



N° 884 rectifié

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2023.

PROPOSITION DE LOI

*visant à protéger la jeunesse de la précarité
par la solidarité intergénérationnelle,*

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Sophie TAILLÉ-POLIAN, Jean-Claude RAUX, Christine ARRIGHI, Delphine BATHO, Julien BAYOU, Lisa BELLUCO, Cyrielle CHATELAIN, Charles FOURNIER, Marie-Charlotte GARIN, Jérémie IORDANOFF, Hubert JULIEN-LAFERRIÈRE, Julie LAERNOES, Benjamin LUCAS, Francesca PASQUINI, Sébastien PEYTAVIE, Marie POCHON, Sandra REGOL, Sandrine ROUSSEAU, Eva SAS, Sabrina SEBAIHI, Aurélien TACHÉ, Nicolas THIERRY, Manuel BOMPARD, Florian CHAUCHE, Jean-François COULOMME, Hendrik DAVI, Karen ERODI, Sylvie FERRER, Andy KERBRAT, Fatiha KELOUA HACHI, Charlotte LEDUC, Tematai LE GAYIC, Élisabeth MARTIN, Marianne MAXIMI, Paul MOLAC, Bertrand PANCHER, Christine PIRES BEAUNE, Loïc PRUD'HOMME, François RUFFIN, Michel SALA,

Député.e.s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Cette proposition de loi de justice sociale vise à solutionner la crise sociale que connaissent les jeunes par la solidarité intergénérationnelle. Elle ambitionne d'ouvrir l'éligibilité du revenu de solidarité active aux jeunes de 18 à 24 ans qui en sont aujourd'hui privés. Elle prévoit de multiplier par 4 le budget dédié aux bourses étudiantes et de réorganiser en profondeur le système de bourses pour en augmenter le nombre de bénéficiaires et les montants. Elle finance ces deux mesures à hauteur de 16 milliards d'euros par une réforme de la fiscalité sur l'héritage qui supprime plusieurs niches fiscales injustifiées.

Les réformes successives de la taxation de l'héritage favorisent les logiques d'optimisation des foyers les plus riches en encourageant les donations entre vifs et les dispositifs dérogatoires au barème de calcul des droits de mutation à titre gratuit. Le conseil d'analyse économique (CAE) souligne, dans sa note *Repenser l'héritage* (2021)⁽¹⁾, le poids croissant de l'héritage dans le patrimoine des individus. Cette dynamique contribue à accroître les inégalités sociales en renforçant l'importance de la naissance. La part de la fortune héritée représente désormais 60 % du patrimoine total, contre 35 % dans les années 1970. Pour autant, l'héritage de sommes significatives dans la part du patrimoine total d'un individu ne concerne que peu de personnes : en moyenne un tiers des Français n'hérite de rien, un tiers hérite d'une somme inférieure à 8 500 euros, et le dernier tiers seulement hérite d'une somme supérieure.

Du fait de l'allongement de l'espérance de vie, les individus héritent de plus en plus tard. **Le mythe de l'héritage comme capital de départ dans la vie est de plus en plus lointain** puisque l'âge moyen des héritiers est d'environ 50 ans. La multiplication des dispositifs d'exonération encourage la planification des successions pour les plus gros patrimoines. Comme l'indique le CAE, « le retour de l'héritage augure donc d'une dynamique négative de renforcement des inégalités patrimoniales fondées sur la naissance ».

(1) DHERBECOURT Clément, FACK Gabrielle, LANDAIS Camille *et al.*, « Repenser l'héritage », *Notes du conseil d'analyse économique*, 2021/9 (n° 69), p. 1-12 : <https://www.cairn.info/revue-notes-du-conseil-d-analyse-economique-2021-9-page-1.htm>

À l'inverse, précarité dans le travail, précarité dans les études, précarité dans la capacité à se projeter dans l'avenir : l'horizon qui guette la grande majorité des jeunes n'est pas heureux. La génération qui n'aspire qu'à prendre les commandes, à mener la transition écologique si nécessaire ; à réenchanter notre démocratie à bout de souffle et à tisser un nouveau contrat social qui ne serait pas autant maltraité que le nôtre par des inégalités béantes, ne pourra rien faire si elle se noie sous les factures et impayés.

