

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Examen, pour avis, du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (n° 1100) (M. Laurent HÉNART, Rapporteur pour avis)

Mercredi

17 septembre 2008

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 119

**Présidence
de M. Didier Migaud,
*Président***



La Commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, **le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (n° 1100)**.

Le **Président Didier Migaud** a informé la Commission de la date de présentation du projet de loi de finances pour 2009, en Conseil des ministres, le vendredi 26 septembre prochain. L'audition des deux ministres aura donc lieu le même jour à 11 heures 30.

La Commission a ensuite procédé à l'examen des amendements déposés sur le projet de loi portant généralisation du revenu de solidarité active et réforme des politiques d'insertion (n° 1100).

Article 1^{er} : Principes des politiques d'insertion

La Commission a examiné un amendement de M. Hervé Mariton visant à limiter dans le temps le bénéfice du revenu de solidarité active.

M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, a indiqué que le revenu de solidarité active vise précisément à mettre en place une allocation sans limitation de durée. En effet, la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi avait instauré un système d'intéressement au retour à l'emploi limité dans le temps. Or, le caractère temporaire du bénéfice du mécanisme, amplifié par l'importance des droits connexes reconnus aux bénéficiaires, s'est révélé peu incitatif au retour à l'emploi. La limitation proposée remettrait en cause l'essence même du RSA.

M. Hervé Mariton a estimé que si le revenu de solidarité active encourage bien l'activité, il ne sanctionne pas en revanche l'absence d'effort fourni pour un surcroît d'activité. Une telle disposition permettrait donc de favoriser une hausse constante de l'activité des bénéficiaires du RSA.

M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, a rappelé que l'article 2 du projet de loi précise que dès l'ouverture du bénéfice du RSA, l'allocataire doit rechercher un emploi ou entreprendre les actions nécessaires à son insertion sociale et professionnelle, tandis que des sanctions existent le cas échéant, à travers une levée partielle ou totale de la prestation.

La Commission a *rejeté* cet amendement. Elle a ensuite *adopté* un amendement de M. Hervé Mariton, tendant à substituer au terme d'« usagers » la notion de « personnes intéressées », plus adaptée pour la prestation d'une allocation.

La Commission a ensuite *adopté* l'article premier ainsi modifié.

Article 2 : Modalités de mise en œuvre du RSA

La Commission a examiné un amendement de M. Michel Diefenbacher, tendant à prévoir que la liste des bénéficiaires du RSA doit être communiquée aux maires du département concerné ainsi qu'aux commissions locales d'insertion des communes.

M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, a rappelé que l'Association des maires de France (AMF) ne demande pas la transmission systématique de ce type de fichiers. De plus, le projet de loi supprime les commissions locales d'insertion.

M. Michel Bouvard a considéré qu'en l'espèce, les départements assument une partie du financement. Les maires sont donc des relais intéressants, car ils ont une bonne connaissance du terrain. Il convient de renforcer en ce sens le dispositif de contrôle proposé par le projet.

M. Marc Laffineur a indiqué qu'il serait envisageable de sous-amender cet amendement pour supprimer la référence aux commissions locales d'insertion.

Le **Président Didier Migaud** a jugé qu'il n'était pas choquant que les maires soient destinataires de telles listes.

M. Daniel Garrigue a admis qu'il convenait de supprimer la référence aux commissions locales d'insertion. En revanche, les maires, qui doivent aujourd'hui s'impliquer dans les maisons de l'emploi, dans la mise en œuvre du CIRMA, doivent réciproquement être informés sur le versement de la prestation.

La Commission a *adopté* cet amendement sous-amendé, malgré un avis défavorable émis par le Rapporteur pour avis.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Michel Diefenbacher, proposant que le calcul du revenu de solidarité active prenne en compte les situations où deux personnes qui en sont bénéficiaires vivent sous le même toit.

M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, a indiqué que le texte proposé pour l'article L. 262-58 du code de l'action sociale et des familles renvoie les modalités d'application du RSA à un décret en conseil d'État. Il n'est pas indispensable d'adopter une nouvelle disposition législative, le Gouvernement ayant indiqué que cette demande serait satisfaite. Il conviendra simplement de vérifier que les mesures d'application de cette disposition seront bien adoptées.

M. Michel Diefenbacher a retiré son amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Hervé Mariton, qui prévoit que la mise en place du RSA ne s'accompagne pas de la création d'une nouvelle taxe.

M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, a rappelé que le financement du revenu de solidarité active mobiliserait plus de 9 milliards d'euros, dont 1,5 milliard d'euros devait être financé par des mesures nouvelles. En l'occurrence, le projet de loi prévoit la mise en place d'une contribution additionnelle de 1,1 % aux prélèvements sociaux déjà existants sur les revenus du patrimoine ainsi que sur les produits de placement. Si l'on veut garantir le RSA, il faut également confirmer les ressources nouvelles qui serviront à le financer.

