

N° 158

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 janvier 2007

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la proposition de loi de Mme Valérie LÉTARD, M. Nicolas ABOUT, Mme Sylvie DESMARESCAUX, M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, Mme Anne-Marie PAYET, MM. Michel MERCIER et Bernard SEILLIER portant réforme des minima sociaux,

Par Mme Valérie LÉTARD,
Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi, André Vézinhét.

Voir le numéro :

Sénat : 425 (2005-2006)

Politique sociale.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
EXAMEN DES ARTICLES.....	15
TITRE PREMIER - ACCÈS ÉQUITABLE AUX MINIMA SOCIAUX	15
CHAPITRE PREMIER - Minima sociaux d'insertion	15
• Article premier (art. L. 262-10 du code de l'action sociale et des familles, L. 524-1 du code de la sécurité sociale et L. 351-10 du code du travail) Harmonisation des ressources prises en compte pour le calcul des droits au revenu minimum d'insertion, à l'allocation de parent isolé et à l'allocation de solidarité spécifique.....	15
CHAPITRE II - Minima sociaux servis aux personnes âgées ou handicapées	19
• Article 2 (art. L. 815-9 et L. 821-3 du code de la sécurité sociale) Harmonisation des ressources prises en compte pour le calcul des droits au minimum vieillesse, au minimum invalidité et à l'allocation aux adultes handicapés	19
• Article 3 (art. L. 341-3 et L. 815-24 du code de la sécurité sociale) Création d'un dispositif d'intéressement à la reprise d'activité pour les titulaires d'une pension d'invalidité.....	21
• Article 4 (art. L. 815-10 et L. 815-28 du code de la sécurité sociale) Incessibilité, insaisissabilité et non-récupération des sommes versées au titre du minimum invalidité	24
• Article 5 (art. L. 821-1-1 et L. 821-1-2 du code de la sécurité sociale) Accès aux compléments d'allocation aux adultes handicapés pour les bénéficiaires du minimum invalidité	26
TITRE II - DROITS CONNEXES.....	29
CHAPITRE PREMIER - Avantages fiscaux accordés aux bénéficiaires de minima sociaux.....	29
• Article 6 (art. 81 du code général des impôts et L. 136-2 du code de la sécurité sociale) Exonération d'impôt sur le revenu et de contribution sociale généralisée pour les sommes versées au titre de l'allocation de solidarité spécifique	29
• Article 7 (art. 1414, 1414 A et 1417 du code général des impôts) Suppression de toute référence au statut pour le bénéfice des exonérations de taxe d'habitation	30
• Article 8 (art. 1417 et 1605 bis du code général des impôts) Suppression de toute référence au statut pour le bénéfice des exonérations de redevance audiovisuelle et sortie dégressive de ces exonérations.....	34

CHAPITRE II - Accès à la couverture maladie universelle	36
• <i>Article 9 (art. L. 380-2 du code de la sécurité sociale)</i> Ressources prises en compte pour le calcul des droits à la couverture maladie universelle	36
• <i>Article 10 (art. L. 861-1, L. 861-2 et L. 863-1 du code de la sécurité sociale)</i> Ressources prises en compte pour l'accès à la couverture maladie universelle complémentaire et sortie dégressive du crédit d'impôt en faveur de l'acquisition d'une complémentaire santé	37
CHAPITRE III - Autres droits connexes	40
• <i>Article 11 (art. L. 35-1 du code des postes et télécommunications électroniques)</i> Suppression de toute référence au statut pour l'accès à la tarification sociale téléphonique	40
• <i>Article 12 (art. L. 351-3 et L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-2, L. 831-4 et L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale)</i> Ressources prises en compte pour le calcul des droits aux allocations logement	41
• <i>Article 13 (art. L. 262-1 et L. 263-1 du code de la sécurité sociale, L. 726-1 du code rural, L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles)</i> Non-discrimination en matière d'action sociale extralégale entre personnes ayant les mêmes ressources	43
TITRE III - SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS ET ACCOMPAGNEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX	44
• <i>Article 14 (art. L. 351-6-2 du code du travail)</i> Suppression du délai d'attente pour le versement des allocations d'assurance chômage	44
• <i>Article 15 (art. L. 262-38 du code de l'action sociale et des familles)</i> Information des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion sur les droits connexes auxquels ils ont accès et sur l'évolution prévisionnelle de leurs ressources	45
• <i>Article 16 (art. L.524-8 du code de la sécurité sociale et L. 263-18 et L. 263-19 du code de l'action sociale et des familles)</i> Mise en place de contrats d'insertion pour les titulaires de l'allocation de parent isolé	47
• <i>Article 17 (art. L. 351-10-1 du code du travail)</i> Mise en place de contrats d'insertion pour les titulaires de l'allocation de solidarité spécifique	49
TITRE IV - EXPÉRIMENTATIONS	51
• <i>Article 18</i> Expérimentation des dispositions de la proposition de loi	51
• <i>Article 19</i> Expérimentation en matière d'intéressement à la reprise d'activité	52
TITRE V - DISPOSITIONS DIVERSES	54
• <i>Article 20</i> Gage	54
TRAVAUX DE LA COMMISSION	57
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION SUR LA PROPOSITION DE LOI	65
TABLEAU COMPARATIF	79

Mesdames, Messieurs

Depuis plusieurs années, votre commission des affaires sociales se penche sur la question des minima sociaux et de leur insertion dans l'architecture de notre protection sociale. C'est ainsi qu'elle a publié, en mai 2005, un rapport d'information¹ qui mettait en lumière la complexité de ce dispositif et soulignait ses effets pervers, lorsqu'il fait, en pratique, obstacle au retour à l'emploi.

La France compte aujourd'hui pas moins de neuf minima sociaux, créés au fil des ans en fonction des nécessités les plus criantes. Ces prestations ont ainsi visé successivement :

- les personnes âgées et handicapées, avec la création du minimum vieillesse, du minimum invalidité et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;

- les personnes familialement isolées, avec celle de l'allocation de parent isolé (API) et de l'allocation veuvage ;

- enfin, les personnes exclues plus ou moins durablement du marché du travail, avec la mise en place de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation d'insertion, de l'allocation équivalent retraite (AER) et du revenu minimum d'insertion (RMI).

Au total en 2005, le nombre de personnes allocataires d'un minimum social s'élevait à 3,5 millions, soit 6 millions en tout, si on y ajoute les membres de leur famille à charge.

¹ « Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité », rapport d'information n° 334 (2004-2005) de Valérie Létard déposé le 11 mai 2005.

Nombre d'allocataires au 31 décembre 2005

RMI	1.134.500
API	182.300
ASS	374.500
AI	34.100
AER	42.400
Minimum Vieillesse	537.000
Minimum Invalidité	112.600
AAH	774.200
Allocation veuvage	6.800
Ensemble des minima sociaux en métropole	3.198.400
DOM	316.200
Total France entière	3.514.600

Source : DREES, Etudes et Résultats n° 539, novembre 2006

L'un des principaux enseignements de ce rapport a été de montrer qu'une juste appréciation de la situation des bénéficiaires de minima sociaux supposait de tenir compte non seulement des neuf allocations ayant effectivement le caractère de minimum social, mais également de l'ensemble des prestations et avantages liés, de façon plus ou moins automatique, au bénéfice de ces dernières et que l'on peut regrouper sous le terme de « **droits connexes** ».

Abordé sous cet angle, le dispositif français des minima sociaux apparaît dès lors très opaque pour ses bénéficiaires et cette illisibilité crée de grandes insatisfactions : ainsi, des différences injustifiées de base de ressources entre les différentes prestations donnent aux demandeurs une impression d'arbitraire et peuvent conduire à des tentatives de contournement ou de fraude.

Ce dispositif entraîne également d'inévitables effets pervers. Deux d'entre eux avaient plus particulièrement attiré l'attention de votre commission :

- **les effets pervers liés au calendrier de versements des différentes prestations** : les différences de période de référence pour le calcul des prestations et les délais de carence entre l'ouverture des droits et la perception de l'aide donnent un caractère heurté aux versements respectivement perçus par les bénéficiaires.

Ainsi, le système de la déclaration trimestrielle des ressources applicable aux allocataires du RMI et de l'API entraîne un effet retard dans la prise en compte des changements de situation du foyer : en cas d'activité rémunérée au cours du trimestre précédent, l'allocation est revue à la baisse et demeure donc plus faible pendant trois mois, même si l'activité a cessé entre temps. Cette situation se révèle particulièrement décourageante pour les bénéficiaires qui tentent de reprendre une activité professionnelle, en acceptant des emplois en intérim ou à durée déterminée ;

- les nombreux effets de seuil causés par une attribution des prestations sur la base du statut : lorsque l'attribution des droits connexes s'effectue sur la base d'un critère de statut, toute augmentation des revenus, de quelque origine qu'elle soit, entraîne non seulement la perte du bénéfice de l'allocation de base mais aussi de ces prestations complémentaires. Or, elles sont particulièrement nombreuses pour les bénéficiaires du RMI et, dans une moindre mesure, de l'ASS, de l'AAH et de l'API.

Les aides liées au statut de bénéficiaire d'un minimum social

Minimum social	Droits connexes liés au statut
RMI	Allocation logement à taux plein automatique, suspension des dettes fiscales, exonération automatique de taxe d'habitation, exonération de redevance audiovisuelle, exonération de cotisation CMU, accès automatique et gratuit à la CMUC, tarification sociale téléphone, prime de Noël
AAH	Majoration pour vie autonome, exonération de redevance audiovisuelle, tarification sociale téléphone
ASS	Prime de Noël, tarification sociale téléphone
API	Allocation logement à taux plein automatique, suspension des dettes fiscales
Allocation d'insertion	Prime de Noël
Minimum vieillesse	Exonération de redevance audiovisuelle
Minimum invalidité	Exonération de redevance audiovisuelle
AER	Prime de Noël
Allocation veuvage	-

Dans la mesure où la stabilité et la prévisibilité des revenus est une donnée primordiale pour les ménages les plus modestes, votre commission avait conclu que ces multiples effets de seuil **constituent très probablement une désincitation à la reprise d'activité pour les bénéficiaires de ces minima sociaux.**

Ce constat alarmant l'a conduit à mettre en place un groupe de travail, chargé d'approfondir les pistes de réforme proposées par ce premier rapport et de les traduire en une proposition de loi.

On rappellera la démarche innovante retenue pour l'élaboration de ce texte : à chaque instant, le groupe de travail a eu le souci d'associer tous les partenaires de la politique des minima sociaux - ministères, conseils généraux, associations de lutte contre les exclusions, praticiens de terrain issus des centres communaux d'action sociale ou de services sociaux des caisses d'allocations familiales, des caisses primaires d'assurance maladie ou des organismes de retraite - à la validation des hypothèses de travail retenues.

Ainsi, entre septembre 2005 et mai 2006, le groupe de travail a procédé à plusieurs dizaines d'auditions. Il s'est également déplacé à Lyon, en décembre 2005, pour rencontrer les partenaires concernés par la problématique des minima sociaux et les intéressés eux-mêmes.

Ces travaux ont ensuite débouché sur la rédaction d'un avant-projet qui, toujours de façon inédite, a été soumis pour concertation à l'ensemble des partenaires. Cette démarche a d'ailleurs été extrêmement bien perçue : en témoigne la trentaine de contributions écrites reçues, ainsi que l'invitation faite au groupe de travail de présenter son avant-projet devant le Conseil économique et social et devant le Conseil national des politiques de lutte contre les exclusions.

De cette concertation a émergé un consensus presque général sur les grands principes retenus pour l'élaboration de la proposition de loi. Les contributions reçues, parfois d'une très grande technicité, ont également permis d'améliorer, sur de nombreux points, la rédaction même de l'avant-projet. Enfin, d'utiles suggestions d'amélioration ont été faites, notamment pour approfondir le dernier volet de la proposition de loi qui concerne l'accompagnement professionnel et social des bénéficiaires de minima sociaux.

*

C'est donc après avoir tiré les enseignements de cette concertation que la présente proposition de loi a été déposée, le 27 juin 2006. Trois principes en ont guidé l'élaboration :

• **Premier principe : assurer une certaine équité entre bénéficiaires des différents minima sociaux et bénéficiaires de ces allocations et salariés à bas revenus.**

Après mûre réflexion, le groupe de travail a en effet conclu à l'inutilité de fusionner les différents minima sociaux : bien que l'idée fût séduisante et conforme à la volonté de simplification qui l'animait, il lui a semblé qu'une telle solution n'aurait pas que des avantages.

La multiplicité des prestations existantes constitue en effet une richesse pour la protection sociale des plus faibles, dans la mesure où elle permet d'apporter une réponse adaptée à des situations particulières (rupture par rapport au monde du travail, isolement familial, handicap, vieillesse...).

En revanche, le groupe de travail a souhaité donner plus de cohérence aux droits connexes. A cet effet et pour des raisons d'équité, il n'a pas voulu s'en tenir à une simple harmonisation des droits connexes auxquels peuvent prétendre les bénéficiaires des différents minima sociaux, mais également faire en sorte que ces prestations soient accessibles de la même manière aux personnes salariées qui se trouvent dans une situation de ressources équivalente.

En pratique, la présente proposition de loi prévoit deux séries de mesures :

- **la suppression des aides liées au « statut »**, c'est-à-dire des aides attribuées par référence au bénéfice de tel ou tel minimum social. Elles sont en effet l'une des premières sources d'iniquité au sein de la population bénéficiaire des minima sociaux et entre bénéficiaires de ces prestations et salariés à bas revenus. Elles engendrent en outre des effets pervers redoutables à l'occasion d'une reprise d'activité ;

- **l'affirmation du principe « à ressources égales, droits égaux »** : en pratique, ce principe conduit à remplacer, pour tous les droits connexes, les conditions d'attribution liées au statut par une simple condition de ressources, rapportée au quotient familial.

• **Deuxième principe : faire en sorte que le système de protection sociale ne soit plus, en lui-même, un obstacle supplémentaire à la reprise d'activité des bénéficiaires de minima sociaux.**

Sa complexité entraîne en effet des ruptures de droits et des effets de seuil préjudiciables, qui se reproduisent souvent au cours du parcours de réinsertion professionnelle des bénéficiaires de minima sociaux lorsqu'ils sont amenés à alterner des périodes d'activité, de chômage et de perception d'un minimum social.

Or cette précarité professionnelle est aujourd'hui un fait, que la complexité de notre dispositif de minima sociaux conduit à doubler d'une précarité sociale. C'est la raison pour laquelle la présente proposition de loi s'attache à renforcer la **sécurisation du parcours de réinsertion professionnelle**.

Ainsi, pour ne pas décourager les personnes qui souhaitent tenter une expérience professionnelle, même de courte durée, elle s'emploie à **supprimer les délais de carence** entre la fin d'une période de travail et le retour aux minima sociaux. Elle pose en particulier le principe d'une **neutralisation systématique des ressources devenues inexistantes** pour le calcul des droits aux minima sociaux et à leurs droits connexes.

Par ailleurs, pour consolider la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de minima sociaux, il est important que le soutien de la collectivité à leur égard ne cesse pas brutalement lors de leur reprise d'activité mais plutôt qu'il s'éteigne progressivement au fur et à mesure de leur intégration dans le monde du travail.

A cet effet, la proposition de loi prévoit de mettre en place une **sortie progressive des droits connexes** au fur et à mesure de l'augmentation des revenus de la personne. Par exemple, en matière de complémentaire santé, la CMU complémentaire sera relayée non plus par un crédit d'impôt forfaitaire, mais par un crédit d'impôt variable selon les ressources.

Enfin, le texte prévoit d'assurer une meilleure information des bénéficiaires de minima sociaux sur les droits connexes auxquels ils peuvent prétendre et sur l'évolution de leurs ressources en cas de retour à l'activité : cette information évitera bien des déceptions et permettra de sécuriser la réinsertion professionnelle, en mobilisant d'autres types d'aides. Cette mesure permettra également de répondre aux inquiétudes des associations qui craignent que la fin de l'automatisme des droits connexes ne se traduise par une augmentation du non-recours à certaines aides.

• **Troisième principe : renforcer l'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires de minima sociaux.**

Le rapport de mai 2005 montrait combien l'existence d'un accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux peut influencer leur retour à l'emploi : ainsi, les bénéficiaires du RMI - pour lesquels il existe un dispositif d'accompagnement systématique à travers le mécanisme des contrats d'insertion - connaissent mieux leurs droits, mobilisent plus souvent le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité et sont beaucoup plus fréquemment bénéficiaires d'une mesure d'emploi aidé que les allocataires de l'allocation de parent isolé (API) qui ne font l'objet d'aucun programme d'accompagnement particulier.

Les allocataires de l'AAS relèvent quant à eux de l'accompagnement de droit commun réalisé par le service public de l'emploi, mais celui-ci reste insuffisant car il ne permet pas de prendre en compte les aspects sociaux de la situation de ces personnes.

C'est pourquoi la présente proposition de loi rend obligatoire la conclusion d'un **contrat d'insertion pour les allocataires de l'API et de l'ASS**. Pour tenir compte des spécificités de ces publics, les conseils généraux pourront passer convention avec les caisses d'allocations familiales et l'ANPE, afin de mutualiser les moyens. La coordination avec l'ANPE est tout particulièrement importante, car il faut éviter de développer deux circuits d'accompagnement parallèles et étanches.

Enfin, la proposition de loi propose d'expérimenter, dans des départements volontaires, **des formules innovantes d'intéressement et d'accompagnement** des bénéficiaires de minima sociaux, sur le modèle envisagé par le rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » présidée par Martin Hirsch¹.

*

Depuis le dépôt de la présente proposition de loi en juin dernier, des progrès ont déjà été réalisés en matière d'harmonisation des minima sociaux et d'accès aux droits connexes.

¹ « *Au possible, nous sommes tenus : la nouvelle équation sociale* », rapport préparatoire à la conférence de la famille pour 2005 de la commission « Famille, vulnérabilité, Pauvreté », présidée par Martin Hirsch, publié en avril 2005.

Concomitamment ou à la suite de la publication par votre commission de son premier rapport, d'autres documents sont venus enrichir la réflexion du Gouvernement, qu'il s'agisse du rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » ou de celui des sénateurs Michel Mercier et Henri de Raincourt sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux¹.

• Ces nombreux travaux ont d'ores et déjà débouché sur plusieurs mesures, au premier rang desquels la **loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi** et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, qui a procédé à une profonde réforme des mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité professionnelle pour les allocataires du RMI, de l'API et de l'ASS.

Mais le vote de ce texte **n'invalide pas la démarche de la présente proposition de loi** : lors de l'examen en séance publique de la loi précitée, Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, avait rappelé que celle-ci constituait « *un premier pas* », qu'elle serait « *suivie par d'autres réformes* » et que « *les travaux des missions parlementaires en [constitueraient] le fondement* ». Elle avait conclu en précisant que le Gouvernement étudierait « *avec grand intérêt, dès qu'elles [seraient] disponibles, les propositions du groupe de travail* ».

• De façon plus précise, **le texte même de la présente proposition de loi a inspiré plusieurs mesures au Gouvernement** :

- la loi de finances pour 2007 a ouvert aux titulaires du minimum invalidité le bénéfice de la majoration pour la vie autonome et du complément de ressources, jusqu'ici réservés aux allocataires de l'AAH.

