut être différencié par âge. La méthodologie retenue est similaire à celle utilisée dans les sections précédentes excepté le fait qu'elle ne porte pas sur la tranche d'âge des 18-24 ans mais est appliquée à chacun de ces âges de manière indépendante⁸⁹.

La Figure 1 présente une décomposition du soutien du système socio-fiscal pour chaque âge en distinguant le supplément de revenu disponible en tant qu'enfant à charge de celui perçu en propre. Une décomposition plus fine des différents dispositifs socio-fiscaux pour chacun des âges compris entre 18 et 24 ans est fournie dans le fichier excel joint à la note.

⁸⁹ Ainsi, la somme des suppléments associés à chaque âge n'est pas égale au supplément total calculé sur la tranche d'âge des 18-24 ans.

Figure 1- Soutien financier du système socio-fiscal par âge (en Mds€)



Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015

Champ : Ménages élargis comprenant au moins un jeune de 18-24 ans. Le chef de ménage vit dans un logement ordinaire - Lui sont associés au sein du ménage élargi son conjoint éventuel et leurs enfants, qu'ils vivent dans le même logement ou entretiennent un lien fiscal avec l'un des parents (rattachement fiscal ou versement d'une pension alimentaire).

En termes de masse financière globale, le soutien financier du système socio-fiscal aux jeunes est décroissant avec l'âge. Il est de 2,7 milliards d'euros pour les jeunes de 18 ans, de 1,8 milliard d'euros pour les jeunes de 21 ans et de 1,4 milliard d'euros pour les jeunes de 24 ans. Cette décroissance est essentiellement liée à la diminution des suppléments liés à la charge de jeunes. En effet, les aides perçues par les jeunes en propre tendent au contraire à augmenter : elles sont de 0,4 milliard d'euros pour les jeunes de 18 ans et atteignent 1,2 milliard d'euros pour ceux âgés de 24 ans.

2. Effets redistributifs des dispositifs sociaux fiscaux en faveur des jeunes

Les résultats précédents peuvent être complétés par une décomposition du supplément de revenu disponible (RD) lié aux 18-24 ans au niveau du ménage élargi. Cela permet d'évaluer le profil du soutien financier aux jeunes en fonction du niveau de vie initial. Cette décomposition est réalisée en deux temps. Un premier temps consiste à distinguer le supplément de revenu disponible qui relève des enfants à charge de 18-24 ans de celui que les jeunes perçoivent en propre. Un second temps vise à identifier la contribution des différents dispositifs sociaux et fiscaux. Le revenu disponible correspond aux revenus du ménage élargi du jeune après transfert socio-fiscaux.

L'ensemble de ces analyses ne prend pas en compte les déductions de pensions alimentaires.

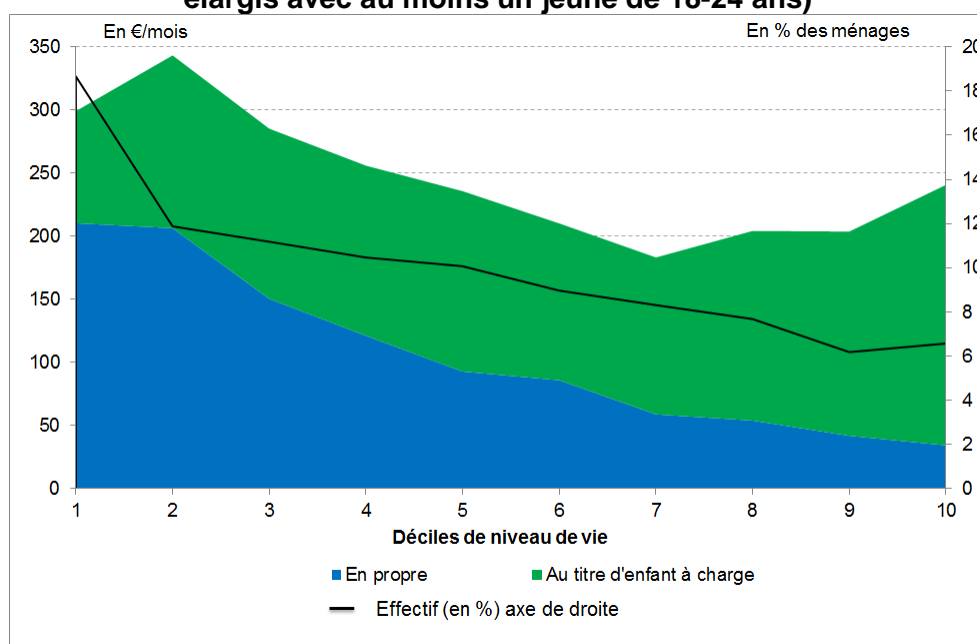
2.1. Le soutien du système socio fiscal aux jeunes : un « profil en U » uniquement pour les aides procurées par les 18-24 ans à charge

Pour les ménages élargis avec au moins un enfant entre 18 et 24 ans, le supplément de revenu disponible moyen lié aux jeunes selon le décile de niveau de vie suit un « profil en U ». Le supplément moyen est maximal pour le deuxième décile (343 €/mois), il diminue progressivement pour atteindre 183 €/mois pour le 7^{ème} décile puis remonte jusqu'à 241 €/mois pour le dernier décile (Figure 2).

Cette forme générale masque une divergence des profils entre les suppléments de revenu disponible au titre d'enfant à charge et ceux obtenus en propre. En effet, les aides en propre sont plus redistributives que les aides perçues par les parents : le supplément de revenu disponible versé au jeune en propre est maximal pour 1^{er} décile avec un montant de 210 €/mois et décroît pour atteindre 34 €/mois pour le dernier décile.

Ces montants doivent être interprétés au regard de la répartition des ménages avec jeunes en fonction de la distribution des niveaux de vie. En effet, les déciles de niveau de vie sont calculés en population générale (voir les seuils en annexe) avec prise en compte des dispositifs à destination des jeunes. De ce fait, les ménages avec au moins un jeune de 18-24 ans ne sont pas répartis équitablement parmi les déciles de niveau de vie, ils sont davantage représentés dans les déciles inférieurs : 42% appartiennent aux trois premiers déciles et 20% aux trois derniers.

Figure 2- Décomposition du supplément de revenu disponible lié au jeune (ménages élargis avec au moins un jeune de 18-24 ans)



Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015

Champ : Ménages élargis comprenant au moins un jeune de 18-24 ans.

Lecture : Le supplément de RD lié à la présence d'au moins un jeune de 18-24 ans est de 299 €/mois pour les ménages appartenant au premier décile (89 € au titre d'enfant à charge, 210 € en propre). 19 % des ménages avec au moins un jeune de 18 à 24 ans appartiennent au premier décile de niveau de vie calculé en population générale.

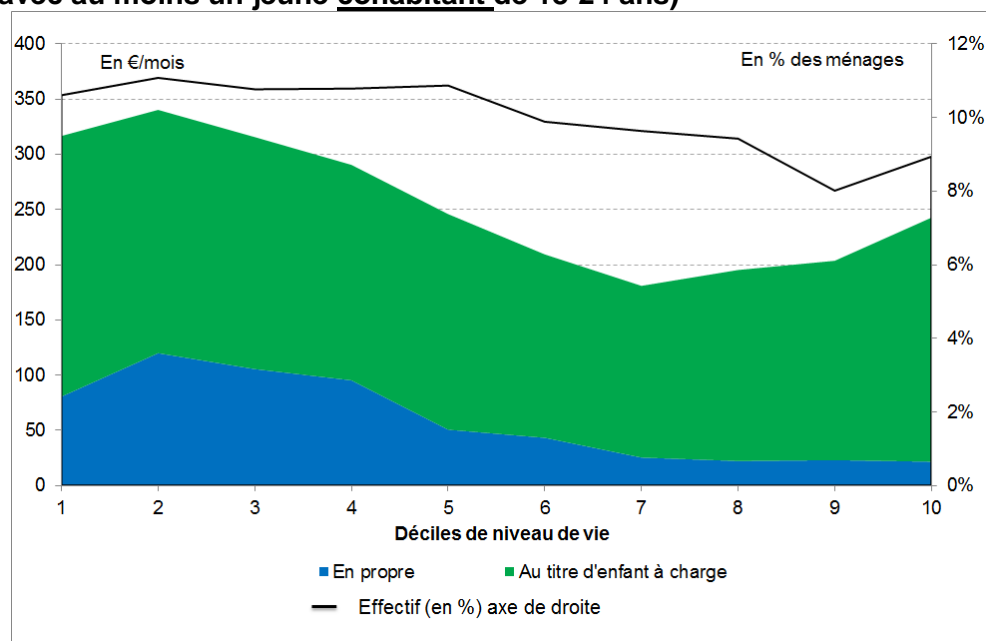
Note : Les déciles de niveau de vie sont calculés sur les individus en population générale avec prise en compte des dispositifs à destination des jeunes.

Ménages élargis avec un jeune cohabitant

La distinction des résultats entre cohabitants et décohabitants montre que, pour les ménages avec un jeune vivant au domicile de ses parents (Figure 3), le supplément de revenu disponible provient essentiellement de la charge des enfants. En moyenne, dans chaque décile, le supplément financier lié à la charge du jeune est supérieur à 180 €/mois et suit, comme précédemment « un profil en U », maximal pour les deux premiers déciles, puis décroissant des déciles 3 à 7 et croissant dans les trois derniers déciles. Le supplément de revenu disponible moyen issu des transferts perçus en propre est essentiellement composé des bourses de l'enseignement supérieur, le montant moyen versé est très limité pour les quatre derniers déciles et plus important dans la première partie de la distribution des revenus.

La répartition des ménages avec au moins un jeune cohabitant de 18-24 ans est assez homogène le long de la distribution (11% pour le premier décile, 9% pour le dernier). Elle dépend en grande partie des revenus des parents.

Figure 3- Décomposition du supplément de revenu disponible lié au jeune (ménages élargis avec au moins un jeune cohabitant de 18-24 ans)



Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015

Champ : Ménages élargis comprenant au moins un jeune cohabitant de 18-24 ans.

Lecture : Le supplément de RD lié à la présence d'au moins un jeune de 18-24 ans est de 315 €/mois pour les ménages appartenant au premier décile de niveau de vie (233 € au titre d'enfant à charge, 182 € en propre). 11 % des ménages avec au moins un jeune cohabitant de 18 à 24 ans appartiennent au premier décile de niveau de vie calculé en population générale.

Note : Les déciles de niveau de vie sont calculés sur les individus en population générale avec prise en compte des dispositifs à destination des jeunes.

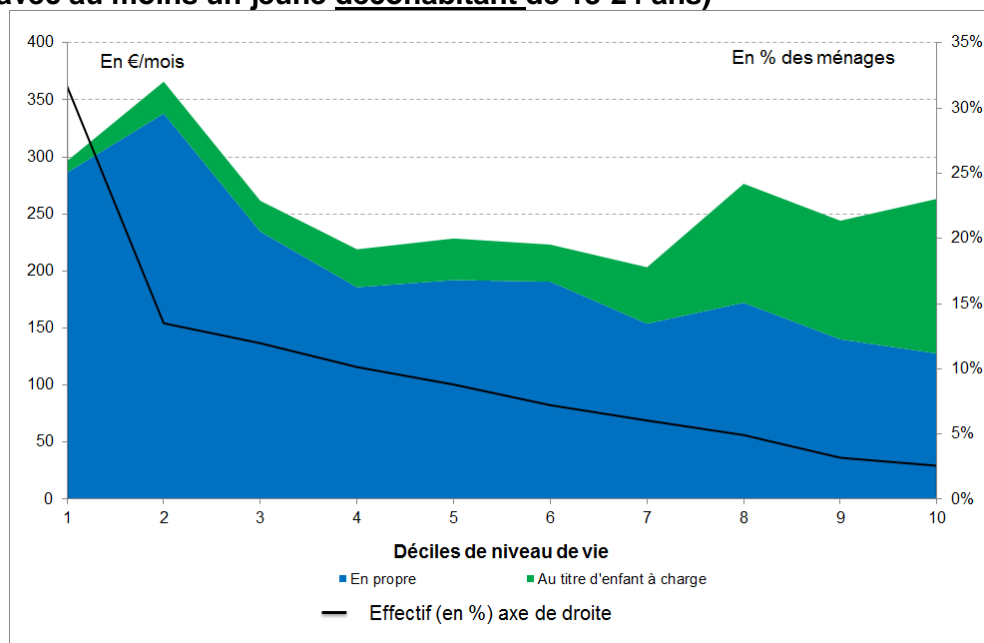
Ménages élargis avec un jeune décohabitant

Les analyses sur les ménages élargis comprenant au moins un jeune décohabitant conduisent à des résultats opposés. Pour cette catégorie, le supplément de revenu disponible résulte majoritairement d'aides perçues en propre par les 18-24 ans. Les aides en propre représentent en moyenne 286 €/mois pour les ménages du premier décile et diminuent pour atteindre 128 €/mois pour le dernier décile de niveau de vie. Les aides versées aux parents pour ces jeunes décohabitants (rattachement fiscal) sont très limitées pour les 6 premiers déciles et augmentent pour les ménages aux niveaux de vie plus élevés :

le supplément de revenu disponible qui en découle est en moyenne de 4 €/mois pour le premier décile et s'élève à 133 €/mois pour le dernier décile.