Sur l'avis défavorable du Rapporteur pour avis, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur pour avis tendant à prévoir une diminution des taux de contribution additionnels au vu de l'effet du prochain plafonnement de l'avantage en impôt pouvant être retiré par un contribuable de l'application de dépenses fiscales propres à l'impôt sur le revenu.

M. Nicolas Forissier a indiqué être cosignataire de cet amendement.

M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, a indiqué qu'il était légitime que tout le monde, notamment les plus favorisés, participe au financement du RSA. Mais l'inclusion des contributions additionnelles dans le bouclier fiscal ne bénéficie pas qu'aux plus aisés : en effet, sur un échantillon de 13 000 bénéficiaires du bouclier fiscal – sur 23 000 bénéficiaires au total –, plus des trois quarts d'entre eux disposent de revenus inférieurs à 1 000 euros mensuels et ne sont par ailleurs par assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Il faut donc trouver une autre voie pour garantir la participation des plus aisés au financement du RSA. C'est pourquoi l'amendement propose un plafonnement global des niches fiscales en matière d'impôt sur le revenu, afin d'éviter qu'un contribuable puisse additionner les avantages fiscaux et ne plus payer d'impôt. Le plafonnement global des niches fiscales interviendra dans le cadre de la loi de finances pour 2009. Cet amendement propose donc de prévoir que la ressource supplémentaire liée au plafonnement puisse venir amoindrir le niveau de la taxe de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

M. François Goulard a indiqué comprendre l'intention de l'auteur de l'amendement. On est toutefois en droit de s'étonner de ce que l'amendement se réfère à un élément qui en réalité n'existe pas, puisqu'il n'a pas encore été voté. On comprend mal dès lors l'intérêt d'un tel effet d'annonce car il faudra bien adopter un nouveau texte pour déterminer un nouveau taux. Au fond, on peut douter de la portée normative d'un tel amendement et de l'intérêt d'une « législation au futur antérieur ».

M. Frédéric Lefebvre a rappelé que le principe d'un plafonnement global des niches fiscales a été annoncé : on voit d'ailleurs souvent un dispositif naître dans le cadre d'un texte et faire l'objet d'une réglementation dans un texte ultérieur. L'exclusion de la taxe de 1,1 % du bouclier fiscal nuirait à des revenus modestes. Dans le cadre du dispositif proposé par l'amendement, en revanche, on ne viserait que les plus aisés qui échappent totalement à l'impôt. L'effet de l'exclusion de la taxe du bouclier fiscal est estimé à une quarantaine de millions d'euros ; en revanche, un plafonnement global des niches fiscales générerait une ressource au moins deux fois et demi plus importante. C'est donc une mesure plus juste mais également plus efficace économiquement.

M. Jean-Pierre Brard a exprimé son désaccord. En effet, il n'est pas possible d'affirmer que la solidarité nationale pourra intervenir par le plafonnement, dans la loi de finances initiale pour 2009, des niches fiscales, alors même qu'hier a été introduite une nouvelle niche fiscale à l'occasion de l'examen, pour avis, du projet de loi en faveur des revenus du travail. En outre, il est surprenant d'affirmer que les bénéficiaires du bouclier fiscal sont, pour les trois-quarts d'entre eux, des « pauvres ». Il serait donc utile que M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, transmette à la Commission les informations nécessaires à la compréhension du bouclier fiscal, et précise notamment qui en sont les bénéficiaires et quelle est leur situation financière.

M. Jean Launay a ajouté qu'il était très intéressé d'apprendre que les trois-quarts de 13 000 bénéficiaires du bouclier fiscal sur 23 000 sont des « pauvres ». Mais il demeure 10 000 bénéficiaires sur lesquels on ne dispose d'aucune information : il est regrettable que le texte ne prévoit pas qu'ils participent à la solidarité nationale.

M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, a précisé que le renvoi à la loi de finances initiale pour 2009 dans la loi généralisant le revenu de solidarité active est logique dans la mesure où ces deux lois entreront en vigueur au même moment, et qu'il avait remis au Président Didier Migaud les éléments d'information sur le bouclier fiscal en sa possession.

Il a également précisé qu'un autre amendement prévoyait d'instaurer un système annuel d'évaluation des recettes supplémentaires liées au plafonnement des niches fiscales permettant d'assurer l'équilibre global du dispositif.