Entre 14,5 % ⁽²⁾ et 17 % ⁽³⁾ de la population française vit actuellement sous le seuil de pauvreté, calculé à partir de 60 % du revenu médian, soit 1102€ mensuels pour une personne seule ⁽⁴⁾. **Les jeunes y sont largement surreprésentés, puisque les moins de 30 ans représentent près d'un pauvre sur deux** ⁽⁵⁾. Les files d'attente à l'aide alimentaire ne désemplissent pas depuis la crise sanitaire et les associations se disent elles-mêmes dépassées par cette vague de pauvreté. Elles dénoncent le manque de solidarité nationale.

Bien que la place d'un étudiant devrait être sur les bancs de l'université et non dans l'arrière-salle d'un restaurant, les étudiants ont largement recours au salariat (48,1 % en 2020 selon le COJ ⁽⁶⁾) pour compenser la faiblesse du système de bourses. La responsabilité du salariat étudiant dans l'échec universitaire est documentée de longue date mais accommode ceux qui, depuis des années, prônent un désinvestissement de l'État dans l'enseignement supérieur et refusent d'accompagner la hausse démographique des jeunes par la création de places supplémentaires à l'université. Les jeunes et les étudiants font figure de véritable angle-mort des politiques publiques et nombre d'entre eux ont perdu leur emploi pendant la crise sanitaire. **La revalorisation des bourses universitaires à hauteur de 4 % n'a pas suivi les 6,47 % d'augmentation du coût de la vie étudiante en 2022. Plus grave encore, la décorrélation entre l'inflation et les seuils des revenus du foyer familial déterminant l'éligibilité des étudiants aux bourses aurait conduit près de 60.000 d'entre eux à perdre leurs bourses cette année, sans connaître d'amélioration de leur pouvoir d'achat pour autant.** Les dernières études de l'Observatoire de la vie étudiante 2020 et 2021 montrent que 50 % des

(2) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5759045>

(3) <https://www.oxfamfrance.org/inegalites-et-justice-fiscale/pauvrete-inegalites-france/>

(4) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5759045>

(5) <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-09/Fiche%2001%20-%20Les%20caract%C3%A9ristiques%20des%20personnes%20pauvres%20et%20des%20personnes%20modestes.pdf>

(6) [Fiche-CDV2020-Activite-remuneree.pdf \(education.fr\)](#)

étudiants déclarent rencontrer des difficultés financières chaque mois. Ainsi 43 % des étudiants ont renoncé à un repas dans la journée et 33 % ont renoncé à des soins pour des raisons financières ⁽⁷⁾. Un tiers (33 %) des étudiants estiment avoir besoin d'une aide financière pour se procurer des protections périodiques ⁽⁸⁾. Il en ressort une dépendance au milieu familial accrue et une hausse de l'échec universitaire des enfants issus de milieux populaires. Malgré le soutien très fort des familles au service de la réussite de leurs enfants (la solidarité familiale représente 42 % du budget mensuel des étudiants et 46 % d'entre eux reçoivent des repas ou provisions alimentaires de la part de leur famille au moins une fois par semaine ⁽⁹⁾), le taux d'échec universitaire en licence atteignait 56 % en 2021... Peu à peu l'inaction du gouvernement conduit à faire des études un privilège social que l'on hérite et non plus un droit.

Les jeunes actifs quant à eux subissent de plein fouet les multiples réformes qui « flexibilisent » le marché du travail. Surreprésentés parmi les chômeurs, les jeunes actifs non-diplômés sont aussi les premiers à occuper les métiers parcellaires issus du développement de l'ubérisation, des contrats précaires et de l'intérim qui se caractérisent par de faibles rémunérations, une moindre couverture sociale et une incertitude à se projeter dans l'avenir.