Les ménages avec un jeune décohabitant sont concentrés dans le bas de la distribution des niveaux de vie. En effet, près de 70% de ces ménages appartiennent aux 4 premiers déciles. Ce résultat reflète le fait que ces ménages sont composés de jeunes avec des revenus faibles voire nuls : c'est notamment le cas des jeunes décohabitants qui n'ont pas de lien fiscal avec leur parents (étudiants sans revenu d'activité, jeunes actifs avec des salaires faibles, etc.).

Figure 4- Décomposition du supplément de revenu disponible lié au jeune (ménages élargis avec au moins un jeune décohabitant de 18-24 ans)



Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015

Champ : Ménages élargis comprenant au moins un jeune décohabitant de 18-24 ans.

Lecture : Le supplément de RD lié à la présence d'au moins un jeune de 18-24 ans est de 296 €/mois pour les ménages appartenant au premier décile (10 € au titre d'enfant à charge, 286 € en propre). 32 % des ménages avec au moins un jeune décohabitant de 18 à 24 ans appartiennent au premier décile de niveau de vie calculé en population générale.

Note : Les déciles de niveau de vie sont calculés sur les individus en population générale avec prise en compte des dispositifs à destination des jeunes.

2.2. Décomposition des effets redistributifs par dispositif socio-fiscal

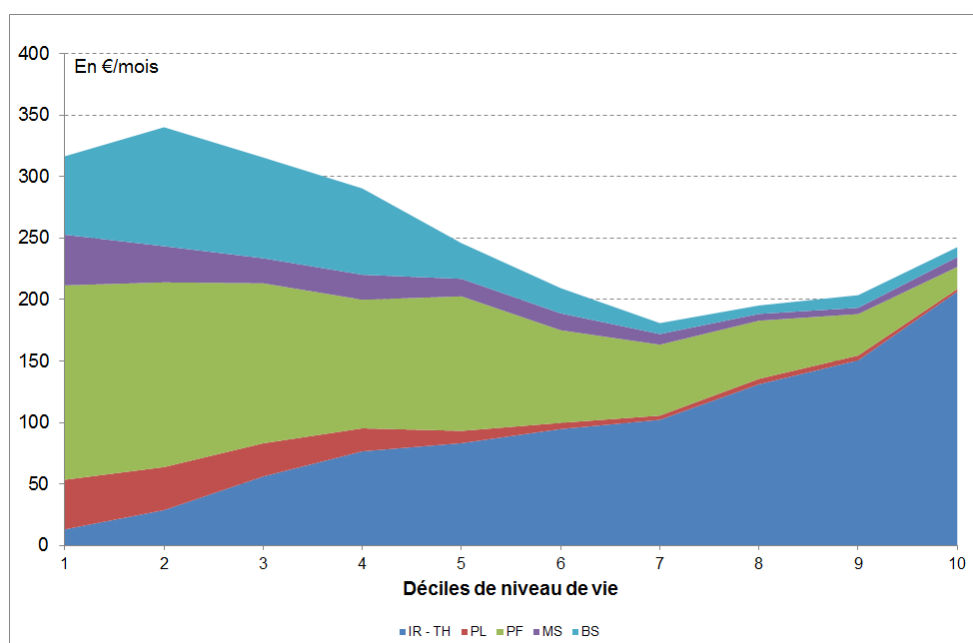
L'analyse du soutien du système socio-fiscal aux jeunes de 18-24 ans peut être approfondie par une décomposition de l'effet des différents dispositifs : l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation (IR-TH), les prestations logement (PL), les prestations familiales (PF), les minima sociaux (MS) et les bourses du supérieur (BS). Les figures Figure 5 et Figure 6 proposent cette décomposition respectivement pour les ménages élargis avec au moins un jeune cohabitant et pour ceux avec au moins un jeune décohabitant. Des résultats complémentaires, croisant ces configurations avec la nature de l'aide (enfant à charge/aide en propre), sont fournis en annexe (Figure 6 et Figure 7).

Ménages élargis avec un jeune cohabitant

Sur le champ des ménages avec au moins un jeune cohabitant de 18-24 ans, les montants des PF, des PL, des MS et des BS sont globalement décroissants le long de la distribution des niveaux de vie : ils sont respectivement de 158 €, 40 €, 41 € et 64 € pour le premier décile et de 18 €, 2 €, 8 € et 8 € pour le dernier décile. En effet, les PL, les MS et les BS, ainsi qu'une partie des PF sont versées sous condition de ressources et ciblent des ménages modestes.

Les suppléments liés aux dispositifs fiscaux (IR et TH) ont un profil croissant lié au quotient familial et au caractère non restituable de la réduction pour frais de scolarisation) : ils représentent moins de 13 € pour le premier décile et 206 € pour le décile de niveau de vie le plus élevé, contribuant par ce biais à la forme en U observée précédemment.

Figure 5 - Contribution des dispositifs sociaux et fiscaux au supplément de revenu disponible lié aux 18-24 ans (ménages élargis avec au moins un cohabitant de 18-24 ans)



Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015.

Champ : Ménages élargis comprenant au moins un jeune cohabitant de 18-24 ans.

Lecture : En moyenne dans le premier décile, le supplément de revenu procuré par la présence d'une jeune de 18-24 ans (en charge ou en propre) se décompose en 158 € de PF, 40 € de PL, 41 € de MS et 64 € de BS et 13 € d'IR-TH.

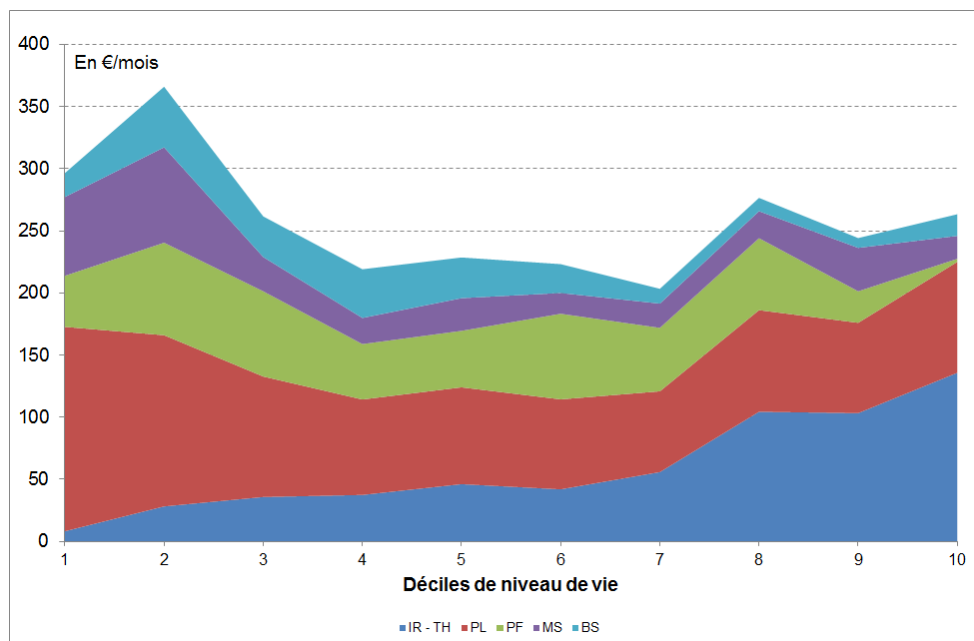
Note : Les déciles de niveau de vie sont calculés sur les individus en population générale avec prise en compte des dispositifs à destination des jeunes.

Ménages élargis avec un jeune décohabitant

Le supplément de revenu disponible des ménages élargis comprenant un jeune décohabitant de 18-24 ans provient en grande partie des aides au logement. Ces dernières sont en moyenne plus importantes dans les 3 premiers déciles que dans les déciles plus élevés où elles sont comprises entre 65 €/mois (décile 7) et 89 €/mois pour le dernier décile. Les minima sociaux sont élevés pour les deux premiers déciles (respectivement 63 €/mois et 77 €/mois) et relativement faibles au-delà. Le supplément procuré par les prestations familiales provient essentiellement de la Paje : il est globalement stable sur les 8 premiers déciles et très limité pour le dernier décile en lien avec les plafonds de la Paje qui excluent peu d'allocataires potentiels. Comme précédemment, les suppléments fiscaux augmentent

avec le décile de niveau de vie : cela concerne exclusivement les ménages élargis où des jeunes décohabitants sont rattachés fiscalement (Figure 8).

Figure 6- Contribution des dispositifs sociaux et fiscaux au supplément de revenu disponible lié aux 18-24 ans (ménages élargis avec au moins décohabitant de 18-24 ans)



Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015.

Champ : Ménages élargis comprenant au moins un jeune décohabitant de 18-24 ans.

Lecture : En moyenne dans le premier décile, le supplément de revenu procuré par la présence d'une jeune de 18-24 ans (en charge ou en propre) se décompose en 41 € de PF, 165 € de PL, 63 € de MS, 19 € de BS et 8 € d'IR-TH.

Note : Les déciles de niveau de vie sont calculés sur les individus en population générale avec prise en compte des dispositifs à destination des jeunes.

Annexe A de la note Cnaf : Les suppléments de revenu disponible liés à la présence de jeunes

Le modèle de microsimulation MYRIADE de la CNAF simule l'ensemble des transferts sociaux et fiscaux pour un échantillon représentatif des ménages ordinaires de France métropolitaine.

La version de MYRIADE utilisée pour cette étude s'appuie sur l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS) 2011 représentative de la France métropolitaine. L'ERFS consiste en un appariement statistique du fichier de l'enquête Emploi en continu EEC (données du 4ème trimestre de l'année N) avec les fichiers fiscaux (déclarations des revenus) de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) de l'année N et les données sur les prestations perçues au cours de l'année N et collectées auprès de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), de la caisse nationale de l'assurance vieillesse (CNAV) et de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

Le modèle MYRIADE est actualisé pour être représentatif de l'année d'étude puis recalcule l'ensemble des éléments du système redistributif (impôt, prestations sociales et familiales) en fonction de la législation en vigueur. Ici la législation appliquée est celle de 2015 après une actualisation des données entre 2011 et 2015 à structure de population inchangée.

Constitution de ménages élargis et enfants à charge

Les ménages de l'ERFS sont basés sur l'unité de logement, ce qui n'est pas toujours pertinent lorsqu'on s'intéresse à la notion d'enfant à charge et aux dispositifs en faveur des familles. En effet, les parents continuent fréquemment à aider leurs enfants dans les années suivant la décohabitation et ce coût de ces enfants est d'ailleurs pris en compte dans la législation au travers notamment du rattachement fiscal. C'est pourquoi, cette étude repose sur une vision élargie des ménages et des enfants à charge.

