



ASSEMBLÉE NATIONALE

13ème législature

RSA

Question écrite n° 73037

Texte de la question

Mme Martine Martinel attire l'attention de M. le haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut-commissaire à la jeunesse, sur les inquiétudes exprimées par plusieurs caisses d'allocations familiales concernant la complexité de la réglementation du RSA et les conséquences financières, pour les bénéficiaires, de certaines dispositions. Les bénéficiaires du RSA "socle" bénéficient, pour la détermination de leurs droits, d'une mesure de neutralisation des revenus d'activité pour l'année de référence. Cette mesure de neutralisation s'interrompt en cas de passage au seul RSA "activité". Le montant des prestations familiales soumises à conditions de ressources (allocation logement par exemple) s'en trouve alors affecté par l'application de règles de calcul restrictives, par la difficulté des modes de calcul mensuels et des modes de calcul basés sur des revenus annuels. Ceci limite d'autant le caractère incitatif du RSA à reprendre un emploi. De plus, la mise en place du RSA s'est accompagnée d'une réforme des "droits connexes" nationaux. La loi conditionne l'attribution de ces droits "connexes" selon des critères de ressources et de composition du foyer, en supprimant la référence à un statut de bénéficiaire d'un minimum social. Là encore les bénéficiaires du RSA "activité" se trouvent privés de dispositifs tels que la réduction sociale téléphonique, l'exonération de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle, ou éventuellement de la CMU (base et complémentaire). D'une façon plus générale, l'extrême complexité du dispositif rend la tâche des conseillers CAF beaucoup plus difficile, tant dans l'application de la réglementation, pour le calcul des droits, que dans le contact avec un public profondément soucieux de comprendre et d'anticiper l'évolution de ses droits. Elle lui demande donc de lui préciser les mesures que compte prendre le Gouvernement afin de remédier à ces incohérences, simplifier les dispositifs et clarifier l'information apportée aux bénéficiaires.

Texte de la réponse

Les aides de toute nature accordées sous seule condition de statut d'allocataire de minima sociaux constituent des droits dits « connexes », ouverts aux bénéficiaires du revenu minimum (RMI), de l'allocation pour parent isolé (API) ou encore de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). S'agissant du RMI et de l'API, les droits connexes peuvent revêtir la forme d'aides monétaires, aides quasi-monétaires (bons d'achat par exemple), aides en nature (colis alimentaires par exemple), aides tarifaires ou droits connexes indirects (exonérations, dégrèvements). Il existe deux grandes catégories de droits connexes que sont les droits connexes nationaux alloués par l'État ou les grandes entreprises de réseau, et les droits connexes locaux constitués d'aides financières des collectivités locales et les organismes sociaux. Partant du constat que ces droits, très dégressifs avec les ressources des ménages, et rapidement perdus lors d'un retour à l'emploi, pénalisaient leurs bénéficiaires, la généralisation du revenu de solidarité active a impliqué une large réflexion afin de circonscrire au maximum ces pratiques. La refonte globale des dispositifs attachés aux droits auxquels se substitue le RSA (c'est-à-dire les aides attachées au ex-RMI et à l'ex-API) vise donc la suppression ou l'atténuation des effets de seuil, régulièrement dénoncés comme pénalisant pour les salariés modestes lorsqu'ils reprennent un emploi. Ainsi, s'agissant des droits connexes nationaux, ils ont été réformés dans le cadre de la mise en place du RSA, afin de ne plus être alloués par référence à la situation statutaire des allocataires du RSA, mais par référence à