Cette mesure de justice était très attendue, car les pensionnés pour invalidité, pourtant bénéficiaires d'une prestation au moins partiellement contributive, étaient jusqu'ici placés dans une situation moins favorable que les allocataires de l'AAH et se voyaient privés de la garantie promise par la loi de 2005 selon laquelle toute personne handicapée dans l'incapacité totale d'occuper un emploi devait pouvoir obtenir des ressources au moins équivalente à 80 % du Smic ;

- le même texte a harmonisé le montant des forfaits logement applicables aux allocataires du RMI et de l'API, mettant fin à une différence difficilement justifiable et qui pénalisait les bénéficiaires de l'API lorsqu'ils basculaient dans le RMI à l'occasion du troisième anniversaire de leur enfant ;

¹ « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires de minima sociaux », rapport présenté au Premier ministre en décembre 2005.

- il a enfin autorisé la mise en place d'une expérimentation en matière d'intéressement à la reprise d'activité, afin que les départements volontaires puissent déroger aux règles nationales en matière de prime de retour à l'emploi et de prime d'intéressement, ainsi qu'en matière de contrats aidés.

Tout ceci conduit naturellement votre commission à vous proposer la suppression des articles 5 et 19 de la présente proposition de loi, puisqu'ils sont d'ores et déjà satisfaits.

● Par ailleurs, le Gouvernement s'est attaché, depuis deux ans, à résoudre les difficultés rencontrées par un grand nombre de nos concitoyens en matière d'**accès à une couverture complémentaire santé**.

Ainsi, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a augmenté le montant du crédit d'impôt en faveur de l'acquisition d'une complémentaire santé et celle pour 2007 a porté de 15 % à 20 % au dessus du plafond de la couverture maladie universelle complémentaire le plafond de ressources pour en bénéficier.

Si votre commission salue cet effort, elle ne peut que regretter que la solution proposée par le Gouvernement ne fasse en réalité que repousser vers les tranches de revenu supérieures l'effet de seuil déjà maintes fois dénoncé de ce dispositif.

D'après les informations transmises à votre commission, le relèvement voté en loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 aurait un coût de 125 millions d'euros. La mise en œuvre de la réforme proposée par la présente proposition de loi coûterait quant à elle un peu plus cher (entre 150 et 175 millions d'euros), mais elle permettrait non seulement à davantage de Français de bénéficier de cette aide, mais aussi de lisser les effets de seuils en prévoyant une aide dégressive en fonction du revenu.

Votre commission a estimé que les avantages de cette seconde solution justifiaient pleinement qu'on y consacre une enveloppe supplémentaire, en relevant d'ailleurs que ce surcoût reste dans les limites du raisonnable (entre 25 et 50 millions d'euros). Elle observe en outre que le relèvement prévu par la loi de financement ne doit entrer en vigueur qu'au 1^{er} juillet 2007, ce qui permet d'opter pour l'amélioration proposée par la présente proposition de loi, sans pour autant faire de perdant.

● Enfin, les sept mois écoulés depuis le dépôt de la présente proposition de loi ont permis de relever des oublis ou des erreurs à corriger :

- il en est ainsi de l'**allocation équivalent retraite (AER)** : à mi-chemin entre le régime d'assurance chômage et celui d'assurance vieillesse, elle a parfois échappé à la vigilance du groupe de travail, lorsque celui-ci s'est employé à toiletter les textes existants pour harmoniser le régime des différents minima sociaux. Afin d'aligner son régime sur les autres, il convient de prévoir que cette allocation n'est ni imposable, ni cessible, ni saisissable ;

- il en est de même d'une **mesure qui risquait de conduire à la création d'un nouvel effet de seuil** : en fixant au Smic le montant de la rémunération des jeunes apprentis ou formés en alternance susceptible d'être exclue des ressources prises en compte pour le calcul des droits aux minima sociaux, on crée en effet de « tout ou rien » qui risque de leur être finalement préjudiciable. C'est pourquoi votre commission vous propose de transformer cette simple exonération sous condition de ressources par un système d'abattement, plus neutre.

*

Si l'accueil fait à cette proposition de loi auprès des principaux acteurs de la lutte contre les exclusions est largement positif, celle-ci soulève malgré tout quelques inquiétudes, notamment en raison des **incertitudes qui entourent le coût des mesures proposées et leurs effets sur les bénéficiaires de minima sociaux**.

Tout au long de ses travaux, le groupe de travail de votre commission a entrepris avec insistance les différents ministères concernés pour obtenir un chiffrage de ses propositions, afin de pouvoir les hiérarchiser et retenir celles qui seraient réalisables en fonction des contraintes budgétaires. Mais il n'a malheureusement pu obtenir que des informations parcellaires.

Les auteurs de la proposition de loi ont donc pris la décision de la déposer en l'état, afin d'amener le Gouvernement à réagir à son contenu et à accélérer la production des chiffreurs demandé depuis de nombreux mois auprès de ses services. Mais le dépôt du texte n'a finalement été suivi d'aucune réaction de ce point de vue. Bien qu'elle regrette sincèrement ce contretemps, votre commission ne peut qu'espérer que le Gouvernement pourra apporter toutes les précisions nécessaires en séance publique.

Dans la perspective de ce débat, votre commission tient toutefois à souligner la nécessité d'établir un chiffrage complet, honnête et réaliste du coût de la présente proposition de loi : il lui semble en effet que ce chiffrage ne saurait se contenter d'être l'addition du coût prévisible des différentes mesures proposées. Il devra impérativement tenir compte à la fois de la combinaison des différentes réformes et des effets positifs à en attendre en matière de retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux.

Le groupe de travail avait également sollicité du Gouvernement l'assistance de ses services statistiques pour simuler, à partir de cas types, l'impact de cette proposition de loi sur les différentes catégories de bénéficiaires de minima sociaux et sur les ménages à bas revenus en général. Mais sur ce point également, aucune coopération n'a pu être mise en place de façon satisfaisante.

Enfin, au-delà de la production de cas types, votre commission aurait souhaité pouvoir s'appuyer sur une évaluation des « gagnants » et des « perdants » de la réforme. En effet, la présente proposition de loi recentre certains droits connexes sur les publics les plus en difficulté et il est possible qu'à la marge, elle puisse désavantager certaines catégories de personnes. Votre commission assume parfaitement cet état de fait mais elle aurait voulu pouvoir en apprécier l'ampleur.

C'est pour tenir compte de ces incertitudes que le groupe de travail de votre commission a proposé de subordonner la mise en œuvre de cette proposition de loi à une phase d'**expérimentation de cinq ans** dans des départements volontaires.

Le choix d'une démarche expérimentale se justifie par une volonté de valider les hypothèses de travail retenues, de mesurer l'efficacité des mesures proposées, de corriger les éventuels effets pervers qui pourraient apparaître dans la pratique et, naturellement, de chiffrer le coût et les économies engendrés par la réforme.

Le recours à l'expérimentation permettra également d'étaler la montée en charge du coût de cette réforme : suivant les moyens qu'il souhaite et qu'il peut y consacrer, le Gouvernement pourra prévoir d'étendre cette expérimentation à un nombre plus ou moins important de départements.

*

* *

En conclusion, votre commission observe que cette proposition de loi - assurément ambitieuse - ne pourra produire tous ses effets que si ses grands principes sont correctement relayés au niveau réglementaire. C'est donc au Gouvernement, dans le domaine qui est le sien, d'achever l'oeuvre de mise en cohérence des minima sociaux que cette proposition de loi amorce.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cette proposition de loi dans la rédaction qu'elle vous soumet.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

ACCÈS ÉQUITABLE AUX MINIMA SOCIAUX

CHAPITRE PREMIER

Minima sociaux d'insertion

Article premier

(art. L. 262-10 du code de l'action sociale et des familles, L. 524-1 du code de la sécurité sociale et L. 351-10 du code du travail)

Harmonisation des ressources prises en compte pour le calcul des droits au revenu minimum d'insertion, à l'allocation de parent isolé et à l'allocation de solidarité spécifique

Objet : Cet article vise à rapprocher les ressources prises en compte pour la détermination du droit au RMI, à l'API et à l'ASS et à neutraliser celles qui sont devenues inexistantes, afin de ne pas pénaliser les personnes qui reprennent une activité professionnelle.

I - Le dispositif proposé

Cet article a un double objectif :

• il vise d'abord à **rapprocher, autant que possible, les ressources prises en compte pour l'attribution des trois minima sociaux dits « d'insertion »**, à savoir le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) : il ne s'agit pas de remettre en cause l'existence de ces trois prestations distinctes, qui répondent à des problématiques spécifiques, mais simplement de retenir des principes communs pour l'évaluation des ressources des demandeurs. Trois raisons motivent ce rapprochement :

- premièrement, une volonté de transparence : il est important de pouvoir établir des comparaisons claires entre minima sociaux. Or, les différences de base ressources nuisent à cet exercice ;

- deuxièmement, une volonté d'équité : les seules différences acceptables dans la définition des ressources prises en compte pour le calcul de ces trois prestations sont celles qui tiennent aux spécificités du public visé. Il est ainsi compréhensible qu'un traitement particulier des prestations familiales destinées aux jeunes enfants soit fait dans le cadre de l'API, allocation qui est réservée aux parents isolés ayant à charge un ou plusieurs enfants de moins de trois ans. En revanche, il est inadmissible que le traitement des avantages en nature tirés d'un hébergement à titre gratuit ne soit pas identique dans tous les cas ;

- troisièmement, la volonté de faciliter les transitions d'un statut à l'autre : les passages du bénéfice d'un minimum social à un autre ne sont pas rares. Ainsi, chaque année, 40 % des bénéficiaires de l'API en fin de droits basculent vers le RMI. De même, 16 % des allocataires du RMI se voient ouvrir chaque année des droits à un autre minimum social.

• Cet article vise également à **lever un certain nombre d'obstacles à la reprise d'activité** liés à la manière dont les ressources des demandeurs sont appréciées.

Pour atteindre ces deux objectifs, le présent article modifie sur quatre points les articles L. 262-10 du code de l'action sociale et des familles, L. 524-1 du code de la sécurité sociale et L. 351-10 du code du travail qui déterminent respectivement les ressources prises en compte pour le calcul des droits au RMI, à l'API et à l'ASS :

- **il harmonise d'abord les ressources retenues pour le calcul du RMI et de l'API** : il donne ainsi une base légale à l'application du forfait logement aux bénéficiaires du RMI hébergés à titre gratuit, sur le modèle déjà prévu pour les allocataires de l'API. Inversement, il exclut des ressources prises en compte pour le calcul des droits à l'API les avantages en nature procurés par un jardin exploité à titre privatif, comme cela est déjà le cas pour les titulaires du RMI ;

- **il exclut ensuite la rémunération des jeunes âgés de moins de vingt-six ans des ressources prises en compte pour le calcul des droits aux trois minima sociaux d'insertion**, lorsque ceux-ci sont employés en contrat d'alternance, en contrat d'apprentissage ou qu'ils créent leur propre entreprise, à condition que ces revenus restent inférieurs au Smic.

Aujourd'hui, en effet, les familles en difficulté se voient pénalisées lorsque leurs enfants se tournent vers l'apprentissage ou la formation en alternance. Elles sont placées devant une alternative douloureuse : soit ne plus comptabiliser le jeune comme enfant à charge et perdre non seulement la part de RMI correspondante (entre 130 et 216 euros) mais aussi les autres prestations familiales liées à la présence du jeune à charge (allocations familiales, allocations logement...), soit le garder à charge et voir le montant de leur allocation réduit à concurrence de son salaire. Cette situation risque donc de décourager ces jeunes de se tourner vers ces formations, qui constituent pourtant un moyen de sortie de l'exclusion ;

- **il clarifie également le traitement des pensions alimentaires dans le calcul des ressources des demandeurs de minima sociaux.** Aujourd'hui, le régime de comptabilisation des pensions alimentaires et des prestations compensatoires est en effet très flou : les pensions versées ne sont pas toujours déduites des ressources et les pensions reçues sont prises en compte pour leur montant théorique, c'est à dire celui fixé par le juge aux affaires familiales, et non pour celui réellement perçu. Cet article précise donc désormais explicitement que les pensions versées sont systématiquement déduites des ressources et que les pensions reçues y sont incluses ;

- **il met enfin en place un mécanisme de neutralisation des ressources devenues inexistantes** : l'attribution de prestations sous conditions de ressources suppose nécessairement de fixer une période de référence pour la détermination de ces ressources mais il existe toujours un risque - d'autant plus important que la période de référence est longue - que la perception des ressources en question soit interrompue au moment de la demande.

Dans les faits, on constate que le mécanisme de la déclaration trimestrielle de ressources, prévue dans le cadre du RMI et de l'API, conduit à un décalage de trois mois entre les ressources réellement perçues et celles retenues pour le calcul des droits. Ainsi, les personnes qui ont tenté de se réinsérer professionnellement, en acceptant une mission d'intérim ou un contrat à durée déterminée, sont pénalisées car elles doivent attendre trois mois pour que les ressources prises en compte pour le calcul de leurs droits redescendent en dessous du plafond.

Le mécanisme prévu par le présent article permet donc d'exclure de la base ressources les revenus dont le versement est interrompu de façon certaine à la date de la demande. En revanche, en cas d'augmentation des ressources, le mécanisme reste favorable au demandeur, puisque le décalage de trois mois subsiste et lui permet de cumuler intégralement pendant trois mois ces nouvelles ressources avec l'allocation.

II - La position de votre commission

Votre commission est naturellement favorable à un rapprochement des bases ressources des trois minima sociaux d'insertion. Elle ne peut toutefois que constater qu'un tel exercice comporte au moins deux limites :

- un certain nombre de précisions importantes pour parvenir à une véritable harmonisation relèvent du niveau réglementaire : c'est notamment le cas de la liste des prestations incluses ou exclues de la base ressources. Au-delà des dispositions du présent article, il est donc indispensable que le Gouvernement s'attache à rendre cohérentes les dispositions réglementaires applicables à chacune des prestations ;

- plus fondamentalement, les trois prestations visées ont un fonctionnement différent : deux d'entre elles - RMI et API - sont des allocations purement différentielles et familialisées, ce qui n'est pas le cas de

l'ASS qui est une prestation simplement conjugalisée. Dans ces conditions, les bases ressources de ces allocations restent, par nature, différentes.

S'agissant des clarifications apportées dans le domaine du forfait logement, votre commission constate que la présente proposition de loi rejoint les préoccupations du Gouvernement : ainsi, l'article 135 de la loi de finances pour 2007 aligne le montant du forfait logement applicable à l'API sur celui prévu dans le cadre du RMI.

Votre commission est particulièrement attachée au principe de neutralisation des ressources devenues inexistantes prévues par le présent article : il lui paraît être un bon moyen de concilier les impératifs de gestion des caisses - qui ne peuvent connaître en temps réel l'ensemble des revenus des demandeurs - et la nécessité de lever les obstacles à la reprise d'activité, même pour de très courtes durées : chacun sait en effet que les allers-retours entre monde du travail et bénéfice des minima sociaux sont aujourd'hui un passage presque obligé pour sortir de l'exclusion.

Elle est également particulièrement attentive à la question de la formation des jeunes car elle estime que celle-ci est le principal levier de leur insertion sociale et professionnelle. Elle ne peut donc qu'approuver les mesures qui s'attachent à encourager les jeunes à s'engager dans les filières d'apprentissage ou de formation par alternance.

Votre commission observe toutefois que le mécanisme retenu par le présent article comporte deux imperfections :

- en fixant au niveau du Smic le montant du salaire ouvrant droit au bénéfice de l'exclusion des ressources prises en compte pour le calcul des droits, il crée un nouvel effet de seuil. Pour l'éviter, il serait plus judicieux de remplacer ce plafond par un mécanisme d'abattement. Votre commission vous propose donc de modifier la rédaction de cet article dans ce sens ;

- par ailleurs, l'ASS est une prestation conjugalisée, ce qui signifie que les revenus des enfants à charge ne sont jamais pris en compte, quels que soient leur origine et leur montant. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir un tel mécanisme d'exclusion des ressources ou d'abattement dans le cadre de cette allocation. Votre commission vous propose donc de supprimer cette précision dans le cas de l'ASS.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.

CHAPITRE II

Minima sociaux servis aux personnes âgées ou handicapées

Article 2

(art. L. 815-9 et L. 821-3 du code de la sécurité sociale)

Harmonisation des ressources prises en compte pour le calcul des droits au minimum vieillesse, au minimum invalidité et à l'allocation aux adultes handicapés

Objet : Cet article vise à rapprocher les ressources prises en compte pour la détermination des droits à l'AAH, au minimum vieillesse et au minimum invalidité et notamment à neutraliser les ressources devenues inexistantes, afin de ne pas pénaliser les personnes qui reprennent une activité professionnelle.

I - Le dispositif proposé

Pour les raisons déjà évoquées à l'article premier, le présent article s'attache :

- à rapprocher les ressources prises en compte pour le calcul des droits aux minima sociaux destinés aux personnes âgées ou handicapées que sont l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le minimum vieillesse et le minimum invalidité ;

- à lever les obstacles à une reprise d'activité professionnelle liés à la manière dont ces ressources sont évaluées, pour les allocataires des minima destinés aux personnes d'âge actif (AAH et minimum invalidité).

A cet effet, il modifie les articles L. 815-9 et L. 821-3 du code de la sécurité sociale qui fixent respectivement les ressources prises en compte pour la détermination des droits au minimum vieillesse et à l'AAH. Ce faisant, il modifie également par ricochet la base ressources du minimum invalidité, puisque l'article L. 815-24 du code de la sécurité sociale sur le minimum invalidité prévoit que les conditions de ressources pour son bénéficiaire sont identiques à celles applicables au minimum vieillesse.

Sur le modèle retenu pour les minima sociaux d'insertion visés à l'article premier, les règles relatives à la détermination de la base ressources du minimum vieillesse, du minimum invalidité et de l'AAH sont ici précisées sur trois points :

- sont d'abord exclues des ressources prises en compte les rémunérations versées aux enfants de moins de vingt-six ans des demandeurs, lorsqu'ils sont en apprentissage, en formation par alternance ou lorsqu'ils viennent de créer leur entreprise et que ces rémunérations n'excèdent pas le montant du Smic. Il s'agit d'éviter de pénaliser les familles qui font le choix d'encourager leurs enfants dans la voie de la formation professionnelle ;

- est également précisé le traitement des pensions alimentaires et des prestations compensatoires : elles sont déductibles des ressources de celui qui la verse et incluses dans les ressources de celui qui la perçoit, sauf si le demandeur prouve que le montant prévu par le juge aux affaires familiales n'est pas effectivement versé ;

- est enfin créé un mécanisme de neutralisation des ressources devenues inexistantes : comme pour les minima sociaux d'insertion, il s'agit de ne pas décourager la reprise d'activité professionnelle, même pour de très courtes durées, en excluant des ressources prises en compte celles dont le versement est interrompu de façon certaine à la date de la demande. Il s'agit d'un mécanisme particulièrement important notamment dans le cadre de l'AAH, puisque la période de référence pour cette allocation est l'année n-1.

II - La position de votre commission

Votre commission ne peut qu'approuver la démarche d'harmonisation des bases ressources engagées par la présente proposition de loi et qui s'applique ici à des allocations servies à des publics très proches : il convient ainsi de rappeler que les bénéficiaires du minimum invalidité et de l'AAH ne se distinguent que par le fait que les uns ont pu cotiser pour ouvrir droit à une prestation au moins partiellement contributive et les autres non.

Elle remarque toutefois que l'AAH, le minimum vieillesse et le minimum invalidité sont des prestations conjugalisées : les ressources des enfants à charge ne sont donc jamais prises en compte. Il n'y a donc pas lieu de préciser le régime de décompte des rémunérations des apprentis ou en alternance ou créateurs d'entreprise. Elle vous propose donc de supprimer cette disposition inutile.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.