Le **Président Didier Migaud** a indiqué qu'effectivement, au vu des informations communiquées, une partie des bénéficiaires du bouclier fiscal sont des personnes plutôt « pauvres », en tout cas susceptibles de bénéficier du revenu de solidarité active. Toutefois il remarque que ces informations fournies par le Rapporteur pour avis sont déjà connues et sont partielles puisqu'elles ne portent que sur 13 000 bénéficiaires du bouclier fiscal sur 23 000. Il relève que le financement supplémentaire dépendra du niveau du plafonnement global des niches fiscales dans la loi de finances initiale pour 2009. Il s'agit en tout cas d'une rédaction « astucieuse », appelée à faire l'objet de commentaires de textes dans les universités de droit. Elle constitue cependant surtout une réponse politique à un problème politique.

La Commission a ensuite *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné conjointement un amendement de M. Jean-Pierre Balligand et plusieurs de ses collègues et un amendement de MM. Daniel Garrigue, Bruno Le Maire et Nicolas Forissier excluant les contributions additionnelles instituées par le projet de loi du bouclier fiscal.

M. Philippe Martin s'est déclaré très favorable à la philosophie globale du revenu de solidarité active bien qu'il s'interroge sur le financement pérenne du dispositif, en particulier en ce qui concerne les collectivités locales. En effet, le Président de la République et le Haut Commissaire proposent de taxer les revenus du capital : malheureusement, il ne s'agit pas du grand capital mais du tout petit capital. Ce dispositif paraît donc incompatible avec la logique de solidarité nationale dès lors que les plus riches ne participent au financement du revenu de solidarité active.

M. Nicolas Forissier a retiré sa signature compte tenu de l'adoption de l'amendement du Rapporteur pour avis sur le plafonnement des niches.

M. Daniel Garrigue s'est également déclaré très favorable au dispositif du revenu de solidarité active et à la mise en place d'une contribution spécifique pour son financement. Toutefois, dans la mesure où la solidarité nationale est « une », il ne semble pas normal d'exonérer du financement de ce dispositif les bénéficiaires du bouclier fiscal. Autrement, ce seront les mêmes contribuables qui sont toujours de plus en plus imposés tandis que d'autres ne seront jamais concernés par les impositions nouvelles.

M. Bruno Le Maire a salué l'instauration du RSA et souhaité que l'effort de solidarité soit le mieux partagé possible, par cohérence politique – la solidarité nationale ne se partage pas – et technique : lors de la création du bouclier fiscal par Dominique de Villepin, au seuil de 60 %, il avait été décidé de ne pas insérer les prélèvements sociaux dans le calcul du bouclier fiscal, compte tenu notamment du vieillissement de la population qui appelle à terme une augmentation des cotisations.

M. François Goulard a relevé que le dispositif en cause procède à une affectation de recettes à certaines dépenses, ce qui constitue une infraction au principe fondamental de l'unité budgétaire. De plus, il semble incohérent de défendre, d'une part, que la solidarité nationale vaut pour les revenus moyens et non les revenus élevés, d'autre part de revenir sur

le principe du bouclier fiscal instauré il y a un an à peine. Entre ces deux maux, il faut choisir le moindre. Il se déclare en conséquence favorable à cet amendement.

M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, a émis un avis défavorable à cet amendement, rappelant que la loi TEPA, récemment adoptée, avait institué le principe de l'inclusion des cotisations sociales dans le bouclier fiscal. Une certaine solidarité s'exercera néanmoins, dans la mesure où les revenus les plus élevés paieront aussi la taxe, les sommes restituées portant sur l'ensemble des impôts payés. En outre, il rappelle qu'environ 10 600 bénéficiaires du bouclier fiscal sont des contribuables modestes gagnant moins de 1 000 euros par mois. Pour aller au bout de la logique de l'amendement, il faudrait créer deux boucliers fiscaux, l'un pour les revenus modestes qui n'accepterait aucune exception, l'autre pour les personnes plus aisées qui seraient soumises à la contribution de 1,1 % et, en conséquence, rompre l'égalité des citoyens devant l'impôt.

M. Nicolas Forissier a indiqué que l'objectif de solidarité était atteint par l'amendement adopté précédemment et qu'il convenait de s'y tenir.

Le **Président Didier Migaud** a observé que toutefois, en l'état, rien ne garantit que tous les contribuables participent au financement du RSA, la détermination du niveau du plafonnement des niches devant être fixé en loi de finances.

La Commission a alors *rejeté* les amendements.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du Rapporteur visant à obtenir le dépôt, par le gouvernement, d'un rapport annuel faisant état de la mise en œuvre du revenu de solidarité active, de son financement et du produit du plafonnement des niches fiscales.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Hervé Mariton visant à étendre les exigences de recherche d'emploi et d'insertion aux foyers bénéficiaires du RSA percevant plus que le revenu minimum garanti.

