

N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 41

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteurs spéciaux : MME STELLA DUPONT ET M. PATRICE ANATO

Députés

SOMMAIRE

SYNTHÈSE ET CHIFFRE-CLÉS	7
RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	9
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES.....	10
PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION 2020 DES DÉPENSES DE LA MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES.....	11
A. LE PROGRAMME 304 <i>INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES : UNE OUVERTURE DE CRÉDITS IMPORTANTE POUR ATTÉNUER LES EFFETS DU CONFINEMENT</i>	14
1. 2 milliards d’euros pour financer les aides exceptionnelles de solidarité, et deux plans d’urgence d’aide alimentaire	15
a. Les aides exceptionnelles de solidarité	15
b. L’aide alimentaire.....	17
2. Des dépenses de prime d’activité et de RSA recentralisé conformes à la prévision, malgré les effets de la crise	19
a. 9,95 milliards d’euros pour la prime d’activité	19
b. L’extension de la recentralisation du RSA.....	21
3. La montée en charge de la stratégie de prévention et de protection de l’enfance et la baisse des crédits alloués à la prise en charge des mineurs non accompagnés	21
4. Le déploiement de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté poursuivi dans le cadre de la crise.....	25
5. Les autres dispositifs portés par le programme.....	26
B. LE PROGRAMME 157 : UNE SOUS BUDGÉTISATION DE L’ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS	27
C. LE PROGRAMME 137 <i>ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UNE DÉPENSE EN HAUSSE POUR RENFORCER LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES</i>	30

D. LE PROGRAMME 124 <i>CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE</i> : UN BUDGET MARQUÉ PAR DES MESURES DE PÉRIMÈTRE ET UN SOUTIEN ACCRU AUX AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ.....	32
E. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AUX PROGRAMMES DE LA MISSION.....	34
F. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE DE LA MISSION.....	36
DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE « JEUNES ACTIFS ».....	39
I. LE RSA JEUNES, UNE PRESTATION QUI N'A JAMAIS TROUVÉ SON PUBLIC, ET FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI PRATIQUEMENT INEXISTANT	40
A. BIEN QU'ISSU D'UNE EXTENSION DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE, LE RSA JEUNES N'A PAS PERMIS DE FAIRE ENTRER LES JEUNES DANS LE SYSTÈME DE SOLIDARITÉ DE DROIT COMMUN.....	40
1. Le RSA jeunes s'adresse aux jeunes actifs déjà insérés sur le marché du travail..	40
2. En dehors des critères d'attribution, les caractéristiques du RSA jeunes sont identiques à celles du RSA.....	43
B. LE RSA JEUNES N'A JAMAIS ATTEINT LES OBJECTIFS LUI AYANT ÉTÉ ASSIGNÉS, ET, EN DÉPIT DE SA VISIBILITÉ POLITIQUE, FAIT L'OBJET D'UN SUIVI LACUNAIRE	44
1. Un nombre de bénéficiaires qui n'a jamais dépassé 10 000	45
2. Un dispositif qui fait l'objet d'un suivi a minima	46
3. Un dispositif complexe et méconnu des jeunes	48
C. UNE ABSENCE DE MONTÉE EN CHARGE QUI S'EXPLIQUE PRINCIPALEMENT PAR LA CRÉATION DE DISPOSITIFS CONCURRENTS, DAVANTAGE ADAPTÉS À L'ENJEU D'INSERTION DES JEUNES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL.....	49
1. La création de la prime d'activité.....	49
2. La généralisation de la Garantie jeunes	51
II. MALGRÉ LE RENFORCEMENT INÉDIT ET LA MULTIPLICATION DES PARCOURS D'ACCOMPAGNEMENT RÉMUNÉRÉS, LES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ DES JEUNES DEMEURENT INCOMPLETS	53
A. LE PLAN 1 JEUNE 1 SOLUTION COMPORTE UN NOMBRE IMPORTANT DE DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT RÉMUNÉRÉS....	53
1. Les dispositifs proposés par le service public de l'emploi soutiennent le revenu disponible des jeunes non étudiants	53
2. La perspective d'une extension de la Garantie jeunes semble susceptible d'améliorer sensiblement la situation des jeunes	54

B. CES DISPOSITIFS NE SONT CEPENDANT PAS ADAPTÉS À UN CERTAIN NOMBRE DE PUBLICS, ET NE RELÈVENT PAS SPÉCIFIQUEMENT D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DES JEUNES.....	55
1. Les outils de la politique publique d'insertion dans l'emploi à destination des jeunes ne sont pas des prestations de solidarité	56
2. Plusieurs catégories de publics en situation de pauvreté demeurent sans solution	57
III. EN PARALLÈLE DU RENFORCEMENT DES INSTRUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES, LA CRÉATION D'UN REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITÉ OUVERT À CERTAINS JEUNES APPARAÎT NÉCESSAIRE	59
A. LA NÉCESSITÉ DE REFONDRE LE PAYSAGE DES PRESTATIONS SOCIALES PAR LA CRÉATION DU RUA.....	59
1. Une réflexion d'ores et déjà bien avancée, mais suspendue du fait de la crise sanitaire	59
2. Compte tenu de la situation des jeunes, la création du RUA doit rapidement aboutir	61
a. La situation des jeunes à l'égard de la pauvreté est particulièrement préoccupante.....	61
b. Les arguments en défaveur de l'octroi d'un minima social aux jeunes ne sont pas toujours fondés	62
3. Le périmètre des bénéficiaires du RUA doit être adapté selon la situation des jeunes.....	66
B. LA POURSUITE DES EFFORTS EN VUE DE RENFORCER LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENTS GLOBAUX À DESTINATION DES JEUNES	70
EXAMEN EN COMMISSION	71
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	73
SOURCES UTILISÉES	75

SYNTHÈSE ET CHIFFRE-CLÉS

Les crédits exécutés sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* s'élèvent à **29,02 milliards d'euros** en 2020, soit un montant supérieur de **2,7 milliards d'euros** à l'autorisation initiale, et en hausse de **4,3 milliards d'euros** par rapport au montant des crédits exécutés en 2019.

L'année 2020 marque donc une accélération de la progression des crédits de la mission, qui ont augmenté de 53 % à périmètre courant depuis l'année 2017. **Cette hausse résulte principalement des conséquences de la crise sanitaire, dont l'impact net sur la mission s'élève à 2,4 milliards d'euros.** Des mesures déterminantes pour soutenir les personnes les plus fragiles ont été prises, notamment durant les deux confinements :

– sur le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, (exécuté à hauteur de 14,6 milliards d'euros) **les aides exceptionnelles de solidarité, dont le montant s'est élevé à 2,02 milliards d'euros**, et les plans d'urgence d'aide alimentaire (94 millions d'euros) ;

– sur le programme 157 *Handicap et dépendance* (13,06 milliards d'euros) la prise en charge de la rémunération des travailleurs accueillis en établissement et service d'aide par le travail (ESAT) a représenté un effort de **168 millions d'euros** ;

– sur le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* (36,5 millions d'euros), **4 millions d'euros supplémentaires** ont été ouverts pour renforcer les dispositifs de soutien et de protection des femmes victimes de violences conjugales ;

– sur le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* (1,38 milliard d'euros) 12,9 millions d'euros supplémentaires et 500 ETP ont été alloués en fin d'année aux **Agences régionales de santé** afin de leur permettre d'assurer leur mission de gestion de la crise.

Au-delà des mesures prises durant la crise, les rapporteurs soulignent l'effort de sincérisation de la prime d'activité, dont l'exécution (9,95 milliards d'euros) est conforme à la prévision. À l'inverse, l'insuffisante prise en compte des prévisions de la Caisse nationale des allocations familiales par le Gouvernement a abouti à une **sous budgétisation des dépenses d'AAH**. Les crédits alloués à cette dernière se sont élevés à 11,2 milliards d'euros, soit 378 millions d'euros de plus que la prévision.

Dans le cadre de leur évaluation, les rapporteurs ont souhaité s'intéresser au RSA jeunes actifs. Créé par les dispositions de la loi de finances initiale pour 2010, ce dispositif étend l'octroi du RSA aux jeunes de moins de 25 ans ayant travaillé deux ans au cours des trois années précédant la date de demande de la prestation.

Contrairement au RSA ouvert selon les conditions de droit commun, financé par les départements, le RSA jeunes est financé par l'État. Issu d'un compromis visant à n'ouvrir le bénéfice du RSA qu'aux jeunes insérés sur le marché du travail, le RSA jeunes actifs a doublement raté sa cible.

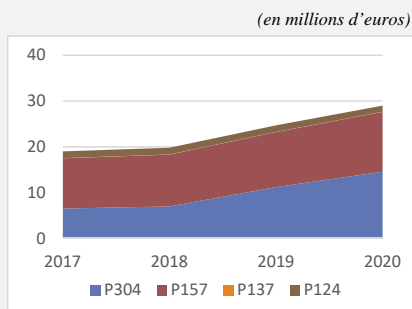
D'une part, il maintient les jeunes en dehors du système de solidarité de droit commun, alors que leur situation justifierait de garantir aux plus précaires d'entre eux un revenu minimum. Par ailleurs, le nombre de ses bénéficiaires n'a jamais dépassé 10 000, et s'élève aujourd'hui à 860. Ce résultat s'explique :

- par un défaut d'évaluation et d'anticipation lors de la création du dispositif ;
- par un suivi lacunaire du RSA jeunes actifs et l'absence de volonté politique de le faire évoluer.

Si les rapporteurs constatent que d'autres dispositifs, telles la Garantie jeunes ou la prime d'activité, ont utilement complété le RSA jeunes actifs pour soutenir les jeunes s'insérant sur le marché du travail, les dispositifs de la politique de l'emploi ne sauraient remplacer des prestations de solidarité.

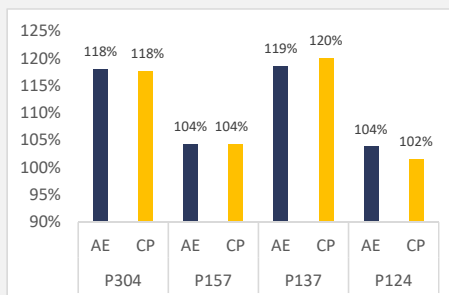
Le coût d'une ouverture du RSA aux jeunes de moins de 25 ans en étendant les critères d'éligibilité applicables aux personnes de plus de 25 ans s'élèverait à 7 milliards d'euros, et bénéficierait autant aux plus démunis qu'aux jeunes bénéficiant de transferts intrafamiliaux élevés. Les rapporteurs préconisent donc d'améliorer l'équité et la lisibilité du système de prestations sociales par **un aboutissement rapide de la réforme du revenu universel d'activité (RUA), et l'ouverture ciblée de cette nouvelle prestation aux jeunes.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DEPUIS 2017



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION PAR RAPPORT À L'AUTORISATION INITIALE



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Recommandations sur l'exécution budgétaire :

– maintenir un niveau de dépenses allouées à la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) constant malgré la baisse du nombre d'arrivées de jeunes, en redéployant les crédits non consommés vers les dispositifs d'accompagnement des MNA mis en œuvre dans le cadre de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance. Développer dans le même temps des dispositifs d'accompagnement pour les jeunes arrivés sur le territoire et évalués majeurs ;

– tenir compte des prévisions les plus récentes de la CNAF pour construire le budget de l'allocation aux adultes handicapés afin d'assurer la sincérité de la prévision budgétaire ;

– adapter le dispositif de performance aux nouvelles politiques publiques déployées sur le champ de la mission, et développer des indicateurs de performance permettant de mener une évaluation robuste de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Recommandations sur l'évaluation du RSA jeunes :

– renforcer le suivi des dispositifs à faible enjeu budgétaire et poursuivre le développement de l'analyse des trajectoires des bénéficiaires des minima sociaux, notamment en fonction de leur âge ;

– tirer les enseignements de l'échec du RSA jeunes actifs dans l'élaboration future de nouvelles prestations ;

– rendre public sans délai les conclusions des travaux sur le revenu universel d'activité (RUA) à leur terme prévu à l'automne 2021 ;

– créer dès que possible un RUA ouvert *a minima* aux jeunes non étudiants décohabitants en situation de pauvreté ;

– renforcer la progressivité des prestations sociales versées aux étudiants au moyen du RUA ;

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Rapport	Recommandations	État d'avancement
Printemps de l'évaluation 2018	Élargir les conditions d'octroi de l'aide à la réinsertion des anciens migrants dans leur pays d'origine	Réalisée
Printemps de l'évaluation 2018	Modifier les modalités de calcul de l'aide à la réinsertion des anciens migrants dans leur pays d'origine et aligner son montant sur celui de l'allocation de solidarité aux personnes âgées	Non réalisée
Printemps de l'évaluation 2018	Accélérer la montée en charge des parcours de sortie de la prostitution (10 recommandations)	Très partiellement réalisées
Printemps de l'évaluation 2019	Simplifier les marchés publics d'achat de denrées dans le cadre de la politique d'aide alimentaire	Partiellement réalisée
Printemps de l'évaluation 2020	Renforcer le ciblage des dépenses fiscales les plus coûteuses de la mission Solidarité insertion et égalité des chances (2 recommandations)	Non réalisées

PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION 2020 DES DÉPENSES DE LA MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Les crédits exécutés sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* s'élèvent à **29,10 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **29,02 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en 2020**, soit une hausse de 15 % à périmètre constant par rapport à 2019.

L'exécution 2020 confirme deux tendances : l'accélération de la progression des crédits de la mission, **en hausse de 53 % à périmètre courant depuis l'année 2017**, et la part croissante des crédits du programme 304 au sein de la mission.

Après avoir augmenté de 123 % à périmètre courant depuis 2017, les dépenses du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* représentent désormais 50 % du montant total des crédits consommés sur l'ensemble des programmes de la mission.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EXÉCUTÉS SUR LA MISSION ENTRE 2017 ET 2020

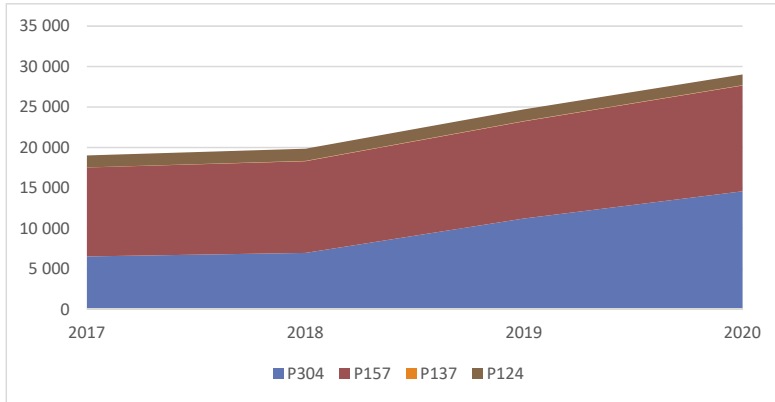
(en millions d'euros)

	2017		2018		2019		2020		Évolution 2017-2020
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
304 <i>Inclusion sociale et protection des personnes</i>	6 546,0	6 546,4	6 987,3	6 985,8	11 241,8	11 239,2	14 595,6	14 590,8	+ 123 %
157 <i>Handicap et dépendance</i>	10 978,2	10 980,3	11 332,2	11 332,5	11 995,8	11 994,9	13 068,5	13 067,2	+ 19 %
137 <i>Égalité entre les femmes et les hommes</i>	21,5	22,3	29,4	29,1	30,6	29,9	35,8	36,5	+ 71 %
124 <i>Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative</i>	1 438,2	1 477,3	1 477,0	1 499,2	1 431,1	1 446,6	1 383,1	1 324,7	- 8 %
Total	18 983,9	19 026,3	19 825,9	19 846,6	24 699,3	24 710,6	29 083,0	29 019,2	+ 53 %

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DEPUIS 2017

(en millions d'euros)

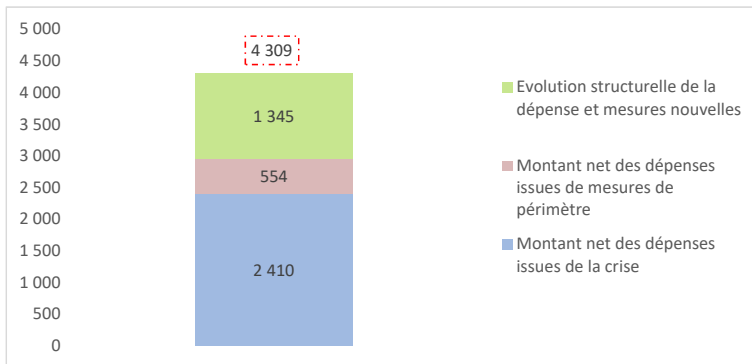


Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

L'origine de cette évolution est néanmoins multiple en 2020 : outre l'évolution structurelle de la dépense et les mesures nouvelles, qui expliquent le tiers de la hausse, plus de la moitié de la progression des crédits est imputable aux mesures exceptionnelles prises durant la crise. Le solde résulte de mesures de périmètre.

COMPOSANTES DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA MISSION ENTRE 2019 ET 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Le montant des crédits inscrits sur la mission en loi de finances initiale pour 2020 s'établissait à **26,28 milliards d'euros**.

Les crédits exécutés s'élèvent à **29,02 milliards d'euros**, ce qui représente un **taux d'exécution de 110 %** et un **écart de 2,74 milliards d'euros par rapport à l'autorisation initiale**. Fait notable, les quatre programmes de la mission enregistrent un montant de crédits consommés supérieur à l'autorisation initiale.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020

(en millions d'euros)

	Programme 304		Programme 157		Programme 137		Programme 124	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits ouverts en LFI (a)	12 410,7	12 410,7	12 536,8	12 536,8	30,2	30,2	1 332,7	1 304,4
Report de crédits	+ 2,6	+ 6,7	+ 0,8	+ 1,6	0	+ 1,4	+ 36,8	+ 15,7
Régulation budgétaire*	- 5,1	- 5,1	0	0	- 0,2	- 0,2	+ 15,9	+ 15,9
FDC et ADP**	+ 0,6	+ 0,6	+ 5	+ 5	+ 2,0	+ 2,0	+ 5,0	+ 5,0
Lois de finances rectificatives	+ 2 204,1	+ 2 203,1	+ 526,9	+ 526,9	+ 4,0	+ 4,0	+ 12,3	+ 4,3
Total des crédits ouverts (b)	14 612,8	14 615,9	13 099,5	13 070,3	36,0	37,0	1 402,6	1 345,3
Exécution (c)	14 595,6	14 590,8	13 068,5	13 067,2	35,8	36,5	1 383,1	1 324,7
Niveau de dépenses (c/b)	99,8 %	99,8 %	99,7 %	99,9 %	99,4 %	98,6 %	98,6 %	98,4 %
Taux de consommation par rapport à la prévision initiale (c/a)	117,6 %	117,6 %	104,2 %	104,2 %	118,5 %	120 %	103,8 %	101,5 %

*Virements et transferts de crédits.

**Fonds de concours et attribution de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2020.

Cet écart inédit résulte à 90 % des conséquences de la crise sanitaire, et des mesures exceptionnelles prises dès le premier confinement pour soutenir les ménages les plus précaires.

Des crédits supplémentaires, d'un montant total de 2,75 milliards d'euros, ont notamment été ouverts par les deuxième, troisième et quatrième lois de finances rectificatives adoptées en 2020, en vue de financer en grande partie les deux vagues d'aides exceptionnelles de solidarité versées en premier lieu en mai et juin 2020, et en second lieu en novembre 2020 (2,02 milliards d'euros), ainsi que les dépenses d'AAH, sous-budgétisées.

Au-delà de cette mesure d'urgence, une grande partie des dispositifs portés par les programmes de la mission ont été affectés par les conséquences de la crise sanitaire. L'impact net de celle-ci sur les crédits de la mission a ainsi pu être estimé par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la direction des finances des achats et des services (DFAS) du ministère des solidarités et de la santé à 2,4 milliards d'euros.

IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE BUDGET DE LA MISSION,

(en crédits de paiement)

	Montant estimé (en millions d'euros)	Montant estimé / LFI	Montant estimé / exécution (en %)	Montant estimé / (exécution - LFI)
<i>Dépenses supplémentaires brutes</i>				
Programme 304	2 183,43	17,6 %	15,0 %	100,2 %
Programme 157	195,10	1,6 %	1,5 %	36,8 %
Programme 137	5,20	17,2 %	14,2 %	82,0 %
Programme 124	43,91	3,4 %	3,3 %	216,4 %
Total mission	2 427,64	9,2 %	8,4 %	88,7 %
<i>Moindres dépenses</i>				
Programme 304	14,60	0,1 %	0,1 %	0,7 %
Programme 157	-	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Programme 137	-	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Programme 124	3,00	0,2 %	0,2 %	14,8 %
Total mission	17,60	0,1 %	0,1 %	0,6 %
<i>Dépenses supplémentaires nettes</i>				
Programme 304	2 168,83	17,5 %	14,9 %	99,5 %
Programme 157	195,10	1,6 %	1,5 %	36,8 %
Programme 137	5,20	17,2 %	14,2 %	82,0 %
Programme 124	40,91	3,1 %	3,1 %	201,6 %
Total mission	2 410,04	9,2 %	8,3 %	88,1 %

Sources : DGCS et DFAS.

Par ailleurs, en dépit du caractère exceptionnel de l'exécution 2020 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, **le déploiement des politiques publiques prioritaires engagées au cours des années précédentes a pu être poursuivi**, comme en atteste le très faible montant des moindres dépenses induites par la crise sanitaire (17,6 millions d'euros au total).

A. LE PROGRAMME 304 INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES : UNE OUVERTURE DE CRÉDITS IMPORTANTE POUR ATTÉNUER LES EFFETS DU CONFINEMENT

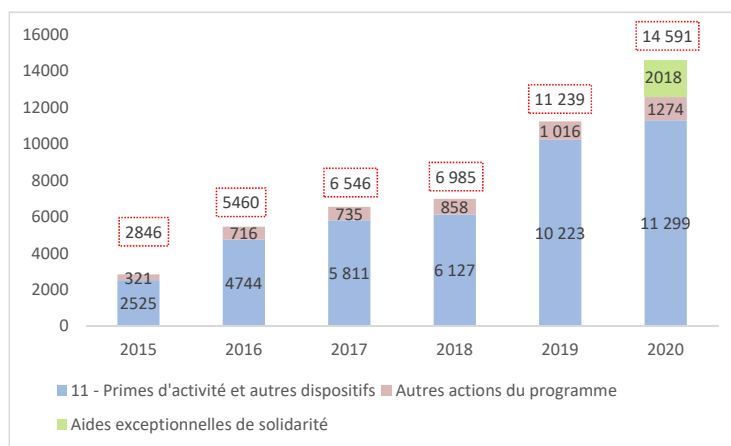
Les dépenses du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* se sont élevées à **14 590,8 millions d'euros** en 2020.

En croissance soutenue en 2018 et 2019 en raison de la montée en charge progressive de la prime d'activité, **les crédits exécutés sur le programme augmentent de 3,35 milliards d'euros en 2020 par rapport à 2019** (soit une hausse de 30 %), principalement en raison de la création des aides exceptionnelles de solidarité versées durant les deux confinements du printemps et de l'automne 2020, ainsi que de la recentralisation du financement du RSA versé à la Réunion, prévue par la loi de finances pour 2020, et dont l'impact s'élève à 675,3 millions d'euros.

Dans une moindre mesure, les crédits supplémentaires ouverts pour financer les deux plans d'urgence d'aide alimentaire et le maintien de la prise en charge des jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ont également favorisé la progression des dépenses du programme en 2020.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 304

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

1. 2 milliards d'euros pour financer les aides exceptionnelles de solidarité, et deux plans d'urgence d'aide alimentaire

Afin d'atténuer les conséquences du confinement sur les ménages les plus précaires, le Gouvernement a pris la décision dès le printemps 2020 de renforcer les moyens de l'aide alimentaire, et de verser des aides exceptionnelles de solidarité (AES).

a. Les aides exceptionnelles de solidarité

Les AES constituent un dispositif nouveau, qui a eu pour objet de soutenir « les personnes privées des réseaux d'entraide habituels, formels et informels » dans le cadre des deux confinements et « de compenser une partie des frais des familles liés à la fermeture des écoles » ⁽¹⁾.

(1) Rapport annuel de performances 2020 de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

Ces aides, instituées par décret en mai 2020 ⁽¹⁾ ont été versées **une première fois à 4,2 millions de foyers le 15 mai 2020**. Elles se composent de deux volets distincts :

– une allocation de 150 euros pour les bénéficiaires du RSA, de l’allocation de solidarité spécifique (ASS), de la prime forfaitaire pour la reprise d’activité, de l’allocation équivalent retraite (AER) ou du revenu de solidarité (RSO) ;

– une allocation de 100 euros par enfant à charge de moins de 20 ans pour l’ensemble des ménages concernés par l’aide précitée, et les ménages bénéficiaires d’aides au logement ;

Par ailleurs, une aide de 200 euros ⁽²⁾ a été versée en juin 2020 à **500 000 jeunes** de moins de 25 ans, non étudiants, apprentis ou étudiants salariés, bénéficiaires d’aides au logement et sans enfant à charge ⁽³⁾.

La dépense associée aux trois aides précitées s’est élevée à 1,02 milliard d’euros.

880 millions d’euros avaient été ouverts par la deuxième loi de finances rectificative (LFR 2) sur le programme 304 pour financer les deux aides allouées aux ménages précaires, et 80 millions d’euros ont été ouverts en LFR 3 pour financer l’aide ciblant les jeunes de moins de 25 ans. 50 millions d’euros supplémentaires ont été ouverts en LFR 4 pour financer l’aide aux jeunes, en raison de décaissements plus importants que prévu.

La création des AES a également entraîné une modification de la maquette du programme 304, dès lors que les crédits ouverts en vue de les financer ont été inscrits, dès le stade de la LFR 2, sur une nouvelle action 20 *Aides exceptionnelles de solidarité*.

De nouvelles aides exceptionnelles ont été versées lors du second confinement, les 15 et 17 novembre 2020 ⁽⁴⁾. Les deux premiers volets de l’aide ont été versés, pour des montants identiques, aux bénéficiaires répondant aux mêmes critères que ceux ayant bénéficié des aides du mois de mai. Une aide de 150 euros a également été versée aux jeunes de moins de 25 ans non étudiants, apprentis ou salariés, percevant des aides au logement.

Enfin, sur proposition de la rapporteure spéciale Stella Dupont, **une aide de 150 euros, majorée de 100 euros par enfant à charge, a été versée le 10 décembre 2020 aux personnes bénéficiaires de l’aide financière à l’insertion sociale et professionnelle (AFIS)** engagées dans un parcours de sortie de la prostitution ⁽⁵⁾.

(1) Décret n° 2020-519 du 5 mai 2020.

(2) Décret n° 2020-769 du 24 juin 2020.

(3) Ce dispositif a été complété par une autre aide de 200 euros, financée par le programme 231 Vie étudiante de la mission Recherche et enseignement supérieur, ciblant les étudiants, boursiers ou non boursiers, qui avaient perdus leur emploi ou leur stage du fait de la crise sanitaire, aux étudiants des outremer isolés dans l’Hexagone.

(4) Décret n° 202-1453 du 27 novembre 2020.

(5) Décret n° 2020-1803 du 30 décembre 2020.

Ces aides du mois de novembre ont bénéficié à 4,3 millions de foyers, 600 000 jeunes, et 200 bénéficiaires de l'AFIS, pour un coût de 1 milliard d'euros. Les crédits visant à les financer ont intégralement été ouverts en LFR 4.

Au total, **2,017 milliards d'euros ont donc été alloués aux AES.**

Les rapporteurs estiment que le versement de ces aides était impératif compte tenu de la situation des familles et des jeunes les plus touchés par les conséquences du confinement. Cette appréciation est par ailleurs confortée par les conclusions formulées par l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), démontrant que les AES du printemps ont rempli leur objectif de compensation de la hausse du coût de l'alimentation pendant le confinement, en particulier pour les parents isolés ⁽¹⁾.

Ils regrettent néanmoins que certains publics, comme les jeunes en situation de précarité hébergés à titre gratuit et ne percevant donc pas d'aides au logement, sont restés à l'écart de ces dispositifs, alors même que leur situation justifiait le versement d'une aide.

b. L'aide alimentaire

Les crédits alloués à l'aide alimentaire se sont élevés à **170,89 millions d'euros en AE et 169,98 millions d'euros en CP**, un montant excédant de 97,4 millions d'euros les crédits inscrits en loi de finances initiale (72,6 millions d'euros), et en hausse de 111,3 millions d'euros par rapport aux crédits consommés en 2019.

Comme l'avait constaté la rapporteure spéciale Stella Dupont dans le cadre du Printemps de l'évaluation 2020 ⁽²⁾, **la crise a fait basculer de nouveaux publics dans une situation de précarité alimentaire**, au premier rang desquels les étudiants, les familles supportant des frais supplémentaires en raison de la fermeture des établissements scolaires et des universités, ou encore les personnes ayant épuisé leurs droits au chômage.

Les associations ont en parallèle fait face à des coûts plus importants en raison des contraintes induites par le confinement, et la baisse du nombre de bénévoles.

(1) Muriel Pucci, Hélène Périvier, Guillaume Allègre, L'aide exceptionnelle de solidarité a-t-elle permis de couvrir les coûts du confinement pour les familles ?, *OFCE*, 31 juillet 2020.

(2) Mme Stella Dupont, rapport n° 3011, annexe 41, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2020.

CRÉDITS DE L'ÉTAT DÉDIÉS À L'AIDE ALIMENTAIRE

(en millions d'euros)

Action 14 – Aide alimentaire (crédits de paiement)	LFI 2018	Exécution 2018 (RAP 2018)	LFI 2019	Exécution 2019 (RAP 2019)	LFI 2020	Exécution 2020 (RAP 2020)
Crédits nationaux	4,6	4,6	4,7	4,4	4,5	41,0
Épiceries sociales	8,2	8,1	8,2	8,4	8,6	8,5
Crédits déconcentrés	13,5	14,1	14,4	16,3	18,0	69,8
Crédits FEAD dont :	23,3	20,4	22,0	26,8	39,3	47,4
<i>Part nationale achat de denrées et forfait 5 %⁽¹⁾</i>	<i>12,7</i>	<i>12,7</i>	<i>13,0</i>	<i>12,9</i>	<i>13,2</i>	<i>19,5</i>
<i>Compensation des refus d'apurement</i>	<i>10,6</i>	<i>7,7</i>	<i>9,0</i>	<i>13,3</i>	<i>26,0</i>	<i>25,0</i>
<i>Opération « bons alimentaires à Mayotte »</i>	-	-	-	-	-	2,6
<i>Steaks hachés non conformes</i>	-	-	-	0,5	-	-
<i>Crédits d'assistance technique (y compris fonds de concours)</i>	-	-	-	0,09		0,3
Subvention pour charges de service public de FranceAgriMer	2,2	2,1	2,2	2,1	2,2	2,7
Total	51,9	49,3	51,6	58,7	72,6	170,0

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Deux plans d'urgence ont ainsi été déployés pour faire face à ce contexte.

Dès le mois de mars 2020, **39 millions d'euros supplémentaires** ont été mobilisés au moyen de redéploiements de crédits au sein du programme 304.

Ces crédits ont notamment permis de compenser les surcoûts supportés par les associations d'aide alimentaire (**25 millions d'euros**), renforcer le dispositif de bons alimentaires distribués à Mayotte (**2,6 millions d'euros**), distribuer des colis alimentaires en Guyane (**3 millions d'euros**), et distribuer des chèques alimentaires dans certains quartiers de la politique de la ville (**8,7 millions d'euros**).

Le deuxième plan d'urgence, d'un montant de **55 millions d'euros**, a été déployé à compter de juillet 2020. Ces crédits ont permis de garantir l'accès des publics précaires à des biens de première nécessité.

Au total, 94 millions d'euros supplémentaires ont donc été engagés dans le contexte de la crise. L'intégralité de ces dépenses supplémentaires a été financée au moyen d'une ouverture à due concurrence de crédits par la troisième loi de finances rectificative.

(1) Le forfait logistique est versé par FranceAgriMer aux associations et représente 5 % des dépenses d'achat de denrées, pour compenser les coûts supportés pour la gestion administrative, le transport et le stockage des denrées financées par le FEAD.

La contribution de la France au FEAD s'est quant à elle élevée à 19,5 millions d'euros (forfaits logistiques compris), à un niveau supérieur de **6,3 millions d'euros** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Cet écart résulte d'achats de denrées complémentaires effectués par FranceAgriMer dans le cadre de la crise (3,2 millions d'euros) et d'une subvention de 3,1 millions d'euros aux associations d'aide alimentaire, versée en raison de lots de lait infructueux achetés au titre du marché FEAD 2020.

Les rapporteurs se félicitent de la réactivité de l'État pour soutenir les ménages en situation de précarité alimentaire et les associations durant la crise. **Ils seront néanmoins vigilants aux suites données à ces mesures d'urgence, dès lors que de nombreux publics, notamment les jeunes, demeurent dans une situation particulièrement préoccupante.**

Enfin, en dehors des mesures d'urgence, l'année 2020 a été marquée par un niveau important de crédits alloués à FranceAgriMer en vue de compenser les refus d'apurement de l'Union européenne, au titre des demandes de remboursement adressées à la Commission européenne sur les campagnes FEAD des années 2017 et 2018 (25 millions d'euros).

À cet égard, les rapporteurs renouvellent les observations formulées dans le cadre des rapports publiés antérieurement par Mme Stella Dupont : **il est impératif de poursuivre les efforts engagés par FranceAgriMer et la DGCS visant à simplifier les marchés publics d'achat de denrées, afin de limiter le taux des refus d'apurement.**

2. Des dépenses de prime d'activité et de RSA recentralisé conformes à la prévision, malgré les effets de la crise

Bien qu'ils constituent des dépenses de guichet, la prime d'activité et le RSA recentralisé sont deux dispositifs dont les dépenses, en forte hausse en 2020, n'ont pas été affectées par la crise sanitaire.

a. 9,95 milliards d'euros pour la prime d'activité

Revalorisée en janvier 2019 ⁽¹⁾, la prime d'activité a poursuivi sa montée en charge en 2020. Le montant des crédits exécutés au titre de ce dispositif s'établit à **9 950,8 millions d'euros**, en hausse de 380 millions d'euros par rapport à 2019.

Les dépenses de prime d'activité s'élèvent par ailleurs à un niveau proche de la prévision initiale (**9 900,9 millions d'euros**). L'écart entre la prévision et l'exécution a été financé par une ouverture de crédit de 33 millions d'euros en LFR 4, et par des redéploiements de crédits.

(1) Décret n° 2018-1197 du 21 décembre 2018 relatif à la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité

L'effort de sincérisation du budget de la prime d'activité est à relever, dans la mesure où celle-ci a fait l'objet de sous-budgétisations récurrentes par le passé.

Cet effort s'est notamment matérialisé par l'adoption d'un amendement, déposé à l'initiative du Gouvernement, au stade de l'examen en nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 2020 à l'Assemblée nationale, ayant notamment pour objet de majorer de 450 millions d'euros les crédits alloués à la prime d'activité. Cet ajustement visait à tenir compte des prévisions les plus récentes produites par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) concernant l'évolution des dépenses de prime d'activité ⁽¹⁾.

La crise sanitaire a produit des effets divergents sur la dépense de prime d'activité, qui n'ont finalement pas fait dévier le dispositif de sa trajectoire budgétaire. La dépense a, dans un premier temps, été tirée à la hausse, en raison de la progression du montant de prime versé pour les salariés placés en activité partielle et ne bénéficiant pas d'une compensation intégrale de leur rémunération.

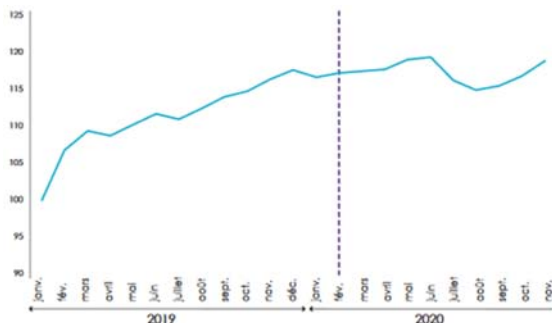
À ce titre, il convient de souligner **le rôle d'amortisseur de la prime d'activité**, qui a permis de préserver le revenu disponible des ménages composés de salariés placés en activité partielle.

Par ailleurs, la décision prise par la CNAF de suspendre les contrôles et de maintenir les droits des bénéficiaires de la prime entre les mois de mars et juin 2020 a limité durant cette période le nombre de sorties du dispositif.

À l'inverse, la morosité du marché du travail a tiré à la baisse le nombre d'entrées dans le dispositif entre les mois de juillet et de septembre. En conséquence, le nombre de bénéficiaires de la prime a décliné de manière importante durant l'été 2020 avant de repartir à la hausse à l'automne.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE FOYERS BÉNÉFICIAIRES DE LA PRIME D'ACTIVITÉ ENTRE JANVIER 2019 ET NOVEMBRE 2020

(en base 100)



Source : Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

(1) Amendement n° 1185, <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2493/AN/1185>

Toutefois, du fait du rebond rapide de l'économie en septembre 2020, le nombre de foyers bénéficiaires de la prime d'activité s'établit en moyenne annuelle à 4,3 millions, un niveau en hausse par rapport à 2019 (4,12 millions).

b. L'extension de la recentralisation du RSA

Les dépenses consacrées au RSA recentralisé s'élèvent à **857,6 millions d'euros**, en forte hausse par rapport à l'exécution 2019 (+ 680,9 millions d'euros).

Depuis le 1^{er} janvier 2019 le financement du RSA en Guyane et à Mayotte est recentralisé. L'évolution des crédits consommés en 2020 par rapport à 2019 découle de l'extension du périmètre de la reprise du financement par l'État du RSA en outre-mer, l'article 77 de la loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾ prévoyant la recentralisation du RSA à la Réunion, et la recentralisation du revenu de solidarité (RSO) en Guyane et à la Réunion.

848,9 millions d'euros étaient inscrits en loi de finance initiale sur ce poste de dépense. Le faible écart entre la prévision et l'exécution résulte d'un nombre de bénéficiaires plus élevé que prévu dans le contexte de la crise. Au total, 182,3 millions d'euros ont été consacrés au financement du RSA en Guyane et à Mayotte, et 675,3 millions d'euros ont été alloués au RSA à la Réunion.

ÉVOLUTION TRIMESTRIELLE DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU RSA À LA RÉUNION, À MAYOTTE ET EN GUYANE

Moyenne du nombre de bénéficiaires par trimestre	La Réunion	Mayotte	Guyane
Moyenne T1	101 007	5 163	22 543
Moyenne T2	101 283	5 140	22 647
Moyenne T3	102 843	5 090	23 390
Moyenne octobre/novembre	102 820	4 870	23 610
Évolution janvier/novembre 2020	+ 2 %	- 6 %	+ 5 %

*Données provisoires

Source : Cnaf, Allstat FR6 et FR2 ; MSA, Drees.

3. La montée en charge de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance et la baisse des crédits alloués à la prise en charge des mineurs non accompagnés

Les crédits de l'action 17 *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables* ont été consommés à hauteur de **194,5 millions d'euros**, en hausse de 53,6 millions d'euros par rapport à l'exécution 2019.

206,8 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale pour financer l'ensemble des dispositifs de cette action. Si l'écart entre l'exécution et la prévision peut sembler faible (12,3 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 94 %), les dispositifs portés par l'action 17 du programme 304 et la dépense afférente n'ont pas évolué conformément aux prévisions.

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

En premier lieu, **la gestion de la crise sanitaire a généré des dépenses imprévues au stade de la prévision**. En vertu des dispositions de l'article 18 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ⁽¹⁾ **la prise en charge des jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance (ASE) a été maintenue** durant toute la durée de l'état d'urgence sanitaire. En conséquence, **50 millions d'euros** ont été ouverts en LFR 3 et versés aux conseils départementaux afin de financer une partie du surcoût généré par cette mesure.