En 2022, la France comptait 11,6 % de jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation ⁽¹⁰⁾, les plus précaires donc. Le gouvernement avait bien tardivement mis en place le contrat d'engagement jeune (CEJ). Il s'agit là d'un dispositif, non d'un droit. Un an après son déploiement et malgré des débuts encourageants, le dispositif reste sous-dimensionné et manque d'efficacité. Dans son rapport d'étape (2022), le Conseil d'Orientation des politiques jeunesse (COJ) alerte : le CEJ « *doit devenir un droit inconditionnel garantissant une allocation permettant à chacun de subvenir à ses besoins fondamentaux (se nourrir, se loger, se vêtir, se soigner...) sans aucune restriction de durée* » ⁽¹¹⁾. Trois limites empêchent le dispositif d'être un droit à sortir de la pauvreté pour les jeunes

⁷ [La vie d'étudiant-e confiné-e - OVE : Observatoire de la vie Étudiante \(education.fr\)](#)

⁸ https://www.huffingtonpost.fr/life/article/la-precarite-menstruelle-frappe-un-tiers-des-etudiants-selon-cette-etude_176753.html

⁹ <https://www.ove-national.education.fr/wp-content/uploads/2021/05/OVE-INFO-43-Etre-etudiant-en-2020-.pdf>

¹⁰ https://www.insee.fr/fr/statistiques/6686184#figure1_radio2

¹¹ Premier rapport d'étape du COJ - Le contrat d'engagement jeune, décembre 2022, p. 7 : https://www.cnape.fr/documents/coj_-le-contrat-dengagement-jeune_-suivi-et-evaluation-de-sa-mise-en-oeuvre-dans-les-territoires_1er-rapport-detape/

bénéficiaires : sa conditionnalité, sa limite dans le temps et son montant bien trop faible et dégressif, qui reste en dessous du niveau du RSA. Ce dispositif d'urgence ne permet pas de sortir durablement de la précarité, risque même d'y maintenir les bénéficiaires et n'arrive même pas à atteindre sa cible : outre le non-recours, l'expérimentation d'un revenu de solidarité jeune par la Métropole de Lyon a montré que près d'1 jeune sur 4 dans le territoire concerné ayant bénéficié d'un CEJ s'est retrouvé sans solution à l'issue du dispositif. Il est impossible d'évaluer si le tiers restant s'insère durablement dans l'emploi ou encore de fortes disparités territoriales qui subsistent. Dans son rapport 2019 sur l'état du mal-logement, la fondation Abbé-Pierre rappelait qu'un quart des SDF sont des anciens enfants placés à l'Aide Sociale à l'Enfance. La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants dite « Loi Taquet » a permis aux jeunes de l'ASE d'être accompagnés jusqu'à 21 ans mais n'a pas réglé le problème pour autant. Les dispositifs qui se succèdent, comme le dispositif *Jeunes en rupture* du CEJ, peinent à enrayer le phénomène, **le manque d'anticipation des sorties de ces institutions et l'absence d'un système de droit commun et de revenu minimum plongent des milliers de jeunes dans la pauvreté.**

Qu'est-ce qui explique que les jeunes soient si représentés parmi les pauvres ? La faiblesse du système de bourses étudiantes, que le volet du rapport annuel de la Cour des comptes portant sur la vie étudiante du 16 février 2022 décrit par ces mots : *Le résultat est, dans l'ensemble, décevant ; il n'est pas à la mesure des enjeux* ⁽¹²⁾. À l'aune de ce constat d'échec, le système de bourse étudiante ne devrait plus se résumer à une gestion budgétaire organisée par voie exclusivement réglementaire tant l'avenir des étudiants de ce pays importe au Parlement. Mais c'est surtout une discrimination légale liée à l'âge qui plonge les jeunes dans la pauvreté. **En France, la majorité politique est à 18 ans ; la majorité pénale qui peut valoir la prison est à 18, mais la majorité sociale, elle, est à 25...** Comme le rappelle régulièrement la Fondation Abbé Pierre, la France est ainsi le seul pays d'Europe à priver une partie de ses citoyens d'un minima social au nom d'une suspicion permanente et d'une philosophie réactionnaire. Pourtant, des expérimentations de revenu de solidarité à destination des jeunes, à l'image de celle menée par la métropole du Grand Lyon¹³ ou en Loire-Atlantique¹⁴, montrent qu'un filet

