



N° 4673

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2021.

PROPOSITION DE LOI

*visant à une **réforme du calcul des aides sociales et des retraites pour prendre en compte la hausse des prix de l'énergie,***

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

présentée par Mesdames et Messieurs

Julien AUBERT, Valérie BEAUVAIS, Philippe BENASSAYA, Jean-Yves BONY, Jean-Claude BOUCHET, Jean-Luc BOURGEOUX, Xavier BRETON, Marc LE FUR, Véronique LOUWAGIE, Éric PAUGET, Bernard PERRUT, Didier QUENTIN, Laurence TRASTOUR-ISNART, Isabelle VALENTIN, Pierre VATIN,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La hausse importante des prix de l'énergie pèse lourdement sur le budget de nos compatriotes, plongeant un grand nombre d'entre eux dans la précarité énergétique, ou aggravant la situation de ceux s'y trouvant déjà.

Ainsi, en un an, les tarifs réglementés du gaz ont augmenté de 59 % touchant directement environ 5 millions de foyers.

L'électricité, dont les tarifs auraient pu connaître une augmentation de 10 % en février 2022, devrait voir l'augmentation de son prix contenue à 4 %. Celle-ci intervient toutefois dans un contexte de constante progression du coût de la facture électrique pour les ménages depuis 2010.

Les prix du carburant à la pompe, après une forte baisse durant le confinement, ont quant à eux retrouvé leur niveau au moment de la crise des gilets jaunes.

Le fioul a lui aussi fortement augmenté, alors que ce sont plus de trois millions et demi de ménages qui s'en servent pour se chauffer. Son prix a en effet dépassé la barre symbolique d'un euro le litre, soit une augmentation de 55 % en seulement un an.

Un sondage mené par le médiateur national de l'énergie a d'ailleurs montré le grand désarroi des Français à ce sujet : 84 % des sondés se disent inquiets concernant leurs dépenses d'énergie et 60 % indiquent avoir réduit le chauffage chez eux afin de réduire le coût des factures, soit une hausse de 30 points depuis 2019. Ce sondage révèle par ailleurs des chiffres préoccupants sur la précarité énergétique de nombreux de nos compatriotes : 20 % d'entre eux disent avoir souffert du froid au moins 24 heures dans leur logement en 2021. Par ailleurs, 25 % indiquent avoir eu des difficultés à payer certaines factures d'électricité ou de gaz.

Après la crise des « Gilets jaunes » qu'a traversée notre pays, ces augmentations révèlent, une fois de plus, la grande difficulté qu'ont de nombreux de nos compatriotes à disposer d'un revenu leur permettant de **vivre dignement**.

En effet, si la question du travail, qui, bien souvent, ne rémunère plus suffisamment, est en cause, il faut aussi rechercher la cause de cette précarisation du côté des dépenses et de la progression du coût de certaines d'entre elles, comme l'énergie.

Nous faisons tous face à des dépenses dites « pré-engagées ». Celles-ci sont définies par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) comme « l'ensemble des dépenses des ménages réalisées dans le cadre d'un contrat difficilement renégociable à court terme ». Parmi ces dépenses, on trouve notamment : les dépenses liées au logement, à l'eau, au gaz, à l'électricité ; les services de télécommunications ; les frais de cantine ; les assurances (hors assurance-vie) ; les services financiers. Toutes ces dépenses sont difficilement arbitrables. Or, **elles ont fortement progressé ces dernières années**, sans qu'une progression correspondante des revenus ou des allocations ne se soit produite. Ainsi, entre les années 1960 et 2017, la part des dépenses pré-engagées dans le revenu des ménages est passée de 12 % dans les années 1960, à près de 30 % en 2017.

Mais cette progression cache également **de nombreuses disparités** selon le niveau de revenu du ménage. En effet, une étude de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) de mars 2018 montre qu'en 2011, si les ménages consacraient en moyenne 32 % de leur revenu disponible aux dépenses pré-engagées, cette **part monte à 61 % du revenu disponible** pour les ménages modestes **et descend à 23 % pour les ménages aisés**. Il faut préciser ici que les dépenses pré-engagées ne prennent pas en compte des dépenses comme l'habillement ou l'alimentation, or celles-ci présentent un caractère véritablement incontournable pour le budget des ménages. Ainsi, une fois toutes ces « dépenses contraintes » réglées, le « **reste à vivre** » a eu tendance à se réduire drastiquement pour de très nombreux foyers.