Par ailleurs, deux dispositifs mis en œuvre à l'issue du premier confinement ont été financés au moyen des crédits inscrits sur l'action 17 du programme 304 :

– **les cellules territoriales d'appui à l'isolement (CTAI)**, visant à permettre le traçage, l'isolement et l'accompagnement des personnes positives à la covid-19, financées à hauteur 14,96 millions d'euros ⁽²⁾ ;

– **les vacances apprenantes**, visant à développer de nouvelles formes d'apprentissages sur les temps de loisirs et de vacances au profit des enfants des milieux défavorisés (1,6 million d'euros). Ce dispositif a pu bénéficier à 31 500 enfants confiés à l'ASE ;

La crise a également ralenti le déploiement de **la stratégie de prévention et de protection de l'enfance**. 29 départements ont néanmoins pu signer une convention au second semestre 2020 – pour un objectif initial de 30 départements – et les premières actions ont pu être initiées.

Dotée de 30 millions d'euros en LFI 2020, l'enveloppe consacrée par l'État à la stratégie de prévention et de protection de l'enfance a été abondée de 20 millions d'euros supplémentaires en cours de gestion, par redéploiement de crédits initialement alloués à la prise en charge des mineurs non accompagnés. **Sur les 50 millions d'euros prévus pour le financement de la stratégie ⁽³⁾, 45,4 millions d'euros ont été consommés.**

(1) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

(2) Cette dépense a finalement été mise à la charge de l'Assurance maladie, et constitue désormais une créance imputée sur la dette de la Sécurité sociale envers l'État.

(3) À ces 50 millions d'euros s'ajoute un financement de complémentaire de 15 millions d'euros en provenance du fonds d'intervention régional (FIR) et de 15 millions d'euros prélevés sur l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) médico-social, portant l'enveloppe totale de la stratégie en 2020 à 80 millions d'euros.

Les engagements et objectifs de la stratégie de prévention et protection de l'enfance

La stratégie de prévention et de protection de l'enfance est composée de cinq engagements, déclinés en objectifs fondamentaux et facultatifs. Ces engagements visent :

- à agir le plus précocement possible pour répondre aux besoins des enfants et des familles. Il est notamment prévu d'atteindre à horizon 2022 un taux de couverture par la protection maternelle et infantile (PMI) d'au moins 20 % des entretiens prénataux précoces au niveau national, ou encore de doubler au niveau national le nombre de visites à domicile pré et postnatales réalisées par des sages-femmes de PMI en faveur des familles vulnérables ;
- à sécuriser le parcours des enfants protégés et prévenir les ruptures en renforçant les moyens, les ressources et la pluridisciplinarité des cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP) ou encore en systématisant les protocoles de recueil de ces informations ;
- à donner aux enfants les moyens d'agir et garantir leurs droits, en systématisant la participation des enfants et des jeunes aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance ;
- à sécuriser la vie d'adulte des enfants, en favorisant l'accès aux droits et l'accompagnement vers l'autonomie des MNA, et en mettant en place des dispositifs d'accompagnement global pour les jeunes ;
- à renforcer la gouvernance de la politique de la protection de l'enfance.

Source : commission des finances, d'après la circulaire n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2020/34 du 20 février 2020 relative à la contractualisation préfet/ARS/département pour la prévention et la protection de l'enfance.

Les rapporteurs souscrivent aux objectifs de cette stratégie.

Concernant plus spécifiquement la question des MNA, il convient de constater que les crédits versés par l'État aux conseils départementaux au titre de leur prise en charge ont diminué en 2020, pour s'établir à **65,8 millions d'euros**.

Ces crédits, versés en fonction du nombre de jeunes mis à l'abri et évalués chaque année, ainsi que du nombre de MNA pris en charge par l'ASE, ont baissé de 54,6 % depuis 2018, et demeurent en 2020 à un niveau bien inférieur à la prévision.

Cette évolution résulte à la fois du confinement, durant lequel l'activité des services départementaux d'évaluation a été suspendue, et de la baisse structurelle du flux d'arrivées de jeunes. Ainsi, entre le 31 décembre 2018 et le 31 décembre 2017, 7 442 jeunes supplémentaires avaient été pris en charge par l'ASE. Entre le 31 décembre 2019 et le 31 décembre 2018, ce chiffre s'élevait à 2 598.

CRÉDITS VERSÉS AUX DÉPARTEMENTS AU TITRE DES MNA

(en millions d'euros)

	Exécution 2018	Exécution 2019	Prévision 2020 (PAP 2020)	Exécution 2020	Modalités de calcul des crédits versés aux départements
Mise à l'abri et évaluation	48,9	93,2	114,5	50	– 500 euros par jeune évalué (100 euros pour les départements n'ayant pas conclu une convention visant à l'utilisation du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité) – 90 euros par jour de mise à l'abri pendant 14 jours ; – 20 euros par jour pendant les neuf jours suivants.
Prise en charge par l'ASE	96,2	33,8	33,8	15,8	– en 2018 : 12 000 euros par jeune supplémentaire accueilli au 31 décembre 2017 par rapport à 2016 ; – en 2019 : 6 000 euros par jeune supplémentaire accueilli au 31 décembre 2018 par rapport à 2017 pour 75 % des jeunes concernés ; – 2020 : 6 000 € par jeune pour 75 % des jeunes supplémentaires pris en charge par l'aide sociale à l'enfance au 31 décembre 2019 par rapport au 31 décembre 2018.
Total	145,1	126,9	162	65,8	

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Les rapporteurs considèrent que l'évolution de la dépense à la baisse ne peut être considérée comme une source d'économie.

Plus spécifiquement, les crédits non consommés au titre de l'arrivée de nouveaux jeunes sur le territoire doivent être redéployés pour **renforcer les mesures d'accompagnement des mineurs non accompagnés**, notamment dans le cadre de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance. Afin d'atténuer les ruptures de parcours et favoriser leur accès aux droits, cet accompagnement doit également être prolongé au bénéfice des anciens MNA devenus majeurs. Il apparaît de surcroît nécessaire que l'État développe des dispositifs d'accompagnement des jeunes évalués majeurs arrivés sur le territoire. Ces derniers ne bénéficient d'aucune prise en charge spécifique, quand bien même les difficultés qu'ils rencontrent sont nombreuses.

Recommandation n° 1 : maintenir un niveau de dépenses allouées à la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) constant malgré la baisse du nombre d'arrivées de jeunes, en redéployant les crédits non consommés vers les dispositifs d'accompagnement des MNA mis en œuvre dans le cadre de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance. Développer dans le même temps des dispositifs d'accompagnement pour les jeunes arrivés sur le territoire et évalués majeurs

De plus, **les rapporteurs demeurent fermement opposés** au mécanisme entré en vigueur au 1^{er} janvier 2021, prévoyant une minoration de la participation versée par l'État au titre de l'évaluation des MNA aux départements n'ayant pas conclu avec le préfet une convention visant à l'utilisation du fichier d'appui à

l'évaluation de la minorité (AEM) ⁽¹⁾. Ils considèrent qu'il convient au préalable de s'assurer d'un traitement homogène de l'évaluation des jeunes dans l'ensemble des départements. Sur ce sujet, les rapporteurs attendent les conclusions de la mission interministérielle en cours.

4. Le déploiement de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté poursuivi dans le cadre de la crise

La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté était dotée en loi de finances initiale de **215 millions d'euros**. En raison de la crise sanitaire, le montant des crédits exécutés s'élève à **202,2 millions d'euros**, soit 94 % de la dotation initiale.

En premier lieu, malgré les contraintes exceptionnelles générées par la crise sanitaire, **le déploiement de cette politique publique prioritaire s'est poursuivi**, ce que les rapporteurs tiennent à souligner. Les dépenses consacrées à la stratégie ont ainsi **progressé de 36 %** par rapport à 2019.

L'écart entre la prévision et l'exécution s'explique par la fermeture des écoles durant le confinement, engendrant une moindre dépense de 3,9 millions d'euros au titre de la tarification sociale des cantines, et de 7 millions d'euros au titre des petits-déjeuners à l'école.

Au-delà de l'exécution budgétaire de la stratégie, le mois d'avril 2021 a été marqué par **la publication du second rapport d'étape du comité d'évaluation de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté**.

Il peut ainsi être souligné que quatre des trente-cinq mesures de la stratégie ont atteint l'objectif leur ayant été assigné. Pour ce qui concerne plus particulièrement la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, il peut être fait mention de la revalorisation de la prime d'activité, et du déploiement des points conseil budget (PCB) ⁽²⁾.

Néanmoins, à l'instar du comité d'évaluation, **les rapporteurs déplorent le trop grand nombre d'actions pour lesquelles aucun objectif quantitatif n'a été fixé** – 7 sur 35 – ce qui portera préjudice à la conduite d'une évaluation robuste.

Il apparaît en outre nécessaire de créer de nouveaux indicateurs, notamment pour suivre l'évolution des résultats scolaires des élèves ayant bénéficié de petits déjeuners à l'école et de la tarification sociale des cantines, afin de tirer tous les enseignements de ces mesures.

(1) Arrêté du 23 octobre 2020 modifiant l'arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille

(2) 500 PCB ont été ouverts sur le territoire national. À la suite des annonces formulées par le Premier ministre le 17 octobre 2020, 100 PCB supplémentaires seront déployés d'ici 2022.

Les rapporteurs sont néanmoins conscients que le renseignement de ces indicateurs pose plusieurs difficultés, découlant du nombre important d'élèves ayant bénéficié de ces mesures, et générerait un alourdissement de la charge de travail des professeurs des écoles. Le suivi ciblé de plusieurs cohortes d'élèves peut être une piste de travail à privilégier.

5. Les autres dispositifs portés par le programme

L'exécution des dépenses allouées à **la protection juridique des majeurs** a été perturbée par la décision du Conseil d'État d'annuler la première tranche du barème de participation des majeurs aux mesures de protection ⁽¹⁾ au début de l'année 2020. L'impact budgétaire de cette décision est estimé à **15,9 millions d'euros** en année pleine ⁽²⁾. En conséquence, un nouveau barème de participation a été instauré, en vertu des dispositions d'un décret publié en décembre 2020 ⁽³⁾.

ÉVOLUTION DU BARÈME DE PARTICIPATION DES MAJEURS PROTÉGÉS AUX MESURES DE PROTECTION

Tranche de revenus	Barème en vigueur jusqu'au 1 ^{er} septembre 2018	Barème en vigueur du 1 ^{er} septembre 2018 et ayant fait l'objet d'une annulation partielle	Barème en vigueur au 1 ^{er} janvier 2021
0-AAH	0 %	0,6 %	0 %
AAH-SMIC	7 %	8,5 %	10 %
SMIC-2,5 SMIC	15 %	20 %	23 %
2,5 SMIC – 6 SMIC	2 %	3 %	3 %

Source : commission des finances

Au total, le montant des crédits exécutés au titre de la protection juridique des majeurs s'élève à **701,6 millions d'euros en CP, et 700,9 millions d'euros en AE**, à un niveau supérieur de 13,2 millions d'euros par rapport à la prévision.

Par ailleurs, les dépenses consacrées à **l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine (ARFS)**, désormais nommée aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine, se sont élevées à **300 000 euros**, à un niveau inférieur à la prévision (487 500 euros). Le montant des crédits exécutés est néanmoins en hausse de 122 % par rapport aux crédits exécutés en 2019.

Il est permis de croire que le dispositif effectuera une montée en charge progressive, dès lors que les critères d'éligibilité à l'ARFS ont été élargis en loi de finances pour 2020 ⁽⁴⁾, conformément aux recommandations formulées par la rapporteure spéciale Stella Dupont lors du Printemps de l'évaluation 2018 ⁽⁵⁾.

(1) Conseil d'État, 6^{ème} - 5^{ème} chambres réunies, 12/02/2020, 425138.

(2) Au surcoût constaté en 2020 en raison de l'annulation de la première tranche du barème de participation s'ajoutera le coût du remboursement des indus perçus en 2018 et 2019, dont le montant prévisionnel s'élève à 20 millions d'euros. Le barème de participation a par ailleurs été réformé à compter du 1^{er} janvier 2021, en vertu des dispositions du décret n° 2020-1684 du 23 décembre 2020.

(3) Décret n° 2020-1684 du 23 décembre 2020 relatif au financement des mandataires judiciaires à la protection des majeurs

(4) Article 269 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(5) Mme Stella Dupont, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année 2017, annexe n° 41.

À cet égard, il convient néanmoins de constater que le nombre de bénéficiaires reste modeste en 2020 (31, contre 26 en 2019). Ce résultat s'explique par la publication de deux décrets d'application des dispositions de la loi de finances initiale en toute fin d'année 2020 ⁽¹⁾, ce qui n'a pas permis à la réforme de produire pleinement ses effets au cours de l'année écoulée.

B. LE PROGRAMME 157 : UNE SOUS BUDGÉTISATION DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

12,54 milliards d'euros avaient été ouverts en loi de finances initiale sur le programme 157 *Handicap et dépendance*. En raison d'une sous-budgétisation notable des dépenses allouées à l'allocation aux adultes handicapés (AAH), et du fait de la crise sanitaire, **les dépenses du programme ont été exécutées à hauteur de 13,07 milliards d'euros – soit un écart de 530,4 millions d'euros par rapport à l'autorisation initiale.**

Par rapport à l'année 2019, **les crédits exécutés sur le programme sont en hausse de 1,07 milliard d'euros**, soit une progression de 8,9 %. Cette évolution est principalement imputable au dynamisme des dépenses allouées à l'AAH, et à la prise en charge intégrale par l'État de la rémunération des travailleurs handicapés accompagnés en établissements et services d'aide par le travail (ESAT) durant la crise sanitaire.

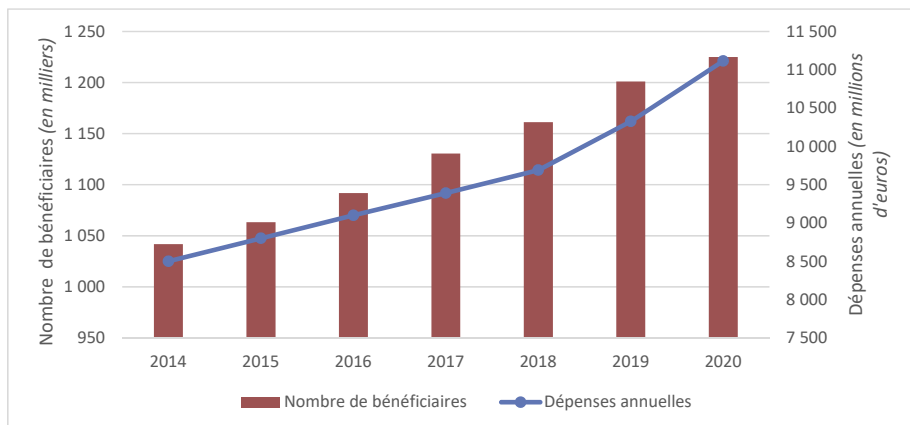
S'élevant à **11,24 milliards d'euros en 2020**, **les dépenses d'AAH ont progressé de 8,9 % par rapport à 2019**, ce qui correspond à une hausse de 915 millions d'euros.

Cette évolution découle principalement de la revalorisation de l'AAH intervenue en novembre 2019 ⁽²⁾, et de la hausse du nombre de bénéficiaires de la prestation, principalement portée par la progression du nombre de bénéficiaires de l'AAH-2.

(1) Décret n° 2020-1799 du 30 décembre 2020 et décret n° 2020-1804 du 30 décembre 2020.

(2) Revalorisé à 860 euros en novembre 2018, le montant à taux plein de l'AAH a fait l'objet d'une seconde revalorisation en novembre 2019, et a été porté à 900 euros par mois.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH ET DES DÉPENSES ASSOCIÉES



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

De surcroît, les dépenses d'AAH ont fait l'objet d'une sur-exécution à hauteur de 378 millions d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale.

Cet écart résulte à la fois d'une dépense d'AAH supérieure de 290 millions d'euros à la prévision initiale, ayant été financée par une ouverture de crédits à due concurrence en LFR 4, et du remboursement par l'État au profit de la Sécurité sociale d'une dette de 88,4 millions d'euros, contractée sur des exercices antérieurs en lien avec des dépenses d'AAH ⁽¹⁾. Cette dépense supplémentaire a été couverte par redéploiements de crédits.

La sous-budgétisation des dépenses d'AAH n'est que pour une infime partie imputable à la crise (20 millions d'euros) et au maintien de l'ouverture des droits des bénéficiaires durant le confinement.

En revanche, elle résulte principalement d'une croissance non anticipée du nombre d'allocataires de l'AAH-2, en raison d'une accélération du traitement des dossiers de demande par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) à compter de mai 2020.

(1) Le financement des caisses d'allocations familiales (CAF) et des caisses de mutualité sociale agricole (MSA), chargées de verser l'AAH aux bénéficiaires, est assuré par l'État via l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Une convention financière conclue entre l'État et l'ACOSS règle les modalités de transfert de trésorerie. Trois versements par an sont prévus sur le programme 157 au bénéfice de l'ACOSS, qui répartit ensuite les acomptes reçus entre les réseaux des CAF et des caisses de MSA. Au titre de l'ensemble des prestations servies par les régimes de sécurité sociale dont le financement est assuré par l'État (AAH, prime d'activité, aides au logement, aide médicale d'État), la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale atteignait 930 millions d'euros en 2019.

Par ailleurs, **le Gouvernement avait anticipé la réalisation d'une économie budgétaire de 117 millions d'euros résultant de la mise en place d'une mission nationale de contrôle et d'audits des MDPH**. En raison du report de l'installation de cette dernière, l'économie attendue ne s'est pas réalisée.

En définitive, l'écart entre la prévision et l'exécution des dépenses d'AAH retrouve des niveaux comparables à ceux observés jusqu'en 2017. Ce résultat s'explique par l'insuffisante prise en compte des prévisions techniques de la CNAF en 2020 dans la budgétisation des dépenses d'AAH.

Les rapporteurs insistent donc, à l'instar de la Cour des comptes ⁽¹⁾, sur la nécessité de tenir compte des prévisions de la CNAF au stade de la construction du budget alloué à l'AAH.

Recommandation n° 2 : tenir compte des prévisions les plus récentes de la CNAF pour construire le budget de l'allocation aux adultes handicapés afin d'assurer la sincérité de la prévision budgétaire

Le programme 157 porte également les dépenses allouées à l'aide au poste, versé par l'État au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) accompagnés en ESAT.

S'élevant à **1,51 milliard d'euros** en 2020, les crédits exécutés excèdent de 136,5 millions d'euros les crédits ouverts en loi de finances initiale, et sont en hausse de 123 millions d'euros par rapport à l'exécution 2019.

Ce résultat découle de la prise en charge intégrale par l'État, durant la période du 15 mars 2020 au 10 octobre 2020, de la rémunération des travailleurs en situation de handicap accompagnés par des ESAT ayant fermé durant le confinement ⁽²⁾.

Par ailleurs, **14,8 millions d'euros ont été alloués au dispositif d'accompagnement dans l'emploi des personnes en situation de handicap**. 9,9 millions d'euros avaient été ouverts en loi de finances initiale, abondés par 5 millions d'euros supplémentaires ouverts en LFR 4. L'écart entre la prévision et l'exécution s'explique par la volonté du Gouvernement d'accélérer la montée en charge du dispositif, matérialisée par l'élargissement de la prescription de l'emploi accompagné à l'ensemble des structures du service public de l'emploi ⁽³⁾.

(1) Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire 2020 de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances, avril 2021.

(2) Cette mesure résulte des dispositions de l'ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux.

(3) Cet élargissement a été opéré par les dispositions de l'article 74 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

L'exécution 2020 du programme 157 reflète par conséquent le soutien apporté par l'État aux personnes en situation de handicap tout au long de la crise. À cet égard, les rapporteurs tiennent également à souligner que d'autres initiatives bienvenues ont été prises au cours de l'année :

– 1,6 million d'euros ont été mobilisés pour financer le lancement de la plateforme « 360 ». Adossée à un numéro vert et pilotée par les MDPH, celle-ci vise à répondre à l'ensemble des besoins des personnes en situation de handicap et de leurs aidants ;

– 0,5 million d'euros ont également été déployés pour financer un dispositif de conciergerie solidaire nommé « La Croix Rouge chez vous », permettant la livraison à domicile de produits de première nécessité.