- Lorsque le chef de ménage ou son conjoint a un enfant rattaché fiscalement qui ne vit pas dans son logement, on fait un rapprochement statistique pour lui associer un jeune sans déclaration de revenu et vivant sans ses parents, au sein du ménage élargi.
- Lorsque le chef de ménage ou son conjoint déclare verser une pension alimentaire à un enfant majeur, on fait un rapprochement statistique pour lui associer un jeune célibataire fiscalement qui déclare percevoir une pension alimentaire, au sein du ménage élargi.

Le supplément de revenu disponible lié aux jeunes de 18 à 24 ans

Supplément de revenu disponible lié à la charge des jeunes

Pour déterminer le nombre de ménages concernés par chacun des dispositifs et les masses financières en jeu, on aménage les modules de calcul des transferts comprenant une composante familiale.

- Les jeunes de 18 à 24 ans à charge des prestations familiales légales ne sont plus pris en compte.
- Pour les minima sociaux, les jeunes de 18 à 24 ans ne sont plus comptés à charge.
- Pour les aides au logement, les jeunes de 18 à 24 ans ne sont plus comptés à charge.
- Pour les transferts fiscaux, on supprime les demi-parts fiscales attribuées au titre des enfants à charge, les abattements pour enfants majeurs ou chargés de famille et les réductions et crédits liés à la scolarisation des jeunes de 18 à 24 ans.

Ces modifications sont prises en compte simultanément.

Supplément de revenu disponible versé aux jeunes en propre

On tient compte :

- Des prestations familiales, aides au logement et minima sociaux dont le jeune ou son conjoint sont allocataires,
- De la prime pour l'emploi individuelle,
- Des bourses du supérieur.

Annexe B de la note Cnaf: Eléments de cadrage sur les pensions alimentaires versées à des jeunes majeurs dans Myriade

Dans l'ERFS et dans Myriade, on distingue les pensions alimentaires versées des pensions alimentaires reçues.

Pensions alimentaires versées

Les parents peuvent déclarer des pensions alimentaires versées à des enfants majeurs (sans limite d'âge) qui donnent droit à une déduction de charge. Cela correspond aux cases 6gi 6gj 6gk 6el 6em et 6en. Pour les revenus 2013, dans Myriade, on dénombre 703 000 foyers fiscaux verseurs de pensions alimentaires à des enfants majeurs (790 000 enfants majeurs), pour un montant total de 2,8 Mds €.

Il n'y a aucune information pour identifier les personnes à qui sont versées les pensions. Les enfants ne peuvent être à charge fiscalement du parent verseur.

Les pensions reçues sont imposables et doivent être déclarées. Dans le cas des enfants majeurs, il y a deux possibilités :

- La pension est versée au parent gardien. Elle est déclarée au titre du parent.
- La pension est versée directement à l'enfant, elle est déclarée au titre de l'enfant, dans une déclaration d'impôt séparée ou dans la déclaration du second parent (non verseur) en tant qu'enfant à charge.

Pensions alimentaires reçues par des jeunes de moins de 25 ans

Il s'agit des montants déclarés dans les cases _1ao _1bo _1co _1do _1eo _1fo complétées d'imputations réalisées par l'Insee. On ne peut pas distinguer les natures de pensions versées (par un parent ou par un ex-conjoint notamment au titre d'enfants à charge).

Dans Myriade, 284 000 jeunes de moins de 25 ans perçoivent des pensions alimentaires directement pour un total de 1,1 Mds de pensions déclarées.

Ce chiffre est nettement inférieur à celui des pensions versées à des jeunes majeurs, cela s'explique par trois facteurs :

- Les pensions versées à des enfants majeurs peuvent être versées au second conjoint et déclarées par ce dernier. Elles n'entrent alors pas dans ce champ.
- Les pensions versées à des enfants majeurs peuvent être versées à des jeunes de plus de 25 ans.
- Il y a un décalage de déclarations entre pensions alimentaires reçues et pensions alimentaires versées : dans les statistiques de la DGFIP en 2013, les pensions alimentaires (tous types de pensions alimentaires notamment versées aux mineurs) versées s'élèvent à 8,0 Mds € et les pensions reçues déclarées à 5,2 Mds €.

Liens entre parents verseurs et enfants destinataires dans Myriade

Dans Myriade, on établit un lien avec un parent verseur pour 62 % des jeunes qui perçoivent en leur nom des pensions alimentaires. Les liens ne peuvent être établis formellement, et reposent sur des hypothèses et des appariements statistiques. Il y a deux types de liens établis entre parents verseurs et enfants majeurs receveurs :

- Pour 57 % (99 000) des jeunes avec un lien établi, le jeune vit dans un ménage où un parent verse des pensions alimentaires à un majeur.

- Pour les 43 % restants (76 000), un lien est établi avec un parent vivant dans un autre ménage par appariement statistique. Le jeune et le parent sont rapprochés au sein d'un même ménage élargi.

Lorsque le chef de ménage ou son conjoint déclare verser une pension alimentaire à un enfant majeur, et qu'il n'y a aucun enfant majeur percevant des pensions alimentaires dans son ménage, on cherche à lui associer un jeune de moins de 30 ans percevant des pensions alimentaires. Le jeune ne doit pas cohabiter avec l'un de ses parents et doit être célibataire fiscal. Le rapprochement statistique se fait à l'aide d'une fonction de distance fondée sur les montants de pensions alimentaires et la CSP.

Parmi les jeunes pour lesquels aucun lien parent verseur enfant receveur n'est établi (38 % des jeunes percevant des pensions alimentaires), 71 % (77 000 jeunes) vivent avec leur second parent, 45 % (49 000) sont à leur charge fiscalement. Ces jeunes sont donc comptabilisées dans le ménage de leurs parents.

Annexe C de la note Cnaf : Supplément de revenu disponible mensuel moyen par ménage élargi lié à la présence des jeunes de 18 à 24 ans en fonction du décile de niveau de vie

A - Ménages élargis avec au moins un jeune de 18 à 24 ans

Décile	Au titre de jeune à charge					En propre					Ensemble				
	IR - TH	PL	PF	MS	BS	IR - TH	PL	PF	MS	BS	IR - TH	PL	PF	MS	BS
1	6	13	58	12	0	3	107	24	43	33	9	120	82	55	33
2	20	17	89	11	0	7	60	29	39	72	27	77	118	49	72
3	37	13	79	6	0	9	40	26	16	59	46	52	106	22	59
4	53	9	67	5	0	7	29	16	15	55	60	38	83	20	55
5	61	4	75	2	0	8	26	15	14	30	69	31	90	16	30
6	69	2	53	1	0	9	22	21	13	21	77	25	74	14	21
7	80	1	42	1	0	7	18	14	10	10	87	19	56	11	10
8	113	0	37	0	0	5	20	13	8	8	118	20	50	8	8
9	134	1	28	0	0	4	14	5	9	10	137	15	32	9	10
10	191	0	16	0	0	3	13	0	9	9	194	13	16	9	9

Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015.

Champ : Ménage élargi comprenant au moins un jeune de 18-24 ans.

B - Ménages élargis avec au moins un jeune cohabitant de 18 à 24 ans

Décile	Au titre de jeune à charge					En propre					Ensemble				
	IR - TH	PL	PF	MS	BS	IR - TH	PL	PF	MS	BS	IR - TH	PL	PF	MS	BS
1	12	35	156	33	0	1	6	2	8	64	13	40	158	41	64
2	25	29	148	18	0	3	6	2	12	97	29	35	150	29	97
3	52	21	129	9	0	4	6	1	11	82	56	27	130	20	82
4	72	14	102	8	0	5	5	3	12	70	77	19	105	20	70
5	77	6	108	4	0	6	4	1	11	29	83	10	109	14	29
6	87	3	75	1	0	8	2	1	13	21	95	5	75	14	21
7	96	1	57	1	0	6	2	0	8	9	102	3	58	9	9
8	126	0	47	0	0	5	4	0	5	7	131	4	47	6	7
9	147	1	33	0	0	4	3	0	5	10	151	4	34	5	10
10	203	0	18	0	0	3	2	0	8	8	206	2	18	8	8

Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015.

Champ : Ménage élargi comprenant au moins un jeune cohabitant de 18-24 ans.

C -Ménages élargis avec au moins un jeune décohabitant de 18 à 24 ans

Décile	Au titre de jeune à charge					En propre					Ensemble				
	IR - TH	PL	PF	MS	BS	IR - TH	PL	PF	MS	BS	IR - TH	PL	PF	MS	BS
1	4	1	5	1	0	4	164	36	63	19	8	165	41	63	19
2	16	1	10	1	0	12	137	64	76	49	28	138	74	77	49
3	20	1	6	0	0	16	96	62	27	33	36	97	69	28	33
4	25	0	8	0	0	12	77	37	21	39	37	77	45	21	39
5	33	0	4	0	0	13	78	42	26	33	46	78	45	26	33
6	31	0	2	0	0	11	72	67	17	23	42	72	69	17	23
7	47	0	2	0	0	9	65	49	20	12	56	65	51	20	12
8	99	0	5	0	0	6	82	52	22	11	104	82	58	22	11
9	101	0	3	0	0	2	73	23	35	8	103	73	25	35	8
10	133	0	2	0	0	3	89	0	18	17	136	89	2	18	17

Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015.

Champ : Ménage élargis comprenant au moins un jeune décohabitant de 18-24 ans.

Type de transfert

IR-TH : réduction d'impôt sur le revenu ou de TH, PPE

PL : prestations logement

PF : prestations familiales

MS : minima sociaux

BS : bourses du supérieur

Les déciles de niveau de vie sont calculés en population générale, en tenant compte du soutien financier au jeune.

Certains ménages élargis sont comptabilisés à la fois dans les tableaux 2B et 2C lorsqu'ils ont en leur sein, 1 jeune de 18 à 24 ans cohabitant et un jeune décohabitant.

Tableau 4 : Effectifs de ménages avec un jeune selon qu'il cohabite et selon son niveau de vie

Décile	Ensemble des ménages avec au moins un jeune de 18-24 ans		
	Ensemble	Cohabitant	Décohabitant
1	799	289	521
2	508	302	222
3	479	294	197
4	448	294	167
5	431	296	145
6	384	270	119
7	356	263	99
8	329	257	81
9	265	219	52
10	282	244	42
Ensemble	4 280	2 728	1 646

Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015.

Champ : Ménage élargis comprenant au moins un jeune de 18-24 ans.

Tableau 5 : seuils supérieurs des déciles de niveau de vie calculés en population générale

Décile	Seuil supérieur de niveau de vie en € mois
D1	934
D2	1 164
D3	1 359
D4	1 538
D5	1 723
D6	1 935
D7	2 202
D8	2 551
D9	3 222

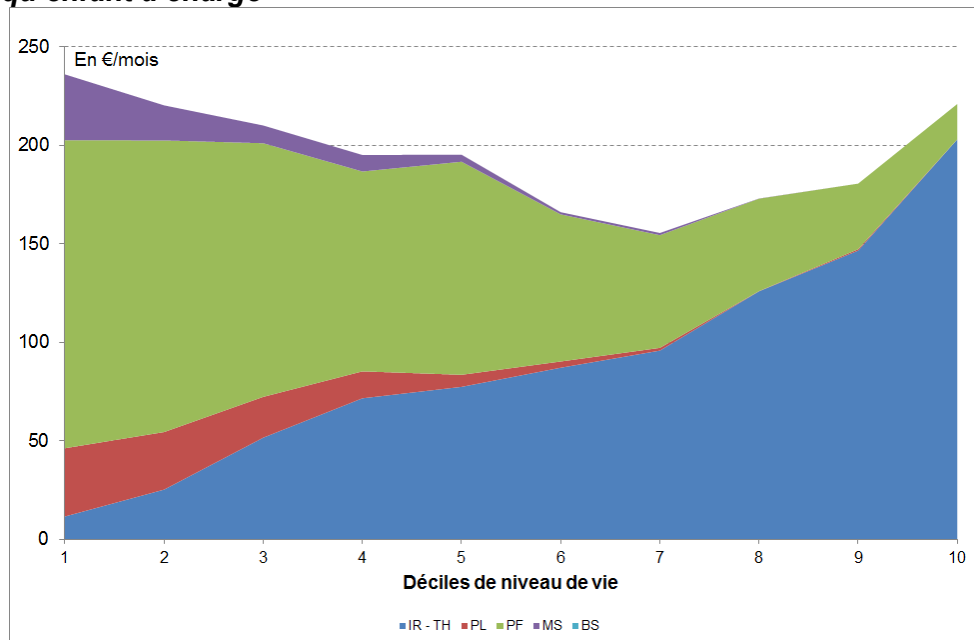
Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015.