La présente proposition de loi, propose ainsi de remédier à cette situation, intenable pour de nombreux compatriotes, et qui met en péril la cohésion sociale, ainsi que le pacte républicain. Pour cela, **il est proposé de revoir le mode de calcul et d'attribution de certains revenus de solidarité et d'assistance**, afin de prendre en compte l'évolution à la hausse des postes de dépenses contraintes, dans le contexte d'augmentation des prix de l'énergie.

Il s'agit d'une toute nouvelle approche. Ainsi, **au lieu de revaloriser de temps à autre le montant d'une allocation de façon abstraite** et quelque peu arbitraire, il s'agit par cette proposition de loi de prendre en compte les notions de « dépenses contraintes » et de « revenu disponible » dans le calcul de ces allocations. Ce revenu disponible ne pourra être inférieur au seuil de pauvreté.

Si cette proposition de loi fixe les principes qui doivent guider les montants attribués, il convient cependant de renvoyer au pouvoir réglementaire la détermination des grilles précises, à partir desquelles pourront se matérialiser les montants correspondants aux « dépenses contraintes », au « revenu disponible » et au montant de l'allocation à verser en conséquence.

L'article premier a ainsi pour objet d'intégrer cette notion de « dépenses contraintes » au calcul de **l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)**. Nos aînés ont en effet été particulièrement touchés par l'augmentation de certains postes de dépenses. Leur situation de fragilité doit attirer notre attention et nous inciter ainsi à prendre en compte les dépenses contraintes dans le calcul de l'ASPA, afin de leur garantir un revenu disponible **supérieur au seuil de pauvreté**.

Parce que ce ne sont pas que les retraités bénéficiaires de l'ASPA qui souffrent de ces augmentations, il faut aussi prendre en compte la situation de l'ensemble des retraités. **L'article 2** vise ainsi à inscrire dans la loi que les pensions de retraite servies par les différents régimes ne puissent être inférieures au seuil de pauvreté.

Un autre public particulièrement exposé et sensible aux augmentations des dépenses contraintes est constitué des **personnes handicapées**, notamment celles en incapacité de travailler. Il s'agit donc par cette proposition de loi de redéfinir les modalités de fixation du montant de l'allocation adultes handicapés en y intégrant la notion de « dépenses contraintes » pour parvenir à un certain revenu disponible, supérieur au seuil de pauvreté. Tel est l'objet de **l'article 3**.

L'allocation d'invalidité, qui permet de compenser la perte d'une capacité de travail pour une personne et donc l'impossibilité pour elle d'assurer sa subsistance, doit également pouvoir permettre de vivre dignement. Pour cette raison, **l'article 4** propose que cette allocation permette de garantir un niveau de revenu disponible **qui ne soit pas inférieur au seuil de pauvreté**.

L'article 5 vise à attribuer **le revenu de solidarité active (RSA)**, non plus en fonction d'un montant forfaitaire fixé de manière abstraite, mais en prenant en compte le revenu disponible, c'est-à-dire les ressources corrigées des dépenses contraintes.

Enfin, **l'article 6** a pour vocation de permettre la recevabilité financière de cette proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 815-4 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Il garantit un montant de revenu disponible, qui ne peut être inférieur au seuil de pauvreté, compte tenu des ressources et des dépenses contraintes du foyer, comprenant les dépenses rendues obligatoires par les lois et règlements et les dépenses à caractère essentiel, évaluées de manière individuelle ou forfaitaire, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État. »

Article 2

- ① L'article L. 315-1 du code de la sécurité sociale est complété par un VIII ainsi rédigé :
- ② « VIII. – Le présent article ne saurait avoir pour effet de réduire le montant de la pension à un montant inférieur au seuil de pauvreté, compte tenu des ressources et des dépenses contraintes du foyer, comprenant les dépenses rendues obligatoires par les lois et règlements et les dépenses à caractère essentiel, évaluées de manière individuelle ou forfaitaire, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État. Cette disposition s'applique aux assurés du régime général ainsi qu'aux assurés des régimes spéciaux mentionnés à l'article L. 711-1. L'écart résultant du calcul de la pension par rapport au montant inférieur au seuil de pauvreté est pris en charge et versé aux assurés par le Fonds de solidarité vieillesse mentionné à l'article L. 135-1. »

Article 3

- ① Le titre II du livre VIII du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 821-1-1 est ainsi rétabli :
- ③ « Il est institué une garantie de ressources pour les personnes handicapées composée de l'allocation aux adultes handicapés et d'un complément de ressources. Cette garantie permet d'atteindre un montant de revenu disponible, qui ne peut être inférieur au seuil de pauvreté, compte

tenu des ressources et des dépenses contraintes du foyer, comprenant les dépenses rendues obligatoires par les lois et règlements et les dépenses à caractère essentiel, évaluées de manière individuelle ou forfaitaire, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État.