C. LE PROGRAMME 137 ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UNE DÉPENSE EN HAUSSE POUR RENFORCER LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES

Le montant des crédits exécutés sur le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* s'élève à **35,78 millions d'euros en AE et 36,51 millions d'euros en CP.**

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 137

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
11 – <i>Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale</i>	1,87	1,87	4,39	3,71	5,19	-	-
12 – <i>Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes</i>	14,46	14,54	14,73	15,13	19,35	-	-
13 – <i>Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes</i>	1,21	1,4	0,63	0,7	0,96	-	-
Ex-Action 14	3,39	3,39	0	-	-	-	-
15 – <i>Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains</i>	2,03	2,18	2,91	2,75	3,56	-	-
21 – <i>Politiques publiques – Accès au droit</i>					-	19,01	30,81
22 – <i>Partenariats et innovations</i>					-	9,49	5,14
23 – <i>Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes</i>					-	1,34	0,56
Total	22,96	23,38	22,66	22,29	29,07	29,85	36,51

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Fortement affectée par la crise sanitaire, la consommation des crédits est en hausse de 22,3 % par rapport à 2019 (+ 6,6 millions d'euros en CP). Le montant des crédits exécutés est par ailleurs supérieur à l'autorisation initiale, autant en AE (+ 5,8 millions d'euros) qu'en CP (+ 6,3 millions d'euros).

Ce résultat découle des mesures prises durant la crise sanitaire pour renforcer les dispositifs de lutte contre les violences conjugales et de prise en charge des victimes.

5,2 millions d’euros, dont 4 millions d’euros ouverts en LFR 3 ont été mobilisés afin :

– de soutenir les associations locales et financer un dispositif d’accueil des femmes victimes de violences dans les centres commerciaux, (3 millions d’euros) ;

– de financer un dispositif de recherche de solutions d’hébergement pour les auteurs de violences (0,5 million d’euros) ;

– de financer une permanence téléphonique pour les auteurs de violences (0,2 million d’euros) ;

– de financer 18 centres de prise en charge des auteurs de violences (0,8 million d’euros décaissés en 2020).

Les autres dispositifs portés par le programme 137 ont en grande partie été exécutés conformément à la prévision.

Les rapporteurs tiennent à souligner **le lancement en 2020 d’une expérimentation visant à lutter contre la précarité menstruelle**. Dotée d’**1 million d’euros** au total – 0,3 million d’euros ayant été inscrits sur l’action 21 du programme 137, et 0,7 million d’euros ayant été inscrits sur l’action 13 *Ingénierie, outils de gouvernance et expérimentations* du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* – cette initiative a pour objectif de favoriser l’accès des femmes en situation de précarité à des protections hygiéniques.

Plus spécifiquement, les crédits inscrits sur le programme 137 ont été mobilisés afin de financer la mise à disposition de protections dans les établissements scolaires du second degré. Les crédits ouverts sur le programme 304 ont financé la mise à disposition de protections périodiques pour les femmes précaires en accueils de jour et les femmes incarcérées, la distribution des protections dans le cadre des maraudes, et l’achat de protections périodiques par les épiceries sociales.

En revanche, **les rapporteurs constatent à nouveau que les dispositifs d’accompagnement des femmes engagées dans une sortie de la prostitution effectuent une montée en charge trop progressive.**

Bien qu’en progression de 200 % par rapport à 2019, les crédits alloués à l’aide financière à l’insertion sociale et professionnelle (AFIS) demeurent sous exécutés (0,9 million d’euros, pour 1,2 million d’euros en prévision). Les crédits alloués à l’accompagnement des personnes engagées dans un parcours de sortie de la prostitution ont été consommés à hauteur de 1,2 million d’euros, un niveau similaire à celui observé en 2019, et inférieur à la prévision (2,1 millions d’euros).

**ÉTAT D'AVANCEMENT DU DÉPLOIEMENT DES PARCOURS
DE LA SORTIE DE LA PROSTITUTION**

	Au 31 décembre 2018	Au 31 décembre 2019	Au 31 décembre 2020
Nombre d'associations agréées	85	111	119
Nombre de commissions départementales installées	32	75	80
Nombre de parcours de sortie de la prostitution en cours	113	300	400
Nombre total de personnes ayant bénéficié de l'AFIS	113	300	312

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

D. LE PROGRAMME 124 CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE : UN BUDGET MARQUÉ PAR DES MESURES DE PÉRIMÈTRE ET UN SOUTIEN ACCRU AUX AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ

Les dépenses du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport de la jeunesse et de la vie associative* ont été exécutées à hauteur de **1,38 milliard d'euros en AE** et **1,32 milliard d'euros en CP**.

Ces montants excèdent de **50,40 millions d'euros en AE** et **20,29 millions d'euros en CP** l'autorisation initiale. Le dépassement est imputable à la crise sanitaire, qui a nécessité l'ouverture de 19,3 millions d'euros supplémentaires en AE et 11,3 millions d'euros supplémentaires en CP en crédits hors titre 2 en LFR 4 ⁽¹⁾.

Les dépenses du programme connaissent par ailleurs **une diminution importante en 2020 (– 121,9 millions d'euros) par rapport à 2019**, en raison de mesures de périmètre affectant principalement les dépenses de personnel.

(1) En dehors de ces ouvertures, 7 millions d'euros ont par ailleurs été annulés en crédits de titre 2 par la LFR 4.

VARIATION DES DÉPENSES PAR TITRE SUR LE PROGRAMME 124 ENTRE 2019 ET 2020
(en millions euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2019	2020	variation (en %)	2019	2020	variation (en %)
Titre 2 – Dépenses de personnel	714,32	578,46	– 19 %	714,32	578,46	– 19 %
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	710,32	790,62	+ 11 %	725,6	735,59	+1 %
Titre 5 – Dépenses d'investissement	0,5	7,52	+ 1404 %	0,9	4,0	+ 344 %
Titre 6 – Dépenses d'intervention	5,9	6,47	+ 10 %	5,74	6,63	+ 16 %
Total	1 431,10	1 383,07	– 3 %	1 446,56	1 324,69	– 8 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Les dépenses de personnel se sont élevées à 578,5 millions d'euros en 2020, contre 714,3 millions d'euros en 2019.

La baisse résulte du transfert en LFI pour 2020 de 1 566 emplois vers le programme 219 *Sport, jeunesse et vie associative* (1 549 conseillers techniques et sportifs, 13 emplois de l'Agence nationale du Sport et 4 emplois de l'Agence française de lutte contre le dopage) et de 30 emplois de l'inspection générale de la jeunesse et des sports vers le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* ;

Il convient également de noter qu'un transfert de 246 emplois vers le programme 354 *Administration générale et territoriale de l'État* était prévu, au titre de la mutualisation des fonctions support des directions départementales interministérielles (DDI) au sein des secrétariats généraux communs (SGC). Toutefois, du fait de la crise sanitaire et du report de la création des SGC, un rétro-transfert a été réalisé en cours de gestion.

Le plafond d'emplois, fixé à 1 821 ETPT, a par ailleurs été sous exécuté à hauteur de 75 ETPT. Le schéma d'emplois, fixé à – 203 ETP, a été exécuté à – 264 ETP, en grande partie en raison du report de certains concours, de difficultés de recrutement résultant de la crise sanitaire, et de la mise en œuvre de la réforme territoriale de l'État, qui, selon la DFAS, a favorisé une certaine « prudence de la part des agents et des services de recrutement ».

Les dépenses de fonctionnement portées par le programme 124 sont principalement allouées à la subvention pour charge de service public versée aux Agences régionales de santé (ARS). La LFI prévoyait une baisse de 4,8 % de celle-ci par rapport à 2019, pour s'établir à 562 millions d'euros.

En raison de leur forte mobilisation dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, les ARS ont fait face à des surcoûts importants, estimés à **23 millions d'euros**. En conséquence, les crédits ouverts en LFR 4 sur le programme 124 et une

partie de la réserve de précaution ont été mobilisés afin de rehausser le montant de **la SCSP versée aux ARS, qui s'est finalement établie à 574,9 millions d'euros, en hausse de 7,9 millions d'euros par rapport au montant versé en 2019.**

Le renforcement des moyens des ARS s'est également matérialisé par l'octroi de **500 ETP supplémentaires à compter de l'automne 2020**, pour une période de 10 mois. Ce renfort s'est traduit par une hausse du plafond d'emplois des ARS de 125 ETPT en LFR 4.

Les rapporteurs, ayant signalé les tensions pouvant être rencontrées par les ARS dans le cadre du Printemps de l'évaluation 2020, saluent la réponse apportée par l'État en cours d'année.

Outre les ARS, des dépenses supplémentaires ont été allouées au financement des systèmes d'information des ministères sociaux.

Sur les 64,9 millions d'euros alloués à ce poste de dépenses, 14 millions d'euros en AE et 11 millions d'euros en CP sont directement imputables à la crise sanitaire, et ont permis de financer des outils de télétravail, la solution nationale de traçabilité des cas contacts pour les ARS, et un outil de gestion RH en appui au centre de crise.

Enfin, sans lien avec la crise sanitaire, il convient de noter que les dépenses immobilières des ministères sociaux ont été sous exécutées à hauteur de 4,1 millions d'euros en CP – sur 52,6 millions d'euros consommés au total.

Cet écart résulte des difficultés persistantes rencontrées par l'État pour conclure un accord avec la Ville de Malakoff concernant les modalités d'aménagement du nouveau site du ministère des solidarités et de la santé. Les rapporteurs constatent néanmoins que ce projet avance, une procédure de déclaration de projet ayant été mise en œuvre en novembre 2020.

E. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AUX PROGRAMMES DE LA MISSION

30 dépenses fiscales sont rattachées aux programmes de la mission en 2020, dont le coût s'élève à **13,2 milliards d'euros**, en hausse de 3,3 % par rapport au coût constaté en 2019 (12,8 milliards d'euros).

Les quatre dépenses fiscales les plus coûteuses de la mission sont identiques à celles identifiées lors des exercices budgétaires précédents :

– l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites : 4,56 milliards d'euros ;

– l'exonération de prestations familiales, de l'AAH ou des pensions d'orphelins, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile et de la prestation d'accueil de jeune enfant pour le calcul de l'impôt sur le revenu : 1,95 milliard d'euros ;

– l'exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste : 1,94 milliard d'euros ;

– le crédit d'impôt pour frais de garde de jeune enfant : 1,28 milliard d'euros.

Bien qu'ayant émis l'hypothèse d'une stabilisation du coût des dépenses fiscales rattachées aux programmes de la mission en raison des effets de la crise sanitaire en 2020, les rapporteurs constatent que celui-ci poursuit sa croissance structurelle. En effet, malgré une baisse ponctuelle constatée en 2019, résultant uniquement d'une mesure de périmètre, **le montant des dépenses fiscales de la mission a progressé de 1,6 milliard d'euros depuis 2010.**

Néanmoins, en raison de la croissance importante des dépenses budgétaires portées par les programmes de la mission, **le montant des dépenses fiscales ne représente plus que 45 % du montant des crédits budgétaires, contre 72 % en 2018.** Les rapporteurs renouvellent les constats formulés dans le cadre de leurs rapports précédents :

– **les informations disponibles sur les dépenses fiscales sont lacunaires**, leur chiffrage n'étant pas systématiquement renseigné, et le nombre de leurs bénéficiaires n'étant pas toujours connu ;

– **leur pilotage est défaillant**, dès lors qu'aucune dépense fiscale n'a fait l'objet d'une évaluation ou d'une revue de dépense depuis 2013.

En 2020 ⁽¹⁾, **la rapporteure spéciale Stella Dupont s'est intéressée aux dispositifs les plus coûteux de la mission**, et a formulé des recommandations visant à renforcer leur ciblage sur les ménages n'étant pas placés dans les déciles de revenus les plus élevés, ainsi qu'à faciliter le pilotage de la dépense. Au terme de l'année écoulée, aucune de ces préconisations n'a été suivie d'effet.

Recommandations formulées dans le cadre du Printemps de l'évaluation 2020 sur les dépenses fiscales rattachées aux programmes de la mission

– minorer le plafond de l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et retraies (n° 120401) ;

– minorer le plafond du crédit d'impôt pour frais de garde de jeunes enfants (n° 110203) en le modulant en fonction de la composition familiale du foyer.

(1) Mme Stella Dupont, rapport n° 3011, annexe 41, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2020.

F. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE DE LA MISSION

Le résultat des indicateurs de performance des différents programmes de la mission a pu être affecté par la crise sanitaire, sans qu'il ne soit nécessaire de tirer de conclusions alarmantes sur l'efficacité ou le rythme de déploiement des politiques publiques financées par les crédits de la mission.

Sur le programme 304, les résultats des indicateurs portant sur l'objectif « d'inciter à l'activité et au maintien dans l'emploi » sont globalement conformes à la prévision établie dans le projet annuel de performance 2020 de la mission, et ce en dépit des effets de la crise.

Ces résultats peuvent en partie s'expliquer par l'efficacité des mesures d'urgence prises dans le cadre de la crise, qui ont permis de protéger l'emploi des salariés malgré les deux confinements, et la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité intervenue en janvier 2019. À titre d'exemple, le taux de maintien dans l'emploi des travailleurs bénéficiaires de la prime d'activité s'élève à 83,4 % en 2020, un niveau similaire à celui de 2019 (83,9 %) et conforme à la prévision du projet annuel de performance (80,5 %).

Concernant le repérage des enfants en danger ou en risque de danger, les rapporteurs soulignent le taux plus important que prévu d'appels adressés au 119 transmis aux conseils départementaux (54,7 % en 2020, contre 50,4 % en 2019, et une prévision de 50 %). Ce résultat découle de la crise sanitaire, qui a « amené sur l'année 2020 à renforcer le partenariat avec des associations de lutte contre les violences, permettant de concentrer les appels à contenu et risque sur les écoutants du 119 ».

Les indicateurs du programme 137 enregistrent pour la plupart des résultats dégradés en 2020, principalement en raison de la crise. **L'indicateur retraçant le taux d'appels traités par le 3919, géré par la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF), s'élève à 60,3 %**, contre 84,1 % en 2019. Cela s'explique par un nombre d'appels en forte hausse en 2020 (164 957 appels reçus, soit une hausse de 70,4 % par rapport à 2019) et la mise en place d'un fonctionnement par télétravail, ne permettant pas aux écoutantes de disposer d'un dispositif de pré-accueil et de guides vocaux.

Au-delà de ces résultats, **les rapporteurs estiment qu'il pourrait être opportun d'enrichir le dispositif de performance de la mission**, compte tenu des évolutions du budget de la mission depuis 2017.

Ainsi, sur le programme 304 **aucun indicateur ne retrace les résultats obtenus par la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté**, ou par la stratégie de prévention et de protection de l'enfance. Bien que les mesures portées par ces stratégies soient nombreuses, ne permettant pas aisément de définir des indicateurs synthétiques rendant compte des effets générés par ces dernières, il apparaît problématique qu'aucune donnée ne fasse état de ces politiques publiques.

De la même manière, **la recentralisation du RSA en outre-mer**, aujourd'hui envisagée par voie d'expérimentation en métropole, et représentant près de 860 millions d'euros, ne fait l'objet d'aucun indicateur.

Sur le programme 157, la rapporteure spéciale Stella Dupont avait également, dans le cadre de ses rapports précédents, souligné le fait que la suppression de l'indicateur portant sur les délais d'instruction des demandes d'AAH portait préjudice à l'État dans le pilotage de cette allocation. Les rapporteurs réitèrent donc leur recommandation de rétablir cet indicateur.

Recommandation n° 3 : adapter le dispositif de performance aux nouvelles politiques publiques déployées sur le champ de la mission, et développer des indicateurs de performance permettant de mener une évaluation robuste de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté

DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE « JEUNES ACTIFS »

Généralisé en 2009 et succédant au revenu minimum d'insertion (RMI), le **revenu de solidarité active (RSA) est un minima social doté d'un triple objectif** : offrir des moyens convenables d'existence à toute personne privée de ressources, faire des revenus du travail le principal rempart contre la pauvreté, et offrir à chacun un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins ⁽¹⁾.

Constituant une allocation différentielle pouvant atteindre jusqu'à **565,30 euros par mois** pour une personne seule, le RSA bénéficiait en septembre 2020 à **2,03 millions de foyers**.

Comme dans le cas du RMI, le bénéfice du RSA a été, lors de sa création, réservé **aux personnes âgées d'au moins 25 ans**. Ce choix était justifié par l'existence d'une solidarité familiale permettant aux jeunes de bénéficier de ressources versées par leurs parents, et par la nécessité d'offrir aux jeunes, encore à l'aube de leur vie active, d'autres perspectives que la perception d'un minima social.

Néanmoins, dès l'année 2010, **le RSA a été étendu aux jeunes actifs déjà insérés sur le marché du travail**, dont les revenus sont inférieurs au montant forfaitaire du RSA. Octroyé selon des conditions exigeantes de durée d'activité professionnelle, ce dispositif visait à atténuer l'injustice créée par la barrière d'âge de 25 ans et à renforcer les outils de lutte contre la précarité des jeunes actifs.

Outre les spécificités de ses conditions d'attribution, le RSA jeunes actifs a également pour particularité d'être financé par l'État, à la différence du RSA, financé par les conseils départementaux.

Dispositif largement critiqué pour le nombre extrêmement faible de ses bénéficiaires, les rapporteurs se sont attachés à identifier les causes de l'absence de montée en charge du RSA jeunes actifs. Par ailleurs, dans la mesure où ce dispositif est concurrencé par un nombre croissant d'outils visant à accompagner l'insertion des jeunes sur le marché du travail, il leur est apparu utile d'analyser l'articulation de ces derniers avec le RSA jeunes actifs.

Au terme de cette étude, les rapporteurs constatent que, si les instruments de la politique publique de l'emploi ont produit des effets pour soutenir les jeunes en difficulté d'insertion, il apparaît que ceux-ci ne peuvent à eux seuls régler la question de la précarité d'une partie de la jeunesse, notamment dans le contexte actuel de crise économique et sanitaire.

(1) *Exposé des motifs du projet de loi n° 1100 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 septembre 2008.*

Constatant les limites du RSA jeunes actifs, qui n'est non seulement pas parvenu à trouver son public parmi les jeunes travailleurs, et qui ne joue pas un rôle de filet de sécurité pour les jeunes en situation de grande fragilité, **les rapporteurs concluent donc à la nécessité de faire évoluer ce dispositif.**

Néanmoins, au regard des différentes objections pouvant légitimement être soulevées à une extension pure et simple du RSA, **les rapporteurs considèrent qu'il est urgent de relancer la réforme du revenu universel d'activité (RUA)**, afin de refonder le paysage des prestations sociales ouvertes aux jeunes, et apporter une solution adaptée et ciblée aux jeunes dont les difficultés ne peuvent être levées par les dispositifs actuels.

I. LE RSA JEUNES, UNE PRESTATION QUI N'A JAMAIS TROUVÉ SON PUBLIC, ET FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI PRATIQUEMENT INEXISTANT

Créé en vertu des dispositions de la loi de finances initiale pour 2010, le RSA jeunes actifs a pour objectif de soutenir financièrement les jeunes travailleurs. Néanmoins, malgré une cible bien identifiée, la prestation n'a jamais effectué sa montée en charge, et a été suppléée par d'autres outils, jugés plus efficaces pour accompagner les jeunes au début de leur carrière professionnelle.

A. BIEN QU'ISSU D'UNE EXTENSION DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE, LE RSA JEUNES N'A PAS PERMIS DE FAIRE ENTRER LES JEUNES DANS LE SYSTÈME DE SOLIDARITÉ DE DROIT COMMUN

Le RSA jeunes répond à une logique singulière : fonctionnant selon les mêmes caractéristiques que le RSA de droit commun, il n'a néanmoins pas été conçu comme un revenu minimum ouvert à l'ensemble des jeunes.

1. Le RSA jeunes s'adresse aux jeunes actifs déjà insérés sur le marché du travail

Contrairement à d'autres minima sociaux, réservés à certaines catégories de publics, le RSA constitue un filet de sécurité à vocation universelle, et bénéficie de conditions d'ouverture relativement larges, dépendant principalement des ressources perçues par le foyer.

Si la création du RSA en 2009 visait principalement à renforcer l'accompagnement vers le retour à l'emploi des bénéficiaires et la valorisation des revenus du travail, la logique qui préside à l'octroi du RSA reste similaire à celle du revenu minimum d'insertion (RMI), soit « permettre à ceux qui sont les plus durement frappés, que notre société laisse partir à la dérive, que la marginalité guette, d'avoir droit à une deuxième chance »⁽¹⁾.