un niveau de ressources. Dorénavant, toutes les personnes ayant un niveau de ressources inférieur à un seuil fixé, dès lors qu'elles remplissent les autres conditions d'éligibilité à un dispositif, y ont droit, indépendamment de leur statut. Les droits des bénéficiaires sont donc ajustés à la situation de leurs revenus. Ces réformes s'accompagnent néanmoins d'un principe protecteur : le RSA n'est jamais pris en compte dans les ressources des bénéficiaires, ni en matière fiscale, ni en matière sociale. On s'assure de la sorte de maintenir les droits de ceux des bénéficiaires les plus vulnérables, cependant que les bénéficiaires en reprise d'emploi seront placés dans la même situation que les travailleurs modestes. Au plan national, plusieurs droits connexes ont fait l'objet d'une réforme, notamment dans le cadre de la loi du 1er décembre 2008 et de son premier décret d'application n° 2009-404 du 15 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active. Concernant la taxe d'habitation (TH), les allocataires du RMI bénéficiaient d'un dégrèvement total de TH, quel que soit leur niveau de revenu. Ce droit a été prolongé un an après leur sortie du RMI. Désormais, les bénéficiaires du RSA bénéficient, au même titre que les autres contribuables, d'un plafonnement de leur cotisation en fonction de leur revenu fiscal de référence, en application du régime de droit commun défini à l'article 1414 A du code général des impôts (CGI). Cette mesure qui subordonne l'octroi de l'allègement de TH au montant du revenu fiscal de référence a été renforcée. Ainsi, ce dispositif peut conduire jusqu'au dégrèvement total de la taxe d'habitation mise à la charge des contribuables dont le niveau de revenu est proche de celui d'un RMiste. En pratique, les personnes dépourvues de ressources se voient comme aujourd'hui octroyer une exonération totale. Les autres paient en proportion de leurs ressources. À ce titre, il convient de souligner que le gain lié à la perception du RSA reste toujours supérieur au montant de la taxe d'habitation mise à la charge du bénéficiaire du RSA. Afin de prendre en compte la situation des ménages anciennement bénéficiaires du RMI dont le revenu fiscal n'est pas nul, et donc susceptibles de se voir réclamer le paiement de la taxe d'habitation, des consignes permanentes sont données aux services des impôts pour que les demandes gracieuses émanant de ces redevables en situation difficile soient examinées avec bienveillance. Concernant la Redevance audio-visuelle, le dégrèvement total de taxe d'habitation s'accompagnait d'un dégrèvement de redevance audio-visuelle pour les bénéficiaires du RMI. À l'instar de la solution retenue pour la taxe d'habitation, les bénéficiaires du RSA dont le revenu fiscal de référence est nul sont désormais exonérés de redevance audiovisuelle. Concernant la Couverture maladie universelle complémentaire (CMUc), les allocataires du RMI bénéficiaient d'une présomption de droit à la CMUc. Avec le RSA, ce mécanisme est maintenu, mais il est désormais applicable à l'ensemble des bénéficiaires du RSA dont les ressources n'excèdent pas le montant forfaitaire, c'est-à-dire, ceux qui sous l'empire des règles en vigueur jusqu'au 1er juin 2009, auraient relevé du RMI ou de l'API. Quant aux autres bénéficiaires du RSA, leur accès à la CMUc dépend principalement de l'évolution du niveau de leurs revenus d'activité : en effet, le RSA n'entre pas parmi les ressources prises en considération pour déterminer le droit à la CMUc. Pour mémoire, le plafond de ressources pour bénéficier de la CMUc est de 7 611 EUR par an pour une personne seule en 2010, soit 634 EUR par mois. S'il apparaît après étude des droits que des personnes ne sont pas éligibles à la CMUc, les organismes de sécurité sociale doivent étudier les droits de ces mêmes personnes à l'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire de santé (prise en charge de 50 % des frais engagés pour le paiement d'une complémentaire santé) dont le plafond de ressources annuel est de 9 134 EUR pour une personne seule pour l'année 2010. Concernant l'accès aux établissements et services d'accueil de la petite enfance, ils devaient pouvoir garantir l'accueil d'un nombre déterminé d'enfants à la charge des bénéficiaires du RMI et de l'API, vivant seuls ou avec une personne en activité. Désormais, ces établissements et services devront appliquer cette garantie d'accès aux personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle et dont les ressources n'excèdent pas le montant forfaitaire applicable (RSA « socle »). En outre, les enfants accueillis au titre de cette garantie continueront à en bénéficier même lorsque leurs parents ne répondront plus aux conditions prévues en raison de l'accès à un emploi. Concernant les aides au logement, et à l'instar des dispositions précédentes du code de la sécurité sociale sur le RMI, le RSA a été exclu des ressources prises en compte pour le calcul des prestations familiales et des aides au logement. De plus, une neutralisation des ressources perçues en année n -2 (les revenus d'activité professionnelle ou indemnités de chômage perçus dans le passé ne sont pas pris en compte pour évaluer les droits) pour le calcul des droits aux prestations familiales et aux aides au logement est appliquée aux bénéficiaires du RMI, leur permettant de bénéficier d'aides « à taux plein », et ce, tant que le foyer dispose d'un faible montant de ressources. Cette mesure a été étendue aux bénéficiaires du RSA dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire applicable au foyer. Cette disposition permet donc aux allocataires du RSA de bénéficier également d'une aide au logement maximale et de prestations familiales maximales pendant toute la durée de perception d'une partie du montant forfaitaire.