Champ : Ensemble des individus

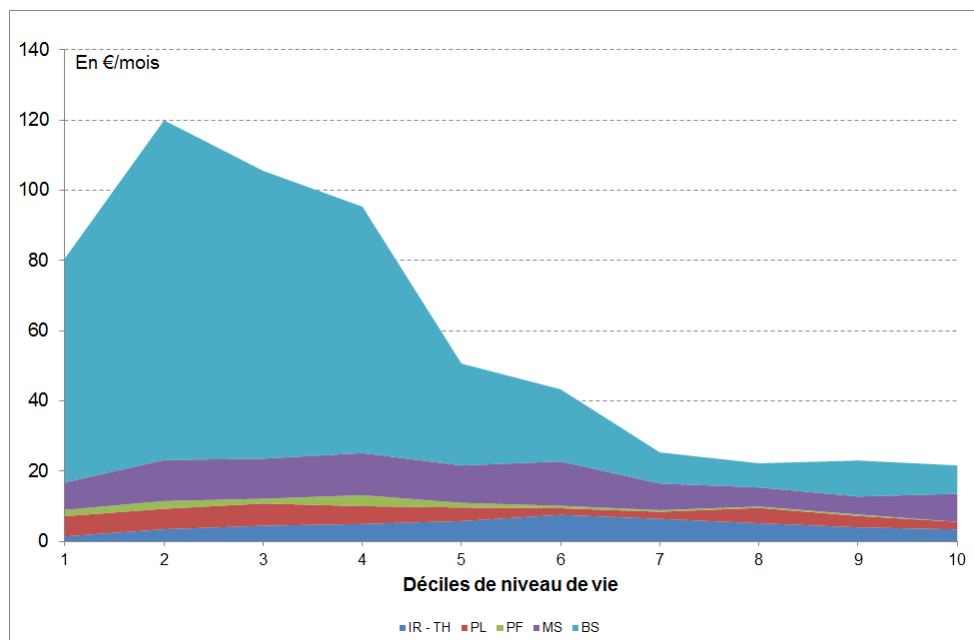
Annexe D de la note Cnaf : Graphiques complémentaires

Figure 7- Supplément de revenu disponible procuré par chacun dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des 18-24 ans (ménages élargis avec au moins un cohabitant de 18-24 ans)

En tant qu'enfant à charge



En propre



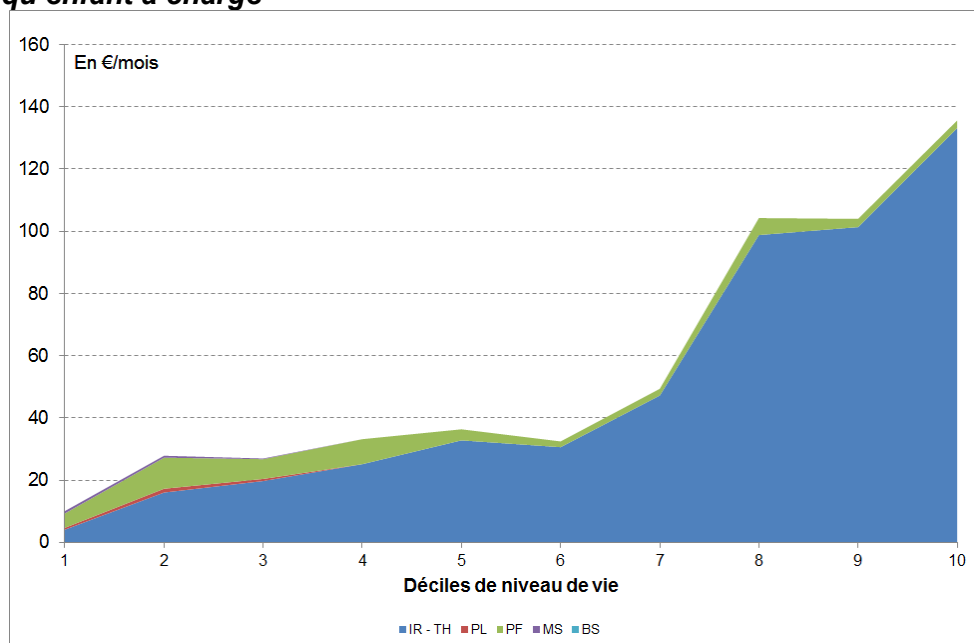
Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015.

Champ : Ménage élargis comprenant au moins un jeune cohabitant de 18-24 ans.

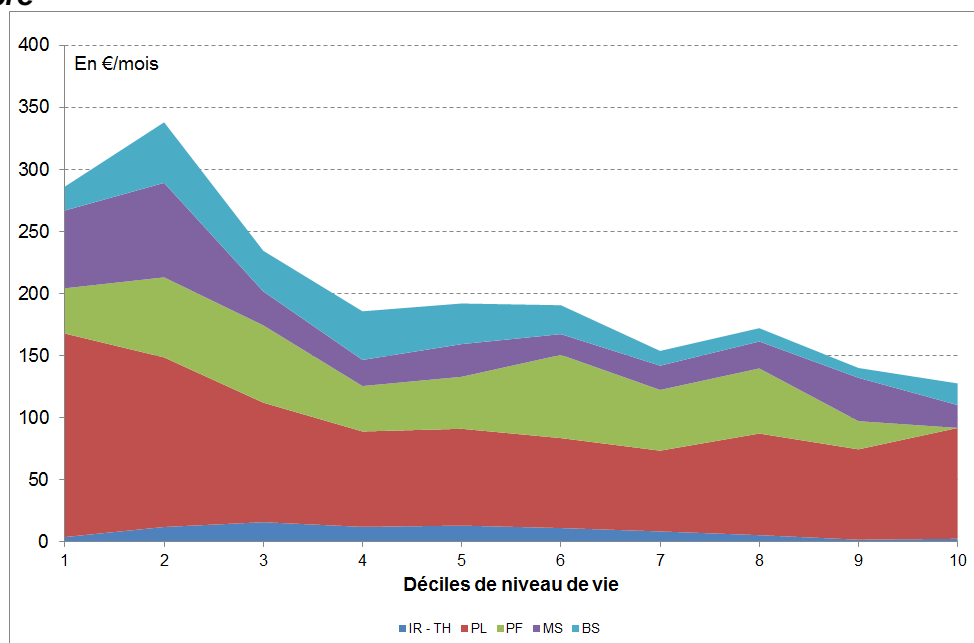
Note : Les déciles de niveau de vie sont calculés sur les individus en population générale avec prise en compte des dispositifs à destination des jeunes.

Figure 8- Supplément de revenu disponible procuré par chacun dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des 18-24 ans (ménages élargis avec au moins décohabitant de 18-24 ans)

En tant qu'enfant à charge



En propre



Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015.

Champ : Ménage élargis comprenant au moins un jeune décohabitant de 18-24 ans.

Note : Les déciles de niveau de vie sont calculés sur les individus en population générale avec prise en compte des dispositifs à destination des jeunes.

ANNEXE 2 : L'accès des étudiants boursiers à la CMU-C et ACS

L'accès des étudiants boursiers à la CMUc et ACS

1) La population potentielle des bénéficiaires de la CMUc et ACS : une approche par comparaison avec le barème de bourses universitaire

La combinaison points de bourses/revenu conduit à ouvrir une bourse d'autant plus forte qu'elle associe un grand nombre de points et un revenu faible.

Il y a neuf niveaux de montant de bourse (échelons) comme indiqué dans le tableau ci dessous qui donne aussi les effectifs concernés dans les 656 000 boursiers (2014/2015).

Effectifs de boursiers

échelon	0	0bis	1	2	3	4	5	6	7
effectifs	15,2%	8,5%	16,3%	8,7%	8,6%	8,4%	15,5%	13%	5,8%

On compare sur cas type le droit à la CMUc et l'ACS pour des familles et les bourses universitaires.

Sur la base d'une famille qui a des points de bourses uniquement lié à sa taille, c'est-à-dire sans prendre en compte les points de bourses liés à

- la position de son (ses) frère(s) ou sœur(s) dans le cursus scolaire. Chaque enfant étudiant vaut 4 points

- à l'éloignement entre le domicile parental et le lieu des études de l'étudiant : un point supplémentaire pour une distance supérieure à 30km ; deux points pour une distance entre 30 et 300km.

Dans ce cadre – avant ajout des points supplémentaires - , tous les jeunes qui ont une bourse de l'échelon 3 et plus devraient avoir accès à la CMUc (soit plus de 50% des boursiers). Les étudiants de l'échelon 1 et 2 seraient potentiellement éligibles à l'ACS (25%).

Il est donc possible que le taux de boursier potentiellement éligibles à la CMUc soit supérieur à 50% (soit plus de 330 000 contre 90 000 selon l'OVE).

Les services du ministère de l'Education nationale pourraient chiffrer de façon plus précise la population potentielle dans celle des boursiers.

Comme les critères et la nature de ressources⁹⁰ pour l'attribution des bourses et ceux pour la CMUc ne sont pas exactement les mêmes, il faudrait expertiser plus avant la concomitance des bases ressources.

2) Si ces estimations étaient confirmées, on devrait réfléchir à l'attribution automatique de la CMUC et ACS aux boursiers en lien avec leur échelon de bourse ou a minima faire une information ciblée vers les boursiers et leurs familles.

⁹⁰ les revenus retenus pour le calcul du droit à bourse étant ceux perçus durant l'année n - 2 par rapport à l'année de dépôt de la demande de bourse alors que la CMUc prend en compte les revenus des 12 derniers mois. La situation du foyer du boursier peut ainsi avoir évolué entre les deux échéances. Les ressources ne sont enfin pas exactement de même nature, la base ressources de la CMUc étant plus large que celle utilisée pour les bourses.

3) Evaluation de la dépense

Pour la CMUc, on estime à 250€/an la dépense par tête. La dépense si l'analyse ci-dessus était confirmée, pourrait être de l'ordre de 80M€.

Pour l'ACS, si les boursiers de l'échelon 1 et 2 étaient tous éligibles, la dépense serait de 200€ par étudiants boursiers donc de l'ordre de 30M€.

On devrait tenir compte dans l'évaluation de la dépense supplémentaire de CMUc et de l'ACS de la progression souhaitée du taux de recours aux bourses et de la progression attendue des effectifs d'étudiants et du taux de boursiers.