(1) Déclaration de politique générale de M. Michel Rocard, Premier ministre, sur le programme du gouvernement, à l'Assemblée nationale le 29 juin 1988.

L'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit ainsi que « toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un montant forfaitaire, a droit au revenu de solidarité active »⁽¹⁾, sous réserve du respect de conditions fixées par voie légale et réglementaire.

Ces dernières sont les suivantes :

– être âgé de plus de vingt-cinq ans ou assumer la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître ;

– être français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler, sauf si le demandeur bénéficie du statut de réfugié, bénéficie de la protection subsidiaire, est apatride, ou est un parent isolé ;

– ne pas être élève, étudiant ou stagiaire, sauf si le demandeur est un parent isolé⁽²⁾.

Le RSA n'est donc pas ouvert aux personnes âgées de moins de 25 ans, sauf si celles-ci assument la charge d'un enfant né ou à naître. Cet arbitrage s'inscrit dans la lignée de celui réalisé à l'occasion de l'adoption du revenu minimum d'insertion (RMI)⁽³⁾.

La fixation d'une barrière d'âge était alors justifiée par la situation particulière des jeunes de moins de 25 ans. Était avancée la nécessité de ne pas altérer le principe de solidarité familiale – les jeunes bénéficiant de ressources versées par leurs parents – et par la nécessité de proposer aux jeunes des dispositifs d'insertion professionnelle spécifiques. Comme il le sera exposé ci-dessous, le débat autour de l'âge d'ouverture du RSA se cristallise toujours autour de ces deux arguments.

Cependant, dès l'année 2010, une nouvelle exception au critère d'âge a été instituée, avec la création du RSA jeunes actifs.

En vue de procéder à son évaluation, il convient d'en faire la genèse et d'identifier les objectifs lui ayant été assignés.

La proposition d'ouvrir le RSA à une partie des jeunes trouve son origine dans les travaux de M. Martin Hirsch, alors haut-commissaire à la jeunesse. Dans le cadre d'un livre vert remis au nom de la commission de concertation sur la politique de la jeunesse au Président de la République le 7 juillet 2009, il était alors préconisé de créer un dispositif de « soutien aux revenus des jeunes, universel, unifié et défini à partir des besoins des jeunes »⁽⁴⁾.

(1) Le montant forfaitaire, correspondant au montant à taux plein du RSA, s'élevait à 564,78 euros par mois entre les mois d'avril 2020 et avril 2021, en vertu des dispositions du décret n° 2020-490 du 29 avril 2020 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active. Depuis le 1^{er} avril 2021, ce montant est égal à 565,34 euros.

(2) Article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles.

(3) Loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.

(4) Proposition n° 37 du livre vert de la Commission sur la politique de la jeunesse, 7 juillet 2009.

Ce dispositif devait prendre la forme d'une dotation unique, attachée à un droit à l'accompagnement, ou d'une allocation, calculée en fonction des ressources du jeune, et octroyée durant les périodes stratégiques du parcours des jeunes : la recherche du premier emploi, les périodes de formation ou d'insertion sociale. Cette allocation, ne devant pas être confondue avec l'ouverture du RSA aux jeunes de moins de 25 ans, devait s'inscrire dans le cadre d'une contractualisation entre la collectivité publique et le jeune bénéficiaire.

De surcroît, le livre vert de la commission sur la politique de jeunesse préconisait de compléter ce dispositif en créant un dispositif similaire au RSA activité ⁽¹⁾, pour les jeunes en emploi âgés de moins de 25 ans ⁽²⁾.

L'arbitrage finalement retenu fut celui d'une ouverture du RSA aux jeunes de moins de 25 ans actifs et insérés sur le marché du travail.

Créé par l'article 135 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, le **RSA jeunes actifs vise les personnes âgées de plus de 18 ans et de moins de 25 ans ayant exercé une activité professionnelle durant une période fixée par voie réglementaire** ⁽³⁾. Cette dernière doit être égale à au moins 3 214 heures durant les trois années précédant la date de la demande ⁽⁴⁾, ce qui correspond à une durée de travail de deux ans.

Durant cette période de trois ans, il n'est pas tenu compte des périodes de perception de l'allocation chômage d'aide au retour à l'emploi (ARE) dans la limite de six mois : la conséquence mécanique de ces modalités de calcul est d'étendre la durée durant laquelle les heures de travail doivent être effectuées jusqu'à 3 ans et 6 mois, pour les demandeurs ayant connu une période de chômage indemnisée.

Ces conditions se révèlent particulièrement restrictives : sur les 2,8 millions d'actifs âgés de 15 à 24 ans que comptait la France en 2010 ⁽⁵⁾, le RSA jeunes devait cibler **160 000 jeunes âgés de 18 à 25 ans, dont 120 000 en emploi**.

Le RSA jeunes actifs constituait donc une « mesure de justice sociale visant à encourager et soutenir les jeunes travailleurs », et ne devait pas être confondu avec un « dispositif d'assistantat, comme aurait pu l'être un “ RMI jeunes ” » ⁽⁶⁾.

(1) Supprimé en 2016 avec la création de la prime d'activité, le RSA activité constituait un « complément de revenu » s'ajoutant au RSA socle, abondant les ressources des personnes en emploi et percevant de faibles revenus d'activité.

(2) Proposition n° 38 du livre vert de la Commission sur la politique de la jeunesse, 7 juillet 2009.

(3) Ces dispositions sont codifiées à l'article L. 262-7-1 du code de l'action sociale et des familles.

(4) Article D. 262-25-1 du code de l'action sociale et des familles.

(5) Insee, Tableau de l'économie française, édition 2013.

(6) Rapport n° 101, annexe n° 30, de MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2010, 19 novembre 2009.

Ce dispositif s'adresse donc de fait aux jeunes ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, ou percevant des allocations chômage d'un faible montant, et aux jeunes en emploi et percevant de faibles revenus d'activité. Par conséquent le RSA jeunes ne constitue pas, malgré des paramètres de calcul et des caractéristiques identiques à celles du RSA socle, une garantie d'un revenu minimum pour l'ensemble des jeunes en situation de précarité.

2. En dehors des critères d'attribution, les caractéristiques du RSA jeunes sont identiques à celles du RSA

Au-delà de ses critères d'attribution spécifiques, le RSA jeunes actifs n'est pas une prestation distincte du RSA : ses caractéristiques sont identiques à celles du RSA ouvert dans les conditions de droit commun.

Le montant du RSA, et donc du RSA jeunes, répond à la logique de **l'allocation différentielle**. L'ensemble des ressources du foyer sont prises en compte, y compris une partie des allocations logement et des prestations familiales. Le bénéficiaire perçoit une allocation correspondant à la différence entre l'ensemble de ses ressources et le montant forfaitaire du RSA, qui varie selon la composition du foyer.

MONTANTS FORFAITAIRES DU RSA AU 1^{ER} AVRIL 2021

(en euros)

Nombre d'enfants ou de personnes à charge	Personne seule	Personne en couple
0	565,34	848,01
1	848,01	1 017,61
2	1 017,61	1 187,21
Par enfant ou personne en plus	226,14	226,14

Source : Caisse nationale des allocations familiales.

Le montant du RSA est également majoré durant une durée limitée pour les parents isolés. Il convient néanmoins de rappeler que les personnes assumant la charge d'un enfant né ou à naître peuvent bénéficier du RSA dans les conditions de droit commun. Les bénéficiaires du RSA jeunes actifs, lors de l'ouverture de leur droit, bénéficient donc dans les faits du montant forfaitaire applicable pour une personne seule ou en couple.

Les modalités de prise en compte des allocations logement dans le calcul du RSA

En vertu des dispositions de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles, les aides au logement sont prises en compte de manière forfaitaire dans le calcul du RSA.

Le forfait s'élève à 67,84 euros pour une personne seule, et 135,68 euros pour un couple sans enfant. **Ainsi, en pratique, le montant du RSA à taux plein pour un bénéficiaire seul percevant également des aides au logement – ce qui recouvre une grande partie des cas – s'élève à 497,50 euros par mois.**

Les bénéficiaires du RSA jeunes actifs sont également soumis aux « droits et devoirs » de l'ensemble des bénéficiaires du RSA.

Ainsi, le bénéficiaire du RSA jeunes a droit à **un accompagnement social et professionnel** adapté à ses besoins et organisé par un référent unique ⁽¹⁾. Le président du conseil départemental a la charge d'orienter le bénéficiaire vers un parcours d'insertion sociale ou professionnelle, et de nommer l'organisme référent unique chargé de suivre le bénéficiaire et d'organiser son parcours ⁽²⁾. En fonction des besoins du bénéficiaire, l'organisme désigné est principalement le conseil départemental, Pôle emploi ou une autre structure du service public de l'emploi.

Les jeunes de moins de 25 ans (bénéficiant majoritairement du RSA au titre d'un enfant à charge) sont moins orientés vers Pôle emploi que les autres bénéficiaires (26 % des jeunes). Ils sont en revanche davantage suivis que la moyenne par les services du conseil départemental ou territorial (42 % contre 31 % pour les bénéficiaires de plus de 25 ans) ou par une caisse d'allocations familiales (7 % contre 1 %) ⁽³⁾.

Ces statistiques reflètent l'importance des freins sociaux dans l'insertion des jeunes bénéficiaires du RSA, principalement composés de jeunes parents isolés. Néanmoins, il convient également de noter la part non négligeable de jeunes orientés vers les missions locales (10 %), spécialisées dans l'accompagnement professionnel de cette classe d'âge.

En contrepartie de cet accompagnement, les bénéficiaires du RSA et du RSA jeunes actifs sont tenus d'entreprendre **des démarches actives de recherche d'emploi, de création d'activité**, et plus largement d'entreprendre des actions nécessaires à leur insertion sociale et professionnelle ⁽⁴⁾. Cette obligation se matérialise plus particulièrement par la conclusion d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) avec Pôle emploi, ou d'un contrat d'engagement réciproque (CER) avec une structure autre que Pôle emploi.

B. LE RSA JEUNES N'A JAMAIS ATTEINT LES OBJECTIFS LUI AYANT ÉTÉ ASSIGNÉS, ET, EN DÉPIT DE SA VISIBILITÉ POLITIQUE, FAIT L'OBJET D'UN SUIVI LACUNAIRE

À l'origine peu élevé, le nombre de bénéficiaires du RSA jeunes actifs n'a cessé de regresser au fil des ans pour atteindre la portion congrue en 2020.

Si ce résultat s'explique en premier lieu par un mauvais ciblage du dispositif et sa complexité, les rapporteurs ont de surcroît constaté le suivi lacunaire dont fait l'objet ce dispositif.

(1) Article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles.

(2) Article L. 262-29 du code de l'action sociale et des familles.

(3) Drees, Minima sociaux et prestations sociales, édition 2020.

(4) Article L. 262-28 code de l'action sociale et des familles.

1. Un nombre de bénéficiaires qui n'a jamais dépassé 10 000

Devant concerner 160 000 jeunes à sa création, le RSA jeunes actifs n'a jamais atteint sa cible. Le pic du nombre de bénéficiaires a été atteint dès l'année 2011, avec **9 172 bénéficiaires**, et a diminué continuellement jusqu'en 2019 – la hausse relative observée en 2020 résultant des effets de la crise sanitaire.

De manière contre-intuitive, le RSA jeunes ne comptabilise donc qu'une infime part des bénéficiaires du RSA âgés de moins de 25 ans. Sur les **88 900** personnes de cette classe d'âge bénéficiant du RSA en 2020, seuls près de **860** relèvent du RSA jeunes, les autres bénéficiaires ayant ouvert leur droit au titre d'un enfant né ou à naître.

Contrairement au RSA, financé par les conseils départementaux pour un total de 11,5 milliards d'euros en 2018, le RSA jeunes actifs est financé par le budget général de l'État. Depuis 2016, les crédits alloués à ce dispositif sont directement inscrits sur le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Selon les prévisions du Gouvernement en 2010, le coût total du RSA jeunes actifs devait s'élever à **250 millions d'euros par an**.

En raison de son faible nombre de bénéficiaires, les crédits budgétaires consommés n'ont jamais dépassé 26 millions d'euros, et s'élèvent en 2020 à **4,9 millions d'euros**.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU RSA JEUNES ACTIFS

	Prévisions de dépenses/ Montant LFI * (en millions d'euros)	Dépenses de prestation (en millions d'euros)	Evolution des dépenses	Nombre de bénéficiaires	Evolution des bénéficiaires
2010	/	3,7	/	7 095	/
2011	75	25,9	+ 599,9 %	9 172	+ 29,3 %
2012	69	24,7	- 4,7 %	8 996	- 1,9 %
2013	27	24,2	- 2,1 %	8 150	- 9,4 %
2014	26	23,3	- 3,5 %	7 684	- 5,7 %
2015	26	23,1	- 1,1 %	7 694	+ 0,1 %
2016	14	9,2	- 60,1 %	1 645	- 78,6 %
2017	10	5,7	- 37,2 %	1 028	- 37,5 %
2018	5,4	4,8	- 48,4 %	779	- 52,6 %
2019	1,7	4,0	- 30,3 %	734	- 28,6 %
2020	4,5	4,9	+ 22,5 %	859**	+ 14,5 %

*La prestation était financée par le fonds national des solidarités actives (FNSA) jusqu'en 2016, qui bénéficiait d'une contribution de l'État couvrant partiellement ses dépenses. Les données renseignées de 2011 à 2016 ne sont pas les montants inscrits en loi de finances mais sont considérées comme des prévisions inscrites dans les projets annuels de performance pour justifier de la contribution de l'État. À compter de 2017, sont renseignés les crédits ouverts en loi de finances.

** Effectif au 30 septembre 2020.

Source : Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

Avant même le développement de dispositifs concurrents telles la prime d'activité et la Garantie jeunes, la place du RSA jeunes actifs dans le paysage des droits pouvant être ouverts aux jeunes de moins de 25 ans n'était pas évidente. En effet, les jeunes ayant travaillé une durée équivalente à 2 ans durant les trois dernières années se sont pour la plupart constitués des droits à l'assurance chômage, dont les conditions d'ouverture et le montant sont plus favorables que le RSA jeunes actifs.

Par exemple, pour bénéficier de l'allocation chômage d'aide au retour à l'emploi (ARE), une personne de moins de 53 ans doit avoir travaillé au moins 6 mois (130 jours ou 910 heures) dans les 24 derniers mois à la date de la fin du contrat de travail ⁽¹⁾. Le montant de l'allocation, versée pour une durée maximum de 2 ans, s'élève au minimum à 29,38 euros par jour après un emploi à taux plein, et peut atteindre jusqu'à 256,96 euros brut par jour, soit respectivement 879 euros et 7 708 euros brut par mois.

Par ailleurs, sans que cette hypothèse ne puisse être étayée par des travaux de recherche, l'instauration de droits à l'assurance chômage rechargeables en 2014 et le cumul allocation-salaire sont également des mesures ayant permis de soutenir le revenu des personnes en reprise d'emploi, et qui ont donc pu potentiellement contribuer à rendre le RSA jeunes actifs peu adapté.

2. Un dispositif qui fait l'objet d'un suivi a minima

Le fait que le RSA jeunes ne soit pas parvenu à trouver son public peut également s'expliquer par le **défaut de préparation et de ciblage de la mesure**. Annoncées par le Président de la République le 29 septembre 2009, les dispositions créant le RSA jeunes ont été introduites par voie d'amendement lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2010 à l'Assemblée nationale.

Aucune évaluation préalable portant sur cette mesure n'a donc été annexée au projet de loi de finances : son articulation avec les dispositifs existants et la réalité des besoins des jeunes n'ont donc, sans aucun doute, pas fait l'objet d'une évaluation suffisante.

Il en résulte une **difficulté récurrente rencontrée par le Gouvernement pour réaliser des prévisions de dépenses**, comme le démontrent les écarts réguliers entre les montants budgétés pour le RSA jeunes actifs et l'exécution budgétaire. En moyenne le taux de consommation des crédits alloués à ce dispositif sur la période 2011-2018 est de 69 %.

De surcroît, les rapporteurs ont été marqués **par l'absence de suivi du dispositif, et le faible nombre de données disponibles sur les caractéristiques et le parcours des bénéficiaires du RSA jeunes**.

(1) La durée d'affiliation s'élevait à 4 mois jusqu'au 1^{er} novembre 2019. Dans le cadre de la crise sanitaire, cette période de 4 mois a été temporairement rétablie entre le 1^{er} août 2020 et le 31 mars 2021.

Si le faible enjeu budgétaire entourant le RSA jeunes et son faible nombre d'allocataires expliquent aisément que les administrations de l'État allouent leurs moyens à l'étude et l'évaluation d'autres prestations et politiques sociales, il n'en demeure pas moins nécessaire de disposer d'indicateurs et de chiffres pour mesurer les effets du RSA jeunes.

Le degré de connaissance du profil des allocataires est ainsi particulièrement faible. La composition des foyers bénéficiaires du RSA jeunes est assez homogène : en septembre 2020, 49 allocataires du RSA jeunes actifs étaient en couple et 810 allocataires étaient des personnes seules, pour un montant moyen d'allocation versé de 438 euros par mois. De surcroît, environ 40 % des bénéficiaires du RSA jeunes sont des femmes⁽¹⁾. Ces chiffres contrastent avec les caractéristiques des bénéficiaires du RSA de moins de 25 ans, en majorité des mères isolées (62 % en 2018).

L'obligation d'avoir exercé une activité professionnelle durant une période de deux ans a également des conséquences sur l'âge des bénéficiaires du RSA jeunes. En 2011, époque à laquelle le nombre de bénéficiaires était le plus élevé, 42 % des allocataires étaient âgés de 23 et 24 ans, et seuls 22 % des bénéficiaires étaient âgés entre 19 et 20 ans⁽²⁾.

En dehors de ces éléments, les rapporteurs n'ont pas obtenu de données actualisées en réponse à des questions essentielles pour évaluer le RSA jeunes actifs.

À titre d'exemple, il n'a pas été porté à leur connaissance d'éléments concernant le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA jeunes actifs, le nombre de bénéficiaires en emploi et au chômage, le délai d'orientation des jeunes, ou encore la durée d'ouverture du droit. À cet égard, il a été indiqué aux rapporteurs que l'analyse des données relatives au RSA n'était que rarement réalisée sous l'angle de l'âge.

Recommandation n° 4 : renforcer le suivi des dispositifs à faible enjeu budgétaire et poursuivre le développement de l'analyse des trajectoires des bénéficiaires des minima sociaux, notamment en fonction de leur âge

(1) Caisse nationale des allocations familiales.

(2) Isel A., Donné S. Mathieu F., Les allocataires du RSA fin juin 2011 et leurs trajectoires, *Études et résultats*, n° 782, 2011.

3. Un dispositif complexe et méconnu des jeunes

Malgré l'absence de données récentes portant sur les bénéficiaires du RSA jeunes actifs, les rapporteurs ont néanmoins pu s'appuyer sur des travaux menés sur le RSA jeunes actifs durant les premières années de son déploiement.

Une étude qualitative menée auprès d'une trentaine de jeunes en 2014 permet d'identifier plus précisément les freins à la montée en charge du RSA jeunes ⁽¹⁾ :

– **les jeunes interrogés ignoraient pour la plupart l'existence du RSA jeunes actifs**, ou pensaient que ce dernier était réservé à des jeunes sans emploi. Le principal canal de connaissance de ce dispositif est le bouche-à-oreille, certains jeunes étant néanmoins orientés par les missions locales ou les caisses d'allocation familiales vers la prestation ;

– **la complexité des critères d'éligibilité du RSA ne permet pas d'identifier le moment auquel le droit est ouvert**. Contrairement à l'assurance chômage ou aux bourses sur critères sociaux, l'ouverture du RSA jeunes ne résulte pas de la survenance d'un évènement facilement identifiable ;

– **les démarches administratives sont particulièrement complexes**, nécessitant notamment de présenter l'ensemble des bulletins de salaires. Interrogée par les rapporteurs, la CNAF souligne également l'impossibilité de dématérialiser la prestation.

La perception du caractère stigmatisant du RSA jeunes est également ambiguë. Nombre de jeunes interrogés, en raison de leur activité professionnelle passée ou en cours, se considèrent légitimes à percevoir la prestation mais ne souhaitent pas être assimilés aux bénéficiaires du RSA n'exerçant pas d'activité professionnelle.