Article 3

(art. L. 341-3 et L. 815-24 du code de la sécurité sociale)

**Création d'un dispositif d'intéressement à la reprise d'activité
pour les titulaires d'une pension d'invalidité**

Objet : Cet article autorise le cumul temporaire d'une pension d'invalidité de deuxième catégorie avec des revenus d'activité professionnelle et rend le bénéficiaire de la majoration pour tierce personne indépendante de l'exercice d'une activité professionnelle.

I - Le dispositif proposé

Les règles relatives aux pensions d'invalidité, et plus particulièrement au minimum invalidité, découragent de nombreuses personnes handicapées de reprendre ou de poursuivre une activité professionnelle car le cumul entre pension et rémunération d'activité est très fortement encadré.

Aujourd'hui, aux termes de l'article L. 341-4, on distingue en effet trois catégories de pensions d'invalidité :

- les pensions de catégorie 1 versées aux personnes invalides « *capables d'exercer une activité professionnelle* ». Le montant de la pension est alors égal à 30 % du salaire annuel moyen des dix meilleures années cotisées par l'intéressé ;

- les pensions de catégorie 2 destinées aux personnes invalides « *absolument incapables d'exercer une profession quelconque* ». Pour ces personnes, le montant de la pension est porté à 50 % du salaire moyen des dix meilleures années cotisées ;

- les pensions de catégorie 3 réservées aux personnes invalides qui « *étant absolument incapables d'exercer une profession quelconque, sont en outre dans l'obligation d'avoir recours à une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie* ». La pension versée est alors égale au montant de la pension de deuxième catégorie, majorée d'un montant forfaitaire égal à 982 euros.

Montant de la pension d'invalidité contributive

(en euros)

	Montant minimum	Montant maximum
Catégorie 1	250,78	776,70
Catégorie 2	250,78	1.294,50
Catégorie 3	1.232,93	2.276,65

Lorsque le montant de la pension contributive est inférieur à 610,28 euros, il est complété - sous condition de ressources - à due concurrence de ce plancher par une allocation supplémentaire du fonds spécial d'invalidité (FSI) : c'est le total de cette pension contributive et de l'allocation supplémentaire que l'on appelle « minimum invalidité ».

Compte tenu de ces règles de classement, seuls les pensionnés de catégorie 1 peuvent aujourd'hui cumuler pension et emploi, et ce uniquement dans la limite d'un plafond : le total du salaire et de la pension du bénéficiaire ne peut en effet être supérieur au salaire trimestriel moyen de la dernière année d'exercice professionnel avant la reconnaissance de l'invalidité. Si ce total dépasse le plafond pendant plus de deux trimestres consécutifs, la pension est suspendue.

Pour les pensionnés de catégorie 2 et 3, les règles d'attribution des pensions équivalent à une véritable interdiction de travailler : au premier centime de rémunération d'activité, ils se voient reclassés en catégorie 1, ce qui entraîne une perte de revenu pouvant aller - pour un invalide de troisième catégorie - jusqu'à 1.500 euros. Pour compenser une telle chute de revenu, il faudrait que les intéressés trouvent un emploi au moins équivalent à un temps plein rémunéré entre 1 Smic et 1,5 Smic, ce qui s'avère particulièrement difficile, voire impossible dans le cas de personnes très lourdement handicapées bénéficiaires de la majoration pour tierce personne.

Pour les pensionnés qui relèvent du minimum vieillesse, ces contraintes de reclassement en catégorie 1 et de salaire plafond se doublent de contraintes liées à la condition de ressources pour conserver le droit à l'allocation supplémentaire du FSI.

Au total, cette réglementation pénalise fortement la reprise d'activité des pensionnés handicapés qui le peuvent et qui le souhaitent :

- la **perte de la majoration pour tierce personne** est particulièrement mal vécue par les personnes les plus lourdement handicapées : sa suppression est en effet contraire à la logique de compensation des conséquences du handicap qui en fonde le bénéfice. Son attribution étant liée aux besoins d'assistance du bénéficiaire pour effectuer les actes de la vie courante, ces besoins ne disparaissent pas, au contraire, avec la reprise d'activité.

C'est la raison pour laquelle le présent article propose de rendre le bénéfice de la majoration pour tierce personne indépendant de l'exercice d'une activité professionnelle : afin de respecter le projet de vie de la personne handicapée, elle serait donc versée aussi bien aux invalides de catégorie 1 qu'à ceux de catégorie 2 :

- même en dehors du cas des personnes très lourdement handicapées, le reclassement de catégorie 2 en catégorie 1 consécutif à une reprise d'activité peut **entraîner une perte sensible de revenus**. Il paraît donc

nécessaire de mettre en place une forme d'intéressement à la reprise d'activité, qui permette d'atténuer la brutalité de ce reclassement.

A cet effet, cet article prévoit explicitement le maintien en catégorie 2 pendant une période transitoire, dont la durée devra être fixée par décret. Cette période transitoire pourrait être égale à six mois, afin de coïncider avec la durée autorisée de dépassement du plafond entre salaire et pension pour les pensionnés de catégorie 1. Dans un second temps, cet article prévoit un reclassement progressif en catégorie 1, le montant de la pension étant ramené par étape à celui dû en application de ce reclassement ;

- enfin, les titulaires du minimum invalidité, qui perçoivent une prestation au moins partiellement contributive, se trouvent dans une **situation paradoxalement moins avantageuse en matière de cumul entre salaire et allocation** que les titulaires de l'AAH, dont l'allocation est entièrement financée par la solidarité nationale : les allocataires de l'AAH bénéficient en effet, depuis la loi du 11 février 2005, d'un dispositif permanent d'abattement sur leurs revenus d'activité professionnelle, qui leur permet de cumuler salaire et allocation, et ce jusqu'à un revenu d'activité compris entre 1 Smic et 1,9 Smic en fonction de la composition du foyer.

C'est pourquoi le présent article crée, au profit des titulaires du minimum invalidité, un abattement identique sur les revenus d'activité pris en compte pour le calcul des droits à l'allocation supplémentaire du FSI.

II - La position de votre commission

Lors des débats sur la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées, votre commission avait obtenu que l'évaluation des besoins de compensation des conséquences du handicap soit réalisée au regard du projet de vie de la personne handicapée et pour que cette évaluation soit fondée non plus sur les incapacités de la personne mais sur ses potentialités.

Laisser subsister une législation qui considère qu'une personne lourdement handicapée, nécessitant une aide humaine pour effectuer les actes de la vie courante, est obligatoirement une personne incapable d'exercer une activité professionnelle quelconque lui paraît donc contraire à la philosophie de cette loi fondatrice.

En conséquence, votre commission ne peut qu'approuver le présent article quand il rend le bénéfice de la majoration pour tierce personne indépendant de l'exercice ou non d'une activité professionnelle. Elle observe, en outre, que cette règle constitue en réalité un transfert de charge de l'assurance maladie vers les départements et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) : aujourd'hui en effet, les invalides lourdement handicapés, qui font l'effort de travailler et qui perdent de ce fait le bénéfice de leur majoration pour tierce personne, se voient - et c'est légitime - ouvrir des droits à la prestation de compensation du handicap.

Votre commission est également sensible à la question de l'équité entre les bénéficiaires de l'AAH et ceux du minimum invalidité car elle considère qu'il est anormal que des personnes qui ont cotisé soient pénalisées dans leurs droits. Elle constate en outre que ces **divergences entre statuts** sont une source de fraudes : bien que l'AAH soit normalement subsidiaire par rapport à toute autre allocation, certaines personnes omettent de demander leur pension d'invalidité, alors qu'elles y ont droit, et demandent directement l'AAH pour avoir droit aux avantages liés à ce statut. Et une fois de plus, ces fraudes entraînent un nouveau transfert de charge, cette fois entre l'assurance maladie et l'Etat.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 4

(art. L. 815-10 et L. 815-28 du code de la sécurité sociale)

Incessibilité, insaisissabilité et non-récupération des sommes versées au titre du minimum invalidité

Objet : Cet article vise à aligner le régime de l'allocation supplémentaire du fonds spécial invalidité sur celui de l'AAH en matière de récupération, d'incessibilité et d'insaisissabilité.

I - Le dispositif proposé

Cet article vise à harmoniser le régime applicable aux minima sociaux versés aux personnes âgées ou handicapées dans deux domaines : celui de la cession et de la saisie par des tiers et celui de la récupération sur succession.

• La question de l'incessibilité et de l'insaisissabilité

Contrairement aux principaux minima sociaux que sont le RMI, l'API, l'AAH et l'ASS, le minimum invalidité et le minimum vieillesse restent cessibles et saisissables, ce qui signifie que les sommes versées au titre de ces deux allocations peuvent être retenues directement par la caisse débitrice, à la demande d'un créancier, pour le paiement d'une dette de quelque nature qu'elle soit.

Le régime moins favorable de ces allocations s'explique par le fait qu'elles complètent des pensions contributives et que les règles qui leur sont applicables sont alignées sur celles prévues pour ces pensions de base : en effet, les pensions de retraite ou d'invalidité contributives sont cessibles et saisissables comme les salaires. La seule limite prévue par la loi réside dans le fait que la saisie ne peut porter sur la totalité des ressources du débiteur qui doit pouvoir disposer librement d'un minimum vital, égal au montant du RMI versé à une personne seule, soit 433 euros au 1^{er} janvier 2006.

Une fois de plus, l'application des règles de droit commun en matière de cession et de saisie rend le régime de ces allocations, pourtant partiellement contributives, moins favorable que celui des allocations qui dépendent entièrement de la solidarité nationale comme l'AAH et cette situation est vécue par les intéressés comme une injustice d'autant plus grande qu'elle concerne des publics très proches.

C'est la raison pour laquelle le **paragraphe I** de cet article modifie l'article L. 815-10 du code de la sécurité sociale pour rendre incessible et insaisissable l'allocation de solidarité aux personnes âgées, allocation qui s'ajoute à la pension contributive pour constituer le minimum invalidité. Ce faisant, il rend également incessible et insaisissable le minimum invalidité, puisque l'article L. 815-29 du code de la sécurité sociale renvoie aux dispositions applicables au minimum vieillesse en la matière.

Sur le modèle retenu pour l'AAH, il laisse toutefois subsister une exception en matière de saisie, au profit des établissements qui accueillent la personne âgée ou handicapée : ces établissements pourront demander à la caisse débitrice de l'allocation que le montant correspondant aux frais d'entretien de la personne accueillie leur soit directement versé. Mais comme pour l'AAH, ce prélèvement ne pourra pas ramener le « reste à vivre » de l'intéressé en dessous d'un montant fixé par décret. L'intention des auteurs de la proposition de loi est naturellement que ce « reste à vivre » soit identique dans tous les cas : il devrait donc être fixé à 30 % du montant garanti par le minimum vieillesse.

• **Le régime de récupération des sommes versées**

Depuis la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI, il n'est plus exercé de recours en récupération ni en cas de retour à meilleure fortune, ni sur la succession des intéressés à l'encontre d'aucun bénéficiaire de minimum social, sauf à l'encontre des allocataires du minimum invalidité et le minimum vieillesse. Les personnes qui ont travaillé pour constituer leurs droits à pension se trouvent donc en la matière encore une fois désavantagées par rapport à celles qui ne peuvent compter que sur la solidarité nationale.

Il est vrai que les caisses exercent rarement la faculté qui leur est reconnue de se retourner vers les allocataires revenus à meilleure fortune ou vers leurs héritiers. Les cas de recours sont d'autant moins fréquents qu'ils ne peuvent s'exercer qu'à l'encontre de bénéficiaires dont l'actif net successoral excède 39.000 euros, somme rarement atteinte par la succession d'un bénéficiaire de minimum social.

Mais la subsistance de cette règle est une source de fraude : un certain nombre de personnes handicapées omettent de faire valoir leurs droits à l'allocation supplémentaire du FSI et demandent directement l'AAH, de façon à ne pas faire encourir à leurs héritiers le risque d'un recours sur succession.

Pour remédier à cette distorsion, le **paragraphe II** de cet article supprime expressément tout recours sur succession et toute récupération en cas de retour à meilleure fortune, à la fois pour le minimum vieillesse et pour le minimum invalidité.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve l'harmonisation en matière d'incessibilité et d'insaisissabilité à laquelle procède cet article pour les allocataires du minimum vieillesse et du minimum invalidité.

Elle s'étonne cependant que cette démarche d'harmonisation ne s'étende pas à l'allocation équivalent retraite (AER) : si la présente proposition de loi est adoptée, les bénéficiaires de cette allocation resteront les seuls titulaires de minimum social susceptibles de voir leur allocation saisie. Cette distorsion serait d'autant plus incompréhensible que l'AER prend la suite de l'ASS qui, elle, est incessible et insaisissable. Votre commission vous propose donc de compléter le présent article sur ce point.

Elle vous proposera également une modification rédactionnelle de l'article L. 815-29 du code de la sécurité sociale.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi rédigé.

Article 5

(art. L. 821-1-1 et L. 821-1-2 du code de la sécurité sociale)

Accès aux compléments d'allocation aux adultes handicapés pour les bénéficiaires du minimum invalidité

Objet : Cet article étend aux bénéficiaires du minimum invalidité la possibilité de prétendre à la majoration pour la vie autonome et à la garantie de ressources des personnes handicapées.

I - Le dispositif proposé

Lors du vote de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées, le Gouvernement s'était engagé à assurer un revenu d'existence décent aux personnes handicapées dans l'incapacité totale de travailler. L'objectif visé était alors de permettre à ces personnes de disposer de ressources au moins égales à 80 % du Smic.

A cet effet, deux nouveaux compléments d'AAH ont été créés, qui bénéficiaient, fin 2006, à environ 174.390 personnes handicapées :

- la **majoration pour la vie autonome** : d'un montant de 101,80 euros au 1^{er} juillet 2006, elle concerne les bénéficiaires de l'AAH dont le taux d'invalidité est supérieur ou égal à 80 %, qui perçoivent cette allocation à taux plein ou en complément d'un avantage vieillesse, invalidité ou accident du travail et disposent d'un logement indépendant pour lequel elles reçoivent une aide au logement ;

- le **complément de ressources** : ajouté à l'AAH, il constitue la garantie de ressources des personnes handicapées. Ses critères d'attribution sont plus sévères que ceux de la majoration pour la vie autonome : aux critères précédemment énoncés, s'ajoute le fait de présenter une capacité de travail inférieure à 5 % et celui de n'avoir pas eu de revenus professionnels depuis plus d'un an. Son montant mensuel est de 179,31 euros au 1^{er} juillet 2006.

Sur ce point, les bénéficiaires du minimum invalidité ont également été oubliés par la réforme de 2005 : ils n'ont pas accès à ces nouveaux compléments qui constituent pourtant l'élément clé pour atteindre l'objectif d'un revenu minimum d'existence pour les personnes handicapées équivalent à 80 % du Smic.

C'est à cette injustice que cet article s'attache à répondre :

- le **paragraphe I** ouvre aux titulaires de l'allocation supplémentaire du FSI le complément de ressources, sous réserve que ces derniers remplissent les conditions de taux d'invalidité, de capacité de travail limitée et de logement indépendant exigées des bénéficiaires de l'AAH ;

- le **paragraphe II** procède à la même extension, s'agissant cette fois de la majoration pour la vie autonome.

Afin de permettre un versement unique des sommes dues aux bénéficiaires, cet article prévoit enfin que les deux compléments seront versés par l'organisme qui leur sert déjà le minimum invalidité.

II - La position de votre commission

La question de l'accès des titulaires du minimum invalidité aux compléments d'AAH est un bon exemple de l'absence de vue d'ensemble du législateur lorsqu'il entreprend de réformer les règles régissant l'un ou l'autre des minima sociaux.

Votre commission doit en effet reconnaître que pas plus que d'autres, elle n'a anticipé lors des débats de février 2005, les distorsions que provoquait la réforme pour les bénéficiaires du minimum invalidité. C'est le travail réalisé pour la préparation du rapport d'information sur les minima sociaux qui lui a permis de mettre en évidence cette injustice qu'elle n'a eu de cesse, depuis lors, de réparer.

Le Gouvernement a également été sensibilisé à cette question. C'est ainsi qu'il a repris et permis d'adopter, lors de l'examen de la loi de finances pour 2007, un amendement proposé par le Sénat, susceptible d'être rejeté pour irrecevabilité financière, afin d'autoriser l'accès aux compléments d'AAH pour les allocataires du FSI.

Constatant que l'objet de cet amendement est donc déjà satisfait par l'article 132 de la loi de finances pour 2007, votre commission vous propose donc de supprimer cet article.

TITRE II

DROITS CONNEXES

CHAPITRE PREMIER

Avantages fiscaux accordés aux bénéficiaires de minima sociaux

Article 6

(art. 81 du code général des impôts et L. 136-2 du code de la sécurité sociale)

Exonération d'impôt sur le revenu et de contribution sociale généralisée pour les sommes versées au titre de l'allocation de solidarité spécifique

Objet : Cet article vise à harmoniser le régime fiscal des différents minima sociaux eu égard à l'impôt sur le revenu et à la contribution sociale généralisée.

I - Le dispositif proposé

Les sommes versées au titre des minima sociaux font toutes l'objet d'un traitement fiscal spécifique, se traduisant par une exclusion de l'assiette des principaux impôts. Cet avantage fiscal se justifie par la volonté de garantir que les sommes versées au titre des minima constituent bien un revenu net de toute charge.

C'est ainsi que les neuf minima sociaux que compte notre protection sociale sont tous exonérés de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). De même, sept sur neuf sont exonérés d'impôt sur le revenu, soit en vertu d'une disposition spécifique, soit en application d'un régime fiscal plus global. C'est notamment le cas de l'API qui, comme toutes les autres prestations familiales, n'est pas imposable. Enfin, tous sauf deux sont exonérés de CSG.

En réalité, seules les sommes versées au titre de l'ASS et de l'AER continuent d'être imposables au titre de l'impôt sur le revenu et de la CSG. C'était également le cas de l'allocation d'insertion pour l'imposition à la CSG mais cette prestation a été supprimée par la loi de finances pour 2006.

Ces différences de traitement ne semblent toutefois pas résulter d'une volonté délibérée mais témoignent plutôt d'un traitement au cas par cas de chaque allocation et d'une absence de vue d'ensemble du dispositif des minima sociaux.

Pour remédier à ces iniquités, le présent article intègre l'ASS parmi les ressources exclues à la fois de l'assiette de l'impôt sur le revenu (**paragraphe I**) et de la CSG (**paragraphe II**).

II - La position de votre commission

Votre commission est favorable à l'harmonisation du régime fiscal des minima sociaux à laquelle procède le présent article. Elle note toutefois que, compte tenu du niveau de l'allocation, un bénéficiaire de l'ASS a d'ores et déjà peu de chances d'être imposable à l'impôt sur le revenu.

Compte tenu du fait que le même constat est applicable à l'AER, elle s'étonne que le présent article n'inclue pas cette allocation parmi les revenus non imposables à la CSG et à l'impôt sur le revenu. Il convient de réparer cet oubli.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.

Article 7

(art. 1414, 1414 A et 1417 du code général des impôts)

Suppression de toute référence au statut pour le bénéfice des exonérations de taxe d'habitation

Objet : Cet article vise à rendre le régime d'exonération et de dégrèvement à la taxe d'habitation neutre par rapport au statut, en remplaçant les conditions d'accès liées au bénéfice d'une prestation particulière par une simple condition de ressources.