Tableau de comparaison barèmes de bourse et CMUc et ACS

Part de SMIC	Revenus /mois	1 enfant 0 point			2 enfants 2 points			3 enfants 4 points			4 enfants 6 points		
		Echelon bourses univ.	CMU-C	ACS	Echelon bourses univ.	CMU-C	ACS	Echelon bourses univ.	CMU-C	ACS	Echelon bourses univ.	CMU-C	ACS
0	0	7	92	0	7	108	0	7	125	0	7	142	0
0,1	114	6	92	0	6	108	0	6	125	0	7	142	0
0,2	227	6	92	0	6	108	0	6	125	0	6	142	0
0,3	341	6	92	0	6	108	0	6	125	0	6	142	0
0,4	454	6	92	0	6	108	0	6	125	0	6	142	0
0,5	568	6	92	0	6	108	0	6	125	0	6	142	0
0,6	682	5	92	0	6	108	0	6	125	0	6	142	0
0,7	795	5	92	0	5	108	0	6	125	0	6	142	0
0,8	909	5	92	0	5	108	0	5	125	0	6	142	0
0,9	1022	4	92	0	5	108	0	5	125	0	5	142	0
1	1136	3	92	0	5	108	0	5	125	0	5	142	0
1,1	1250	3	92	0	4	108	0	5	125	0	5	142	0
1,2	1363	2	92	0	4	108	0	5	125	0	5	142	0
1,3	1477	1	0	33	3	108	0	4	125	0	5	142	0
1,4	1590	1	0	33	2	108	0	4	125	0	5	142	0
1,5	1704	1	0	33	2	0	33	3	125	0	4	142	0
1,6	1818	1	0	33	1	0	33	3	125	0	4	142	0
1,7	1931	0,5	0	0	1	0	33	2	125	0	3	142	0
1,8	2045	0,5	0	0	1	0	33	2	0	42	3	142	0
1,9	2158	0,5	0	0	1	0	33	1	0	42	3	142	0
2	2272	0,5	0	0	0,5	0	0	1	0	42	2	0	50
2,1	2386	0,5	0	0	0,5	0	0	1	0	42	2	0	50
2,2	2499	0,5	0	0	0,5	0	0	1	0	42	1	0	50
2,3	2613	0	0	0	0,5	0	0	1	0	42	1	0	50
2,4	2726	pas de bourse	0	0	0,5	0	0	0,5	0	0	1	0	50
2,5	2840	pas de bourse	0	0	0,5	0	0	0,5	0	0	1	0	50
2,6	2954	pas de bourse	0	0	0,5	0	0	0,5	0	0	1	0	50
2,7	3067	pas de bourse	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0,5	0	0
2,8	3181	pas de bourse	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0,5	0	0
2,9	3294	pas de bourse	0	0	pas de bourse	0	0	0,5	0	0	0,5	0	0

ANNEXE 3 : L' allocation d' insertion (1984-1992)

L'Allocation d'insertion (1984-1992)

L'allocation d'insertion a été créée en 1984. C'était un revenu de remplacement du régime de solidarité

Publics cibles

L'allocation d'insertion s'adressait aux demandeurs d'emploi qui n'avaient pas de références de travail suffisantes pour être indemnisés par l'assurance chômage : jeunes de 16 à 25 ans, femmes isolées chargées de famille (veuves, séparées ou divorcées depuis moins de cinq ans), anciens détenus, réfugiés politiques, autres catégories en attente d'insertion.

Délai de carence

L'AI était subordonnée à l'inscription à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

Elle était versée avec un délai de carence

* de six mois pour les jeunes primo demandeurs sortis du système d'enseignement depuis moins de douze mois, titulaires d'un diplôme de l'enseignement technologique ou équivalent, ou ayant achevé un cycle complet du secondaire ou du supérieur, avec ou sans diplôme ;

* de trois mois pour les jeunes ayant travaillé de 3 à 6 mois depuis moins d'un an et qui avaient épuisé leur droit à l'allocation de base exceptionnelle (ABE) ;

* de un mois pour ceux qui sortaient du service militaire ou étaient chargés de famille.

L'indemnisation était immédiate (sans délai de carence) dans les autres cas.

Conditions de ressources

L'allocation était versée sous condition de ressources pour les femmes seules chargées de famille et les anciens détenus.

« Pour bénéficier de l'allocation d'insertion, les personnes mentionnées aux articles R. 351-8, R. 351-9 et R. 351-10 doivent justifier, à la date de la demande, de ressources mensuelles inférieures à un plafond correspondant à 90 fois le montant journalier de l'allocation pour une personne seule et 180 fois le même montant pour un couple.

Les ressources prises en considération pour l'application de ce plafond comprennent l'allocation d'insertion ainsi que les autres ressources de l'intéressé et, le cas échéant, de son conjoint ou concubin, telles qu'elles doivent être déclarées à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu avant déduction des divers abattements. Le montant pris en compte est le douzième du total des ressources perçues pendant les douze mois précédant celui au cours duquel la demande a été présentée.

Les ressources perçues hors du territoire national sont prises en compte comme si elles avaient été perçues sur ce territoire.

Il n'est pas tenu compte des prestations familiales.

Il n'est tenu compte ni des allocations d'assurance ou de solidarité ni des rémunérations de stage ou des revenus d'activité perçus pendant la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de manière certaine à la date de la demande et que le bénéficiaire de ces ressources ne peut prétendre à un revenu de substitution.

Si le bénéficiaire peut prétendre à un revenu de substitution, un abattement de 30 p. 100 est appliqué sur la moyenne des ressources auxquelles ce revenu se substitue.

Lorsque le total des ressources prises en considération excède le plafond, l'allocation n'est versée qu'à concurrence d'un montant global de ressources égal au plafond. » (article R351-11 du code du travail).

Montants

Le montant de l'AI variait suivant le statut de l'allocataire.

Ces montants étaient indexés sur les prix mais ils ont été très vite gelés (en 1984 ou 1986 selon les cas)

Ils étaient en 1991 de

* 41,40F par jour (1259,25F par mois) pour les jeunes sans expérience professionnelle. *Ce montant était équivalent à l'époque (en 1991) de 23% du Smic brut et de 67% du RMI avec forfait logement. Il serait de 285€ par mois en 2015 après indexation sur les prix (calculs SG HCF).*

* 87,40F par jour (2658,25F par mois) pour les femmes seules et les femmes chargées de famille

* 43,70F par jour (1329,21F par mois) pour les autres catégories.

Le taux brut mensuel moyen était d'environ 1560F en 1991.

Durée de versement

Elle était d'un an par période de six mois après examen de la situation du bénéficiaire.

Forte contraction du public-cible de l'AI à partir de 1992

L'AI a été supprimée pour la plupart des jeunes et pour les femmes seules à partir du 1^{er} janvier 1992 (alors que les jeunes âgés entre 16 et 25 ans n'avaient pas accès au RMI). Les jeunes représentaient alors 58% des allocataires de l'AI.

Les jeunes à la recherche d'un premier emploi ont alors été dirigés vers les contrats d'apprentissage, de travail en alternance (contrats d'adaptation, contrats de qualification et contrats d'orientation) ainsi que vers les contrats emploi solidarité. Les jeunes sans diplôme pouvaient accéder à une qualification par un parcours personnalisé dans le cadre du crédit formation individualisé. Ils pouvaient également ouvrir droit à l'exo-jeunes pour toute embauche effectuée avant le 30 septembre 1992 sur un contrat à durée indéterminée dans un établissement occupant 500 salariés au plus. Enfin, ils pouvaient bénéficier des fonds locaux d'aide aux jeunes mis en place dans certains départements pour aider les jeunes en difficulté ayant un projet d'insertion par des aides financières ponctuelles.

Source : Pignoni M.-T., Mouton-Benoit F., (1993), « Jeunes à la recherche d'un emploi face à la suppression de l'allocation d'insertion », Premières Synthèses, n°27, Dares, juin 1993.

ANNEXE 4 : Scénarios d'extension du versement des allocations familiales (Note Cnaf)



Emetteur	: Pauline Domingo, Florence Thibault
Rédactrice	: Muriel Nicolas
Destinataires	: D. Lenoir, B. Fragonard, C. Marc
Copies	: F. Marinacce, F. Turblin, A. De-Chalup, P. Domingo A. Rozan, I. Doal Trèfle, Pôle Analyses et prévisions, pôle des bénéficiaires de prestations légales
Référence	: Note 2009- 80 DSPA
Objet	: Scénarios de prolongement du versement des allocations familiales pour les familles de deux enfants

Cette note présente deux chiffrages réalisés à la demande du Haut Conseil de la famille dans le cadre de ses travaux sur les jeunes. Tous deux concernent des mesures de prolongement du versement des Allocations familiales (Af) pour les familles de deux enfants sortant du dispositif et résidant en métropole :

- *Le premier consiste à évaluer le coût de la prolongation du versement des Af aux familles de deux enfants lorsque l'aîné atteint 20 ans jusqu'à ce que le benjamin ne soit plus lui-même à charge au sens des Af.*
- *Le second chiffrage quant à lui vise à déterminer le coût de l'extension aux familles de deux enfants du forfait Af, actuellement en vigueur uniquement pour les familles d'au moins trois enfants.*

Dans les deux cas, la législation existant dans des départements d'outre-mer n'est pas modifiée. En outre, il convient de noter que ces propositions – notamment la première – ne s'apparente pas au versement des Af pour les familles avec un seul enfant puisque ce prolongement – s'il concerne des familles avec un seul enfant au sens de la législation – implique d'avoir eu au moins deux enfants à charge préalablement.

Résultats (métropole uniquement) :

Si ces deux mesures s'adressent au même public (les familles de deux familles à charge dont l'aîné dépasse l'âge limite), elle diffère par la durée de leur montée en charge et par le nombre de familles y ouvrant droit.

- *La mesure de prolongation du versement des Af aux familles de deux enfants lorsque l'aîné atteint 20 ans concernerait environ 856 600*

familles en fin de montée en charge (au bout de 19 ans) et son coût brut annuel serait de l'ordre de 1,2Md€ (hors prise en compte de la majoration pour âge du benjamin).

- *L'extension du forfait Af aux familles de deux enfants concernerait quant à elle 189 900 familles et engendrerait un coût brut annuel de 172,8 M€.*

Le calcul du coût net impliquerait de prendre en compte l'impact de ces mesures sur les minima sociaux, ce qui n'est pas fait dans le présent travail.

1- Prolongation du versement des allocations familiales pour le benjamin d'une famille de deux enfants dont l'aîné a eu 20 ans

Actuellement, le versement des Af pour une famille de deux enfants cesse le mois précédant le vingtième anniversaire de l'aîné. Le chiffrage suivant consiste à évaluer le coût de la prolongation du versement des Af au titre du benjamin seul (alors que l'aîné est âgé de plus de 20 ans), jusqu'à ce qu'il cesse d'être à charge au sens des Af.

A noter toutefois que cette mesure ne doit pas être confondue avec une mesure d'ouverture de droit aux Af pour un enfant à charge puisque seules les familles ayant eu au moins deux enfants à charge en bénéficieraient.

a - Champs :

La mesure envisagée concerne uniquement la métropole, les allocations familiales étant versées dès le premier enfant dans les Dom.

L'interaction des Af avec les minima sociaux n'est par ailleurs ici pas prise en compte, ce qui majore le coût estimé des mesures.

b - Hypothèses :

- Même si le benjamin peut cesser d'être à charge avant la limite d'âge de 20 ans⁹¹, on considèrera dans ce chiffrage que sa sortie des Af coïncide avec son vingtième anniversaire. Le coût estimé sera donc un majorant du coût réel induit par cette mesure.

- Le chiffrage est réalisé à ressources fixes, c'est-à-dire que l'on considère que les revenus de la famille n'évoluent pas jusqu'aux 20 ans du benjamin, et que son appartenance à la tranche de ressources déterminant son montant d'Af sera la même sur toute la période de prolongation du versement des Af.

- Le chiffrage n'intègre pas non plus le cas des familles qui accueilleraient un ou plusieurs enfants dans le cadre d'une naissance, adoption ou recomposition familiale, et qui sortiraient alors momentanément du champ de la mesure.

- Le montant d'Af versé est celui correspondant au socle d'Af (hors éventuel complément dégressif⁹²) pour une famille de deux enfants, modulé selon les ressources.

⁹¹ Une étude de la Cnaf indique qu'environ 1,4% des individus bénéficiaires d'Af au cours de l'année 2012 ont cessé de l'être du fait de la décohabitation d'un enfant avant l'âge de 20 ans (essentiel n°149, août 2014).

⁹² Etant donné les petits effectifs concernés par les compléments dégressifs, on n'a pas pris en compte ces montants pour le chiffrage.

c - Méthode :

La montée en charge de cette mesure serait progressive. Pour l'illustrer, on s'intéresse à l'impact de ce prolongement pour une cohorte de familles ayant deux enfants à charge et un aîné de 19 ans en septembre 2015 (soit 189 100 familles). La distribution par âge du benjamin de ces familles s'étale de 0 à 18 ans (tableau 1).