L'ensemble de ces éléments favorisent certainement le non-recours à la prestation. Si ce phénomène n'a pas été mesuré à l'échelle du RSA jeunes actifs, une étude menée par la CNAF en 2012 montrait que le taux de recours au RSA s'élevait en moyenne à 50 %, et seulement à 32 % pour le RSA activité seul ⁽²⁾.

(1) Anne-Laure Dalstein, Pauline Domingo, La place du RSA « jeunes » dans les parcours d'insertion professionnelle, *Politiques sociales et familiales*, n° 116, 2014, pp 62-68.

(2) CNAF, Domingo, Pucci, Les non-recourants au RSA, 2012.

C. UNE ABSENCE DE MONTÉE EN CHARGE QUI S'EXPLIQUE PRINCIPALEMENT PAR LA CRÉATION DE DISPOSITIFS CONCURRENTS, DAVANTAGE ADAPTÉS À L'ENJEU D'INSERTION DES JEUNES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Principalement destiné aux jeunes percevant de faibles revenus d'activité ou en attente d'une nouvelle période d'activité, le RSA jeunes a été concurrencé par la prime d'activité, largement ouverte et bien plus efficace pour renforcer la rémunération du travail.

D'un autre côté, la création de la Garantie jeunes en 2016, davantage adaptée aux enjeux d'insertion professionnelle des jeunes a été préférée à l'hypothèse d'une ouverture du RSA jeunes aux personnes éloignées du marché du travail.

1. La création de la prime d'activité

Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016, la prime d'activité a fusionné la prime pour l'emploi (PPE) et le RSA activité. Elle a pour objectif de soutenir le revenu des travailleurs modestes et d'inciter à la reprise d'activité.

La création de la prime d'activité coïncide avec une forte baisse du nombre d'allocataires du RSA jeunes actifs (**- 79 % entre 2015 et 2016**). À l'inverse, le nombre de jeunes bénéficiaires de la prime d'activité est particulièrement élevé (au mois de juin 2020, étaient recensés **776 987 foyers** dont les bénéficiaires de la prime étaient âgés de moins de 25 ans, soit 17 % des bénéficiaires).

Suivant ces chiffres, il est permis de croire qu'un nombre important de bénéficiaires du RSA jeunes ont basculé vers la prime d'activité, dans la mesure où :

– le **RSA jeunes s'adressait principalement à des jeunes en emploi percevant de faibles revenus** (73,8 % des bénéficiaires du RSA jeunes bénéficiaient du RSA activité seul en 2011 ⁽¹⁾);

– **les critères d'éligibilité de la prime d'activité sont bien plus ouverts** que ceux du RSA jeunes ;

En effet, alors qu'un bénéficiaire du RSA jeunes actifs doit avoir travaillé 2 ans au cours des trois dernières années, la prime d'activité est ouverte à partir de 18 ans, à la condition d'avoir travaillé chaque mois au cours du trimestre précédant la demande, et d'être en emploi à la date de la demande ⁽²⁾.

(1) *Anne-Laure Dalstein, Pauline Domingo, La place du RSA « jeunes » dans les parcours d'insertion professionnelle, Politiques sociales et familiales, n° 116, 2014, pp 62-68.*

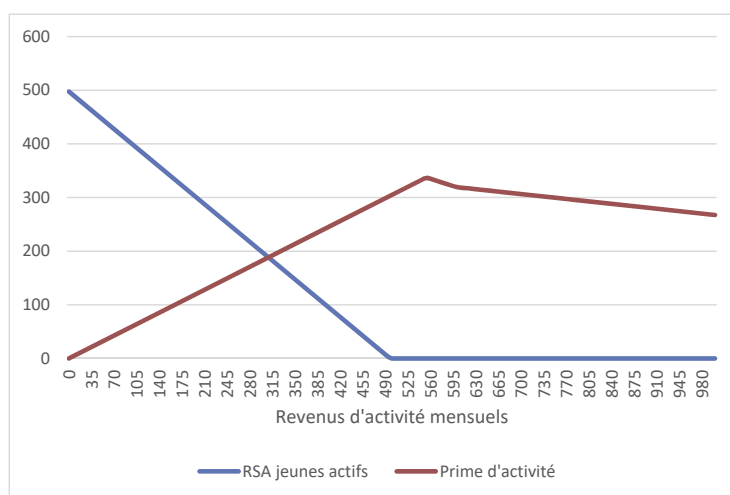
(2) *Articles L. 842-1 et R. 842-2 du code de la sécurité sociale.*

D'autre part, contrairement au RSA, qui répond au principe de l'allocation différentielle, le montant de prime d'activité est croissant à mesure que le bénéficiaire perçoit des revenus d'activité plus importants, jusqu'à un seuil de 1 Smic. Cette spécificité réside notamment dans le bonus individuel de la prime d'activité, activé lorsque le bénéficiaire perçoit des revenus supérieurs à 0,59 Smic. Ce bonus, qui s'ajoute au montant forfaitaire de la prime (553,71 euros) revalorise le montant de prime versée à mesure que les revenus croissent.

Il est donc financièrement plus intéressant pour un jeune vivant seul et âgé de 18 à 25 ans de demander le bénéfice de la prime d'activité, dès lors que ses revenus d'activité excèdent 300 euros par mois.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA PRIME D'ACTIVITÉ ET DU RSA JEUNES ACTIFS POUR UNE PERSONNE SEULE PERCEVANT PAR AILLEURS DES AIDES AU LOGEMENT

(en euros)



Source : commission des finances.

Le bonus individuel de la prime d'activité produit également **un effet incitatif plus important à l'augmentation de la durée de travail**, et à la recherche d'un emploi stable.

En effet, la trajectoire des bénéficiaires du RSA semble se stabiliser sur des emplois peu sécurisants et peu rémunérateurs ⁽¹⁾. Compte tenu des caractéristiques du RSA Jeunes Actifs qui font qu'une hausse de la durée de travail diminue mécaniquement le montant de RSA perçu, seuls les plus précaires des actifs ont intérêt à le solliciter.

(1) Anne-Laure Dalstein, Pauline Domingo, La place du RSA « jeunes » dans les parcours d'insertion professionnelle, Politiques sociales et familiales, n° 116, 2014, pp 62-68.

2. La généralisation de la Garantie jeunes

Expérimentée à compter de 2013 et généralisée en 2016, **la Garantie jeunes est un dispositif d'accompagnement intensif des jeunes les plus éloignés de l'emploi, assorti du versement d'une allocation mensuelle.**

Par conséquent, la Garantie jeunes ne cible pas le même public que le RSA jeunes, dans la mesure où les bénéficiaires de ce dernier sont déjà partiellement insérés sur le marché du travail.

Le fonctionnement de la Garantie jeunes

La Garantie jeunes s'inscrit dans une logique d'activation des politiques de l'emploi, en accompagnant les jeunes en grande précarité vers l'autonomie par « la co-construction d'un parcours personnalisé formalisé par un engagement contractuel ».

Elle vise les jeunes « NEET » (ni en emploi, ni en formation, ni en études), âgés de 16 à 25 ans, dont les ressources ne dépassent pas le montant à taux plein du RSA et qui ne perçoivent pas de ressources de la part de leurs parents ⁽¹⁾.

Le dispositif est confié aux missions locales, qui veillent à inscrire la démarche de pilotage de la Garantie jeunes en cohérence avec la politique de jeunesse mise en place sur le territoire. Les missions locales doivent donc nouer des partenariats avec les autres acteurs locaux des politiques d'insertion. Ces dernières sont également chargées de repérer les jeunes et de sélectionner ceux pouvant entrer dans le dispositif.

Dans le cadre du dispositif, les jeunes bénéficient d'un accompagnement global et renforcé, dans le cadre duquel ces derniers sont placés en situation professionnelle. Le dispositif s'appuie sur un contrat conclu pour un an, pouvant être prolongé pour une période de 6 mois maximum.

Une des particularités de la Garantie jeunes repose sur la mise en place d'une « médiation active », visant à l'appariement entre les entreprises et leurs besoins d'une part, et les jeunes en recherche d'emploi d'autre part. Les missions locales s'adressent donc autant aux entreprises qu'aux jeunes.

L'accompagnement est par ailleurs assuré par un binôme de conseillers, et repose sur des ateliers collectifs et individuels.

L'autre volet principal de la Garantie jeunes repose sur le versement d'une allocation de base, dont le montant à taux plein s'élève à 497 euros, à laquelle peut être associé un dispositif d'intéressement en cas d'entrée en emploi, qui permet aux bénéficiaires de ne pas perdre brutalement le bénéfice de l'aide financière.

(1) Ce critère est respecté lorsque le jeune est vit hors du foyer familial et n'est pas rattaché au foyer fiscal des parents, s'il est confié à l'ASE, s'il est un enfant d'un foyer bénéficiaire du RSA, ou s'il se déclare en rupture familiale. En tout état de cause, le jeune s'engage en bénéficiant de la Garantie jeunes à se déclarer fiscalement autonome.

Le rapport final d'évaluation de la Garantie jeunes ⁽¹⁾ indique que celle-ci semble avoir atteint son public cible : le niveau de qualification des bénéficiaires est faible (plus des trois quarts des jeunes entrés dans les premières vagues avaient ainsi un niveau de diplôme inférieur au Baccalauréat) ; plus d'un quart vivent dans un quartier prioritaire de la ville (QPV) ou dans une zone urbaine sensible (ZUS). Le nombre de bénéficiaires de la Garantie jeunes se révèle également bien plus élevé que le nombre de bénéficiaires du RSA jeunes :

NOMBRE DE JEUNES AYANT BÉNÉFICIÉ DE LA GARANTIE JEUNES

	2017	2018	2019	Au 31/07/2020
Nombre de jeunes entrés (flux)	81 226	91 447	97 791	42 854
Nombre de jeunes au 31/12 (stock)	74 546	83 473	90 854	-

Source : ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

La Garantie jeunes a également produit des effets positifs sur l'emploi des bénéficiaires de la première cohorte : + 7,1 points sur le taux d'emploi total des jeunes, et + 6,4 points sur le taux d'emploi en emploi durable.

En conséquence, ce dispositif semble plus à même de répondre aux problématiques d'insertion sur le marché du travail rencontrées par les jeunes ainsi ciblés. En étant associée au versement d'une allocation, la Garantie jeunes répond également aux enjeux d'autonomisation et de lutte contre la précarité des jeunes.

La création de la prime d'activité et de la Garantie jeunes ont donc permis d'apporter des réponses davantage appropriées aux questions du soutien monétaire des jeunes insérés sur le marché du travail, et de l'insertion professionnelle des jeunes éloignés du marché du travail. Il en résulte à la fois une baisse progressive du nombre de bénéficiaires du RSA jeunes actifs, et l'absence de réflexions visant à en élargir les conditions d'ouverture.

Néanmoins, si les dispositifs d'accompagnement rémunéré à destination des jeunes se multiplient, ces derniers ne correspondent pas aux besoins de certains publics, laissant ouverte la question d'une mobilisation du RSA comme outil de lutte contre la grande pauvreté des jeunes.

(1) Rapport final d'évaluation de la Garantie jeunes, comité scientifique d'évaluation de la Garantie jeunes, février 2018.

II. MALGRÉ LE RENFORCEMENT INÉDIT ET LA MULTIPLICATION DES PARCOURS D'ACCOMPAGNEMENT RÉMUNÉRÉS, LES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ DES JEUNES DEMEURENT INCOMPLETS

Outre la prime d'activité et la généralisation de la Garantie jeunes, de nombreux dispositifs d'accompagnement rémunérés ont été renforcés dans le cadre du plan « 1 jeune 1 solution ». Si ces derniers produisent des effets déterminants pour améliorer la situation des jeunes précaires, ils ne relèvent néanmoins pas de prestations de solidarité ouvertes à tous.

A. LE PLAN 1 JEUNE 1 SOLUTION COMPORTE UN NOMBRE IMPORTANT DE DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT RÉMUNÉRÉS

En raison de la situation spécifique des jeunes vis-à-vis du marché du travail, les dispositifs de soutien des jeunes relèvent principalement des politiques de l'emploi. La multiplication des outils d'accompagnement rémunérés a pour effet d'offrir à de nombreux jeunes non éligibles au RSA jeunes un accompagnement renforcé, et une allocation d'un montant équivalent au RSA.

1. Les dispositifs proposés par le service public de l'emploi soutiennent le revenu disponible des jeunes non étudiants

Soulignées par la Drees, **les carences du RSA en matière d'orientation et d'accompagnement peuvent pénaliser les jeunes**, particulièrement exposés à des difficultés en matière d'autonomisation et de recherche d'un emploi stable.

Ainsi, en 2017, seule la moitié des bénéficiaires du RSA ayant moins de 6 mois d'ancienneté étaient orientés vers un référent. Le délai d'orientation moyen s'élevait par ailleurs à 94 jours ⁽¹⁾.

En conséquence, le déploiement de dispositifs spécialement consacrés à la diversité des jeunes se révèle nécessaire pour répondre à leurs problématiques propres.

Ces outils ont par ailleurs été renforcés dans le cadre **du plan « 1 jeune 1 solution », déployé en réponse à la crise, et doté de 9 milliards d'euros :**

– **le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)**. Créé en 2016 et piloté par les missions locales, ce dispositif permet aux jeunes en insertion de disposer d'un accompagnement humain et d'une allocation différentielle dont le montant à taux plein s'élève à 497 euros. Dans le cadre du plan « 1 jeune 1 solution », l'objectif du nombre d'entrées dans le dispositif en 2020 a été portée à 420 000. Par ailleurs l'allocation du PACEA a été étendue (possibilité de cumul de l'allocation avec les rémunérations au titre d'un emploi ou d'un stage ou une autre allocation, si ces dernières n'excèdent pas un montant total

(1) DREES, Aurélien D'Isanto, La moitié des bénéficiaires dont le foyer a moins de 6 mois d'ancienneté dans le RSA sont orientés, Dossier n° 39, juillet 2019.

de 300 euros, et modification du plafond annuel de l'allocation afin qu'il passe de trois à six fois le montant mensuel du revenu de solidarité active pour une personne seule) ;

– **l'accompagnement intensif jeunes (AIJ)**, géré par Pôle emploi, est ouvert aux jeunes de moins de 26 ans percevant moins de 300 euros mensuels. Le nombre d'entrées est fixé à 240 000 en 2021, et l'aide financière associée s'élève à 497 euros par mois, plafonnée à 1 491 euros sur 6 mois ;

– **les parcours emplois compétences (PEC) et les contrats initiative emploi (CIE)**, qui constituent des contrats subventionnés par l'État. 80 000 PEC et 15 000 CIE sont mobilisables en 2021 ;

– **les services civiques** : réalisés auprès d'un organisme à but non lucratif, ils permettent de percevoir une indemnité s'échelonnant entre 580 et 688 euros par mois. 240 000 missions ont été annoncées en 2021.

En outre, le plan de relance a également renforcé les moyens d'autres dispositifs de taille plus réduite. En 2021 sont ouverts :

- 15 000 places en école de la deuxième chance (E2C) ;
- 3 000 places en établissement pour l'insertion dans l'emploi (Epipe) ;
- 35 000 parcours en insertion par l'activité économique (IAE) jeunes.

Au total, le plan « 1 jeune 1 solution » prévoit d'offrir **1 million de solutions**, ce qui semble en mesure de répondre aux besoins des jeunes en difficulté d'insertion sur le marché du travail.

Enfin, il doit être noté qu'une **aide aux jeunes diplômés depuis 2020**, anciens boursiers et âgés de moins de 30 ans a été créée : cette aide, ouverte jusqu'au 30 juin 2021 et versée pendant 4 mois, correspond à 70 % du montant de la bourse perçue par le jeune, et est rehaussée de 100 euros pour les jeunes décohabitants ⁽¹⁾.

2. La perspective d'une extension de la Garantie jeunes semble susceptible d'améliorer sensiblement la situation des jeunes

D'autre part, des réflexions sont en cours en vue d'étendre la Garantie jeunes, ce qui permettrait à davantage de jeunes d'y avoir recours. Certaines évolutions réglementaires sont en cours de mises en œuvre :

– la possibilité à titre exceptionnel d'une entrée dans le dispositif sans détachement fiscal obligatoire pour les jeunes rattachés à un foyer imposable mais en rupture avec celui-ci, lorsque le conseiller l'estime pertinent, et la possibilité

(1) La décohabitation désigne la situation dans laquelle le jeune quitte le domicile parental. Celle-ci n'entraîne néanmoins pas automatiquement un détachement du foyer fiscal des parents.

d'entrée dérogatoire pour les jeunes ayant des revenus supérieurs jusqu'à 30 % du plafond de ressources sur décision de la mission locale et jusqu'à 100 % du plafond sur décision de la commission locale de suivi ⁽¹⁾ ;

– la possibilité pour le conseiller de prendre en compte les ressources sur les 3 ou 6 derniers mois, en fonction de ce qui est le plus favorable au jeune.

– la possibilité pour le conseiller de moduler la durée du parcours en Garantie jeunes entre neuf et douze mois et de le prolonger jusqu'à 18 mois, sans décision de la commission locale ⁽²⁾.

Au-delà de ces mesures, **la commission de l'insertion des jeunes du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse a formulé diverses propositions afin de transformer la Garantie jeunes en « droit ouvert à tous les jeunes »** ⁽³⁾.

Parmi celles-ci, peuvent notamment être citées celles visant à supprimer le critère « NEET » parmi les critères d'éligibilité à la Garantie jeunes, autoriser le cumul de l'allocation Garantie jeunes avec le RSA ou la rémunération d'un service civique, permettre l'entrée dans la Garantie jeunes d'un jeune rattaché au foyer fiscal de ses parents et surtout, supprimer la limitation de durée de la Garantie jeunes.

Interrogée par les rapporteurs, la délégation à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a confirmé que, sur la base du rapport précité, des travaux étaient en cours pour aboutir « à un nouvel écosystème d'aides dont les principes seraient : plus d'autonomie, d'universalité, de simplicité et de personnalisation, afin qu'aucun jeune ne renonce à un parcours vers l'emploi à cause de difficultés financières ».

B. CES DISPOSITIFS NE SONT CEPENDANT PAS ADAPTÉS À UN CERTAIN NOMBRE DE PUBLICS, ET NE RELÈVENT PAS SPÉCIFIQUEMENT D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DES JEUNES

Malgré des avancées substantielles et bienvenues, les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi des jeunes en difficulté d'insertion ne peuvent être assimilés à des prestations de solidarité. En conséquence, la multiplicité des dispositifs et leurs conditions d'attribution laissent en suspens la question de la création d'un dispositif ayant pour objectif principal la lutte contre la précarité des jeunes.

(1) Décret n° 2021-664 du 26 mai 2021 relatif à la garantie jeune.

(2) Ibid.

(3) Conseil d'orientation des politiques de jeunesse, *La Garantie jeunes de demain, un droit ouvert à tous les jeunes*, 17 décembre 2020.

1. Les outils de la politique publique d'insertion dans l'emploi à destination des jeunes ne sont pas des prestations de solidarité

En dépit de leurs effets bénéfiques pour accompagner les jeunes vers l'autonomie et l'emploi, les dispositifs de la politique de l'emploi ne peuvent être confondus avec des filets de sécurité similaires au RSA ou aux autres minima sociaux.

En premier lieu, **l'ensemble des instruments d'accompagnement exposés ci-dessus sont contingentés**, et divergent de la logique du droit à la perception d'un minima social sous condition de ressources.

En découle le risque que certains jeunes ayant besoin d'un accompagnement ou d'un soutien monétaire demeurent mis à l'écart, d'autant plus que l'évolution du nombre de places ouvertes peut également faire l'objet d'un « stop and go », en fonction des financements alloués chaque année.

En dépit des augmentations importantes d'effectif mises en œuvre en 2021, il convient également de souligner que ces dispositifs spécifiques s'adressent à des publics de jeunes bien définis, au sein desquels les structures du service public de l'emploi sélectionnent les jeunes bénéficiaires.