I - Le dispositif proposé

La taxe d'habitation est l'une des quatre grandes taxes placées entre les mains des collectivités locales pour financer leurs missions. Elle est due par toutes les personnes, physiques ou morales, qui occupent, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et à quelque titre que ce soit, un local d'habitation meublé.

Dans la mesure où son montant est principalement fonction de la valeur cadastrale du logement, la taxe d'habitation est faiblement corrélée à la capacité contributive des occupants et pèse parfois très lourd dans le budget des familles modestes. C'est la raison pour laquelle la loi prévoit des mécanismes d'exonération, de dégrèvement ou d'abattement en faveur de ces ménages.

Cependant, ces mécanismes sont issus d'une sédimentation de dispositifs partiels et laissent coexister des différences de traitement importantes entre des publics pourtant proches, sans justification apparente :

- les titulaires du minimum vieillesse et du RMI bénéficient d'une exonération d'office de la taxe d'habitation. Les allocataires du RMI bénéficient en outre du maintien de cette exonération pour l'année qui suit leur sortie du minimum social ;

- les allocataires de l'AAH, les invalides incapables de travailler (bénéficiaires d'une pension de deuxième catégorie), les personnes de plus de soixante ans et les veufs ou veuves non passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) bénéficient de cette même exonération d'office, mais uniquement si leurs revenus sont inférieurs à 7.417 euros pour une personne seule, ce plafond étant majoré de 1.981 euros par demi-part de quotient familial supplémentaire ;

- enfin, tout contribuable dont les revenus n'excèdent pas 17.441 euros pour une personne seule, ce plafond étant majoré de 4.076 euros pour la première demi-part supplémentaire et de 3.206 euros à compter de la deuxième demi-part supplémentaire, a droit à un plafonnement de sa taxe d'habitation.

Cette juxtaposition de dispositifs entraîne des différences de traitement peu justifiées entre allocataires de minima sociaux : ainsi, suivant qu'ils sont ou non dans l'incapacité de travailler, les allocataires du minimum invalidité ont ou non accès à l'exonération d'office. De même, alors que le montant de l'allocation est sensiblement identique, les titulaires de l'AAS ne peuvent bénéficier d'un dégrèvement, alors que celui-ci est automatique pour les allocataires du RMI.

Plus fondamentalement, le fait de lier le bénéfice de ces avantages fiscaux au bénéfice d'une prestation particulière comporte deux effets pervers :

- **il décourage la reprise d'activité** : en effet, si l'emploi retrouvé procure à ces personnes des ressources supérieures au plafond du minimum social auquel elles avaient droit, elles perdent non seulement le bénéfice de cette prestation mais également celui de l'exonération de taxe d'habitation. Au total, leurs ressources peuvent alors être inférieures à ce qu'elles étaient avant la reprise d'activité ;

- il introduit une distorsion à l'égard des personnes qui font l'effort de travailler mais dont les revenus restent identiques ou proches de ceux des allocataires de minima sociaux.

C'est la raison pour laquelle le présent article s'attache à réformer les mécanismes d'exonération, de dégrèvement et d'abattement à la taxe d'habitation. A cet effet, son **paragraphe I** modifie d'abord l'article 1414 du code général des impôts qui prévoit les règles d'exonération et de dégrèvement d'office :

- il remplace l'actuel régime d'exonération de taxe d'habitation en fonction du statut par un régime d'exonération en fonction du **quotient familial** : l'ensemble des exonérations particulières prévues aujourd'hui sont remplacées par deux cas d'exonération en fonction du revenu.

L'exonération sera totale pour les foyers dont les ressources annuelles sont inférieures à douze fois le montant du RMI dû à une famille dont la composition est identique. Ce plafond sera porté à douze fois le montant du minimum vieillesse dû à un foyer de même composition, pour les contribuables âgés de plus de soixante ans ou handicapés ;

- il étend à tous les bénéficiaires de l'exonération de taxe d'habitation le mécanisme d'intéressement à la reprise d'activité professionnelle aujourd'hui prévu pour les seuls titulaires du RMI : il prévoit en effet que le bénéfice de l'exonération serait maintenu pour tous pendant un an lorsque le retour à l'emploi entraîne un dépassement du plafond de ressources.

Son **paragraphe II** modifie, par coordination, l'article 1414 A du code général des impôts qui fixe les règles applicables au plafonnement de la taxe d'habitation sur deux points :

- il précise d'abord que les bénéficiaires de ce plafonnement sont désormais ceux dont les revenus sont compris entre le plafond d'exonération totale et un second plafond, inchangé par rapport au dispositif actuel ;

- il aligne le montant de l'abattement sur les revenus servant de base au calcul du plafonnement sur le montant annuel du RMI dû à une famille de même composition. Grâce à cette seconde disposition, la sortie de l'exonération totale se fera de façon progressive : le premier centime de dépassement de l'exonération totale ne conduira pas à une imposition sur l'ensemble des revenus, mais uniquement sur la partie de ces revenus qui excède le plafond d'exonération totale.

Son **paragraphe III** apporte les modifications de coordination nécessaires à l'article 1417 du code général des impôts.

Son **paragraphe IV**, enfin, rend les modalités d'exonération et de plafonnement prévues par le présent article applicables aux impositions établies à compter de l'année 2007.

II - La position de votre commission

Votre commission est sensible à l'effort de rationalisation des exonérations de taxe d'habitation opéré par cet article. Il est en effet nécessaire de mettre un terme à cette multiplicité de régimes, illisible pour les contribuables et souvent inéquitable.

Naturellement, pour opérer une véritable rationalisation, la proposition de loi a fait le choix de ne pas faire se recouper entièrement le champ des bénéficiaires des exonérations avant et après la réforme : les personnes âgées de plus de soixante ans et les veufs et veuves dont les revenus sont compris entre l'ancien et le nouveau plafond de ressources devraient perdre le bénéfice d'une exonération totale et basculer dans le dispositif de plafonnement de la taxe.

Votre commission estime cependant que la réforme fait beaucoup plus de gagnants que de perdants : le passage d'une condition de statut à une simple condition de ressources permettra aux salariés à revenus très modestes de bénéficier d'une exonération totale quand leurs ressources seront équivalentes à celles des bénéficiaires de minima sociaux. Le maintien de l'exonération pendant un an après la reprise d'activité devrait également permettre d'améliorer les conditions du retour à l'emploi.

Compte tenu de la date à laquelle la présente proposition de loi est examinée, votre commission estime cependant nécessaire d'amender sur deux points le présent article :

- depuis la rédaction de la proposition de loi sont intervenues plusieurs revalorisations du RMI et du minimum vieillesse : si l'on souhaite garantir une exonération de taxe d'habitation pour toutes les familles dont les ressources sont équivalentes à celles d'une famille d'allocataire du RMI ou du minimum invalidité ayant la même composition, il convient de retenir un plafond de ressources tenant compte des montants en vigueur à l'heure actuelle. Pour l'avenir, ces plafonds seront - comme les minima eux-mêmes - revalorisés en fonction de l'inflation ;

- il est enfin évident que les nouvelles modalités d'exonération et de plafonnement de la taxe d'habitation ne peuvent plus entrer en vigueur en 2007, comme c'est ici prévu. Votre commission vous propose donc de repousser d'un an cette échéance.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.

Article 8

(art. 1417 et 1605 bis du code général des impôts)

Suppression de toute référence au statut pour le bénéfice des exonérations de redevance audiovisuelle et sortie dégressive de ces exonérations

Objet : Cet article vise à rendre le régime d'exonération et de dégrèvement de redevance audiovisuelle neutre par rapport au statut et à lisser la sortie du dispositif d'exonération pour les personnes dont les ressources dépassent de peu son plafond.

I - Le dispositif proposé

Comme celui applicable à la taxe d'habitation, le régime d'exonération de la redevance audiovisuelle manque aujourd'hui de cohérence.

Traditionnellement, sont jusqu'à présent exonérées de la redevance audiovisuelle les personnes âgées non imposables de plus de soixante-cinq ans et, sous conditions de ressources, les personnes handicapées dont le taux d'invalidité est supérieur à 80 %. Ces règles conduisent en pratique à une exonération des titulaires de l'AAH, du minimum vieillesse et du minimum invalidité. Les allocataires du RMI peuvent pour leur part également en bénéficier, à leur demande expresse.

Une première réforme de ces exonérations est intervenue en loi de finances pour 2005, afin de rapprocher les exonérations applicables à la redevance audiovisuelle de celles prévues dans le cadre de la taxe d'habitation. Cependant, l'objectif de cette réforme n'était pas d'améliorer la cohérence du champ des exonérations, mais uniquement de faciliter la gestion de ces deux impôts pour les agents chargés de leur recouvrement.

Aujourd'hui, l'exonération de la redevance audiovisuelle concerne donc les titulaires du minimum invalidité ès qualité, ainsi que les allocataires de l'AAH, les invalides et aux personnes âgées de plus de soixante ans sous condition de ressources et les bénéficiaires du RMI. Ainsi, en conservant la clé d'entrée du statut des personnes, ce nouveau régime d'exonération reste inéquitable : bien que leur niveau de ressources soit comparable à celui des allocataires du RMI, les titulaires de l'ASS et de l'API restent soumis à la redevance audiovisuelle.

C'est la raison pour laquelle cet article, sur le modèle retenu pour la taxe d'habitation à l'article 7, s'attache à rationaliser les exonérations de redevance audiovisuelle, en retenant comme critère principal d'accès un critère de ressources.

Le **paragraphe I** modifie à cet effet l'article 1605 *bis* du code général des impôts qui détermine les conditions d'exonération de la redevance audiovisuelle pour renvoyer la définition de ses bénéficiaires à l'article 1414

du même code, ce qui signifie que les personnes exonérées seront les mêmes que pour la taxe d'habitation. C'est donc la même condition de ressources qui s'appliquera pour les deux taxes. Bénéficieront ainsi d'une exonération totale :

- les personnes dont les revenus sont inférieurs au montant annuel du RMI ou, lorsque qu'il s'agit de personnes âgées ou handicapées, inférieures au montant annuel du minimum vieillesse ;

- les personnes dont les revenus dépassent ces plafonds mais qui bénéficient du maintien de l'exonération de taxe d'habitation pendant l'année qui suit la reprise de leur activité professionnelle.

Le **paragraphe II** met en place un abattement de 50 % sur le montant de la redevance audiovisuelle pour les personnes dont les revenus sont compris entre le plafond de l'exonération totale et celui au delà duquel prend fin le plafonnement de la taxe d'habitation. Comme pour cette dernière, il s'agit de lisser la sortie du dispositif de dégrèvement pour les personnes qui dépassent de peu le plafond d'exonération totale.

Le **paragraphe III** modifie quant à lui, par coordination, l'article 1417 du code général des impôts.

Enfin, le **paragraphe IV** prévoit que les nouvelles modalités d'exonération de la redevance audiovisuelle seront applicables aux impositions à compter de l'année 2007.

II - La position de votre commission

Pour les mêmes raisons qu'à l'article 7, votre commission est favorable à l'harmonisation des exonérations de redevance audiovisuelle prévue par cet article. Comme pour la taxe d'habitation, elle considère toutefois qu'il n'est plus possible d'envisager son entrée en vigueur en 2007. Elle vous propose donc de repousser l'application de cet article à 2008.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi rédigé.

CHAPITRE II

Accès à la couverture maladie universelle

Article 9

(art. L. 380-2 du code de la sécurité sociale)

Ressources prises en compte pour le calcul des droits à la couverture maladie universelle

Objet : Le présent article modifie les règles s'appliquant à la prise en compte des ressources pour le calcul des droits à la couverture maladie universelle : il prévoit que soient prises en compte la composition du foyer et les diminutions de ressources devant intervenir de façon certaine à la date de la demande.

I - Le dispositif proposé

La loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle (CMU) permet à toute personne résidant en France et dont les revenus sont inférieurs à un plafond de ressources, fixé chaque année par arrêté, de bénéficier de l'affiliation gratuite à l'assurance maladie. Pour la période du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2007, le montant de ce plafond a été fixé à 7.083 euros¹.

Au dessus de ce montant, les articles L. 380-1 et L. 380-2 du code de la sécurité sociale et le décret n° 99-1013 du 2 décembre 1999 prévoient le paiement d'une cotisation, dont le taux est fixé à 8 % du montant des revenus dépassant ledit plafond.

Les ressources prises en compte sont les revenus de l'année civile précédant la demande, minorés du montant du plafond. L'article 132 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale a précisé que sont également pris en compte les moyens d'existence et les éléments de train de vie, notamment les avantages en nature et les revenus procurés par des biens mobiliers et immobiliers.

Toutefois, les charges de famille et les pertes de ressources éventuelles en cours d'année ne sont pas prises en compte, ce qui peut être très pénalisant pour les ménages concernés.

¹ Arrêté du 5 juillet 2006 pris en application de l'article D. 380-4 du code de la sécurité sociale.

C'est pourquoi votre commission a jugé opportun d'ajouter **deux paramètres** nouveaux pour définir le plafond des ressources pris en compte pour le calcul des droits à la CMU :

- la composition du foyer, afin de mieux tenir compte des charges de famille ;

- les diminutions ou suppressions de revenus, lorsqu'elles sont avérées à la date de la demande, pour corriger le montant des ressources perçues pendant la période de référence à la suite de modifications de situation financière et professionnelle importantes.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve les dispositions de cet article qui améliorent l'équité du système, notamment au profit des personnes ayant charge de famille et de celles ayant choisi de reprendre une activité à caractère temporaire. Elles garantissent une couverture maladie aux personnes, quelle que soit leur situation par rapport à l'emploi, en privilégiant la prise en compte des ressources réelles plutôt que le statut des bénéficiaires.

Ainsi, en proposant de pérenniser l'ouverture du droit à la couverture maladie universelle pour les personnes ayant repris une activité, grâce à la prise en compte de leur situation financière et familiale, cet article corrige une anomalie du système, qui conduit actuellement à la précarisation de la situation des personnes qui choisissent de reprendre une activité temporaire.

C'est pourquoi votre commission **vous propose de l'adopter sans modification.**

Article 10

(art. L. 861-1, L. 861-2 et L. 863-1 du code de la sécurité sociale)

Ressources prises en compte pour l'accès à la couverture maladie universelle complémentaire et sortie dégressive du crédit d'impôt en faveur de l'acquisition d'une complémentaire santé

Objet : Cet article vise à aménager le dispositif d'ouverture et de fin de droit de la couverture maladie universelle complémentaire afin d'en limiter les effets de seuil et de lever les obstacles à la reprise de l'activité.

I - Le dispositif proposé

La couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) permet d'accéder aux soins médicaux sans reste à charge et sans avance de frais. L'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale précise qu'elle est ouverte

pour un an aux foyers dont les ressources perçues pendant les douze mois précédant la demande ne dépassent pas un certain plafond.

En cas de reprise d'activité, les personnes concernées ne peuvent généralement plus en être bénéficiaires, leurs ressources dépassant le plafond. Selon l'article L. 863-1 du même code, ces personnes ont alors la possibilité de souscrire à un « contrat de sortie », d'une durée d'un an, prenant en charge le même niveau de prestation que la CMU-c, mais sans dispense d'avance de frais. Qu'il s'agisse d'un contrat de sortie ou d'un contrat classique, les personnes dont les revenus sont inférieurs au plafond de ressources de la CMU-c majoré de 20 %, peuvent en effet recevoir une aide à l'acquisition d'une complémentaire santé, sous forme de crédit d'impôt.

Initialement, cette aide concernait les personnes dont les revenus ne dépassaient pas le plafond de ressources de la CMU-c de plus de 15 %. L'article 50 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 a porté ce seuil de 15 % à 20 % à compter du 1^{er} juillet 2007. Par ailleurs, le montant du crédit d'impôt varie en fonction de l'âge et de la composition du foyer.

Le présent article vise à améliorer le système existant en réduisant les effets de seuil et en aménageant la sortie du dispositif de couverture complémentaire pour favoriser la reprise d'activité.

Son **paragraphe I** modifie l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale afin de limiter les effets désincitatifs au retour à l'emploi.

Il propose que :

- le bénéfice de la CMU-c soit maintenu, pendant une durée fixée par décret, au profit des personnes dont les ressources viendraient à dépasser le plafond, du fait de la prise ou la reprise d'une activité ;

- au terme de cette période, les mêmes personnes puissent bénéficier du crédit d'impôt prévu à l'article L. 863-1, sans qu'aucune condition de ressources ne leur soit opposable pendant une durée à définir par décret.

Son **paragraphe II** améliore la rédaction de l'article L. 861-2 du même code : outre une modification d'ordre rédactionnel, il supprime la mention des allocataires du RMI, le niveau des ressources étant préféré à la référence au statut comme critère d'éligibilité à la protection complémentaire en matière de santé. Il explicite également l'idée selon laquelle les ressources perçues lors de la période de référence et devenues inexistantes au moment de la demande sont déduites des revenus pris en compte.

Son **paragraphe III** modifie l'article L. 863-1 du code de la sécurité sociale afin de moduler le niveau de l'aide en fonction du niveau de revenus du foyer des bénéficiaires. Cela permet ainsi de lisser les effets de seuil et de limiter les effets pervers d'un retour à l'activité.

Son montant varie selon l'âge et le niveau des revenus des bénéficiaires, ainsi que le montre le tableau ci-après :

**Aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire
selon l'âge et le niveau de revenus**

Dispositifs	Niveau de ressources	25-59 ans	Moins de 25 ans	60 ans et plus
Dispositif actuel	Compris entre le plafond de la CMU-c et le plafond majoré de 15 %	200 €	100 €	400 €
Dispositif proposé	Compris entre le plafond de la CMU-c et le plafond majoré de 5 %	300 €	200 €	500 €
	Compris entre les plafonds majorés de 5 % et de 10 %	250 €	150 €	450 €
	Compris entre les plafonds majorés de 10 % et de 20 %	200 €	100 €	400 €
	Compris entre les plafonds majorés de 20 % et de 30 %	150 €	50 €	350 €

II - La position de votre commission

Votre commission, consciente de l'amélioration apportée par le relèvement du seuil de 15 % à 20 % intervenu dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, estime néanmoins que la rédaction proposée par cet article va plus loin en réduisant encore les effets de seuil.

Son souci est de parvenir à un dispositif plus équitable, tel que le niveau des ressources légitime l'octroi d'une aide sans décourager la reprise d'activité. La modification proposée paraît d'autant plus opportune à ce stade que l'application des nouvelles dispositions votées dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale ne doivent entrer en vigueur qu'à compter du 1^{er} juillet 2007. Il est donc encore temps de prévoir des aménagements sans créer de confusions.

C'est pourquoi, hormis un amendement d'ordre rédactionnel, votre **commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.**

CHAPITRE III

Autres droits connexes

Article 11

(art. L. 35-1 du code des postes et télécommunications électroniques)

Suppression de toute référence au statut pour l'accès à la tarification sociale téléphonique

Objet : Cet article supprime la condition d'accès à la tarification sociale téléphonique fondée sur le statut des personnes bénéficiaires et prévoit qu'elle sera accordée en fonction de leurs ressources, modulées selon la composition familiale.

I - Le dispositif proposé

Selon les termes de l'article R. 20-34 du code des postes et télécommunications électroniques, les allocataires du RMI, de l'ASS ou de l'AAH qui ont souscrit un abonnement au service téléphonique fixe auprès de l'opérateur qui les dessert bénéficient, sur leur demande, d'une réduction de leur facture téléphonique.