M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, a émis un avis défavorable, faisant valoir que le RSA était familiarisé : cet amendement, s'il était adopté, pourrait pénaliser une famille dans laquelle un des conjoints aurait librement choisi de travailler à temps partiel.

M. Hervé Mariton a regretté que le RSA puisse financer ce qui relève d'un choix de vie.

La Commission a alors *rejeté* l'amendement, puis a *adopté*, sur l'avis favorable du rapporteur pour avis, un autre amendement de M. Hervé Mariton visant à s'assurer de la dynamique et du progrès de l'insertion des intéressés.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Michel Diefenbacher visant à suspendre le versement du revenu de solidarité active lorsque son bénéficiaire a séjourné hors de France pendant plus de trois mois sur une période de douze mois glissants.

M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, a émis un avis négatif, indiquant que ces précisions, de nature réglementaire, existaient déjà pour le RMI et seraient appliquées de la même manière pour le RSA.

L'amendement a alors été *retiré*.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de M. Michel Diefenbacher visant à préciser que les informations collectées pour évaluer la situation des bénéficiaires du RSA pourront être demandées non seulement aux organismes payeurs de sécurité sociale, mais aussi aux organismes collecteurs de cotisations patronales et salariales.

La Commission a ensuite examiné un autre amendement de M. Michel Diefenbacher rendant possible la récupération de sommes versées à un bénéficiaire du RSA dont le train de vie s'avère manifestement disproportionné.

M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, a émis un avis négatif, arguant du fait que les dispositions prévues en matière de sanctions permettent de répondre à la préoccupation de l'auteur de l'amendement sans avoir à rouvrir le débat de la récupération sur succession, tranché par la loi du 23 mars 2006 sur le retour à l'emploi.

La Commission a *rejeté* cet amendement

Elle a ensuite *rejeté* un autre amendement de M. Michel Diefenbacher visant à rendre obligatoires les échanges d'informations entre organismes gestionnaires, après que le Rapporteur pour avis eut jugé satisfaisantes les dispositions prévues par la section 4 et relatives aux échanges d'information.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Michel Diefenbacher prévoyant la récupération du RSA versé avant la liquidation d'un droit principal.

M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, ayant fait valoir que le texte proposé pour l'article L.262-46 prévoit cette possibilité qu'il appartient d'ailleurs aux Conseils généraux de mettre en œuvre, a émis un avis défavorable à cet amendement qui, en conséquence, a été *retiré*. Un amendement de M. Michel Diefenbacher relatif à la récupération des avantages connexes au revenu de solidarité active a également été *retiré*.

La Commission a examiné un amendement de M. Michel Diefenbacher proposant un délai de douze mois entre la radiation pour fraude du revenu de solidarité active et le dépôt d'une nouvelle demande d'ouverture. **M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis**, a indiqué que l'article L.262-53 répond partiellement à la préoccupation de l'auteur de l'amendement et respecte le principe de libre administration des collectivités locales.

M. Gérard Bapt a estimé que si l'argumentation juridique du Rapporteur pour avis est recevable, il n'en demeure pas moins que les bénéficiaires d'allocations de solidarité ignorent souvent de bonne foi qu'ils n'en remplissent pas les conditions. La fraude sur la TVA intracommunautaire représente des montants incomparablement plus élevés : il convient de cesser de stigmatiser les plus pauvres.

L'amendement a alors été *retiré*.

La Commission a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Après l'article 2 :

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rectifié du Rapporteur, après l'article 2, visant à faire déposer par le Gouvernement un rapport sur l'intégration de l'allocation de solidarité spécifique dans le mécanisme du revenu de solidarité active.

Article 3 : Modalités de compensation des charges transférées aux départements

La Commission a alors examiné un amendement de **M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis** relatif à l'article 3, tendant à préciser que la compensation financière par l'État au Conseils généraux s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature et l'institution d'un plancher.

M. Charles de Courson ayant proposé de préciser que ces impositions soient à assiette locale, **M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis** a souligné la double nécessité, d'une part, de reprendre des éléments de la jurisprudence de 2003 du Conseil constitutionnel sur le RMI et, d'autre part, de sécuriser la compensation aux Conseils généraux, ce qui ne serait pas possible avec une assiette locale.

La Commission a alors *adopté* l'amendement du Rapporteur puis a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

Article 6 : Coordinations et droits connexes dans le domaine fiscal

La Commission a ensuite examiné un amendement à l'article 6 de M. Jean-Pierre Balligand présenté par **M. Philippe Martin**, tendant à exclure la contribution additionnelle du bouclier fiscal.

Le Rapporteur ayant exprimé un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 6 sans modification

Article 14 : Entrée en vigueur de la réforme

La Commission a enfin *adopté* l'article 14 sans modification.