Au cours de leurs auditions, les rapporteurs ont ainsi pu constater que la procédure d'octroi de la Garantie jeunes était guidée par deux tendances parfois divergentes : celle relevant de la logique de l'éligibilité, selon laquelle toute personne remplissant les critères d'octroi de la Garantie jeunes peut y avoir droit, et celle relevant de la logique du bien-fondé, qui met l'accent sur l'adéquation entre les besoins du jeune et le dispositif.

D'autre part, l'ensemble des outils de la politique de l'emploi à destination des jeunes **sont limités dans le temps**. En cas d'échec, un jeune se retrouve alors obligé de se tourner vers un autre dispositif, en changeant d'interlocuteur et en recommençant l'ensemble de ses démarches, ou demeure sans solution.

DURÉE D'ACCOMPAGNEMENT DANS LE CADRE DES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Dispositif	Durée d'octroi
PACEA	24 mois consécutifs
Garantie jeunes	12 mois avec possibilité de prolongation pour 6 mois
AIJ	3 mois en accompagnement collectif, 6 mois en accompagnement individuel
Service civique	6 à 12 mois
Evide	10 mois en moyenne
E2C	6 à 7 mois en moyenne

Source : commission des finances.

2. Plusieurs catégories de publics en situation de pauvreté demeurent sans solution

Les rapporteurs se sont également attachés à identifier les catégories de jeunes qui demeurent éloignés des outils de la politique de l'emploi, et qui ne remplissent pas les conditions d'ouverture du RSA jeunes. Pour ces derniers, l'existence d'une prestation de solidarité ayant pour objectif de lutter contre la précarité semble impérative.

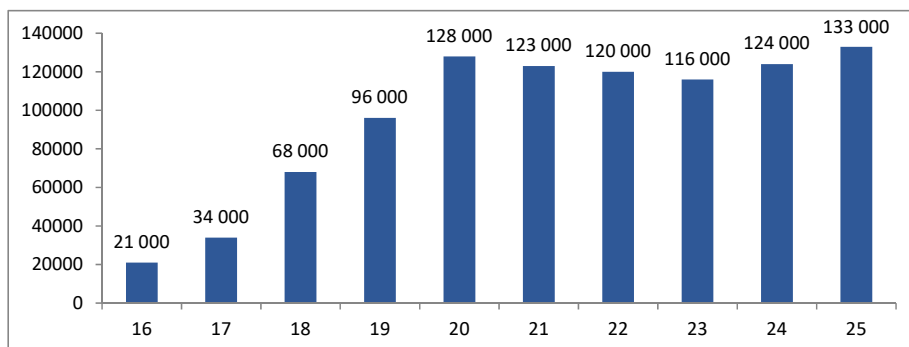
Si l'identification de ces publics et l'évaluation de leur effectif n'est pas aisée, plusieurs éléments doivent être pris en compte.

En premier lieu, parmi les 1,2 million de jeunes vivant sous le seuil de pauvreté, **725 000 sont toujours en études**. Ceux-ci ne sont donc pas visés par les outils de la politique de l'emploi, mais peuvent bénéficier de bourses sur critères sociaux, et, dans certains cas, des aides au logement.

Concernant les jeunes sorties d'études, en 2020, le nombre de jeunes accompagnés par le service public de l'emploi est estimé à **790 000**. Parmi ces derniers, 428 000 sont indemnisés ⁽¹⁾ et 90 000 bénéficient de la Garantie jeunes. **272 000 jeunes sont donc potentiellement au chômage sans soutien monétaire**. Ce chiffre doit néanmoins être pris avec précaution, dans la mesure où parmi ces jeunes, certains bénéficient d'autres dispositifs rémunérés, sans qu'une estimation puisse être réalisée.

Par ailleurs, **960 000 jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET)** étaient recensés en 2018, soit 12,5 % des jeunes âgés de 16 à 25 ans. Si une majorité de ces jeunes font partie de la classe d'âge des 20-25 ans, leur profil et leur degré d'insertion sur le marché du travail sont hétérogènes.

NOMBRE DE JEUNES NEET PAR ÂGE



Source : Enquête emploi, 2018, trimestres 1 à 4, calculs Dares.

(1) Données Pôle emploi – stock moyen 2020.

Parmi les jeunes NEET, qui sont le cœur de cible des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi, et notamment de la Garantie jeunes, 53 % sont au chômage au sens du Bureau international du travail (BIT), et 47 % sont inactifs. 63 % des jeunes NEET sont toutefois en contact avec le service public de l'emploi. Parmi les inactifs, **64 % ne souhaitent pas travailler** ⁽¹⁾.

La direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) a indiqué lors de son audition par les rapporteurs que les raisons expliquant ce choix relèvent principalement, pour les hommes, de problèmes de santé, d'un découragement, ou d'un projet de formation à venir. Pour les femmes, ce choix découle de problèmes de santé, ainsi que la garde d'enfants et de personnes dépendantes.

Il est permis de croire qu'en raison des « **freins périphériques** » importants (problèmes de santé, garde d'enfant) rencontrés par les personnes éloignées du marché de l'emploi, les outils d'accompagnement renforcé ne constituent pas des instruments parfaitement adéquats.

Plus précisément, **il est possible d'identifier certaines catégories de publics cumulant des difficultés** : il en va ainsi **des jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance ou des jeunes sortis de prison, les jeunes vivant dans la rue, les mineurs non accompagnés ou les jeunes connaissant des troubles de santé mentale**, pour lesquels la démarche d'insertion relève non seulement de la recherche d'emploi, mais également de l'accès aux droits, comme le logement ou les soins médicaux.

S'il convient de noter que les jeunes pris en charge par les missions locales bénéficient d'un accompagnement multidimensionnel, autant axé sur l'accès à l'emploi que l'accès aux droits, les dispositifs de la politique de l'emploi ne sont pas prioritairement orientés vers l'accompagnement social, dont pourraient pourtant bénéficier les jeunes nécessitant d'engager ce type de parcours en étant allocataires du RSA.

Enfin, d'autres jeunes ne connaissant pas de difficultés d'insertion sociale peuvent également connaître ponctuellement des périodes de précarité, à l'instar des **anciens boursiers** récemment diplômés de l'enseignement supérieur (qui peuvent, lors de ces périodes, être comptabilisés dans la catégorie des NEET), dans l'attente de leur premier emploi.

Pour ces derniers, les parcours d'accompagnement renforcé comme la Garantie jeunes ne répondent pas toujours à leurs besoins. Par ailleurs, si une aide pour les jeunes diplômés de 2020 a été créée en début d'année, comme indiqué précédemment, celle-ci ne peut être mobilisée que jusqu'au mois de juin 2021, ne réglant pas définitivement la question des difficultés financières rencontrées par ce public.

(1) *Dares Analyses, n° 006*, Les jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation (NEET), quels profils et quels parcours ?, février 2020.

III. EN PARALLÈLE DU RENFORCEMENT DES INSTRUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES, LA CRÉATION D'UN REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITÉ OUVERT À CERTAINS JEUNES APPARAÎT NÉCESSAIRE

Aggravée par la crise, la situation des jeunes à l'égard de la pauvreté nécessite ainsi de leur apporter une réponse ciblée, en garantissant un revenu minimum et un accompagnement adapté aux jeunes en ayant besoin. **La manière la plus efficace de poursuivre cet objectif est de relancer et de faire aboutir les réflexions sur le revenu universel d'activité (RUA), afin d'accroître la lisibilité et l'équité du système de prestations sociales dont bénéficient les jeunes.**

A. LA NÉCESSITÉ DE REFONDRE LE PAYSAGE DES PRESTATIONS SOCIALES PAR LA CRÉATION DU RUA

Au-delà des dispositifs d'accompagnement rémunéré, les jeunes bénéficient de ressources diverses, issues de prestations sociales individuelles ou familialisées, de revenus du travail, ou encore d'un soutien financier de la part de leurs parents.

Pour atteindre sa cible, le revenu universel doit tenir compte de ces éléments. À ce titre, des concertations ont été tenues avant le début de la crise sanitaire, et ont été suspendues depuis. La situation actuelle des jeunes invite à relancer sans délai ces travaux.

1. Une réflexion d'ores et déjà bien avancée, mais suspendue du fait de la crise sanitaire

Le RUA trouve son origine dans une demande formulée par le Président de la République le 13 septembre 2018. Si ses contours n'ont pas été précisément définis, ce nouveau dispositif doit fusionner « **le plus grand nombre possible de prestations** »⁽¹⁾.

Cette initiative de réformer le paysage des prestations sociales s'appuie sur un socle important de travaux menés ces dernières années, et sur des constats bien identifiés. Ceux-ci, soulignés notamment par Christophe Sirugue dans le cadre de son rapport « Repenser les minima sociaux »⁽²⁾, montrent que **le système actuel des minima sociaux pâtit d'une grande complexité et d'un manque d'équité** :

– les montants servis aux allocataires varient fortement suivant le dispositif retenu. Cela résulte à la fois des différents montants à taux plein fixés par les textes légaux et réglementaires, qui varient selon les allocations, et des différences concernant les modalités de prise en compte des ressources des allocataires. Ces écarts alimentent à la fois une certaine iniquité entre les bénéficiaires des prestations, et génèrent des effets divergents en matière d'incitation au travail ;

(1) Discours du Président de la République du 13 septembre 2018.

(2) Christophe Sirugue, Repenser les minima sociaux, vers une couverture socle commune, avril 2016.

– les droits connexes rattachés aux différentes allocations varient d’un dispositif à l’autre ;

– les démarches administratives devant être effectuées par les allocataires revêtent une grande complexité, et ne sont pas harmonisées en fonction des dispositifs, ce qui favorise le non-recours.

Néanmoins, le RUA a vocation à dépasser le champ des minima sociaux et réformer une partie du système de prestations sociales, dès lors que le périmètre de la réforme concerne *a minima* le RSA, la prime d’activité et les aides personnelles au logement (APL), en vue d’atteindre quatre objectifs : la solidarité, la lisibilité, l’équité, et enfin le gain au travail.

En 2019 et 2020 se sont tenues différentes concertations :

– une concertation institutionnelle, composée de trois collègues (associations, partenaires sociaux, territoires) et de trois sous-collèges (jeunes, handicap, logement) ;

– une concertation citoyenne ;

– une consultation en ligne.

Un rapporteur général à la réforme du RUA a été nommé en 2019. Ce dernier a notamment formulé diverses propositions relatives au périmètre de la réforme⁽¹⁾. Pourrait être ainsi constitué un RUA socle auquel s’ajouteraient des suppléments :

– **le socle serait composé d’une prestation différentielle d’un montant au moins égal au RSA**, et aux conditions d’accès similaires (la question du caractère individuel ou familial de la prestation reste néanmoins ouverte) ;

– s’ajouterait au socle **un supplément logement** : tous les bénéficiaires du RUA socle locataires seraient éligibles à ce supplément, tout en permettant aux ménages locataires non éligibles au socle de recourir au supplément sous conditions de ressources ;

– **un dispositif d’intéressement au travail compléterait le dispositif, sur le modèle de la prime d’activité**, dont l’objectif est de s’assurer que l’incitation monétaire à travailler soit équivalente pour l’ensemble des allocataires.

Des propositions concernant l’opportunité d’intégrer d’autres prestations ou minima sociaux ne concernant pas directement les jeunes ont également été formulées.

(1) Concertation sur le revenu universel d’activité, Fiche préparatoire du cycle 3, périmètre de la réforme, novembre 2019, https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/phase_3_fiche_perimetre_concertation_rua.pdf

Néanmoins, à compter du mois de mars 2020, l'ensemble des travaux ont été suspendus. Selon les informations transmises aux rapporteurs, **ceux-ci n'ont été relancés que tardivement, au printemps 2021**, afin que de nouvelles propositions, davantage opérationnelles, puissent être formulées à l'automne 2021.

Recommandation n° 5 : rendre public sans délai les conclusions des travaux sur le revenu universel d'activité (RUA) à leur terme à l'automne 2021

2. Compte tenu de la situation des jeunes, la création du RUA doit rapidement aboutir

Les rapporteurs estiment que ces travaux doivent constituer une occasion de proposer une réponse adaptée aux jeunes. Compte tenu de l'urgence de la situation et des effets de la crise, il est donc impératif de faire aboutir ces réflexions le plus tôt possible.

a. La situation des jeunes à l'égard de la pauvreté est particulièrement préoccupante

Avant même le début de la crise, **le taux de pauvreté des jeunes âgés de 18 à 24 ans s'élevait à 24,2 %**, ce qui en faisait la tranche d'âge la plus exposée à la pauvreté.

TAUX DE PAUVRETÉ PAR ÂGE

Âge	Taux de pauvreté (en %)
0-17	19,8
18-24	24,2
25-34	13,7
35-44	13,1
45-54	13,2
55-64	10,6
65-74	5,9
75 et plus	8,2
Total	14

Source : Enquête revenus sociaux et fiscaux 2016, Insee

La crise a renforcé ces difficultés, **en détruisant en grande partie des emplois dans les secteurs où exercent principalement les jeunes**, comme le tourisme, la vente, l'hôtellerie, la restauration⁽¹⁾, et en favorisant le non-renouvellement des contrats courts – 15,2 % des jeunes de moins de 25 ans occupant un emploi étant en contrat court, ces derniers ont donc été particulièrement exposés à la crise.

D'autre part en 2020, **10 % des jeunes étaient en études et occupaient dans le même temps un emploi** (soit environ 540 000 jeunes), principalement dans les secteurs touchés par la crise. La perte d'un emploi étudiant ou l'impossibilité de trouver un emploi durant l'été ont donc fait basculer de nombreux étudiants dans une situation de précarité.

(1) En 2020, plus de 800 000 jeunes occupaient un emploi dans la vente, plus de 400 000 jeunes étaient comptabilisés parmi les professionnels de l'action culturelle et sportive et les surveillants, et 400 000 jeunes étaient employés et agents de maîtrise dans l'hôtellerie et la restauration.

Plus largement, **le taux d'emploi des jeunes a diminué sensiblement en 2020** (– 1,2 point) par rapport à 2019, à un rythme bien supérieur à la baisse du taux d'emploi total (– 0,3 point). Cette baisse reflète notamment le basculement de près de 20 000 jeunes de l'activité vers l'inactivité entre la fin de l'année 2019 et la fin de l'année 2020.

D'autre part, le taux de chômage des jeunes, bien supérieur au taux national avant la crise, atteint désormais 20,2 %, en hausse de 0,6 point par rapport à 2019 ⁽¹⁾.

b. Les arguments en défaveur de l'octroi d'un minima social aux jeunes ne sont pas toujours fondés

Le refus d'ouvrir plus largement le RSA aux jeunes s'est heurté à deux arguments principaux : **le soutien apporté par les parents aux jeunes, et le risque de générer un potentiel effet désincitatif à la recherche d'emploi.**

Il doit effectivement être noté que la mesure du niveau de vie des jeunes se révèle plus délicate que pour le reste de la population. Une part non négligeable des revenus des jeunes n'est pas retracée administrativement, en particulier car ils sont composés de transferts intrafamiliaux, prenant la forme de versements monétaires ou non monétaires (dons en nature, mise à disposition d'un logement).

Une enquête menée par la Drees et l'Insee en 2014 ⁽²⁾ démontre que **les aides des parents représentent un apport substantiel pour les jeunes âgés de 18 à 24 ans : 7 jeunes sur 10 perçoivent un soutien régulier de la part de leurs parents, s'élevant en moyenne à 250 euros par mois.**

Néanmoins, ces versements sont logiquement variables selon le niveau de vie des parents, si le jeune cohabite ou non avec ses parents et s'il étudie ou non. En cumulant les revenus du travail et les transferts intrafamiliaux, les revenus moyens des jeunes majoritairement au chômage ou inactif ont ainsi pu être estimés :

(1) Données communiquées par la Dares.

(2) Drees, Insee, Les principales ressources des 18-24 ans, 2016.

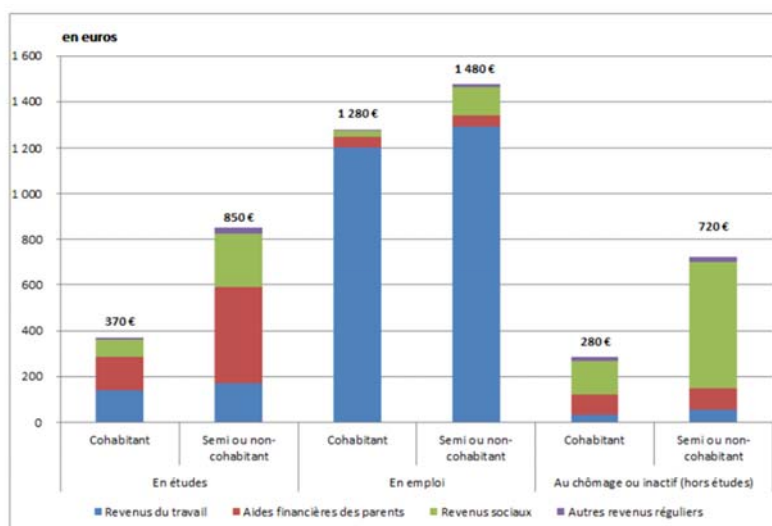
RESSOURCES INDIVIDUELLES DES JEUNES ÂGÉS DE 18 À 24 ANS MAJORITAIREMENT AU CHÔMAGE OU INACTIF SUR L'ANNÉE

Revenus moyens par cinquième de la population des jeunes au chômage selon le statut de cohabitation	Cinquièmes de revenus individuels hors valorisation de la cohabitation														
	Q1			Q2			Q3			Q4			Q5		
	Revenus individuels (hors valorisation du logement et transferts en nature)	dont aide des parents	dont revenus du travail	Revenus individuels	dont aide des parents	dont revenus du travail	Revenus individuels	dont aide des parents	dont revenus du travail	Revenus individuels	dont aide des parents	dont revenus du travail	Revenus individuels	dont aide des parents	dont revenus du travail
Semi-cohabitant ou non-cohabitant	554	173	18	1 989	451	232	4 380	414	1 413	7 037	699	1 581	13 955	965	2 210
Cohabitant	568	438	57	1 928	1 088	480	4 227	1 943	1 260	7 233	1 531	2 473	11 281	1 442	2 160
Ensemble	566	408	53	1 938	977	436	4 277	1 442	1 311	7 164	1 239	2 160	12 526	1 220	2 184

Source : Drees-Insee, ENRJ 2014. Calculs adaptés à partir de la méthodologie de Castell, Grobon (2020) – document transmis par la Dares.

Néanmoins, malgré le soutien financier des parents, il convient de constater que les ressources des jeunes qui ne sont pas en emploi découlent principalement des prestations sociales, d'autant plus pour les jeunes décohabitants :

COMPOSITION DES RESSOURCES INDIVIDUELLES DES JEUNES ADULTES



Source : Drees-Insee, enquête nationale sur les ressources des jeunes, 2014.

Au total, les aides fiscales et sociales dont bénéficient les jeunes sont estimées à **20 milliards d'euros par an en 2020** ⁽¹⁾. En réalité, **la moitié de ces aides bénéficie directement aux jeunes**, principalement au titre des bourses sur critères sociaux, des aides au logement, des minima sociaux et de la prime d'activité. L'autre moitié de ces aides bénéficie aux parents, et se compose principalement des allocations familiales et du quotient familial de l'impôt sur le revenu.

Le détail de ces versements, réalisé en 2015, n'a pas été actualisé depuis lors, et ne tient pas compte d'un certain nombre de dépenses (aides des collectivités locales, subventions au régime maladie des étudiants, subventionnement des œuvres universitaires, exonération d'impôt sur le revenu des lycéens, apprentis, stagiaires et étudiants, entre autres).

**SOUTIEN FINANCIER AUX JEUNES DE 18 À 24 ANS
(HORS DÉDUCTION DE PENSIONS ALIMENTAIRES)**

	Effectifs (milliers de ménages)				Masses financières (Md€)		
	Au titre d'enfant à charge	En propre	Ensemble		Au titre d'enfant à charge	En propre	Ensemble
			Effectif	% de ménages bénéficiaires			
Prestations familiales	1 088	233	1 312	31	3,0	0,9	4,0
Alloc. Familiales	953	63	1 008	24	2,2	0,1	2,3
Complément familial	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
Alloc. d'éducation de l'enfant handicapé	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
Prime pour l'emploi	394	703	1 044	24	0,0	0,3	0,4
Impôt sur le revenu	1 651	-	1 653	39	2,6	0,0	2,6
Taxe d'habitation(*)	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, législation 2015.