Chaque année, le ministre chargé des communications électroniques fixe pour l'année suivante, par arrêté pris après avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, le montant mensuel de la réduction tarifaire accordée. Pour l'année 2006, celui-ci a été fixé à 4,21 euros hors taxes (soit 5,03 euros TTC)¹.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 35-1 du même code permet la fourniture d'un service universel dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés particulières rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes, en raison notamment de leur niveau de revenu et en proscrivant toute discrimination fondée sur la localisation géographique de l'utilisateur.

Le présent texte prévoit que le bénéfice de la tarification sociale téléphonique pourra être désormais accordé aux ménages, indifféremment de leur statut dont les revenus, appréciés au regard de la composition familiale, sont inférieurs à un plafond fixé par décret.

¹ Arrêté du 20 avril 2006 fixant pour l'année 2006 le montant mensuel de la réduction tarifaire téléphonique pour certaines catégories de personnes au titre du service universel des communications électroniques.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve dans son principe l'idée selon laquelle les droits ou avantages doivent être accordés aux personnes en fonction du niveau de leurs ressources plutôt qu'en fonction de leur statut. Cette approche permet de réduire les inéquités dans l'attribution des droits. Elle est favorable en outre, à la prise en compte de la composition familiale pour évaluer les ressources disponibles des bénéficiaires.

Dans cette logique, afin de privilégier l'approche fondée sur le niveau des ressources plutôt que sur le statut, votre commission vous propose d'adopter un amendement rédactionnel visant à supprimer, à l'article 35-1 du code des postes et télécommunications électroniques, la référence à la notion de « catégories » de personnes.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.

Article 12

(art. L. 351-3 et L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-2, L. 831-4 et L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale)

Ressources prises en compte pour le calcul des droits aux allocations logement

Objet : Le présent article supprime le délai de carence d'un mois précédant le versement des allocations de logement et permet de réviser en cours d'année le montant des aides en cas de modification de la situation financière, professionnelle et familiale de la personne concernée.

I - Le dispositif proposé

Les aides au logement (aide personnalisée au logement [APL], allocation logement à caractère social [ALS] et allocation logement à caractère familial [ALF]) sont versées mensuellement aux ménages respectant certaines conditions. Conformément à l'article L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation et aux articles L. 542-2 et L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale, elles sont dues à compter du premier jour du mois civil suivant celui du dépôt de la demande, excepté pour les personnes quittant un hébergement d'urgence, lorsqu'elles bénéficient de l'allocation de logement temporaire, pour lesquelles l'aide est versée dès le premier jour du mois du dépôt de la demande.

Le montant de ces aides est défini en fonction des ressources perçues par les personnes concernées compte tenu de la composition du ménage. Les ressources prises en compte sont celles de l'année civile précédant la demande. De fait, il peut arriver qu'au moment de la demande, les ressources du demandeur soient très différentes de celles déclarées l'année précédente.

C'est pourquoi, le présent article prévoit :

- **la non-prise en compte des ressources devenues inexistantes** au moment de la demande. Cela permet d'éviter une trop grande distorsion entre le montant de l'aide versée (en fonction des ressources de l'année n-1) et les revenus effectivement perçus en année n, à la suite d'une interruption d'activité ou d'une forte diminution des ressources, par exemple ;

- **la révision en cours d'année du montant des aides au logement, à la demande du bénéficiaire**, si des changements importants de sa situation financière, professionnelle et familiale sont intervenus. Cela vise, en premier lieu, les personnes dont la situation financière s'est dégradée, la révision permettant d'augmenter à due proportion l'aide qui leur est versée. Mais cela peut concerner également des personnes dont la situation financière s'est améliorée du fait d'une prise d'activité ou d'un retour à l'emploi et qui font explicitement la demande d'une révision à la baisse de leur allocation si elles estiment que celle-ci n'est pas justifiée au regard de l'amélioration de leur situation économique personnelle ;

- **la suppression du mois de carence** précédant le versement des aides au logement. En effet, dans le souci de réaliser des économies, la loi de finances pour 1995 a institué un délai d'un mois dans le versement des aides personnelles au logement. Le haut comité pour le logement des personnes défavorisées a rappelé que cette disposition ne représente « *ni une véritable économie, ni une mesure de justice* » et peut être particulièrement pénalisante pour les ménages disposant de revenus modestes. Le versement différé de l'aide les contraint souvent à recourir aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) et peut, dans certains cas, contribuer à créer ou aggraver des situations de surendettement. Le montant de l'économie réalisée sur les aides au logement est en réalité transféré à la charge des FSL, dont le financement relève des départements.

II - La position de votre commission

Votre commission s'est maintes fois prononcée en faveur d'une revalorisation des aides au logement, d'une part, en supprimant le mois de carence qui précède leur versement, d'autre part, en procédant aux ajustements nécessaires afin que les aides versées répondent au mieux à la réalité financière des situations individuelles.

Pour cette raison, elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 13

*(art. L. 262-1 et L. 263-1 du code de la sécurité sociale,
L. 726-1 du code rural, L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles)*

**Non-discrimination en matière d'action sociale extralégale
entre personnes ayant les mêmes ressources**

Objet : Cet article pose le principe de l'attribution des aides versées par les centres communaux d'action sociale, les fonds de secours des caisses de sécurité sociale ou de mutualité sociale agricole sur la base du niveau des ressources et de la composition du foyer et non plus par référence au statut de l'allocataire.

I - Le dispositif proposé

Certaines aides sont versées localement par les caisses de sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole et par les centres communaux d'action sociale. De caractère très variable selon les départements, elles peuvent prendre la forme d'une contribution au paiement de la cantine scolaire ou d'une aide ménagère à domicile par exemple.

Le présent article prévoit que l'ensemble de ces aides individuelles extralégales, dès lors qu'elles sont versées suivant un barème, le soient selon un barème tenant compte des ressources selon la composition du foyer, plutôt qu'en fonction du statut (chômeur, allocataire de minimum social,...) du demandeur, afin qu'elles ne se traduisent pas, de fait, par la création de situations discriminatoires.

Ce principe est posé :

- aux articles L. 262-1 et L. 263-1 du code de la sécurité sociale respectivement à l'égard des caisses primaires et régionales d'assurance maladie et des caisses d'allocations familiales de la sécurité sociale ;

- à l'article L. 726-1 du code rural, à l'adresse des caisses de la mutualité sociale agricole ;

- à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, pour les centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

II - La position de votre commission

Par cohérence avec l'esprit de la présente proposition de loi, votre commission approuve l'application du principe qui privilégie l'appréciation du niveau des ressources rapportées à la composition du foyer plutôt que le statut du bénéficiaire potentiel pour ouvrir le droit à une aide ou à un avantage quel qu'il soit.

C'est pourquoi **votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.**

TITRE III

SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS ET ACCOMPAGNEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX

Article 14

(art. L. 351-6-2 du code du travail)

Suppression du délai d'attente pour le versement des allocations d'assurance chômage

Objet : Cet article supprime le délai d'attente de sept jours qui précède le versement de l'allocation d'assurance chômage.

I - Le dispositif proposé

Aux termes des articles L. 351-1 et L. 351-3 du code du travail, les personnes involontairement privées d'emploi, aptes au travail et recherchant un emploi, qui satisfont aux conditions d'âge et de durée d'affiliation ou d'activité antérieure, ont droit au versement d'une allocation d'assurance chômage.

Le règlement annexé à la convention du 18 janvier 2006 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage précise que le versement de l'allocation débute après la prise en compte d'éventuels différés d'indemnisation qui résultent d'une part, du versement d'une indemnité compensatrice de congés payés, d'autre part, du versement d'indemnités spécifiques liées à la rupture du contrat de travail.

L'article 30 du même règlement prévoit en outre l'application d'un **délai d'attente de sept jours**, qui court à compter du terme des différés d'indemnisation précédemment évoqués. Toutefois, ce délai ne s'applique pas en cas d'ouverture d'une nouvelle période d'indemnisation, intervenant dans un délai de douze mois à compter de la précédente admission.

Le présent article vise à supprimer ce délai de carence et prévoit que le versement des allocations de chômage doit intervenir dès le lendemain de la fin du contrat de travail ou, le cas échéant, au terme des périodes correspondant aux différés de prise en charge qui résultent du versement d'indemnités de congés payés ou d'indemnités liées à la rupture du contrat de travail.

En inscrivant dans la loi le principe d'un versement immédiat des allocations d'assurance chômage, le présent article supprime ainsi toute possibilité d'instaurer, par convention ou par décret, un délai de carence de quelque durée qu'il soit.

II - La position de votre commission

Votre commission estime qu'il est indispensable de garantir une continuité des ressources pour les personnes subissant une interruption involontaire d'activité, pour deux raisons essentielles :

- tout d'abord, l'application d'un délai de carence peut se traduire, *a fortiori* pour les personnes percevant un salaire modeste, par des situations d'endettement dont les conséquences financières se reportent, *in fine*, sur les départements, en charge des fonds de solidarité pour le logement qui devront intervenir en cas d'impayés de loyers ou de factures de fourniture d'eau ou d'énergie ;

- de plus, le versement différé de l'indemnisation peut constituer un frein à la reprise d'une activité temporaire, les personnes concernées, et notamment celles dont les ressources sont modestes, anticipant cette période financièrement délicate.

C'est pourquoi, votre commission est favorable à la suppression du délai d'attente de sept jours qui précède le versement des allocations d'assurance chômage et **vous demande d'adopter cet article sans modification.**

Article 15

(art. L. 262-38 du code de l'action sociale et des familles)

Information des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion sur les droits connexes auxquels ils ont accès et sur l'évolution prévisionnelle de leurs ressources

Objet : Cet article prévoit que lors de la conclusion d'un contrat d'insertion et de ses révisions éventuelles, les allocataires du RMI sont informés des droits qui leur sont ouverts et de l'évolution prévisible de leurs ressources en cas de retour à l'activité.

I - Le dispositif proposé

Les allocataires du RMI bénéficient, en plus de la prestation qui leur est accordée, de **droits connexes**, qui leur sont ouverts du fait de leur statut :

- prise en charge gratuite des soins par le régime général d'assurance maladie (CMU) et accès à la CMU complémentaire, avec dispense d'avance de frais ;

- droit à l'allocation de logement sociale (ALS) et préavis de départ d'un logement locatif de un mois au lieu de trois ;

- en matière de formation professionnelle, ouverture du droit à l'appui social individualisé (ASI) et aux stages d'insertion et de formation à l'emploi (Sife) ;

- pour favoriser leur retour à l'activité, accès prioritaire aux contrats aidés et bénéficie de diverses actions d'insertion sociale et professionnelle élaborées dans le cadre des plans départementaux d'insertion (PDI) et des plans locaux d'insertion (PLI) ;

- exonération du paiement de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle ;

- non-imposition du versement de la prime de Noël ;

- neutralisation des revenus d'activité, indemnités chômage ou maladie pour le calcul de leurs prestations familiales soumises à condition de ressources (aides au logement, par exemple) ;

- tarification sociale téléphonique et, dans certaines municipalités, droit à la gratuité des transports publics.

Or, ainsi que le soulignait le rapport de votre commission relatif aux minima sociaux¹, les prestataires de minima sociaux ne connaissent pas toujours l'exhaustivité de leurs droits en raison de la complexité et de l'opacité du système. Ce manque de lisibilité crée de grandes insatisfactions en donnant une impression d'arbitraire et d'injustice aux demandeurs d'aide. Il produit d'inévitables effets pervers, au premier rang desquels de nombreux effets de seuil, ainsi qu'une probable désincitation à l'emploi.

C'est pourquoi le présent article propose que, lors de la signature du **contrat d'insertion** ou de ses révisions éventuelles, les bénéficiaires du RMI soient informés de l'existence de leurs droits et des moyens à mettre en œuvre pour en bénéficier. Selon les termes de l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles, ce contrat est signé entre l'allocataire du RMI et le département auquel il est rattaché dans les trois mois qui suivent le versement de la prestation.

Le présent texte prévoit en outre que leur soit fournie, lors de cet entretien, une estimation de leurs ressources prévisibles dans différentes situations de reprise d'activité pour limiter ou anticiper les cas de dégradation de la situation financière des allocataires.

¹ « Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité », rapport d'information n° 334 (2004-2005) de Valérie Létard déposé le 11 mai 2005.

II - La position de votre commission

Votre commission ne peut qu'approuver cette mesure de bon sens qui vise à améliorer l'accès des bénéficiaires de minima sociaux aux droits qui leur sont ouverts. Cela devrait permettre de renforcer l'équité dans l'attribution de ces droits et de réduire l'apparition de situations paradoxalement moins favorables, grâce à l'évaluation préalable des ressources que devrait percevoir la personne bénéficiaire en cas de reprise puis d'interruption d'une activité.

En outre, cette mesure répond aux inquiétudes des associations qui craignent que la fin de l'automatisme des droits connexes ne se traduise par une augmentation du non-recours à certaines aides.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

Article 16

(art. L.524-8 du code de la sécurité sociale et L. 263-18 et L. 263-19 du code de l'action sociale et des familles)

Mise en place de contrats d'insertion pour les titulaires de l'allocation de parent isolé

Objet : Cet article vise à rendre obligatoire la conclusion d'un contrat d'insertion avec les bénéficiaires de l'API.

I - Le dispositif proposé

Le soutien à la démarche d'insertion constitue un outil essentiel en faveur du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux. Il s'avère particulièrement important en termes de mobilisation des aides de toutes natures susceptibles de venir améliorer la situation du bénéficiaire.

L'existence d'un dispositif d'insertion en faveur des titulaires du RMI se traduit en effet par une meilleure information des intéressés sur leurs droits, notamment sur les droits connexes auxquels ils peuvent prétendre, et par une limitation des situations de non-recours. On constate également un accès facilité aux diverses formes d'emplois aidés : en 2003, plus de 37 % des contrats emploi solidarité (CES) étaient conclus avec des allocataires du RMI contre seulement 1,8 % avec des titulaires de l'API.

Mais cette démarche n'est aujourd'hui systématique que pour les allocataires du RMI. L'article L. 263-18 du code de l'action sociale et des familles ouvrirait bien une faculté pour les allocataires de l'API de souscrire un contrat d'insertion sur le modèle de celui imposé aux bénéficiaires du RMI mais la mise en œuvre de cette faculté reste aujourd'hui anecdotique.

Les bénéficiaires des autres minima sociaux relèvent donc du dispositif de droit commun d'accompagnement vers l'emploi, dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi (Pare). Et encore convient-il de préciser que cet accompagnement ne leur est proposé que s'ils ont fait eux-mêmes la démarche de s'inscrire comme demandeur d'emploi.

Or, parmi les bénéficiaires de l'API, la part des personnes inactives, c'est-à-dire des personnes non inscrites comme demandeur d'emploi, est très importante. La présence de jeunes enfants au foyer pousse en effet souvent le parent isolé à se retirer purement et simplement du marché du travail. Ce retrait, normalement temporaire, a toutes les chances de s'éterniser : au bout de trois ans d'inactivité, le retour vers l'emploi s'avère très difficile.

Le retour à l'emploi des allocataires de l'API pose également des difficultés particulières liées à la problématique de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. La question de la garde des enfants est d'ailleurs le tout premier obstacle à la reprise d'activité mentionné par les allocataires. Or, il est évident que l'accompagnement de droit commun proposé par l'ANPE ne tient pas compte de cet aspect.

C'est la raison pour laquelle le présent article propose de mettre en place pour les allocataires de l'API une démarche d'insertion obligatoire, sur le modèle retenu pour les titulaires du RMI.

Son **paragraphe I** complète le chapitre du code de la sécurité sociale relatif à l'API par un nouvel article qui impose aux bénéficiaires de cette allocation de signer avec les services du conseil général un contrat d'insertion identique à celui proposé aux allocataires du RMI, à la différence que leur contrat devra obligatoirement comporter un volet relatif à la garde des jeunes enfants.

Son **paragraphe II** donne la possibilité au département de déléguer la conclusion des contrats d'insertion avec les bénéficiaires de l'API aux caisses d'allocations familiales ou aux caisses de mutualité sociale agricole. Il s'agit de permettre au conseil général de mobiliser l'expertise de ces organismes qui connaissent bien le public de l'API et qui sont sans doute mieux à même de mobiliser les aides spécifiques pour l'accès au mode de garde nécessaires à une reprise d'activité des intéressés.

II - La position de votre commission

Le soutien à la démarche d'insertion constitue un droit connexe essentiel du RMI. Il est en outre le signe de l'engagement réciproque de la société auprès de l'individu en difficulté sociale et professionnelle. Et malgré des débuts parfois chaotiques, le mécanisme des contrats d'insertion a fait la preuve de son efficacité. Votre commission ne peut donc qu'approuver le fait que cet outil soit désormais accessible aux allocataires de l'API.

Elle souscrit également à l'organisation prévue par cet article : il lui semble effectivement indispensable que le département pilote l'ensemble des contrats d'insertion, dans la mesure où il coordonne et finance l'offre de service d'insertion. La possibilité de déléguer l'élaboration concrète des contrats aux Caf permet de concilier cette exigence avec la prise en compte de l'expertise développée par ces organismes en matière d'insertion de parents isolés en difficulté.

Le coût d'un élargissement du dispositif des contrats d'insertion aux allocataires de l'API avait été chiffré à 133 millions d'euros par le rapport commandé par le Premier ministre aux sénateurs Michel Mercier et Henri de Raincourt en décembre 2005¹. Il est donc nécessaire, ainsi que le prévoit l'article 20 de la présente proposition de loi, que les dépenses nouvelles ainsi occasionnées pour les départements leur soient compensées.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 17

(art. L. 351-10-1 du code du travail)

Mise en place de contrats d'insertion pour les titulaires de l'allocation de solidarité spécifique

Objet : Cet article vise à rendre obligatoire la conclusion d'un contrat d'insertion avec les allocataires de l'ASS.

I - Le dispositif proposé

Par rapport au public de l'API, les allocataires de l'ASS sont théoriquement dans une situation plus favorable : en effet, obligatoirement inscrits comme demandeurs d'emploi, ils bénéficient de l'accompagnement réalisé par le service public de l'emploi dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi (Pare).

Mais le ciblage et la qualité de cet accompagnement n'en font pas un outil adapté à l'aide à la réinsertion professionnelle de personnes très éloignées de l'emploi. Plus fondamentalement, le suivi assuré par le service public de l'emploi ne permet pas d'appréhender de façon globale l'ensemble des besoins en matière non seulement professionnelle mais aussi sociale des demandeurs.

¹ « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires de minima sociaux », rapport précité.

C'est la raison pour laquelle cet article prévoit la conclusion obligatoire d'un contrat d'insertion avec les allocataires de l'ASS. Ce contrat revêt les mêmes caractéristiques que celui conclu avec les allocataires du RMI. Afin d'assurer la cohérence de l'ensemble des contrats d'insertion conclus avec les allocataires des minima sociaux d'insertion, il est passé avec les services du conseil général mais, pour tenir compte du suivi de droit commun déjà effectué par le service public de l'emploi, le département peut déléguer à l'ANPE, par convention, l'élaboration et le suivi concret de ces contrats.

II - La position de votre commission

Comme pour les allocataires de l'API, votre commission approuve l'élargissement du dispositif des contrats d'insertion aux bénéficiaires de l'ASS. Cette mesure, également envisagée par Michel Mercier et Henri de Raincourt dans leur rapport précité, avait été chiffrée par leurs soins à 253 millions d'euros.