Tableau 1 : Répartition des bénéficiaires d'AF avec deux enfants à charge dont un aîné de 19 ans au 30 septembre 2015, selon l'âge du benjamin et la modulation de ressources (sans la distinction complément dégressif ou non)

Age du benjamin	AF Tr min.	AF Tr méd. (avec ou sans comp.)	AF Tr max. (avec ou sans comp.)	Ensemble
0	181	2	7	190
1	337	6	13	356
2	449	16	19	484
3	556	20	24	600
4	739	19	32	790
5	1011	27	41	1079
6	1238	51	70	1359
7	1826	65	93	1984
8	2571	93	137	2801
9	3329	145	221	3695
10	4461	237	280	4978
11	6136	304	424	6864
12	8734	510	669	9913
13	12745	793	1014	14552
14	18582	1344	1679	21605
15	28477	2222	2600	33299
16	35518	3431	4022	42971
17	23963	2285	3040	29288
18	6335	508	773	7616
19 (cas des jumeaux)	3913	360	433	4706
Ensemble	161101	12438	15591	189130
Montant d'AF mensuel (en euros, avant Crds)	129,99	64,99	32,5	

Source : allnat sept 2015, calculs Cnaf-Dser

Champ : Familles bénéficiaires d'AF avec 2 enfants à charge et aîné âgé de 19 ans, Métropole

L'année suivant la mise en place de la mesure, cette cohorte d'à présent 184 400 familles⁹³ bénéficierait des Af au titre du benjamin et sur une durée pouvant aller de 1 an (si le benjamin a 18 ans en septembre 2015 ; c'est le cas de 7 600 familles) à 18 ans (si le benjamin a moins d'un an en septembre 2015 ; c'est le cas de 190 familles). Parallèlement, une nouvelle génération d'aînés de deux enfants apparaîtrait.

⁹³ 3900 familles de jumeaux de 19 ans en septembre 2015 ne sont plus dans le champ de la mesure dès l'année 2016.

La deuxième année suivant la mesure, la première cohorte de familles continuerait à percevoir les Af (si le benjamin a toujours moins de 20 ans) et la deuxième cohorte de familles percevrait également les Af au titre du benjamin pour la première année.

Le raisonnement se poursuit ainsi jusqu'à ce que toutes les familles entrées dans le dispositif la première année de la mesure aient vu leur benjamin atteindre 20 ans.

La montée en charge serait donc de 19 ans.

d - Résultat :

A partir des données au 30 septembre 2015 (France métropolitaine), on estime à **856 600** environ le nombre de familles concernées en fin de montée en charge de la mesure (tableau 2). Cette mesure représenterait au terme de la montée en charge un coût de **1,225 Md €** en octroyant uniquement le socle d'Af (montant modulé selon les ressources de la famille, considérées comme fixes dans le chiffrage) et de **1,747 Md €** si l'on maintenait également la majoration pour âge pour le benjamin.

2- Extension du forfait aux familles de deux enfants

Actuellement, le forfait Af est versé aux familles d'au moins trois enfants pendant un an à partir du 20^{ème} anniversaire de l'aîné pour un montant modulé selon les ressources (tableau 3). Le chiffrage suivant vise à estimer le coût de l'extension du forfait aux familles de deux enfants.

Le montant de forfait versé, modulé selon les ressources, est identique à celui en vigueur pour les familles d'au moins trois enfants.

A partir des données au 30 septembre 2015 (France métropolitaine), on estime à environ **189 100** le nombre de familles concernées par cette mesure (tableau 3). Le coût afférent s'élèverait à **172,8 M €** par an.

Tableau 2 : Montée en charge de la mesure de prolongation du versement des Af jusqu'au vingtième anniversaire du benjamin

Année de montée en charge	Nombre de familles (en milliers) selon la tranche de ressources pour la modulation des AF				Coût prolongation des AF (M€ csts) selon la tranche de ressources pour la modulation des AF (hors majorations pour âge)				Coût total prolongation des AF (M€ csts) y compris majorations pour âge - toutes tranches de ressources
	Tranche minimum	Tranche médiane (avec ou sans complément dégressif)	Tranche maximum (avec ou sans complément dégressif)	Ensemble	Tranche minimum	Tranche médiane (avec ou sans complément dégressif)	Tranche maximum (avec ou sans complément dégressif)	Ensemble	
oct 2016 à sept 2017	308,0	23,6	29,5	361,2	480,5	18,4	11,5	510,5	721,6
oct 2017 à sept 2018	434,9	32,9	40,9	508,8	678,4	25,7	15,9	720,1	1 022,6
oct 2018 à sept 2019	526,3	38,8	48,2	613,3	821,0	30,2	18,8	870,0	1 237,6
oct 2019 à sept 2020	589,2	42,4	52,9	684,6	919,1	33,1	20,6	972,8	1 384,7
oct 2020 à sept 2021	633,5	44,7	56,0	734,2	988,2	34,9	21,8	1 044,9	1 487,7
oct 2021 à sept 2022	665,1	46,2	58,0	769,3	1 037,4	36,0	22,6	1 096,1	1 560,9
oct 2022 à sept 2023	687,9	47,2	59,4	794,5	1 073,1	36,8	23,2	1 133,0	1 613,7
oct 2023 à sept 2024	704,6	47,9	60,3	812,8	1 099,1	37,3	23,5	1 160,0	1 652,3
oct 2024 à sept 2025	716,8	48,3	61,0	826,1	1 118,2	37,7	23,8	1 179,6	1 680,6
oct 2025 à sept 2026	725,8	48,6	61,4	835,8	1 132,1	37,9	23,9	1 193,9	1 701,3
oct 2026 à sept 2027	732,1	48,8	61,7	842,6	1 142,0	38,1	24,1	1 204,1	1 716,1
oct 2027 à sept 2028	736,6	49,0	61,9	847,5	1 149,0	38,2	24,1	1 211,3	1 726,8
oct 2028 à sept 2029	739,9	49,0	62,0	851,0	1 154,1	38,3	24,2	1 216,6	1 734,6
oct 2029 à sept 2030	742,1	49,1	62,1	853,4	1 157,6	38,3	24,2	1 220,2	1 740,1
oct 2030 à sept 2031	743,7	49,2	62,2	855,0	1 160,0	38,3	24,3	1 222,6	1 743,7
oct 2031 à sept 2032	744,6	49,2	62,2	856,0	1 161,5	38,4	24,3	1 224,2	1 746,0
oct 2032 à sept 2033 (fin de montée en charge)	745,1	49,2	62,3	856,6	1 162,3	38,4	24,3	1 225,0	1747,3

Source : allnat sept 2015, calculs Cnaf-Dser

Champ : Familles bénéficiaires d'AF avec 2 enfants à charge et aîné âgé de 19 ans, Métropole

Tableau 3 : Coût engendré par la mesure d'extension du forfait Af aux familles de deux enfants

Tranches de ressources pour la modulation du forfait AF	Nombre de familles concernées	Nombre de forfaits à verser	Montant du forfait (avant CRDS) (€/mois)	Coût de la mesure (M€/an)
AFR Base Tranche minimum	161 101	164 841	82,19	162,6
AFR Base Tranche médiane avec complément dégressif	974	997	41,1	0,5
AFR Base Tranche médiane sans complément dégressif	11 464	11 787	41,1	5,8
AFR Base Tranche maximum avec complément dégressif	184	192	20,55	0,0
AFR Base Tranche maximum sans complément dégressif	15 407	15 811	20,55	3,9
Ensemble	189 130	193 628 ⁹⁴		172,8

Source : allnat sept 2015, calculs Cnaf-Dser

Champ : Familles bénéficiaires d'AF avec 2 enfants à charge et aîné âgé de 19 ans, Métropole

⁹⁴ Le nombre de forfaits versé est supérieur au nombre de familles concernées du fait de la prise en compte des jumeaux (le forfait étant versé pour chaque enfant remplissant la condition d'âge)

ANNEXE 5 : Variantes sur l'âge limite pour être enfant à charge au sens des prestations familiales et des aides au logement (Note Cnaf)

Émettrice	: F. Thibault
Rédactrices	: A. Favrat, V. Lignon, M. Pucci
Destinataires	: D. Lenoir, B. Fragonard, C. Marc
Copies	: F. Marinacce, F. Turblin, A. De-Chalup, P. Domingo A. Rozan, I. Doal Trèfle, Pôle Analyses et prévisions
Objet	: Variantes sur l'âge limite pour être enfant à charge au sens des Prestations familiales (PF) et des Prestations logement (PL) – Annexe HCF
Référence	: DSPA 2015-158

A la demande du Haut conseil de la famille (HCF), cette note analyse l'impact de changements d'âge de rattachement maximal pour les prestations familiales et les aides au logement. Elle actualise les analyses menées dans la note DSPA-2011-008.

Cette note propose, deux variantes unifiant l'âge limite pour être enfant à charge au sens des prestations familiales (PF) et des prestations logement (PL) évaluées à l'aide du modèle de microsimulation Myriade. La première variante consiste à abaisser à 18 ans cet âge limite et la seconde à l'augmenter à 22 ans. Dans ces deux variantes, le forfait pour les Allocations familiales (AF) est supprimé. Le champ de l'étude porte exclusivement sur la France métropolitaine.

Au total, si l'âge limite était abaissé à 18 ans, cela induirait une économie de 2,5 milliards d'euros et ferait environ 1,1 million de ménages perdants pour une perte moyenne de 169 € par mois. Un passage à 22 ans engendrerait à l'inverse un surcoût d'environ 1,3 milliard pour environ 900 000 ménages gagnants pour un gain moyen de 111 € par mois.

1. La notion de charge

Le versement des prestations familiales (PF) et celui des prestations logement (PL) reposent sur deux notions d'enfant à charge distinctes.

La notion d'enfant à charge pour les prestations familiales

Pour qu'un enfant âgé de moins de 20 ans soit considéré comme à charge pour les prestations familiales, il faut que les parents assurent la charge effective et permanente de ses frais d'entretien (logement, nourriture, habillement, éducation) et la responsabilité éducative et affective de l'enfant. Il n'est pas exigé l'existence d'un lien juridique de parenté ou d'alliance entre la personne qui assume la charge d'un enfant et celui-ci

La condition de charge n'est plus remplie lorsque l'enfant a lui-même la qualité d'allocataire à compter de l'ouverture du droit à une prestation familiale ou d'une prestation logement (PL) ou à l'Allocation Adulte Handicapé (AAH). Pour les enfants âgés de 16 à 20 ans, il existe en outre une condition de rémunération mensuelle du jeune qui ne doit pas excéder 55% du Smic.

Les enfants âgés de 20 à 21 ans respectant les conditions ci-dessus sont comptés comme enfant à charge pour le complément familial (CF). Ils peuvent également ouvrir droit à une allocation forfaitaire d'Allocation Familiale (AF) lorsqu'ils sont l'aîné d'une famille de trois enfants ou plus.

La notion d'enfant à charge pour les prestations logements

Le montant et le plafond des prestations logements varient en fonction du nombre d'enfants à charge. Les enfants âgés de moins de 21 ans (dont la rémunération est inférieure à 55 % du SMIC) ans sont considérés comme étant à charge au sens des prestations logement.

2. Présentation des scénarios et effets attendus

Deux scénarios d'uniformisation des âges limites pour être enfant à charge des prestations familiales et des aides au logement sont évalués. Le premier scénario fixe l'âge limite pour être compté à charge pour les prestations familiales ou de logement à 18 ans exclus. Le second scénario fixe cet âge limite à 22 ans exclus, ce qui est à l'inverse un majorant des âges limites actuels.

Dans les deux scénarios, l'allocation forfaitaire des AF est supprimée. Cette allocation est actuellement versée pour l'aîné âgé de 20 à 21 ans, d'une famille d'au moins 3 enfants à charge. Les âges limites de rattachement pour le RSA et l'AAH restent inchangés.

Les modifications de l'âge limite de rattachement des enfants des PF et des PL ont plusieurs effets directs sur ces prestations.

Un abaissement de l'âge limite peut exclure une famille du bénéfice d'une prestation lorsque :

- Le nombre d'enfants à charge requis pour la prestation n'est plus suffisant (par exemple, il faut 3 enfants à charge pour le complément familial, 2 enfants pour les allocations familiales, 1 enfant pour le reste des PF),
- La situation de la famille vis-à-vis du plafond d'éligibilité est modifiée car ce plafond augmente avec le nombre d'enfants à charge. Avec un enfant à charge en moins, une famille peut perdre l'éligibilité à une prestation.