Ces données démontrent ainsi que **la question du niveau de vie des jeunes doit être abordée de manière plus fine que sous l'angle du seul taux de pauvreté**. Elles démontrent également que si le niveau des transferts intrafamiliaux est élevé, ces derniers ne sauraient suffire pour permettre à l'ensemble des jeunes de vivre décemment.

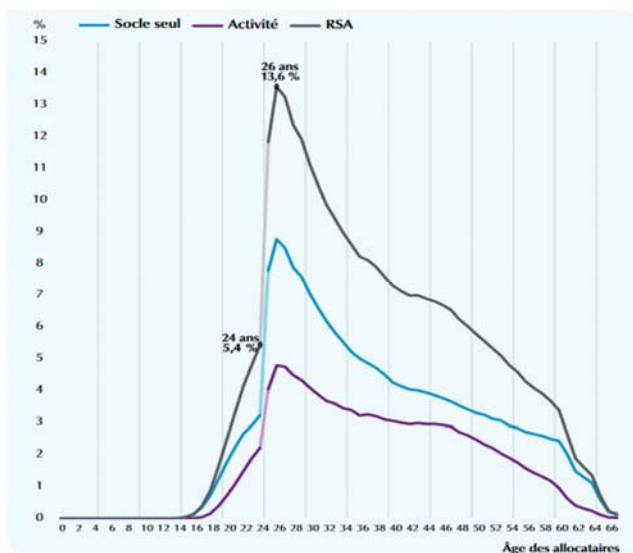
(1) Document de travail de la concertation sur le revenu universel d'activité, Cycle 1, Constats Jeunes, https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/3_-_fiche_thematique_jeunes_constats.pdf

Le deuxième argument opposé à l'extension du RSA aux jeunes concerne **ses potentiels effets désincitatifs à l'emploi**.

En la matière, **la création d'une « trappe à inactivité » générée par l'octroi du RSA aux jeunes n'a jamais été démontrée**. Les études menées sur le sujet indiquent qu'aucune chute du taux d'emploi des jeunes n'est observée lorsque ceux-ci franchissent la barrière des 25 ans, leur ouvrant le droit au RSA ⁽¹⁾. S'il demeure primordial de renforcer les outils d'accompagnement bénéficiant aux jeunes, l'octroi d'un minima social n'a pas pour effet de les détourner de l'emploi.

Partant de ces constats, la création d'un dispositif garantissant un revenu minimum aux jeunes palliant les difficultés rencontrées par le RSA jeunes apparaît nécessaire, d'autant plus lorsqu'est observée la discontinuité du taux de couverture de la population par le RSA.

TAUX DE COUVERTURE DE LA POPULATION PAR LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE



Source : *Jeunes et au RSA. Près de 180 000 jeunes de moins de 25 ans en France métropolitaine*, Vincent Reduron, *Revue des politiques sociales et familiales*, 2015.

Le taux de couverture de la population par le RSA atteignait 13,6 % en 2014 pour les personnes âgées de 26 ans, contre 5,4 % pour les personnes âgées de 24 ans. L'écart entre les deux âges résulte logiquement de l'âge d'ouverture du RSA à 25 ans. Néanmoins ces données mettent en lumière la nécessité d'instaurer une aide ouverte aux moins de 25 ans, **dans la mesure où le taux de couverture potentiel de la prestation, en cas de levée de la barrière d'âge, atteindrait un niveau proche de « 13 à 14 % pour les 23-24 ans »** ⁽²⁾.

(1) Olivier Bargain, Augustin Vicard, Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ? *Insee*, 2014.

(2) Vincent Reduron, *Jeunes et au RSA. Près de 180 000 jeunes de moins de 25 ans en France métropolitaine*, *Revue des politiques sociales et familiales*, 2015.

3. Le périmètre des bénéficiaires du RUA doit être adapté selon la situation des jeunes

Compte tenu de la diversité des ressources perçues par les jeunes et de la difficulté de mesurer le montant des transferts intrafamiliaux, **une extension simple du RSA ne constituerait pas la solution la plus adéquate** pour apporter un soutien nécessaire aux jeunes rencontrant des difficultés. La création du RUA constitue une opportunité à saisir pour refondre une partie des dispositifs dont bénéficient les jeunes, afin de cibler l’effort sur ceux en situation de précarité.

Le coût d’une extension du RSA aux jeunes de moins de 25 ans était estimé en 2016 à 5,8 milliards d’euros par an ⁽¹⁾. Aujourd’hui, la Drees estime la dépense supplémentaire liée à cette extension à **7 milliards d’euros par an**. Le défaut principal de cette option est qu’en plus de son coût élevé, **l’ouverture du RSA profiterait de manière non négligeable à des jeunes qui ne sont pas placés en bas de la distribution des revenus**.

La définition d’une solution plus ciblée nécessite de différencier la situation des jeunes en études et sorties d’études, et des jeunes cohabitants ou décohabitants.

Sur les 5,4 millions d’euros de jeunes recensés en France, près de 1,2 million vivent sous le seuil de pauvreté. Les dispositifs dont ils bénéficient varient cependant selon leur situation.

LES DIFFÉRENTES SITUATIONS DES JEUNES ADULTES

	Cohabitants	Décohabitants	Total
Sortis d’études	1 million Dont 315 000 vivent sous le seuil de pauvreté (31 %)	1,8 million Dont 150 000 vivent sous le seuil de pauvreté (8,3 %)	2,8 millions Dont 465 000 vivent sous le seuil de pauvreté (16,6 %)
En études	1,3 million Dont 500 000 vivent sous le seuil de pauvreté (38,4 %)	1,3 million Dont 225 000 vivent sous le seuil de pauvreté (17,3 %)	2,6 millions Dont 725 000 vivent sous le seuil de pauvreté (27,8 %)
Total	2,3 millions Dont 815 000 sous le seuil de pauvreté (35 %)	3,1 millions Dont 375 000 vivants sous le seuil de pauvreté (12 %)	5,4 millions Dont 1,19 million vivant sous le seuil de pauvreté (22 %)

Source : Drees, ressources de la concertation sur le revenu universel d’activité, 2019.

Les jeunes décohabitants peuvent actuellement bénéficier d’aides au logement s’ils ne sont pas rattachés socialement au foyer des parents, et bénéficier de bourses sur critères sociaux s’ils sont en études.

(1) Note de la Drees pour le rapport de Christophe Sirugue, Repenser les minima sociaux, vers une couverture socle commune, 2016.

Parmi les jeunes décohabitants sortis d'études vivant sous le seuil de pauvreté, une grande partie bénéficie déjà du RSA au titre d'un enfant à charge. **Ceux ne bénéficiant pas du RSA, et se retrouvant donc exclus du système de solidarité de droit commun, sont donc à soutenir en priorité, et doivent constituer le cœur de cible de l'ouverture du RUA aux jeunes.**

Recommandation n° 6 : créer un RUA ouvert, a minima, aux jeunes non étudiants décohabitants en situation de pauvreté

Afin de cibler les jeunes en situation de pauvreté, il semble nécessaire de tenir compte dans les paramètres de calcul du RUA des ressources versées par les parents aux jeunes, et de conditionner l'ouverture du RUA au non-rattachement au foyer social et fiscal des parents. À l'inverse, les paramètres de calcul ne doivent pas désinciter les parents à aider leurs enfants, afin que le dispositif bénéficie réellement à ceux en situation de pauvreté.

La mise en cohérence nécessaire du barème du RUA avec le mécanisme de déduction des pensions alimentaires du revenu imposable

Le versement d'une pension alimentaire à un enfant majeur détaché du foyer fiscal des parents ouvre droit à une déduction du revenu imposable. Pour un enfant majeur ne vivant plus chez ses parents, les dépenses peuvent être déduites de 5 959 euros par an et par enfant, à condition de justifier de la réalité et de la nature des dépenses (frais de nourriture, santé, scolarité, prise en charge du loyer).

Actuellement, ce plafond est cohérent avec le montant forfaitaire du RSA, (496 euros par mois). Dans le cas d'un RUA qui s'élèverait au même montant, la déduction d'impôt ne peut donc pas excéder le montant du minimum de revenu garanti au jeune. Il apparaît nécessaire, quel que soit le montant du RUA retenu, de préserver cette cohérence du plafond de déductibilité des pensions alimentaires afin que les familles en capacité d'aider leurs enfants ne réalisent pas d'arbitrages en favorisant le gain fiscal ou le RUA, suivant le dispositif qui leur serait le plus favorable.

Pour les autres (jeunes cohabitants sortis d'études et jeunes en études), l'ouverture du RUA semble davantage complexe, en raison des autres prestations dont bénéficient ces jeunes, et des avantages en nature fournis par les parents.

Si une ouverture du RUA semble envisageable pour les jeunes en études, celle-ci peut résulter d'une fusion des aides existantes afin de renforcer leur progressivité. En effet, comme l'ont montré les travaux préparatoires à la création du RUA, les règles actuelles du système socio-fiscal sont dépourvues de cohérence, entraînant une variation du revenu ne suivant « aucune logique » lorsqu'un enfant quitte le foyer de ses parents ⁽¹⁾.

(1) Ressources de la concertation sur le RUA : fiche cycle 3, périmètre de la réforme.

SUPPLÉMENT DE PRESTATIONS NETTES D'IMPÔT LIÉE À LA DÉCOHABITATION DU JEUNE

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

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

Source : France Stratégie, document présenté dans le cadre de la phase 2 de la concertation sur le revenu universel d'activité.

En conséquence, sur la base des différentes options possibles pour ouvrir le RUA aux étudiants, **les rapporteurs estiment qu'il est préférable de créer un supplément « étudiant » qui serait une composante de la prestation leur étant dédiée, et qui résulterait de la fusion de prestations existantes.**

Dans ce cadre, les aides personnelles au logement et les bourses pourraient être fusionnées et intégrées au RUA. Les étudiants cohabitants seraient simplement éligibles au supplément étudiant, qui se substituerait aux bourses. Le barème de ces dernières pourrait être également revu, afin d'atténuer les effets de seuil existant actuellement ⁽¹⁾.

Le supplément étudiant pourrait également tenir compte des revenus du travail de l'étudiant, en diminuant de façon progressive à partir d'un certain seuil. Ces modalités de calcul permettraient de préserver un gain au travail, sans inciter les étudiants à réaliser un nombre d'heures de travail trop importantes, pouvant porter préjudice au bon déroulement des études.

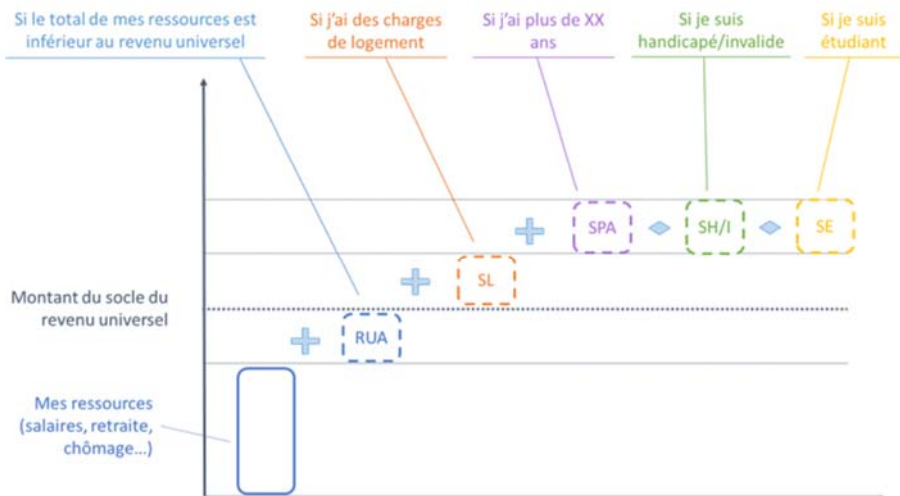
Les étudiants décohabitants seraient éligibles au RUA socle et au supplément étudiant, intégrant les bourses et les aides au logement. Leur octroi serait subordonné au détachement du foyer fiscal et social des parents. Il serait également nécessaire de tenir compte dans la base ressources du RUA et de ses suppléments des transferts effectués par les parents en faveur de leurs enfants. L'avantage de cette option est de renforcer la progressivité des prestations, et notamment des aides au logement, en ciblant les jeunes les moins favorisés.

(1) L'écart de plafond de ressources entre deux échelons peuvent, selon les cas, s'établir à environ 2 000 euros par an, soit 166 euros par mois. Le passage à l'échelon inférieur entraîne en moyenne une diminution du montant de bourse versée de 66 euros par mois.

Concernant enfin la situation des jeunes sortis d'études et cohabitants avec leurs parents, l'évaluation de leurs ressources propres se révèle particulièrement malaisée. Les jeunes concernés constituent par ailleurs en grande partie le public de la Garantie jeunes. Plutôt que l'octroi d'une aide individualisée, le rattachement au foyer fiscal et social semble préférable. Le versement d'une aide en propre, sous forme d'un supplément au RUA, pourrait être envisageable, notamment pour les jeunes engagés dans une démarche d'insertion.

Recommandation n° 7 : renforcer la progressivité des prestations sociales versées aux étudiants au moyen du RUA

PRÉSENTATION SCHEMATIQUE DU RUA ET DE SES SUPPLÉMENTS



Source : Rapporteur général à la réforme du RUA.

En définitive, le coût de l'ouverture du RUA aux jeunes pourrait s'élever à **1 milliard d'euros**, et bénéficier à ceux en ayant le plus besoin, tout en simplifiant le paysage des aides existantes.

B. LA POURSUITE DES EFFORTS EN VUE DE RENFORCER LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENTS GLOBAUX À DESTINATION DES JEUNES

En plus de l'octroi d'une prestation unique s'adaptant à la situation des jeunes, les rapporteurs demeurent convaincus de la nécessité de poursuivre les efforts pour améliorer leur accompagnement social et professionnel.

Au cours de leurs auditions, les rapporteurs ont constaté qu'au-delà de la question de la création d'une prestation unique ouverte aux jeunes, l'organisation de leur accompagnement comporte encore de réelles marges de progrès, notamment en matière de maillage et d'identification des acteurs de la jeunesse sur le territoire.

Les structures dédiées à l'information et à l'accueil des jeunes

Outre Pôle emploi, un réseau dense de structures assure l'accueil, l'information des jeunes :

- le réseau des missions locales, qui accompagnent les jeunes dans leurs démarches d'insertion dans l'emploi, et assure la gestion du PACEA et la Garantie jeunes ;
- les centres d'information et d'orientation (CIO), qui accueillent principalement des jeunes scolarisés pour les informer sur leur orientation professionnelle ;
- les services communs universitaires d'information et d'orientation (SCUIO) et les bureaux d'aide à l'insertion professionnelle (BAIP), conseillant les étudiants sur leurs projets de formation et d'orientation ;
- le réseau information jeunesse (IJ), qui s'adresse à tous les jeunes de 13 à 30 ans ;

Ces difficultés peuvent être en partie levées avec l'installation **du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE)**, visant à ce que les différents acteurs de l'insertion (conseil départemental, missions locales, Pôle emploi, caisses d'allocations familiales, entre autres), se coordonnent et simplifient les démarches des personnes engagées dans un parcours d'insertion.

Après une première phase d'expérimentation concernant 14 territoires en 2020, 31 nouveaux territoires ont débuté le déploiement du SPIE en 2021.

Au sein de ce paysage d'acteurs, les missions locales ont développé des compétences certaines dans la prise en charge des jeunes, et s'efforcent de proposer des accompagnements globaux visant à lever les obstacles freinant les jeunes dans le cadre de leur insertion (mobilité, accès au logement, accès aux soins).

Dans l'hypothèse d'une création d'un RUA ouvert aux jeunes décohabitants et sortis d'études, la question des collectivités et structures chargées d'orienter et d'accompagner les bénéficiaires n'est pas tranchée.

Dans une optique de simplification des parcours, et considérant que les missions locales sont les mieux placées pour prendre en charge le public des 18-25 ans, **les rapporteurs estiment que les missions locales devraient pleinement assurer l'accompagnement des jeunes bénéficiaires du RUA.**

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mercredi 26 mai 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Stella Dupont, rapporteure spéciale, sur les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le portail dédié de l'Assemblée nationale. Le compte rendu sera prochainement lisible en ligne.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) :

– M. Jérôme Jumel, chef de service, adjoint de la directrice générale de la cohésion sociale

– Mme Isabelle Susset, cheffe du bureau des minima sociaux

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle :

– M. Bruno Lucas, délégué général

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté :

– Mme Marine Jeantet, déléguée interministérielle

– M. Francis Bouyer, secrétaire général de la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) :

– M. Fabrice Lengart, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, rapporteur général à la réforme du revenu universel

Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) :

– Mme Selma Mahfouz, directrice

Pôle emploi :

– M. Paul Bazin, directeur général adjoint en charge de la stratégie et des relations institutionnelles

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) :

– Mme Isabelle Sancerni, présidente du Conseil d'administration

– M. Vincent Mazauric, directeur

Union nationale des missions locales :

– M. Stéphane Valli, président

Nausicaa :

- M. Christophe Sirugue, directeur général

Centre d'économie de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne :

- M. Jérôme Gautié, professeur d'économie à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directeur de l'Institut des Sciences Sociales du Travail (ISST) de Paris 1

Audition commune d'associations :

- Fédération des acteurs de la solidarité* : M. Pascal Brice, président
- ATD Quart-Monde* : Mme Marie-Aleth Grard, présidente
- Fondation Abbé Pierre : M. Christophe Robert, délégué général

Conseil d'orientation des politiques de jeunesse :

- Mme Elsa Bouneau, présidente
- M. Antoine Dulin, président de la commission de l'insertion des jeunes

Audition commune d'économistes :

- M. Yannick L'Horty, professeur d'économie à l'Université Gustave-Eiffel

- M. Etienne Lehmann, professeur de sciences économiques à l'Université Panthéon Assas Paris II

- M. Stéphane Carcillo, professeur affilié au département d'économie de Sciences Po, Chef de la division emploi et revenus à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

SOURCES UTILISÉES

- Rapport annuel de performances de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* ;
- Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances, avril 2021 ;
- Conseil d'orientation des politiques de jeunesse, *La Garantie jeunes de demain, un droit ouvert à tous les jeunes*, 17 décembre 2020 ;
- Christophe Sirugue, *Repenser les minima sociaux, vers une couverture socle commune*, avril 2016 ;
- OFCE, Muriel Pucci, Hélène Périvier, Guillaume Allègre, *L'aide exceptionnelle de solidarité a-t-elle permis de couvrir les coûts du confinement pour les familles ?*, 31 juillet 2020 ;
- Livre vert de la Commission sur la politique de la jeunesse, 7 juillet 2009 ;
- Rapport n° 101, annexe n° 30, de MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2010, 19 novembre 2009 ;
- Dares Analyses, n°006, *Les jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation (NEET), quels profils et quels parcours ?*, février 2020 ;
- Drees, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2020 ;
- Drees, Aurélien D'Isanto, *La moitié des bénéficiaires dont le foyer a moins de 6 mois d'ancienneté dans le RSA sont orientés*, Dossier n° 39, juillet 2019 ;
- Drees, Isel A., Donné S. Mathieu F., *Les allocataires du RSA fin juin 2011 et leurs trajectoires*, Études et résultats, n° 782, 2011 ;
- Drees, Insee, *Les principales ressources des 18-24 ans*, 2016 ;
- Insee, *Tableau de l'économie française*, édition 2013 ;
- Insee, Olivier Bargain, Augustin Vicard, *Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ?*, 2014 ;
- Anne-Laure Dalstein, Pauline Domingo, *La place du RSA « jeunes » dans les parcours d'insertion professionnelle*, Politiques sociales et familiales, n° 116, 2014 ;

– Rapport final d'évaluation de la Garantie jeunes, comité scientifique d'évaluation de la Garantie jeunes, février 2018 ;

– Ressources de la concertation sur le revenu universel d'activité :

– Fiche cycle 2 – principes et objectifs de la réforme, collègue thématique Jeunes ;

– Fiche cycle 3 – périmètre de la réforme ;

– Vincent Reduron, *Jeunes et au RSA. Près de 180 000 jeunes de moins de 25 ans en France métropolitaine*, Revue des politiques sociales et familiales, 2015.