L'extension proposée par cet article constituant une charge nouvelle pour les départements, votre commission rappelle naturellement la nécessité d'une compensation financière adaptée.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE IV

EXPÉRIMENTATIONS

Article 18

Expérimentation des dispositions de la proposition de loi

Objet : Cet article prévoit de faire précéder l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi d'une expérimentation d'une durée de cinq ans dans les départements volontaires.

I - Le dispositif proposé

La présente proposition de loi constitue la traduction législative des conclusions des travaux du groupe de travail mis en place par la commission des affaires sociales du Sénat à la suite de la publication, en mai 2005, d'un rapport d'information sur les minima sociaux.

Dans le cadre de ses travaux, ce groupe de travail a sollicité l'assistance du Gouvernement pour chiffrer ses propositions et pouvoir cibler, parmi l'ensemble des mesures souhaitables, celles qui étaient prioritaires. Malheureusement, les données qui lui sont parvenues de la part des services ministériels sont demeurées partielles.

Par ailleurs, il est rapidement apparu que l'efficacité de la réforme envisagée serait conditionnée par la mise en œuvre simultanée de l'ensemble des mesures d'harmonisation et d'incitation à la reprise d'activité proposées : en effet, prises individuellement, toutes ces mesures risquent de ne produire qu'un effet limité.

Afin de garantir un effet de levier suffisant sans engager une réforme d'ensemble au coût non maîtrisé, le groupe de travail s'est donc orienté vers une expérimentation préalable. Cette orientation a été soumise à l'ensemble des partenaires concernés par la problématique de l'insertion des bénéficiaires de minima sociaux et elle a été saluée comme une démarche constructive et innovante.

C'est la raison pour laquelle le présent article subordonne l'entrée en vigueur de l'intégralité du présent texte à une **expérimentation de ses dispositions dans des départements volontaires.**

La durée de cette expérimentation est fixée à **cinq ans**, soit la durée maximum prévue par la loi organique. Conformément aux articles LO. 1113-1 et LO. 1113-2 du code général des collectivités territoriales, les départements intéressés devront faire connaître leur candidature au préfet dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi.

Afin d'envisager la suite à donner à cette expérimentation, c'est-à-dire soit sa prorogation, soit son extension à de nouveaux départements, soit sa généralisation à l'ensemble du territoire, le Gouvernement devra adresser au Parlement, six mois avant son terme, un rapport d'évaluation.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve la démarche pragmatique retenue par la présente proposition de loi. L'expérimentation devrait en effet permettre de valider les hypothèses de travail retenues, de mesurer l'efficacité des mesures proposées, de corriger les éventuels effets pervers qui pourraient apparaître dans la pratique et, naturellement, de chiffrer le coût et les économies engendrés par la réforme.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 19

Expérimentation en matière d'intéressement à la reprise d'activité

Objet : Le présent article donne la possibilité aux départements qui en font la demande d'expérimenter des formules d'intéressement innovantes pour favoriser la réinsertion des allocataires du RMI.

I - Le dispositif proposé

Complémentaire de l'article 18, cet article propose d'expérimenter de nouvelles formules d'intéressement à destination des bénéficiaires du RMI, afin de trouver les voies d'éventuelles améliorations de l'efficacité du dispositif mis en œuvre pour favoriser leur retour à l'activité dans le cadre de la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.

Le modèle d'intéressement que le présent article suggère d'expérimenter s'inspire du « revenu de solidarité active » proposé par la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » présidée par Martin Hirsch.

Le **paragraphe I** autorise les départements volontaires à déroger :

- aux règles de cumul d'une rémunération et d'une allocation ;
- au droit commun de l'intéressement défini aux articles L. 262-11 et L. 262-12-1 du code de l'action sociale et des familles ;
- aux modalités de mise en œuvre de la prime de retour à l'emploi prévues à l'article L. 322-12 du code du travail.

Le **paragraphe II** prévoit qu'un décret fixe la liste des départements dont la candidature déposée auprès des préfets aura été retenue. Il précise en outre que la durée de l'expérimentation est fixée à cinq ans à compter de la publication dudit décret.

Le **paragraphe III** dispose que le Gouvernement transmet au Parlement, six mois avant la fin de la période d'expérimentation, un rapport d'évaluation des actions menées afin d'en apprécier l'efficacité. Selon ses conclusions, il pourra être envisagé de prolonger l'expérimentation, de l'étendre à d'autres départements ou de la généraliser à l'ensemble du territoire.

II - La position de votre commission

Dans le cadre de la loi de finances pour 2007, les modalités d'une telle expérimentation ont été approuvées par votre commission et votées par le Parlement. Ainsi, l'article 142 de la loi de finances pour 2007 n° 2006-1666 du 21 décembre 2006, qui autorise les départements à expérimenter pendant une durée de trois ans des aménagements aux dispositions relatives au retour à l'emploi des titulaires du RMI, répond de manière satisfaisante aux préoccupations qui ont justifié la rédaction du présent article.

Pour cette raison, **votre commission vous demande sa suppression.**

TITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 20

Gage

Objet : Cet article vise à compenser les pertes de recettes et les augmentations de charges éventuelles résultant de l'application de la présente proposition de loi pour l'Etat, les collectivités locales et la sécurité sociale.

I - Le dispositif proposé

Les mesures prévues par la présente proposition de loi risquent d'entraîner, dans une proportion que votre commission n'est pas en mesure de chiffrer avec exactitude, des charges nouvelles ou des pertes de recettes :

- **pour l'Etat** : c'est notamment le cas des mesures d'exonération d'impôt sur le revenu et de CSG prévues en faveur des allocataires de l'ASS ou encore de celles liées à la modification de la base ressources pour l'accès aux allocations logement, à l'ASS, à l'API ou au minimum invalidité ;

- **pour les collectivités territoriales** : relèvent de cette catégorie les mesures d'harmonisation des exonérations de taxe d'habitation. Par ailleurs, les départements pourraient supporter, au moins dans un premier temps, le contrecoup des mesures de rationalisation des ressources prises en compte pour le calcul des droits au RMI. Ils devront également financer l'extension des contrats d'insertion aux allocataires de l'API et de l'ASS ;

- **pour la sécurité sociale** : la modification des règles de cumul entre salaire et pension pour les bénéficiaires d'une pension d'invalidité pourrait peser sur les comptes de la branche assurance maladie, de même que les changements introduits en matière d'accès à la CMU et à la CMU-c.

En contrepartie, la réforme devrait entraîner des **économies substantielles**, en facilitant le retour à l'emploi d'un grand nombre de bénéficiaires de minima sociaux aujourd'hui pris au piège des effets de seuil du système de protection sociale.

C'est d'ailleurs en raison des incertitudes concernant le coût net de la réforme que la présente proposition de loi prévoit une phase préalable d'expérimentation, qui permettra de mieux calibrer l'effort à consentir.

Pour compenser ces charges nouvelles, le présent article prévoit un relèvement de la dotation globale de fonctionnement des départements, une augmentation de la taxe sur les alcools affectée à la sécurité sociale et une hausse de la taxe sur les métaux précieux affectée à l'Etat.

II - La position de votre commission

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mardi 16 janvier 2007**, sous la présidence de **M. Nicolas About**, la commission a procédé à l'**examen du rapport de Mme Valérie Létard sur la proposition de loi n° 425 (2005-2006)**, présentée par Mme Valérie Létard et plusieurs de ses collègues, portant **réforme des minima sociaux**.

Mme Valérie Létard, rapporteur, a tout d'abord rappelé les principales conclusions du rapport d'information sur les minima sociaux présenté en mai 2005 :

- la nécessité d'appréhender de façon globale le système des minima sociaux, ce qui suppose d'intégrer à la fois non seulement les neuf minima sociaux, mais également l'ensemble des droits connexes ;

- la trop grande complexité et l'opacité du dispositif pour ses bénéficiaires, qui se traduisent notamment par des différences injustifiées de base de ressources entre les différentes prestations ;

- l'existence de nombreux effets pervers liés à la fois au calendrier de versements des différentes prestations et aux périodes de référence retenues pour le calcul des ressources, ainsi que de nombreux effets de seuil causés par l'attribution des prestations en fonction du statut de l'affectataire.

Au total, ces éléments participent à la désincitation à la reprise d'activité des bénéficiaires des minima sociaux.

En juillet 2005, un groupe de travail a été constitué afin d'approfondir les pistes de réforme identifiées par ce rapport et de les traduire en une proposition de loi.

Ce groupe de travail a procédé à plusieurs auditions et déplacements et a reçu de nombreuses contributions écrites, qui ont permis de préciser et valider les hypothèses de travail retenues et résumées dans un premier avant-projet. Celui-ci a été présenté devant le Conseil économique et social et devant le Conseil national des politiques de lutte contre les exclusions (CNLE). Cette large concertation a permis l'établissement d'une proposition de loi, déposée le 27 juin 2006.

Le rapporteur a rappelé que trois principes en ont guidé l'élaboration :

- la garantie d'une certaine équité entre bénéficiaires des différents minima sociaux d'une part, et entre ces bénéficiaires et les salariés à bas revenus, d'autre part. En conséquence, le texte propose la suppression des aides attribuées par référence à la perception de tel ou tel minimum social et

le remplacement des conditions d'attribution des droits connexes, liées au statut par une simple condition de ressources, rapportée au quotient familial ;

- l'incitation à la reprise d'activité des bénéficiaires de minima sociaux grâce à la réduction des effets de seuil entre période de chômage, reprise d'activité et perception des minima sociaux : afin de mieux sécuriser les parcours de réinsertion professionnelle, la proposition de loi supprime les délais de carence entre la fin d'une période de travail et le retour aux minima sociaux, elle neutralise les ressources devenues inexistantes pour le calcul des droits aux minima sociaux et à leurs droits connexes et prévoit une sortie progressive des droits connexes au fur et à mesure de l'augmentation des revenus de la personne. Ainsi, la CMU complémentaire sera relayée non plus par un crédit d'impôt forfaitaire, mais par un crédit d'impôt variable selon les ressources. Enfin, le texte prévoit d'assurer une meilleure information des bénéficiaires de minima sociaux sur les droits connexes et sur l'évolution de leurs ressources en cas de retour à l'activité ;

- le renforcement de l'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires de minima sociaux : dans cet objectif, la proposition de loi rend obligatoire la conclusion d'un contrat d'insertion pour les titulaires de l'allocation de parent isolé (API) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et propose de tester des formules innovantes d'intéressement et d'accompagnement, sur le modèle envisagé par le rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » présidée par M. Martin Hirsch.

Ces réflexions ont déjà abouti :

- la loi de finances pour 2007 a ouvert aux titulaires du minimum invalidité le bénéfice de la majoration pour la vie autonome et du complément de ressources, jusqu'ici réservés aux allocataires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;

- ce texte a également harmonisé le montant des forfaits-logement applicables aux allocataires du RMI et de l'API et autorisé la mise en place d'une expérimentation en matière d'intéressement à la reprise d'activité, afin que les départements volontaires puissent déroger aux règles nationales relatives aux primes de retour à l'emploi et d'intéressement et aux contrats aidés.

En conséquence, deux articles de la proposition de loi peuvent être supprimés, puisqu'ils sont d'ores et déjà satisfaits.

Par ailleurs, les lois de financement de la sécurité sociale pour 2006 et 2007 ont augmenté le montant du crédit d'impôt en faveur de l'acquisition d'une complémentaire-santé et relevé le plafond de ressources pour en bénéficier. Ces mesures, dont le coût est estimé à 125 millions d'euros, sont positives, mais la solution proposée par le présent texte serait mieux adaptée. En effet, bien que plus onéreuse (entre 150 et 175 millions d'euros), elle permettrait à davantage de personnes de bénéficier de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire-santé et de lisser les effets seuils grâce au versement

d'une aide dégressive définie en fonction du revenu. Cette formule peut encore être retenue sans créer de difficultés, car les dispositifs votés en loi de financement n'entreront en vigueur qu'au 1er juillet 2007.

Enfin, le texte de la proposition de loi peut être amélioré en corrigeant certaines omissions, par exemple le cas particulier de l'allocation équivalent retraite (AER), et en rectifiant certaines erreurs, notamment la création inopportune d'un nouvel effet de seuil résultant des modalités d'exonération de la rémunération des jeunes apprentis ou formés en alternance pour le calcul des ressources prises en compte pour la définition des droits aux minima sociaux.

***Mme Valérie Létard, rapporteur,** a ensuite rappelé que, si l'accueil fait à la proposition de loi par les principaux acteurs de la lutte contre les exclusions a été largement positif, celle-ci soulève aujourd'hui quelques inquiétudes, relatives au coût des mesures proposées et à leurs effets sur les bénéficiaires des minima sociaux. Elle a déploré que les multiples demandes de chiffrages qu'elle a adressées aux différents ministères concernés soient restées à ce jour sans réponse. L'évaluation du dispositif devra d'ailleurs prendre en compte à la fois les dépenses liées aux réformes proposées et les économies attendues du retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux.*

En l'absence d'informations chiffrées et de simulations précises, le groupe de travail a considéré que la mise en œuvre directe de ces propositions était prématurée. Telle est la raison pour laquelle il a choisi la voie de l'expérimentation telle qu'elle est proposée par le texte. Celle-ci pourrait durer cinq ans et être testée dans des départements volontaires, ce qui permettrait de valider les hypothèses de travail retenues, de mesurer l'efficacité des mesures proposées, de corriger les éventuels effets pervers qui pourraient apparaître en cours d'expérimentation et de chiffrer le coût et les économies espérées de la réforme. Cette période transitoire permettra également d'étaler la montée en charge du coût de cette réforme, le Gouvernement ayant la possibilité de proposer à terme l'extension de l'expérimentation à d'autres départements, sa prorogation ou sa généralisation à l'ensemble du territoire.

***Le rapporteur,** a enfin insisté sur l'importance de la traduction réglementaire des grands principes posés par la proposition de loi.*

***M. Gérard Dériot** a reconnu que le système des minima sociaux comporte des iniquités flagrantes et des distorsions qui ne sont pas favorables à la reprise d'emploi. Puis il s'est interrogé sur le coût attendu des dispositions de la proposition de loi et a émis des réserves sur son expérimentation dans certains départements, eu égard aux dépenses supplémentaires qu'elle pourrait entraîner. Pour ces différentes raisons, il s'abstiendra sur le vote du texte.*

***M. Nicolas About, président,** a fait observer que la mise en œuvre de la proposition de loi peut aussi produire des économies grâce aux reprises d'activité.*

Reconnaissant la nécessité d'améliorer le système des minima sociaux, **M. André Lardeux** a déploré le coût qu'entraînera la mise en œuvre des mesures proposées pour l'Etat, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale. Même si l'expérimentation contourne les obstacles résultant de l'application de l'article 72, alinéa 3 de la Constitution, il votera contre cette proposition de loi, qui tombe indéniablement sous le coup de l'article 40.

M. Bernard Cazeau s'est dit favorable, dans leur principe, à l'ensemble des dispositions du texte qui favorisent le retour à l'emploi et améliorent la situation économique et sociale des personnes concernées. Certes, leur application se traduira par un coût supplémentaire pour les départements, mais il est singulier que les présidents de conseils généraux ne se soient pas tout autant inquiétés de la dégradation des charges financières qui résultent pour les départements de la mise en œuvre d'autres textes récents. De plus, l'expérimentation devrait permettre une appréciation plus fine des coûts, des économies réalisées et des modalités de leur compensation par l'Etat.

M. Dominique Leclerc a salué le travail considérable réalisé par le rapporteur et le groupe de travail. Les principes défendus par cette proposition de loi sont pertinents, mais une estimation des coûts de leur mise en œuvre est indispensable afin que chacun puisse se prononcer sur le texte en connaissance de cause. Il a par ailleurs reconnu l'urgente nécessité de trouver les moyens de favoriser la sortie de l'assistance des bénéficiaires de minima sociaux. Pour ces raisons, il s'abstiendra sur le texte.

M. Nicolas About, président, a indiqué que la proposition de loi ne sera pas votée au cours de la présente législature, en l'absence d'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. En revanche, son adoption en commission et en séance publique par le Sénat contraindrait l'administration à fournir les estimations financières demandées depuis plusieurs mois sans succès.

Mme Annie Jarraud-Vergnolle a félicité le rapporteur et le groupe de travail pour la réflexion approfondie qui a été menée sur un sujet difficile et qui a débouché sur la mise en avant de principes qu'elle partage totalement. Elle a notamment souligné l'importance de l'amélioration de la prise en charge et de l'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux par les conseils généraux, à condition que le coût de l'effort déployé en ce sens soit compensé. Elle a souhaité en outre que les contrats d'insertion mis en place au profit des allocataires du RMI soient davantage mobilisés et qu'ils puissent être éventuellement ouverts aux bénéficiaires d'autres minima sociaux (pension d'invalidité, AAH), confrontés aux mêmes difficultés. Enfin, elle a jugé opportun que soit estimé de façon précise le « coût évité » pour l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de Sécurité sociale de la mise en application de cette réforme.

M. Guy Fischer a rappelé que son groupe a participé de façon active au groupe de travail et a dit comprendre que le rapporteur veuille franchir

une nouvelle étape en faisant adopter la proposition de loi. Il s'est déclaré en accord avec les principes d'harmonisation des conditions d'attribution des minima sociaux et de leurs droits connexes et d'expérimentation par les départements volontaires. Toutefois, il s'est inquiété de l'augmentation significative du nombre de travailleurs pauvres, qui atteindrait d'ores et déjà plus de sept millions. Il a estimé nécessaire de compléter le texte proposé par des mesures plus fortes visant à améliorer la situation de ces personnes. Il s'est notamment interrogé sur la pertinence des dispositifs mis en œuvre par l'Etat pour faire diminuer le taux de chômage : contrats d'avenir, contrats d'accompagnement dans l'emploi pour lesquels la participation de l'Etat demeure trop limitée. Enfin, comme ses collègues, il a déploré les charges induites pour les départements.

***Mme Valérie Létard, rapporteur,** a signalé qu'une synthèse des contributions écrites qui lui ont été communiquées dans le cadre du groupe de travail serait à la disposition des commissaires.*

***M. Alain Milon** a salué le travail approfondi réalisé par le rapporteur et par l'ensemble des membres actifs du groupe de travail. La mise en œuvre de certaines des mesures de la proposition de loi par le Gouvernement constitue un signal fort et positif. Il a souhaité l'accentuation des efforts des départements en faveur de l'accompagnement des allocataires de minima sociaux et a jugé indispensable d'aller plus loin dans la logique d'harmonisation des conditions d'attribution des minima sociaux. S'étonnant de l'absence d'informations relatives au coût du dispositif, il a annoncé qu'il s'abstiendrait lors du vote du texte.*

***M. Nicolas About, président,** déplorant à son tour l'absence de chiffrage, a maintenu que l'adoption du texte par la commission et par le Sénat serait dans un premier temps sans conséquence, l'Assemblée nationale ne devant pas se prononcer à son sujet pour l'instant.*

***Mme Sylvie Desmarescaux** a exprimé la profonde déception que lui inspire le fait que le travail considérable du rapporteur et du groupe de travail n'ait pas été soutenu jusqu'au bout par le Gouvernement. Elle a rappelé que le Premier ministre avait pourtant montré son intérêt pour le sujet, lors de la mise en place du groupe de travail. Elle s'est inquiétée de ce que l'absence de chiffrage ne décrédibilise le texte et ne risque d'entraîner son oubli.*

***M. Paul Blanc** a souhaité savoir si la disposition relative à l'accès aux compléments d'AAH pour les titulaires du minimum invalidité prévue par la loi de finances pour 2007 n'a pas été censurée par le Conseil constitutionnel.*

***Mme Valérie Létard, rapporteur,** a rappelé que cette proposition de loi est le résultat d'un travail collectif en commission pendant plus de deux ans et que le Gouvernement avait sollicité les représentants de tous les groupes politiques, membres du groupe de travail, pour une réunion à Matignon le 23 août 2005. Une autre réunion s'est depuis tenue au ministère*

du budget pour travailler sur les éléments de chiffrage des dispositions proposées. Comme ses collègues, elle s'est dite considérablement déçue que tant d'énergie déployée n'ait pas permis d'aboutir à un projet chiffré. Pourtant, persuadée que l'expérimentation des dispositions par les départements volontaires peut permettre d'obtenir une évaluation concrète des coûts et économies réalisables, elle a souhaité que l'ensemble des commissaires soutienne la proposition de loi présentée.