(12) <https://www.e-comptes.fr/system/files/2022-02/20220216-RPA-03-soutien-Etat-vie-etudiante.pdf>

(13) https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/espace-presse/dp/2022/20220519_dp_1an-rsj.pdf

(14) https://www.loire-atlantique.fr/44/tout-savoir-sur-un-revenu-pour-les-jeunes-en-difficulte/c_1384510

de sécurité et un accompagnement social des jeunes en situation de décrochage permet à nombre d'entre eux de sortir de la trappe de la pauvreté et de s'insérer dans la vie active.

Cette proposition de loi du groupe écologiste vise donc à corriger une inégalité intergénérationnelle majeure et à poser les jalons d'une société plus juste en mettant fin à une série de niches et d'injustices fiscales liées à l'héritage des grandes fortunes, pour financer l'accès aux jeunes de 18 à 24 ans au revenu de solidarité active (5 milliards d'euros) et une revalorisation des bourses étudiantes à hauteur de 11 milliards d'euros permettant d'ouvrir le bénéfice des bourses à un plus grand nombre d'étudiants et d'en augmenter les montants. Elle vise ainsi à rétablir l'égalité devant la loi en ouvrant le bénéfice du revenu de solidarité active aux jeunes de 18 à 24 ans et à venir en aide à ceux qui ne sont pas, ou que trop partiellement, couverts par le système de bourse. Elle propose de financer cette mesure par une réforme juste et redistributive de la taxation des droits de succession en France, permettant de rapporter chaque année 16 milliards d'euros et créer enfin une solidarité intergénérationnelle entre les plus âgés qui s'éteignent et les plus jeunes qui entrent dans la vie active. A l'heure actuelle, les différents mécanismes d'exonération constituent une forme d'optimisation fiscale qui bénéficie aux héritiers les plus riches et accroît les inégalités. Les abattements fiscaux en vigueur n'ont d'autre justification que de permettre cette optimisation. Il s'agit de revenir sur les mesures qui permettent aux grandes fortunes d'échapper à l'impôt et de taxer plus justement les successions afin de permettre, en finançant ces mesures à destination de la jeunesse, de réduire les inégalités à l'entrée dans la majorité.

L'article 1 met fin à une discrimination basée sur l'âge qui prive les jeunes de moins de 25 ans du bénéfice du revenu de solidarité active. L'article ouvre l'accès aux jeunes dès 18 ans.

L'article 2 réforme le système de bourses étudiantes en élargissant le nombre d'étudiants éligibles aux bourses et en augmentant les montants. Il inscrit dans la loi les principes d'annualisation des bourses et d'indexation sur l'inflation des bourses étudiantes. Il vise à la création de 12 échelons de bourse, calculés selon les revenus du foyer de rattachement et allant de 85€ par mois jusqu'au seuil de pauvreté, défini comme 60 % du revenu médian (1102€ en 2023) et en ouvre le bénéfice aux étudiants étrangers étudiant en France qui y seraient éligibles. Il prévoit la possibilité d'une majoration dans les territoires ultramarins en fonction des différences sensibles du coût de la vie.

L'article 3 modifie le code général des impôts afin d'apporter plusieurs réformes à la taxation actuelle des droits de succession. Il propose de calculer les droits de mutation à titre gratuit sur l'ensemble des flux successoraux perçus par un individu tout au long de sa vie, en intégrant au calcul global différentes situations qui font l'objet d'exonérations. Il supprime l'exonération de taxation de l'usufruit lors d'une transmission de patrimoine, dès lors qu'il y a eu démembrement de propriété plus de trois mois avant le décès, afin de taxer la transmission de l'usufruit selon le barème global des droits de mutation à titre gratuit. Il supprime également les barèmes spécifiques relatifs à la transmission des assurances vie, afin de les intégrer au barème général des droits de mutation à titre gratuit.