A l'inverse, une augmentation de l'âge limite de rattachement peut rendre éligible une famille qui ne l'était pas.

Un changement d'âge limite de rattachement peut également modifier le montant d'aides reçues :

- Si le montant d'aides est fonction du nombre d'enfants,
- Si la modification des plafonds des prestations change le montant auquel la famille peut prétendre (CF majoré, AB à taux partiel, CMG).

En cas d'abaissement de l'âge limite, pour une même prestation, certains allocataires voient son montant diminuer alors que d'autres perdent l'intégralité du montant initialement versé. De ce fait, la part d'allocataires concernés est généralement plus élevée que la fraction de la masse financière concernée.

Enfin, il y a des effets indirects sur d'autres prestations : les variations de prestations familiales ont un impact sur le RSA, *via* la prise en compte de certaines prestations familiales dans sa base ressources. Ainsi une baisse de prestations familiales peut être compensée par une hausse de RSA qui peut elle-même induire une diminution du montant de PPE.

Pour une même famille éligible à plusieurs prestations, l'ensemble de ces effets peuvent se conjuguer (Tableau 6). **Le Tableau 8** présente les âges de rattachement ainsi que le lien entre nombre d'enfants à charge et barème pour les prestations familiales et les aides au logement.

3. Impact de la modification de l'âge limite pour être enfant à charge au sens des PF et des PL

Ces scénarios donnent lieu à des variations du nombre de bénéficiaires des prestations (Tableau 7) et engendrent des gagnants et des perdants (Tableau 10, Tableau 12). Les impacts financiers sont présentés dans le Tableau 8.

Abaissement à 18 ans de l'âge limite de rattachement

Ce scénario générerait une économie pour les finances publiques de 2,5 milliards d'euros, et conduirait à la baisse du revenu disponible de 1,1 million de ménages pour un montant moyen de 169 € par mois.

Les allocations familiales et le complément familial généreraient les économies les plus importantes pour respectivement 1,6 milliard d'euros (13 % du montant d'AF versé) et 0,4 milliard d'euros (21 % du montant de CF versé). Environ 850 millions de ménages verraient leur montant d'AF diminuer, soit 17 % des bénéficiaires des AF. Près de la moitié de ces ménages perdrait le bénéfice des AF. Le montant de CF versé diminuerait pour 220 000 ménages (25 % des allocataires du CF⁹⁵), dont 70 % d'entre eux ne seraient plus éligibles à cette prestation. L'âge limite pour le CF étant actuellement plus élevé que pour les autres PF (21 ans), les allocataires de cette prestation seraient particulièrement concernés par l'abaissement de l'âge limite. Enfin, 6 % des allocataires d'aides au logement verraient le montant de leur aide diminuer et près d'un quart de ces ménages perdants seraient exclus du bénéfice des PL, ce qui générerait une économie de près de 400 millions d'euros (2,4 % de la masse de PL).

A la suite de la baisse des PF, 170 000 ménages bénéficieraient d'une augmentation de RSA conduisant à une hausse de 290 millions de la masse de RSA distribuée.

70 % des ménages perdants auraient un niveau de vie initial inférieur au niveau de vie médian (Tableau 12). Cette concentration des perdants dans le bas de la distribution s'explique par deux raisons principales : les familles avec enfants se situent plus fréquemment dans les deux premiers quartiles de niveau de vie et plusieurs prestations concernées par le changement d'âge limite sont destinées aux ménages les plus modestes (PL et PF sous condition de ressources comme l'ARS et le CF).

A nombre d'enfants donné, les familles monoparentales seraient plus fréquemment concernées par la baisse de l'âge limite de rattachement que les couples avec enfants (pour 2 enfants, cela concernerait 22 % des familles monoparentales contre 14% des couples). A situation conjugale donnée, ce sont les familles avec trois enfants à charge avant réforme qui perdent le plus fréquemment (notamment du fait du passage de 3 enfants à 2 enfants). La perte mensuelle moyenne augmente avec le nombre d'enfants.

⁹⁵ Une partie de ces allocataires ne perçoivent plus le CF majoré tout en restant éligibles au CF non majoré.

Relèvement à 22 ans de l'âge limite de rattachement

Ce scénario générerait un coût pour les finances publiques de 1,3 milliard d'euros, et conduirait à l'augmentation du revenu disponible de 900 000 ménages pour un montant moyen de 111 € par mois.

Ce sont les allocations familiales qui généreraient le surcoût le plus important à hauteur de 840 millions d'euros. Environ 510 000 ménages verraient leur montant d'AF augmenter dont 235 000 nouveaux ménages bénéficiaires. L'ARS entraînerait une dépense supplémentaire de 225 millions d'euros (510 000 ménages concernés) : cette contribution significative s'explique par l'allongement de l'âge limite de versement de 4 ans (de 18 à 22 ans) et le versement de l'aide pour de nombreux étudiants.

Pour les mêmes raisons que celle évoquées pour l'abaissement de l'âge limite à 18 ans, les ménages concernés seraient concentrés dans les deux premiers quartiles de niveau de vie (72 % des gagnants).

Tableau 6 Nombre de ménages susceptibles de bénéficier d'une prestation en fonction du nombre d'enfants à charge et du scénario d'âge limite pour être enfant à charge (en milliers)

Nombre de ménages avec ...	Age limite à 20 ans	Age limite à 18 ans		Age limite à 22 ans	
		Effectif	Ecart avec 20 ans	Effectif	Ecart avec 20 ans
1 enfant	3677	3589	-88	3774	97
2 enfants	3535	3308	-227	3664	129
3 enfants	1244	1128	-116	1311	67
4 enfants	280	246	-34	299	18
5 enfants et plus	91	76	-16	100	9

Source : CNAF, Modèle de microsimulation MYRIADE, France métropolitaine, ERFS 2011, législation 2015.

Lecture : Dans un scénario d'âge limite à 18 ans, 3,3 millions de familles auraient deux enfants à charge de moins de 18 ans, soit 227 000 familles de moins que dans le cadre d'un âge limite à 20 ans.

Aide à la lecture :

Un ménage avec trois enfants de 17,19 et 21 ans a un enfant à charge lorsque l'âge limite est fixé à 18 ans, 2 enfants à charge lorsque l'âge limite est fixé à 20 ans et trois enfants à charge lorsque l'âge limite est fixé à 22 ans. Ainsi, si l'âge limite des allocations familiales était fixé à 18 ans, ce ménage ne pourrait pas bénéficier des AF versées aux familles de 2 enfants et plus. Actuellement, avec l'âge limite fixé à 20 ans, il bénéficie des AF au titre de 2 enfants à charge. Enfin si l'âge limite était porté à 22 ans, il en bénéficierait au titre de trois enfants à charge.

Tableau 7 : Nombre de ménages bénéficiaires des prestations, selon le scénario d'âge limite pour être considéré comme enfant à charge pour les PF et PL

	Référence	Age limite à 18 ans				Age limite à 22 ans		
		Effectif (en milliers)	Variation par rapport à la référence		Effectif (en milliers)	Variation par rapport à la référence		
			En milliers	En %		En milliers	En milliers	En %
	2015							
AEEH	210	183	-27	-13	210	0	0	
AF	5 119	4 720	-399	-8	5 354	235	5	
ARS	3 137	3 077	-60	-2	3 375	238	8	
ASF	656	614	-42	-6	703	47	7	
CF	881	727	-154	-17	909	28	3	
AVPF	1 659	1 576	-83	-5	1 676	17	1	
PL	7 133	7 026	-106	-1	7 151	19	0	
AAH	898	898	0	0	898	0	0	
RSA	2 239	2 281	42	2	2 227	-12	-1	
PPE	4 351	4 330	-21	0	4 356	5	0	

Source : CNAF, Modèle de microsimulation MYRIADE, France métropolitaine, ERFS 2011, législation 2015.

Tableau 8 : Masse financière de prestations, selon le scénario d'âge limite pour être considéré comme enfant à charge pour les PF et PL

	Référence 2015	Age limite à 18 ans			Age limite à 22 ans		
		Masse (en millions €)	Variation par rapport à la référence		Masse (en millions €)	Variation par rapport à la référence	
			En millions €	En %		En millions €	En %
AEEH	326	284	-41	-12,6	326	0	0,0
AF	12 140	10 594	-1 546	-12,7	12 978	838	6,9
ARS	1 959	1 931	-29	-1,5	2 185	225	11,5
ASF	1 321	1 225	-96	-7,3	1 398	78	5,9
CF	1 862	1 476	-386	-20,7	1 933	70	3,8
AVPF	5 313	5 037	-276	-5,2	5 369	56	1,1
PL	15 932	15 555	-377	-2,4	16 007	75	0,5
AAH	7 294	7 294	0	0,0	7 294	0	0,0
RSA	8 436	8 722	286	3,4	8 383	-53	-0,6
PPE	1 768	1 761	-7	-0,4	1 770	2	0,1
Total	56 351	53 879	-2 471	-4,4	57 643	1 292	2,3

Source : CNAF, Modèle de microsimulation MYRIADE, France métropolitaine, ERFS 2011, législation 2015.

Tableau 9 : Nombre de ménages concernés par une hausse ou une baisse de prestation selon le scénario (en milliers de ménages)

Effectif Référence	Référence 2015	Passage à 18 ans				Passage à 22 ans			
		Hausse du montant	dont nouveaux éligibles	Baisse du montant	dont perte d'éligibilité	Hausse du montant	dont nouveaux éligibles	Baisse du montant	dont perte d'éligibilité
AEEH	210	0	0	27	27	0	0	0	0
AF	5 119	0	0	846	399	513	235	0	0
ARS	3 137	0	0	65	60	508	238	0	0
ASF	656	0	0	81	42	66	47	0	0
CF	881	0	0	218	154	60	28	0	0
AVPF	1 659	0	0	84	83	17	17	0	0
PL	7 133	0	0	457	106	104	19	0	0
AAH	898	0	0	0	0	0	0	0	0
RSA	2 239	171	42	0	0	0	0	75	12
PPE	4 351	0	0	25	21	7	5	0	0

Source : CNAF, Modèle de microsimulation MYRIADE, France métropolitaine, ERFS 2011, législation 2015.

**Tableau 10 : Ménages perdants et gagnants selon la configuration familiale selon le scénario
(enfants de moins de 21 ans)**

	Ménages perdant au passage à 18 ans			Ménages gagnant au passage à 22 ans		
	Effectif (en milliers)	Part de ménages perdants (en %)	Perte moyenne (en € mois)	Effectif (en milliers)	Part de ménages gagnant (en %)	Gain moyen (en € mois)
Isolé avec un enfant	99	10	-125	114	1	58
Isolé avec deux enfants	122	22	-134	91	12	137
Isolé avec trois enfants ou plus	78	34	-256	43	7	114
Couple avec un enfant	61	2	-73	140	3	65
Couple avec deux enfants	437	14	-114	306	9	135
Couple avec trois enfants ou plus	306	21	-274	156	6	139
Ménage sans enfant de moins de 21 ans	4	0	NS	56	0	90
Ensemble	1 107	4	-169	906	3	111

Source : CNAF, Modèle de microsimulation MYRIADE, France métropolitaine, ERFS 2011, législation 2015.

**Tableau 11 : Ménages perdants et gagnants selon le scénario et le nombre d'enfants
(enfants de moins de 21 ans)**

	Ménages perdant au passage à 18 ans			Ménages gagnant au passage à 22 ans		
	Effectif (en milliers)	Part de ménages perdants (en %)	Perte moyenne (en € mois)	Effectif (en milliers)	Part de ménages gagnants (en %)	Gain moyen (en € mois)
Ménages sans enfant	4	0	-109	56	0	90
Un enfant	161	4	-105	255	7	62
Deux enfants	558	15	-119	397	11	135
Trois enfants et plus	384	23	-271	199	12	133
Ensemble	1107	4	-169	906	3	111

Source : CNAF, Modèle de microsimulation MYRIADE, France métropolitaine, ERFS 2011, législation 2015.