Dans le même ordre d'idées, **M. Nicolas About, président**, a évoqué la proposition de loi de la commission portant sur le handicap, dont l'absence de chiffrage financier, dans un premier temps, n'a finalement pas fait obstacle à l'adoption d'une loi. Il a d'ailleurs expliqué que la proposition de loi portant réforme des minima sociaux a été inscrite à l'ordre du jour du Sénat, notamment pour contraindre les services des ministères à fournir des estimations et permettre au Parlement de poursuivre sa réflexion.

M. Paul Blanc a néanmoins précisé que de nombreux présidents de conseils généraux continuent de se plaindre du surcoût que représente la mise en œuvre des dispositions de la loi relative au handicap pour les départements.

Mme Valérie Létard, rapporteur, a confirmé que l'examen du texte en séance publique devrait permettre de renforcer les échanges d'informations avec le Gouvernement. De surcroît, les dispositions qu'il propose sont susceptibles d'intéresser les départements à plus d'un titre, notamment en ce qui concerne le retour à l'activité des bénéficiaires du RMI. Par ailleurs, elle a fait valoir que la disposition relative à l'expérimentation est conforme à la loi constitutionnelle et aux lois organiques. Enfin, elle a admis que si le contexte budgétaire tendu est peu propice à l'adoption de cette proposition de loi, rien n'empêche de poursuivre la réflexion engagée et l'expérimentation, dans un premier temps, des dispositions adoptées.

M. Gérard Dériot a constaté que les départements ont souffert d'une accumulation de dépenses supplémentaires, qui occasionnent un profond déséquilibre de leur budget : augmentation de 240 % des dépenses consacrées aux personnes âgées, de plus de 70 % pour celles relatives au handicap, alors que la mise en œuvre de la loi du 23 février 2005 n'est pas achevée. A cela s'ajoute le coût de l'installation des maisons du handicap, où les caisses d'assurance maladie n'apportent aucune contribution.

Mme Valérie Létard, rapporteur, a fait valoir que la modification des comportements consécutive à l'application des mesures prévues par le texte peut entraîner des économies significatives dans de multiples domaines. Elle a également souligné l'urgence d'intervenir en faveur des salariés précaires pour lesquels les droits connexes sont injustement supprimés alors que le niveau de leurs ressources en justifierait le maintien.

M. Guy Fischer a souhaité que les travailleurs pauvres et les allocataires de minima sociaux ne soient pas stigmatisés par le système.

Mme Sylvie Desmarescaux s'est interrogée sur l'opportunité de retirer la proposition de loi afin que celle-ci ne soit pas abandonnée dans un contexte pour l'instant défavorable.

M. Nicolas About, président, a fait observer que d'autres textes coûteux, prochainement présentés au Parlement, seraient très certainement adoptés, évoquant notamment la proposition de loi relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur et le projet de loi instituant un droit opposable au logement et portant diverses dispositions en faveur de la cohésion sociale.

M. Paul Blanc a rappelé que la loi relative au handicap avait bénéficié alors du soutien décisif du Président de la République.

M. Jean-Pierre Godefroy a expliqué que la position de son groupe n'étant pas arrêtée, il ne prendrait pas part au vote. Il a toutefois indiqué que, souscrivant pour leur grande part aux principes défendus par le texte, son groupe demeure ouvert sur le sujet.

M. Nicolas About, président, a informé les commissaires qu'un rejet du texte en commission ne ferait pas obstacle à son examen en séance publique, le 23 janvier en début d'après-midi.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements.

A l'article premier (harmonisation des ressources prises en compte pour le calcul des droits au revenu minimum d'insertion, à l'allocation de parent isolé et à l'allocation de solidarité spécifique), la commission a adopté trois amendements prévoyant de remplacer l'exonération de la rémunération des élèves apprentis ou des jeunes en alternance par un système d'abattement pour le calcul des droits au RMI, à l'API et à l'ASS.

A l'article 2 (harmonisation des ressources prises en compte pour le calcul des droits au minimum vieillesse, au minimum invalidité et à l'allocation aux adultes handicapés), elle a adopté deux amendements visant à mettre en place le même abattement pour le calcul du minimum invalidité et de l'AAH.

La commission a adopté sans modification l'article 3 (création d'un dispositif d'intéressement à la reprise d'activité pour les titulaires d'une pension d'invalidité).

A l'article 4 (inaccessibilité, insaisissabilité et non récupération des sommes versées au titre du minimum invalidité), elle a adopté un amendement visant à rendre l'AER inaccessible et insaisissable.

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 5 (accès aux compléments d'AAH pour les bénéficiaires du minimum invalidité).

A l'article 6 (exonération d'impôt sur le revenu et de contribution sociale généralisée pour les sommes versées au titre de l'allocation de solidarité spécifique), elle a adopté un amendement visant à exonérer les titulaires de l'AER de l'impôt sur le revenu et de la CSG.

A l'article 7 (suppression de toute référence au statut pour le bénéfice des exonérations de taxe d'habitation), la commission a adopté quatre amendements, les trois premiers visant à actualiser les barèmes d'exonération de la taxe d'habitation et le dernier reportant d'un an l'entrée en vigueur de la réforme des exonérations de la taxe d'habitation proposée par le présent texte.

A l'article 8 (suppression de toute référence au statut pour le bénéfice des exonérations de redevance audiovisuelle et sortie dégressive de ces exonérations), elle a adopté un amendement reportant d'un an l'entrée en vigueur de la réforme des exonérations de la redevance audiovisuelle proposée par le présent texte.

La commission a adopté sans modification l'article 9 (ressources prises en compte pour le calcul des droits à la couverture maladie universelle).

A l'article 10 (ressources prises en compte pour l'accès à la couverture maladie universelle complémentaire et sortie dégressive du crédit d'impôt en faveur de l'acquisition d'une complémentaire santé), elle a adopté un amendement corrigeant une erreur matérielle.

A l'article 11 (suppression de toute référence au statut pour l'accès à la tarification sociale téléphonique), elle a adopté un amendement rédactionnel.

La commission a adopté sans modification les articles 12 (ressources prises en compte pour le calcul des droits aux allocations logement), 13 (non-discrimination en matière d'action sociale extra-légale entre personnes ayant les mêmes ressources), 14 (suppression du délai d'attente pour le versement des allocations d'assurance chômage), 15 (information des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion sur les droits connexes auxquels ils ont accès et sur l'évolution prévisionnelle de leurs ressources), 16 (mise en place de contrats d'insertion pour les titulaires de l'allocation de parent isolé), 17 (mise en place de contrats d'insertion pour les titulaires de l'allocation de solidarité spécifique), et 18 (expérimentation des dispositions de la proposition de loi).

La commission a adopté un amendement de suppression de l'article 19 (expérimentation en matière d'intéressement à la reprise d'activité).

La commission a adopté l'article 20 (gage) sans modification.

Enfin, elle a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION SUR LA PROPOSITION DE LOI

Proposition de loi portant réforme des minima sociaux

TITRE I^{ER}

Accès équitable aux minima sociaux

CHAPITRE I^{ER}

Minima sociaux d'insertion

Article 1er

I. - L'article L. 262-10 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° La dernière phrase du deuxième alinéa est complétée par les mots : « ou de l'avantage en nature procuré par un hébergement au titre duquel aucune de ces aides n'est due » ;

2° L'article est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

« Il n'est pas tenu compte des salaires, indemnités ou revenus d'une activité indépendante perçus par les enfants ou les jeunes majeurs de moins de vingt-six ans à la charge de l'allocataire, lorsque ceux-ci résultent d'une activité exercée dans le cadre d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de formation en alternance, d'un stage ou d'une création d'activité indépendante faisant l'objet d'un accompagnement par un organisme agréé à cet effet, dans la limite d'un montant égal au salaire minimum prévu par l'article L. 117-10 du code du travail.

« La pension alimentaire ou la prestation compensatoire fixée par une décision de justice devenue exécutoire est déduite des ressources de celui qui la verse. Elle est incluse dans les ressources de celui qui la perçoit, sauf si l'intéressé apporte la preuve que tout ou partie de cette pension ou de cette prestation ne lui est pas effectivement versée.

« Il n'est pas tenu compte des ressources perçues pendant la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande. »

II. - Après le deuxième alinéa de l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale, il est inséré quatre alinéas ainsi rédigés :

« Les avantages en nature procurés par un jardin exploité à usage privatif ne sont pas pris en compte pour déterminer le montant des ressources servant au calcul de l'allocation.

« Il n'est pas tenu compte des salaires, indemnités ou revenus d'une activité indépendante perçus par les enfants ou les jeunes majeurs de moins de vingt-six ans à la charge de l'allocataire, lorsque ceux-ci résultent d'une activité exercée dans le cadre d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de formation en alternance, d'un stage ou d'une création d'activité indépendante faisant l'objet d'un accompagnement par un organisme agréé à cet effet, dans la limite d'un montant égal au salaire minimum prévu par l'article L. 117-10 du code du travail.

« La pension alimentaire ou la prestation compensatoire fixée par une décision de justice devenue exécutoire est déduite des ressources de celui qui la verse. Elle est incluse dans les ressources de celui qui la perçoit, sauf si l'intéressé apporte la preuve que tout ou partie de cette pension ou de cette prestation ne lui est pas effectivement versée.

« Il n'est pas tenu compte des ressources perçues pendant la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande. »

III. - Après le premier alinéa de l'article L. 351-10 du code du travail, il est inséré trois alinéas ainsi rédigés :

« Les ressources prises en compte pour l'attribution de l'allocation de solidarité spécifique sont définies par décret en Conseil d'État.

« La pension alimentaire ou la prestation compensatoire fixée par une décision de justice devenue exécutoire est déduite des ressources de celui qui la verse. Elle est incluse dans les ressources de celui qui la perçoit, sauf si l'intéressé apporte la preuve que tout ou partie de cette pension ou de cette prestation ne lui est pas effectivement versée.

« Il n'est pas tenu compte des ressources perçues pendant la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande. »

CHAPITRE II

Minima sociaux servis aux personnes âgées ou handicapées

Article 2

I. - L'article L. 815-9 du code de la sécurité sociale est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Les ressources prises en compte pour l'attribution de l'allocation de solidarité aux personnes âgées sont définies par décret en Conseil d'État.

« Il n'est pas tenu compte des salaires, indemnités ou revenus d'une activité indépendante perçus par les enfants ou les jeunes majeurs de moins de vingt-six ans à la charge de l'allocataire, lorsque ceux-ci résultent d'une activité exercée dans le cadre d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de formation en alternance, d'un stage ou d'une création d'activité indépendante faisant l'objet d'un accompagnement par un organisme agréé à cet effet, dans la limite d'un montant égal au salaire minimum prévu par l'article L. 117-10 du code du travail.

« La pension alimentaire ou la prestation compensatoire fixée par une décision de justice devenue exécutoire est déduite des ressources de celui qui la verse. Elle est incluse dans les ressources de celui qui la perçoit, sauf si l'intéressé apporte la preuve que tout ou partie de cette pension ou de cette prestation ne lui est pas effectivement versée.

« Il n'est pas tenu compte des ressources perçues pendant la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande. »

II. - L'article L. 821-3 du même code est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« La pension alimentaire ou la prestation compensatoire fixée par une décision de justice devenue exécutoire est déduite des ressources de celui qui la verse. Elle est incluse dans les ressources de celui qui la perçoit, sauf si l'intéressé apporte la preuve que tout ou partie de cette pension ou de cette prestation ne lui est pas effectivement versée.

« Il n'est pas tenu compte des ressources perçues pendant la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande. »

Article 3

I. - Le dernier alinéa (3°) de l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« En outre, les invalides qui sont dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie perçoivent, qu'ils soient ou non capables d'exercer une activité rémunérée, une majoration pour tierce personne.

« Les invalides relevant du 2° qui reprennent une activité professionnelle ou un stage de formation rémunéré voient le montant de leur pension maintenu pendant une période dont la durée est définie par décret. Au terme de cette période, ils sont reclassés parmi les invalides désignés au 1° et le montant de leur pension est progressivement ramené au niveau résultant de ce reclassement, selon des conditions définies par décret. »

II. - L'article L. 815-24 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les revenus d'activité professionnelle, salariée ou non salariée, de l'intéressé sont en partie exclus des ressources servant au calcul de l'allocation supplémentaire. »

Article 4

I. - Les deux derniers alinéas de l'article L. 815-10 du code de la sécurité sociale sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« Cette allocation est incessible et insaisissable, sauf pour le paiement des frais d'entretien de son bénéficiaire et dans des limites fixées par décret. »

II. - L'article L. 815-28 du même code est ainsi rédigé :

« *Art. L. 815-28.* - Il n'est exercé aucun recours en récupération de l'allocation supplémentaire mentionnée à l'encontre de la succession du bénéficiaire décédé, ni sur le légataire, ni sur le donataire.

« Les sommes versées au titre de cette allocation ne font pas l'objet d'un recouvrement à l'encontre du bénéficiaire revenu à meilleure fortune. »

III. - L'article L. 351-10 *bis* du code du travail est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa, les mots : « et l'allocation de solidarité spécifique prévue à l'article L. 351-10 » sont remplacés par les mots : « , l'allocation de solidarité spécifique prévue à l'article L. 351-10 et l'allocation équivalent retraite prévue à l'article L. 351-10-1 » ;

2° Dans le dernier alinéa, les mots : « ou l'allocation de solidarité spécifique » sont remplacés par les mots : « , l'allocation de solidarité spécifique ou l'allocation équivalent retraite ».

TITRE II

Droits connexes

CHAPITRE I^{ER}

Avantages fiscaux accordés aux bénéficiaires de minima sociaux

Article 5

I. - Après le 9° *quinquies* de l'article 81 du code général des impôts, il est inséré un 9° *sexies* ainsi rédigé :

« 9° *sexies* L'allocation de solidarité spécifique et l'allocation équivalent retraite mentionnées aux articles L. 351-10 et L. 351-10-1 du code du travail ; »

II. - Dans le quatrième alinéa (3°) du III de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale, après la référence : « 9° *quinquies* » est ajoutée la référence : « 9° *sexies*, ».

Article 6

I. - L'article 1414 du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Le I est ainsi rédigé :

« I. - Sont exonérés de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale lorsqu'ils l'occupent dans les conditions prévues à l'article 1390 :

« 1° Les contribuables dont les revenus de l'année précédant celle au titre de laquelle l'imposition est établie n'excèdent pas la somme de 5 290 euros pour la première part de quotient familial, majorée de 1 323 euros pour les deux premières demi-parts, 1 588 euros pour la troisième demi-part, 2 117 euros pour la quatrième demi-part et 1 059 euros à compter de la cinquième demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu afférent auxdits revenus ;

« 2° Les contribuables âgés de plus de soixante ans ou titulaires de la carte d'invalidité mentionnée à l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles dont les revenus de l'année précédant celle au titre de laquelle l'imposition est établie n'excèdent pas la somme de 7 456 euros pour la première part de quotient familial, majorée de 1 323 euros pour les deux premières demi-parts, 1 588 euros pour la troisième demi-part, 2 117 euros pour la quatrième demi-part et 1 059 euros à compter de la cinquième demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu afférent auxdits revenus.

« Les montants de revenus prévus aux 1° et 2° sont indexés, chaque année, comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

« Les majorations mentionnées aux 1° et 2° sont divisées par deux pour les quarts de part.

« Pour l'application du présent I, le montant des revenus pris en compte est celui défini au IV de l'article 1417. » ;

2° Le III est ainsi rédigé :

« III. - Les bénéficiaires du I dont les revenus dépassent les seuils mentionnés par ce paragraphe en raison de la prise ou de la reprise d'une activité professionnelle continuent de bénéficier de l'exonération prévue au I au titre de l'année suivant celle au cours de laquelle ils reprennent cette activité. » ;

3° Le IV est abrogé.

II. - Le I de l'article 1414 A du même code est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « autres que ceux mentionnés à l'article 1414 » sont supprimés ;

2° Au même alinéa, les mots : « n'excède pas » sont remplacés par les mots : « est supérieur aux seuils fixés par le I de l'article 1414 sans toutefois excéder » ;

3° Le deuxième alinéa (a) est ainsi rédigé :

« a. 5 290 euros pour la première part de quotient familial, majoré de 1 323 euros pour les deux premières demi-parts, 1 588 euros pour la troisième demi-part, 2 117 euros pour la quatrième demi-part et 1 059 euros à compter de la cinquième demi-part supplémentaire, en France métropolitaine ; ».

III. - Dans le premier alinéa du I de l'article 1417 du même code, les mots : « , des 1° bis, des 2° et 3° du I de l'article 1414 » sont supprimés.

IV. - Les dispositions du présent article sont applicables aux impositions établies au titre des années 2008 et suivantes.

Article 7

I. - Dans le troisième alinéa (2°) de l'article 1605 bis du code général des impôts, les mots : « des I, III et IV » sont remplacés par les mots : « des I et III ».

II. - Après le troisième alinéa (2°) du même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 2° bis Les personnes qui remplissent les conditions de revenus prévues au II de l'article 1417 bénéficient d'un dégrèvement de 50 % de leur redevance audiovisuelle ; »

III. - Dans le premier alinéa du II de l'article 1417 du même code, après les mots : « de l'article 1414 A », sont insérés les mots : « et du 2° bis de l'article 1605 bis ».

IV. - Les dispositions du présent article sont applicables aux impositions établies au titre des années 2008 et suivantes.

CHAPITRE II

Accès à la couverture maladie universelle

Article 8

I. - Dans le premier alinéa de l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, après les mots : « fixé par décret », sont insérés les mots : « en tenant compte de la composition de leur foyer ».

II. - Cet alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Il n'est pas tenu compte des ressources perçues pendant la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande. »

Article 9

I. - L'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les bénéficiaires du présent article dont les ressources viennent à dépasser le plafond mentionné au premier alinéa en raison de la prise ou de la reprise d'une activité professionnelle continuent de bénéficier du droit à la protection complémentaire en matière de santé pendant une période dont la durée est définie par décret. Au terme de cette période, ils bénéficient automatiquement du crédit d'impôt prévu par le troisième alinéa de l'article L. 863-1 sans qu'aucune condition de ressources ne leur soit opposable pendant une période dont la durée est définie par décret. »

II. - L'article L. 861-2 du même code est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase du premier alinéa, les mots : « et de tout ou partie des rémunérations de nature professionnelle lorsque celles-ci ont été interrompues » sont supprimés ;

2° Après la première phrase du premier alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Il n'est pas tenu compte des ressources perçues pendant la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande. » ;

3° Dans la deuxième phrase du premier alinéa, le mot : « rémunération » est remplacé par le mot : « ressources » ;

4° Le deuxième alinéa est supprimé.