L'article 4 appelle à une intensification du contrôle fiscal et de ses moyens notamment humains à commencer par les droits de succession sur les plus hauts patrimoines, afin de faire respecter davantage la loi fiscale procédant notamment de la présente proposition de loi.

L'article 5 organise subsidiairement le gage de cette proposition de loi en garantissant le financement autant pour l'État que les collectivités concernées, à savoir en premier lieu les conseils départementaux.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① La section 2 du chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② 1° Au 1° de l'article L. 262-4, le mot « vingt-cinq » est remplacé par le mot « dix-huit » ;
- ③ 2° L'article L. 262-7-1 est abrogé.

Article 2

- ① L'article L. 821-1 du code de l'éducation est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ③ a) À la première phrase, les mots : « , dans les conditions déterminées par voie réglementaire, » sont supprimés ;
- ④ b) La deuxième phrase est supprimée.
- ⑤ 2° Après le premier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑥ « Les prestations mentionnées à l'alinéa précédent sont versées durant toute l'année civile. La prestation la plus élevée est égale au seuil de pauvreté, correspondant à 60 % du revenu médian. Le montant de ces prestations est indexé chaque année universitaire sur l'indice des prix à la consommation hors tabac constaté par l'Institut national de la statistique et des études économiques pour l'année civile précédente. Les étudiants étrangers y sont éligibles.
- ⑦ « Le montant des prestations à destination des étudiants résidant dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, peut faire l'objet d'une majoration afin de faire face au coût de la vie dans ces territoires. »
- ⑧ 3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

- ⑨ « Les conditions d'application du présent article sont déterminées par voie réglementaire. ».

Article 3

- ① Le titre IV de la première partie du code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin du premier alinéa de l'article 751 les mots : « ou qu'il y ait eu démembrement de propriété effectué à titre gratuit, réalisé plus de trois mois avant le décès, constaté par acte authentique et pour lequel la valeur de la nue-propriété a été déterminée selon le barème prévu à l'article 669 » sont supprimés.
- ③ 2° L'article 757 B est ainsi modifié :
- ④ a) Le I est ainsi modifié :
- ⑤ – À la fin du premier alinéa, les mots « à concurrence de la fraction des primes versées après l'âge de soixante-dix ans » sont supprimés ;
- ⑥ – Le deuxième alinéa est supprimé ;
- ⑦ b) Le II est supprimé ;
- ⑧ c) Au début du III, la mention « III. » est remplacée par la mention « II. »
- ⑨ 3° L'article 784 est ainsi modifié :
- ⑩ a) À l'avant dernier alinéa, les mots : « ,à l'exception de celles passées depuis plus de quinze ans, » sont supprimés
- ⑪ b) À la fin du dernier alinéa, les mots : « la même personne » sont remplacés par les mots : « toute personne au profit du bénéficiaire »
- ⑫ 4° Au début de la première phrase du premier alinéa du I de l'article 990 I les mots : « Lorsqu'elles n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 757 B, » sont supprimés
- ⑬ 5° À l'article 1133, après le mot : « taxe », sont insérés les mots : « autre que les droits de mutation à titre gratuit ».

Article 4

- ① I. – Les majorations mentionnées à l'article 1729 du code général des impôts sont augmentées de 10 points en matière de mutations à titre gratuit telles que définies au VI de la section II du chapitre premier du titre IV de la première partie du code général des impôts.
- ② II. – Dans un délai de 3 mois après la promulgation de la présente loi, le gouvernement remet un rapport au Parlement qui évalue l'efficacité des moyens juridiques et humains du contrôle fiscal en matière de droit de mutation à titre gratuit.

Article 5

- ① I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre Ier du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