Tableau 12 : Ménages perdants et gagnants selon le quartile de niveau de vie initial selon le scénario

	Ménages perdant au passage à 18 ans			Ménages gagnant au passage à 22 ans		
	Effectif (en milliers)	Répartition (en %)	Perte moyenne (en €/mois)	Effectif (en milliers)	Répartition (en %)	Gain moyen (en € mois)
Premier quartile	451	41%	-169	374	41%	114
Deuxième quartile	325	29%	-200	284	31%	114
Troisième quartile	184	17%	-173	130	14%	128
Quatrième quartile	147	13%	-97	118	13%	78
Ensemble	1 107	100%	-169	906	100%	111

Source : CNAF, Modèle de microsimulation MYRIADE, France métropolitaine, ERFS 2011, législation 2015.

Tableau 13 : Annexe : Eléments sur les PF et les PL

	Age limite pour être enfant à charge	Minimum d'enfants à charge requis	Le plafond d'éligibilité dépend du nombre d'enfants à charge	Le montant dépend du nombre d'enfants à charge	Prise en compte dans la base ressources du RSA
AEEH	20	1	Pas de plafond	Oui montant forfaitaire par enfant handicapé	Non
AF base	20	2	Pas de plafond d'éligibilité Plafond pour la modulation qui diffère selon le nombre d'enfants à charge	Oui	Oui, hors majorations pour âge
AF forfait	21	3	Pas de plafond d'éligibilité Oui pour le plafond de la modulation	Oui, en fonction du nombre d'enfants entre 20 et 21 ans	Non
Paje					
AB	20	1 enfant de moins de 3 ans	Oui, le plafond d'éligibilité ainsi que le montant pour l'AB à taux partiel	Non	Oui, hors 3 mois suivant la naissance
CMG	20	1 enfant de moins de 6 ans	Pas de plafond d'éligibilité Oui pour les plafonds qui déterminent la tranche de CMG	Oui pour le CMG assistante maternelle Non pour le CMG garde à domicile	Non
CLCA Preparee	20	1 enfant	Pas de plafond	Le nombre d'enfants à charge détermine la durée maximale de versement	Oui
ARS	20	1	Oui	Oui, montant forfaitaire par enfant modulé selon l'âge	Non
ASF	20	1	Pas de plafond	Oui, montant forfaitaire par enfant	Oui hors revalorisation exceptionnelle
CF	21	3	Oui, le plafond d'éligibilité au CF et au CF majoré	Non, montant forfaitaire par famille	Oui hors CF majoré
PL	21	0	Oui	Oui	Non, comparaison forfait log montant réel de PL
RSA	25	0	Oui	Oui, le montant dépend du plafond et des PF versées	
PPE	Rattachement fiscal 21 ans pour tous 25 ans pour les étudiants	0	Oui	Oui	Non

ANNEXE 6 : Analyse sur cas types de la création d'un « Salaire étudiant »

Bilan sur cas-types de la création d'un « salaire étudiant » en contrepartie de la suppression des aides sociales et fiscales accordées aux parents des étudiants

On analyse sur cas-types l'impact sur les familles élargies (le jeune étudiant et le foyer parental) de la création d'un salaire étudiant à 18 ans du niveau du RSA socle (462€ par mois⁹⁶) en contrepartie de la suppression pour la famille des prestations familiales et des gains liés au rattachement du jeune étudiant au foyer fiscal de ses parents.

Les cas-types examinés situent ces bilans en fonction des caractéristiques des ménages (taille de la famille et niveau de revenu en multiple de Smic).

Dans un premier temps, on considère des familles où l'étudiant :

- est à charge pour les prestations familiales (il a moins de 21 ans)
- est rattaché fiscalement à ses parents (bénéfice du quotient familial, de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, de l'abattement de la taxe d'habitation)
- est à charge pour les aides au logement (il vit chez ses parents et peut les faire bénéficier d'un supplément d'aides au logement)
- est à charge pour le RSA
- peut bénéficier d'une bourse universitaire.

Les résultats sont présentés dans le graphique et tableau ci-dessous.

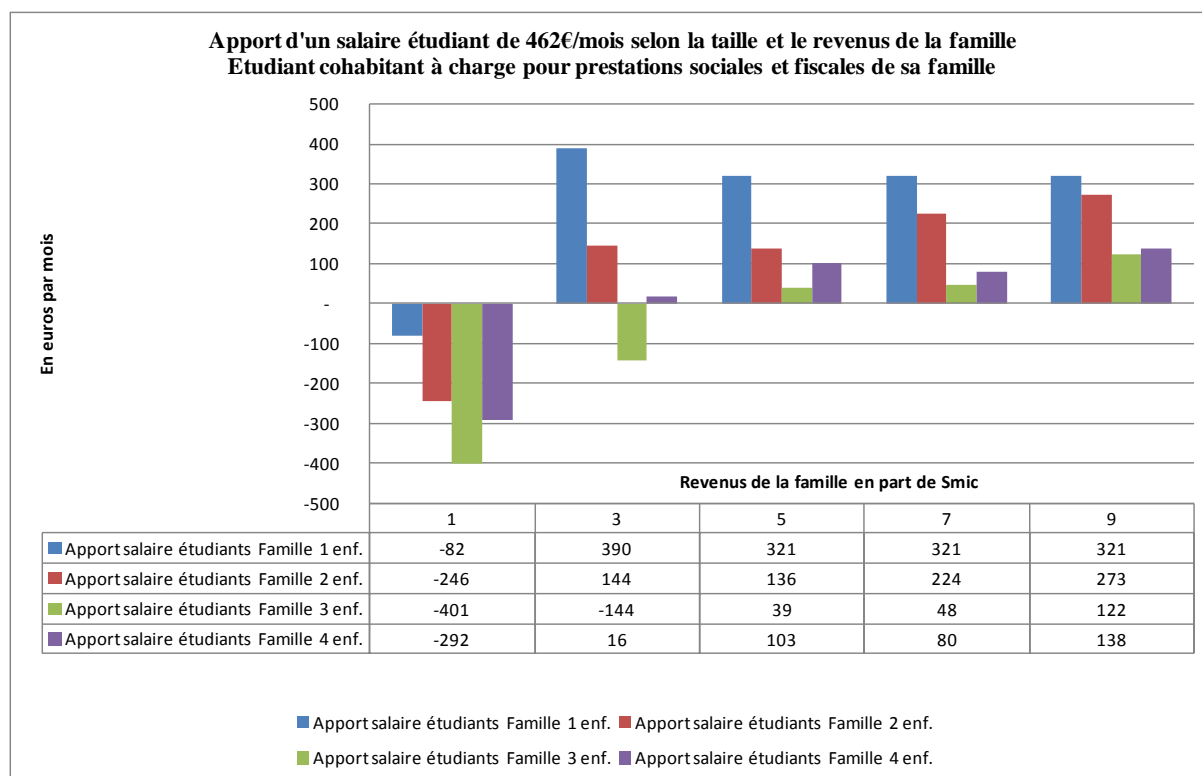
Les familles modestes avec des revenus de 1 Smic sont toutes perdantes : elles perdent entre 82€ par mois avec un enfant à 401€ par mois avec 3 enfants.

A partir d'un revenu de 3 Smic, les familles sont gagnantes, exception faite de celles avec 3 enfants, qui perdent 1 part de quotient familial et le complément familial dans le passage de 3 à 2 enfants à charge.

Globalement, les gains sont décroissants avec la taille de la famille.

⁹⁶ Après application du forfait logement (cas majoritaire).

Impact d'un « salaire étudiant » en contrepartie de la suppression des prestations sociales et fiscales de sa famille à partir de 18 ans pour un étudiant cohabitant et à charge de sa famille



Source : Cas type SG HCF

Dans un deuxième temps on considère des familles où l'étudiant :

- est décohabitant et bénéficie d'une aide au logement (AL)
- n'est pas à charge pour les prestations familiales (car leur cumul est interdit avec une AL étudiant)
- est rattaché fiscalement à ces parents (bénéfice du quotient familial, de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, de l'abattement de la taxe d'habitation)
- peut bénéficier d'une bourse universitaire

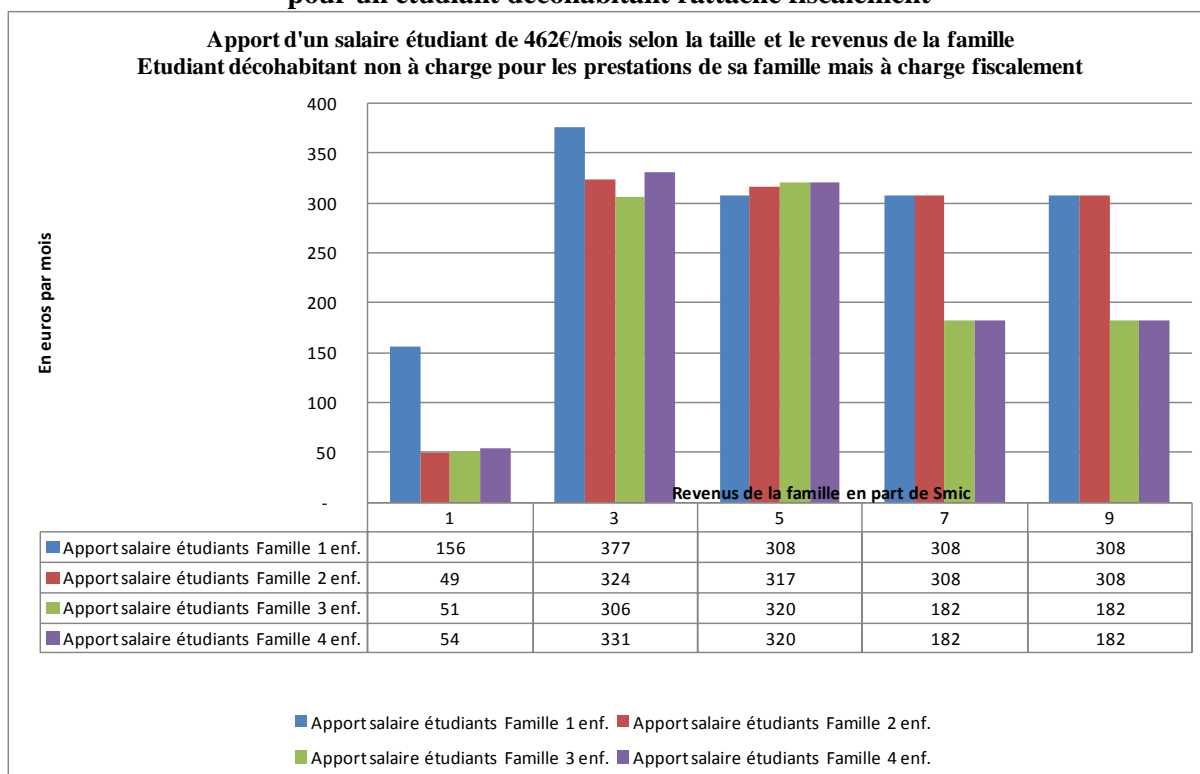
On regarde l'impact de l'ouverture du droit au salaire étudiant en contrepartie du fait qu'il ne peut plus être rattaché fiscalement. Les résultats sont présentés dans le graphique ci-dessous.

Comme dans ces familles les étudiants ne sont pas à charge pour les prestations familiales, les aides au logement et le RSA, elles perdent uniquement les avantages fiscaux.

De ce fait le bilan est plus favorable que dans les situations précédentes.

Toutes les familles sont gagnantes mais à des niveaux faibles pour les familles modestes à 1 Smic (les étudiants bénéficiaient déjà d'une bourse et les familles avaient peu d'avantages fiscaux). Au-dessus de 5 Smic, les familles nombreuses gagnent deux fois moins (182€ par mois) que les familles avec un et deux enfants (308€ par mois).

Impact d'un « salaire étudiant » en contrepartie de la suppression des prestations sociales et fiscales de sa famille à partir de 18 ans pour un étudiant décohabitant rattaché fiscalement



Source : Cas type SG HCF