- ④ « Le complément de ressources est versé aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés au titre de l'article L. 821-1 :
- ⑤ « – dont la capacité de travail, appréciée par la commission mentionnée à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles, est, compte tenu de leur handicap, inférieure à un pourcentage fixé par décret ;
- ⑥ « – qui n'ont pas perçu de revenu d'activité à caractère professionnel propre depuis une durée fixée par décret ;
- ⑦ « – qui disposent d'un logement indépendant ;
- ⑧ « – qui perçoivent l'allocation aux adultes handicapés à taux plein ou en complément d'un avantage de vieillesse ou d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail.
- ⑨ « Le complément de ressources est également versé aux bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du fonds spécial d'invalidité mentionnée à l'article L. 815-24 dont l'incapacité permanente est au moins égale au pourcentage fixé par le décret mentionné au premier alinéa de l'article L. 821-1 et qui satisfont aux conditions prévues aux troisième, quatrième et cinquième alinéas du présent article.
- ⑩ « Le versement du complément de ressources pour les personnes handicapées prend fin à l'âge auquel le bénéficiaire est réputé inapte au travail dans les conditions prévues au dixième alinéa de l'article L. 821-1. Il prend fin pour les bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du fonds spécial d'invalidité mentionnée à l'article L. 815-24 à l'âge minimum auquel s'ouvre le droit à pension de vieillesse.
- ⑪ « Toute reprise d'activité professionnelle entraîne la fin du versement du complément de ressources.
- ⑫ « Un décret en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles le complément de ressources est versé aux intéressés hébergés dans un établissement social ou médico-social, hospitalisés dans un établissement de santé ou incarcérés dans un établissement relevant de l'administration pénitentiaire.

- ⑬ « L'article L. 821-5 est applicable au complément de ressources. »
- ⑭ 2° Au premier alinéa de l'article L. 821-3, les mots : « dans la limite d'un plafond fixé par décret » sont remplacés par les mots : « , pourvu qu'elles n'excèdent pas un revenu disponible, qui ne peut être inférieur au seuil de pauvreté, tenant compte des ressources et des dépenses contraintes du foyer, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État ».

Article 4

- ① L'article L. 815-24 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② Après le mot : « supplémentaire », la fin du premier alinéa est supprimée ; b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Le montant de la présente allocation doit garantir un revenu disponible, qui ne peut être inférieur au seuil de pauvreté, compte tenu des ressources et des dépenses contraintes du foyer, comprenant les dépenses rendues obligatoires par les lois et règlements et les dépenses à caractère essentiel, évaluées de manière individuelle ou forfaitaire, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État. »

Article 5

- ① La sous-section 1 de la section 2 du chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifiée :
- ② 1° L'article L. 262-2 est ainsi modifié :
- ③ – Au premier alinéa, les mots : « de ressources inférieures à un montant forfaitaire » sont remplacés par les mots : « d'un revenu disponible inférieur à un montant déterminé par décret » ;
- ④ – À la fin de la première phrase du second alinéa, les mots : « les ressources du foyer au niveau du montant forfaitaire » sont remplacés par les mots : « le revenu disponible du foyer à ce montant ».
- ⑤ 2° L'article L. 262-3 est ainsi modifié :
- ⑥ a) Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ⑦ – À la première phrase, le mot : « forfaitaire » est supprimé ;

- ⑧ – Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Ce montant ne peut être inférieur au seuil de pauvreté ».
- ⑨ *b)* Au deuxième alinéa, après le mot : « ressources », sont insérés les mots : « et des dépenses contraintes » ;
- ⑩ *c)* Il est ajouté un 5° ainsi rédigé :
- ⑪ « 5° Les dépenses contraintes du foyer, comprenant les dépenses rendues obligatoires par les lois et règlements et les dépenses à caractère essentiel, évaluées de manière individuelle ou forfaitaire. »

Article 6

- ① I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création de taxes additionnelles aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
- ② II. – La charge pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A précités.
- ③ III. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A précités.
- ④ IV. – La perte de recettes est compensée à due concurrence par la création de taxes additionnelles aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
- ⑤ V. – La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A précités.