III. - L'article L. 863-1 du même code est ainsi modifié :

1° Après les mots : « fixées à l'article L. 861-1 », la fin du premier alinéa est supprimée ;

2° Dans le deuxième alinéa, après les mots : « varie selon », sont insérés les mots : « les ressources et selon » ;

3° Le troisième alinéa est remplacé par cinq alinéas ainsi rédigés :

« Si les ressources des personnes composant le foyer sont comprises entre le plafond prévu à l'article L. 861-1 et ce même plafond majoré de 5 %, le montant du crédit d'impôt est égal à 300 euros par personne âgée de vingt-cinq à cinquante-neuf ans, 200 euros par personne âgée de moins de vingt-cinq ans et 500 euros par personne âgée de soixante ans et plus.

« Si les ressources des personnes composant le foyer sont comprises entre le plafond prévu à l'article L. 861-1 majoré de 5 % et ce même plafond majoré de 10 %, il est égal à 250 euros par personne âgée de vingt-cinq à cinquante-neuf ans, 150 euros par personne âgée de moins de vingt-cinq ans et 450 euros par personne âgée de soixante ans et plus.

« Si les ressources des personnes composant le foyer sont comprises entre le plafond prévu à l'article L. 861-1 majoré de 10 % et ce même plafond majoré de 20 %, il est égal à 200 euros par personne âgée de vingt-cinq à cinquante-neuf ans, 100 euros par personne âgée de moins de vingt-cinq ans et 400 euros par personne âgée de soixante ans et plus.

« Si les ressources des personnes composant le foyer sont comprises entre le plafond prévu à l'article L. 861-1 majoré de 20 % et ce même plafond majoré de 30 %, il est égal à 150 euros par personne âgée de vingt-cinq à cinquante-neuf ans, 50 euros par personne âgée de moins de vingt-cinq ans et 350 euros par personne âgée de soixante ans et plus.

« L'âge des personnes est apprécié au 1^{er} janvier de l'année. »

CHAPITRE III

Autres droits connexes

Article 10

L'article L. 35-1 du code des postes et télécommunications électroniques est ainsi modifié :

1° Dans l'avant-dernier alinéa, les mots : « catégories de » et les mots : « , en raison notamment de leur niveau de revenu » sont supprimés ;

2° Ce même alinéa est complété par la phrase suivante : « Les tarifs tiennent notamment compte des difficultés d'accès au service téléphonique pour les usagers dont les revenus du foyer sont, au regard de la composition familiale, inférieurs à un plafond fixé par décret, en instaurant à leur profit une tarification sociale téléphonique. »

Article 11

I. - Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° Après le sixième alinéa de l'article L. 351-3, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

« Il n'est pas tenu compte des ressources perçues pendant la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande.

« Le montant de l'aide personnalisée au logement peut être révisé en cours d'année, à la demande du bénéficiaire, pour tenir compte de changements importants dans sa situation financière, professionnelle ou familiale. La révision prend effet à compter du mois au cours duquel est intervenu le changement qui l'a motivée. » ;

2° L'article L. 351-3-1 est ainsi modifié :

a) Dans le premier alinéa du I, les mots : « suivant celui » sont supprimés ;

b) Les deuxième et troisième alinéas sont supprimés ;

c) Les deux dernières phrases du dernier alinéa du III sont supprimées.

II. - Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° L'article L. 542-2 est ainsi modifié :

a) Dans la première phrase du quatrième alinéa, les mots : « suivant celui » sont supprimés ;

b) Le cinquième alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Pour le calcul du montant de l'allocation, il n'est pas tenu compte des ressources perçues au cours de la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande.

« Le montant de l'allocation peut être révisé en cours d'année, à la demande du bénéficiaire, pour tenir compte de changements importants dans sa situation financière, professionnelle ou familiale. La révision prend effet à compter du mois au cours duquel est intervenu le changement qui l'a motivée. » ;

2° Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 552-1, après les mots : « de l'allocation de parent isolé, », sont insérés les mots : « de l'allocation de logement familiale, » ;

3° Après le premier alinéa de l'article L. 831-4, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

« Pour le calcul du montant de l'allocation, il n'est pas tenu compte des ressources perçues au cours de la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande.

« Le montant de l'allocation peut être révisé en cours d'année, à la demande du bénéficiaire, pour tenir compte de changements importants dans sa situation financière, professionnelle ou familiale. La révision prend effet à compter du mois au cours duquel est intervenu le changement qui l'a motivée. » ;

4° L'article L. 831-4-1 est ainsi modifié :

a) Dans la première phrase du premier alinéa, les mots : « suivant celui » sont supprimés ;

b) Le second alinéa est supprimé.

Article 12

I. - Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° L'article L. 262-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsqu'elles décident d'attribuer des aides à caractère individuel, elles s'assurent que leurs conditions d'attribution n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation, eu égard à l'objet de l'aide, et ayant les mêmes ressources rapportées à la composition du foyer. » ;

2° L'article L. 263-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsqu'elles décident d'attribuer des aides à caractère individuel, elles s'assurent que leurs conditions d'attribution n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation, eu égard à l'objet de l'aide, et ayant les mêmes ressources rapportées à la composition du foyer. »

II. - Le premier alinéa de l'article L. 726-1 du code rural est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il détermine les principes présidant à l'attribution des prêts et des aides à caractère individuel et collectif, en s'assurant notamment que les conditions d'attribution des prêts et aides à caractère individuel n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation, eu égard à l'objet de l'aide, et ayant les mêmes ressources rapportées à la composition du foyer. »

III. - Le premier alinéa de l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles est complété par une phrase ainsi rédigée : « Dans ce cas, il s'assure que leurs conditions d'attribution n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation, eu égard à l'objet de l'aide, et ayant les mêmes ressources rapportées à la composition du foyer. »

TITRE III

Sécurisation du parcours professionnel et accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux

Article 13

Après le premier alinéa de l'article L. 351-6-2 du code du travail, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'allocation est due à compter du lendemain de la fin du contrat de travail. La prise en charge ne peut être reportée que pour tenir compte du versement en fin de contrat d'une indemnité compensatrice de congés payés ou d'indemnités de rupture non prescrites par le présent code. »

Article 14

I. - L'article L. 262-38 du code de l'action sociale et des familles est complété par un paragraphe ainsi rédigé :

« II. - A l'occasion de la conclusion du contrat d'insertion et de chacune de ses révisions, l'allocataire et les personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 262-37 reçoivent une information sur :

« 1° Les droits dont ils sont susceptibles de bénéficier, compte tenu de leurs ressources ;

« 2° L'évolution prévisible de leurs ressources en cas de retour à l'activité. »

II. - En conséquence, le premier alinéa du même article est précédé de la mention : « I. - ».

Article 15

I. - Après l'article L. 524-7 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 524-8 ainsi rédigé :

« *Art. L. 524-8.* - Les titulaires de l'allocation de parent isolé bénéficient d'un contrat d'insertion dans les conditions prévues à la section 4 du chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles.

« Les contrats d'insertion conclus avec les allocataires de la présente section comportent obligatoirement des dispositions relatives à l'accès aux modes de garde pour les enfants âgés de moins de trois ans qui sont à leur charge. »

II. - La section 5 du chapitre III du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifiée :

1° L'article L. 263-18 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 263-18.* - Le président du conseil général peut, par convention, confier l'élaboration des contrats d'insertion des titulaires de l'allocation de parent isolé mentionnée à l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale et la coordination des différents aspects économiques, sociaux, éducatifs et sanitaires de ces contrats aux caisses d'allocations familiales ou, pour leur ressortissants, aux caisses de mutualité sociale agricole. » ;

2° L'article L. 263-19 est abrogé.

Article 16

Après l'article L. 351-10 du code du travail, il est inséré un article L. 351-10 *bis* A ainsi rédigé :

« *Art. L. 351-10 bis A. - I. - Les titulaires de l'allocation de solidarité spécifique prévue à l'article L. 351-10 bénéficient d'un contrat d'insertion dans les conditions prévues à la section 4 du chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles.*

« *II. - L'élaboration des contrats d'insertion des allocataires mentionnés au I et la coordination des différents aspects économiques, sociaux, éducatifs et sanitaires de ces contrats peuvent être confiées par convention passée avec le président du conseil général, à l'Agence nationale pour l'emploi. »*

TITRE IV

Expérimentations

Article 17

Les titres I^{er} à III de la présente loi entrent en vigueur après une expérimentation dont la durée est fixée à cinq ans à compter de la publication du décret mentionné au deuxième alinéa.

Les départements intéressés par cette expérimentation doivent se faire connaître dans un délai d'un an auprès du représentant de l'État dans le département. Un décret fixe la liste des collectivités et des projets retenus.

Dans un délai de six mois avant le terme de cette expérimentation, le Gouvernement adresse au Parlement un rapport d'évaluation de celles-ci, afin d'en mesurer l'efficacité et d'en envisager la prolongation éventuelle dans le temps, l'extension à d'autres départements volontaires ou la généralisation à l'ensemble du territoire.

TITRE V

Dispositions diverses

Article 18

I. - Les pertes de recettes et les dépenses résultant pour les départements de la présente proposition de loi sont compensées à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.

II. - Les pertes de recettes et les dépenses à la charge des organismes de sécurité sociale résultant de la présente proposition de loi sont compensées à due concurrence par une majoration des droits prévus à l'article 403 du code général des impôts.

III. - Les pertes de recettes et les dépenses résultant pour l'État de la présente proposition de loi sont compensées à due concurrence par une majoration de la contribution prévue à l'article 527 du code général des impôts.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
Code de l'action sociale et des familles	Proposition de loi portant réforme des minima sociaux	Proposition de loi portant réforme des minima sociaux
<p>Art. L. 262-10. - L'ensemble des ressources des personnes retenues pour la détermination du montant du revenu minimum d'insertion est pris en compte pour le calcul de l'allocation.</p>		
<p>Toutefois, certaines prestations sociales à objet spécialisé ainsi que la prime instituée par l'article L. 322-12 du code du travail et les primes forfaitaires instituées respectivement par les articles L. 262-11 du présent code, L. 524-5 du code de la sécurité sociale et L. 351-20 du code du travail, peuvent, selon des modalités fixées par voie réglementaire, être exclues, en tout ou en partie, du montant des ressources servant au calcul de l'allocation. Il en est ainsi des aides personnelles au logement mentionnées au code de la sécurité sociale et au code de la construction et de l'habitation sous réserve de montants forfaitaires déterminés en pourcentage du montant du revenu minimum d'insertion, dans la limite du montant de l'aide au logement due aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.</p>	<p>TITRE I^{ER}</p>	<p>TITRE I^{ER}</p>
	Accès équitable aux minima sociaux	Accès équitable aux minima sociaux
	<p>CHAPITRE I^{ER}</p>	<p>CHAPITRE I^{ER}</p>
	Minima sociaux d'insertion	Minima sociaux d'insertion
	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
	<p>I. - L'article L. 262-10 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :</p>	<p>I. - Alinéa sans modification</p>
	<p>1° La dernière phrase du deuxième alinéa est complétée par les mots : « ou de l'avantage en nature procuré par un hébergement au titre duquel aucune de ces aides n'est due » ;</p>	<p>1° Non modifié</p>
	<p>2° L'article est complété par trois alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>2° Alinéa sans modification</p>
	<p>« Il n'est pas tenu compte des salaires, indemnités ou revenus d'une activité indépendante perçus par les enfants ou les jeunes majeurs de moins de vingt-six ans à la charge de l'allocataire, lorsque ceux-ci résultent d'une activité exercée dans le cadre d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de formation en alternance, d'un stage ou d'une création d'activité indépendante faisant l'objet d'un accompagnement par un organisme agréé à cet effet et que leur</p>	<p>« Il ...</p> <p>... à cet effet, dans la limite d'un</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p style="text-align: center;">Code de la sécurité sociale</p> <p>Art. L. 524-1. - Toute personne isolée résidant en France et assumant seule la charge d'un ou de plusieurs enfants, bénéficie d'un revenu familial dont le montant varie avec le nombre des enfants.</p> <p>Il lui est attribué, à cet effet, une allocation dite de parent isolé, égale à la différence entre le montant du revenu familial et la totalité de ses ressources, à l'exception de celles définies par décret en Conseil d'Etat. Ces ressources prennent en compte un montant forfaitaire déterminé en pourcentage du montant du revenu minimum d'insertion mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, fixé par décret, représentatif soit du bénéficiaire d'une des aides personnelles au logement visées au 4° de l'article L. 511-1, aux articles L. 755-21 ou L. 831-1 du présent code ou à l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation dans la limite du montant de l'aide due, soit de l'avantage en nature procuré par un hébergement au titre duquel aucune de ces aides n'est due.</p> <p>.....</p>	<p>montant est inférieur ou égal au salaire minimum prévu par l'article L. 117-10 du code du travail.</p> <p>« La pension alimentaire ou la prestation compensatoire fixée par une décision de justice devenue exécutoire est déduite des ressources de celui qui la verse. Elle est incluse dans les ressources de celui qui la perçoit, sauf si l'intéressé apporte la preuve que tout ou partie de cette pension ou de cette prestation ne lui est pas effectivement versée.</p> <p>« Il n'est pas tenu compte des ressources perçues pendant la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande. »</p> <p>II. - Après le deuxième alinéa de l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale, il est inséré quatre alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Les avantages en nature procurés par un jardin exploité à usage privatif ne sont pas pris en compte pour déterminer le montant des ressources servant au calcul de l'allocation.</p>	<p><i>montant égal au salaire ...</i></p> <p>... travail.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>II. - Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

—

—

—

« Il n'est pas tenu compte des salaires, indemnités ou revenus d'une activité indépendante perçus par les enfants ou les jeunes majeurs de moins de vingt-six ans à la charge de l'allocataire, lorsque ceux-ci résultent d'une activité exercée dans le cadre d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de formation en alternance, d'un stage ou d'une création d'activité indépendante faisant l'objet d'un accompagnement par un organisme agréé à cet effet et que leur montant est inférieur ou égal au salaire minimum prévu par l'article L. 117-10 du code du travail.

« La pension alimentaire ou la prestation compensatoire fixée par une décision de justice devenue exécutoire est déduite des ressources de celui qui la verse. Elle est incluse dans les ressources de celui qui la perçoit, sauf si l'intéressé apporte la preuve que tout ou partie de cette pension ou de cette prestation ne lui est pas effectivement versée.

« Il n'est pas tenu compte des ressources perçues pendant la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande. »

« Il ...

... à cet effet, *dans la limite d'un montant égal au salaire ...*

... travail.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Code du travail

Art. L. 351-10. - Les travailleurs privés d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance ou à l'allocation de fin de formation visée à l'article L. 351-10-2 et qui satisfont à des conditions d'activité antérieure et de ressources ont droit à une allocation de solidarité spécifique.

.....

III. - Après le premier alinéa de l'article L. 351-10 du code du travail, il est inséré quatre alinéas ainsi rédigés :

« Les ressources prises en compte pour l'attribution de l'allocation de solidarité spécifique sont définies par décret en Conseil d'État.

« Il n'est pas tenu compte des salaires, indemnités ou revenus d'une activité indépendante perçus par les enfants ou les jeunes majeurs de moins de vingt-six ans à la charge de l'allocataire, lorsque ceux-ci résultent d'une activité exercée dans le cadre d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de formation en alternance, d'un stage ou d'une créa-

III. - Après ...

... inséré *trois* alinéas ainsi rédigés :

Alinéa sans modification

Alinéa supprimé

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p style="text-align: center;">Code de la sécurité sociale</p> <p>Art. L. 815-9. - L'allocation de solidarité aux personnes âgées n'est due que si le total de cette allocation et des ressources personnelles de l'intéressé et du conjoint, du concubin ou du partenaire lié par un pacte civil de solidarité n'excède pas des plafonds fixés par décret. Lorsque le total de la ou des allocations de solidarité et des ressources personnelles de l'intéressé ou des époux, concubins ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité dépasse ces plafonds, la ou les allocations sont réduites à due concurrence.</p>	<p>tion d'activité indépendante faisant l'objet d'un accompagnement par un organisme agréé à cet effet et que leur montant est inférieur ou égal au salaire minimum prévu par l'article L. 117-10.</p> <p>« La pension alimentaire ou la prestation compensatoire fixée par une décision de justice devenue exécutoire est déduite des ressources de celui qui la verse. Elle est incluse dans les ressources de celui qui la perçoit, sauf si l'intéressé apporte la preuve que tout ou partie de cette pension ou de cette prestation ne lui est pas effectivement versée.</p> <p>« Il n'est pas tenu compte des ressources perçues pendant la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande. »</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE II</p> <p style="text-align: center;">Minima sociaux servis aux personnes âgées ou handicapées</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>I. - L'article L. 815-9 du code de la sécurité sociale est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Les ressources prises en compte pour l'attribution de l'allocation de solidarité aux personnes âgées sont définies par décret en Conseil d'État.</p> <p>« Il n'est pas tenu compte des salaires, indemnités ou revenus d'une activité indépendante perçus par les enfants ou les jeunes majeurs de moins de vingt-six ans à la charge de l'allocataire, lorsque ceux-ci résultent d'une activité exercée dans le cadre d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de formation en alternance, d'un stage ou d'une création d'activité indépendante faisant l'objet d'un accompagnement par un organisme agréé à cet effet et que leur montant est inférieur ou égal au salaire</p>	<p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE II</p> <p style="text-align: center;">Minima sociaux servis aux personnes âgées ou handicapées</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>I. - Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p> <p>« Il ...</p> <p style="text-align: right;">... à cet effet, <i>dans la limite d'un montant</i> égal au salaire ...</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>Art. L. 821-3. - L'allocation aux adultes handicapés peut se cumuler avec les ressources personnelles de l'intéressé et, s'il y a lieu, de son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité dans la limite d'un plafond fixé par décret, qui varie selon qu'il est marié, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité et a une ou plusieurs personnes à sa charge.</p> <p>Les rémunérations de l'intéressé tirées d'une activité professionnelle en milieu ordinaire de travail sont en partie exclues du montant des ressources servant au calcul de l'allocation selon des modalités fixées par décret.</p>	<p>minimum prévu par l'article L. 117-10 du code du travail.</p> <p>« La pension alimentaire ou la prestation compensatoire fixée par une décision de justice devenue exécutoire est déduite des ressources de celui qui la verse. Elle est incluse dans les ressources de celui qui la perçoit, sauf si l'intéressé apporte la preuve que tout ou partie de cette pension ou de cette prestation ne lui est pas effectivement versée.</p> <p>« Il n'est pas tenu compte des ressources perçues pendant la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de façon certaine à la date de la demande. »</p> <p>II. - L'article L. 821-3 du même code est complété par trois alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Il n'est pas tenu compte des salaires, indemnités ou revenus d'une activité indépendante perçus par les enfants ou les jeunes majeurs de moins de vingt-six ans à la charge de l'allocataire, lorsque ceux-ci résultent d'une activité exercée dans le cadre d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de formation en alternance, d'un stage ou d'une création d'activité indépendante faisant l'objet d'un accompagnement par un organisme agréé à cet effet et que leur montant est inférieur ou égal au salaire minimum prévu par l'article L. 117-10 du code du travail.</p> <p>« La pension alimentaire ou la prestation compensatoire fixée par une décision de justice devenue exécutoire est déduite des ressources de celui qui la verse. Elle est incluse dans les ressour-</p>	<p>... travail.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>II. - L'article par <i>deux</i> alinéas ainsi rédigés : <i>Alinéa supprimé</i></p> <p>Alinéa sans modification</p>