Cette mesure perdure après la reprise d'activité, pendant la période de cumul intégral entre le salaire et le revenu de solidarité active de base (de trois à quatre mois). L'article 103 de la loi de finance rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009 a, de plus, étendu cette mesure de neutralisation des ressources pour le calcul des aides au logement en faveur des personnes bénéficiaires du RMI et titulaires d'un CIRMA/CAV signé avant le 1er juin 2009, et toujours en cours. Concernant la réduction sociale téléphonique, la réduction tarifaire du service public universel téléphonique a été maintenue pour les anciens bénéficiaires du RMI et étendue aux bénéficiaires du RSA dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire applicable au foyer, par le décret n° 2010-760 du 6 juillet 2010. Concernant l'Aide juridictionnelle sans justification des ressources, une disposition de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, à l'initiative du député Jean-Luc Warsmann et adoptée en 1re lecture par l'Assemblée nationale le 2 décembre 2009, prévoit que les titulaires du RSA « socle », comme auparavant les bénéficiaires du RMI, seront dispensés de justifier de l'insuffisance de leurs ressources lorsqu'ils sollicitent l'aide juridictionnelle. Les droits connexes nationaux représentent un soutien financier significatif, en particulier pour les bénéficiaires sans emploi, ou en reprise d'emploi. Ces exonérations et divers abattements ne rentrent pas dans le calcul des ressources dont disposent les intéressés et sont exclues du calcul visant à mesurer le taux de pauvreté. Enfin, s'agissant des droits connexes locaux, l'article 13 de la loi du 1er janvier 2008 (devenu l'art. L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales) invite les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les groupements de collectivités et les organismes chargés de la gestion d'un service public à veiller à ce que les conditions d'attribution d'aides ou avantages n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation, notamment au regard du niveau de leurs ressources. Il s'agit, conformément aux objectifs généraux de la loi, de supprimer les effets de seuil résultant de l'attribution des aides facultatives à caractère social à la condition de statut d'allocataire du RSA. Mme Sylvie Desmarescaux, sénatrice, a remis en mai 2009 un rapport sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA. Elle y faisait trois propositions opérationnelles : une déclaration commune de principes proposée à la signature des institutions concernées ; un guide pédagogique à destination des décideurs publics démontrant la nécessaire évolution des conditions des droits connexes tout en respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales ; un suivi des préconisations concernant l'évolution des aides sociales locales dans le cadre de l'évaluation du RSA, elle-même organisée par la loi. Une « déclaration commune sur les critères d'attribution des aides facultatives à caractère social » a été effectivement signée par huit institutions (ADF, AMF, ARF, CNAF, CNAMTS, MSA, Pôle emploi et UNCASS) en juillet 2009. Parmi les principes énoncés par ce texte figure l'effort pour que ces aides « ne désincitent pas à la reprise ou à l'exercice d'une activité professionnelle par les bénéficiaires de ces dispositifs ». Pour faciliter cette mise en oeuvre, un « guide des droits connexes locaux » a été diffusé à l'ensemble des décideurs publics locaux en 2009. Il recommande, pour limiter les effets de seuil, une modification des barèmes et déconseille à la fois le recentrage drastique des dispositifs d'aides sociales sur les publics les plus démunis et le maintien des aides au même niveau pour les mêmes publics. Afin de suivre la mise en place de la réforme des droits connexes locaux, une enquête est menée par l'UNCASS auprès des CCAS/CCIAS et une enquête auprès des communes de plus de 20 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale (EPIC) a été lancée au mois de juin avec de premiers résultats d'exploitation d'ici la fin de cette année. Une autre enquête, menée dans le cadre de l'évaluation du RSA généralisé, porte sur les aides locales distribuées par les villes de plus de 20 000 habitants, et les établissements publics de coopération intercommunale (EPIC) à compétence sociale, soit 500 observations. Elle vise à recenser les aides versées et à décrire leurs barèmes. Les villes et les EPIC seront interrogés deux fois, début 2010 et début 2011.

Données clés

Auteur : [Mme Martine Martinel](#)

Circonscription : Haute-Garonne (4^e circonscription) - Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 73037

Rubrique : Politique sociale

Ministère interrogé : Solidarités actives contre la pauvreté et jeunesse

Ministère attributaire : Jeunesse et solidarités actives

Date(s) clé(s)

Question publiée le : 2 mars 2010, page 2301

Réponse publiée le : 9 novembre 2010, page 12291