

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 affaires culturelles, familiales et sociales

- Audition, ouverte à la presse, de M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et de M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, sur le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (n° 1199)..... 2
- Examen (discussion générale) du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (n° 1100) (*M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur*) 19
- Informations relatives à la commission..... 19

Mercredi
17 septembre 2008
Séance de 16 heures

Compte rendu n° 61

2^e SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence de
Pierre Méhaignerie
Président, puis de
Yves Bur**



La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a procédé à l'audition, ouverte à la presse, de **M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique**, et de **M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté**, sur le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (n° 1100).

M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté :
Si je prends la parole le premier, à rebours de l'ordre protocolaire, en accord avec M. Éric Woerth, c'est pour que soient exposés d'abord les mécanismes du revenu de solidarité active (RSA).

Le projet de loi qui vous est soumis porte deux réformes importantes. D'abord, il substitue aux minima sociaux et aux mécanismes temporaires d'aide à l'emploi un dispositif nouveau, élaboré depuis plus de mille jours : le revenu de solidarité active. En second lieu, il met en place un contrat unique d'insertion, qui était demandé par de nombreux acteurs ces dernières années, et qui a fait l'objet, lors du Grenelle de l'insertion, de discussions avec les parties concernées, collectivités territoriales, État, partenaires sociaux ou acteurs de l'insertion par l'activité économique.

Ce projet de loi a deux objectifs pour nous indissociables : favoriser le retour à l'emploi en soutenant ceux qui travaillent, et lutter contre la pauvreté. Cette réforme est fondée sur un constat : la pauvreté a cessé de reculer, et il y a autant de travailleurs pauvres que de pauvres qui ne travaillent pas. Nous devons lutter résolument et le plus efficacement possible pour enrayer cette tendance et faire diminuer le nombre de travailleurs pauvres, notamment en garantissant que tout retour au travail paie, c'est-à-dire que l'inactivité rapporte moins qu'un quart de temps, un quart de temps moins qu'un mi-temps, un mi-temps moins qu'un trois quart de temps, qui doit lui-même moins rapporter qu'un plein temps. Grâce à ce texte, on ne verra plus de travailleurs se plaindre qu'une augmentation de dix euros du revenu de leur travail s'est traduite par une perte de quarante euros d'aides.

Si cette réforme est ambitieuse – certains me l'ont reproché –, c'est que nous voulions qu'elle apporte une garantie aux allocataires de minima sociaux sans pénaliser les travailleurs qui n'en bénéficient pas. Cette réforme bénéficiera autant à ceux qui retournent à l'emploi qu'à ceux qui travaillent déjà sans parvenir à sortir de la pauvreté.

On a beaucoup parlé chiffres ces derniers jours, oubliant toutefois de mentionner qu'une famille de deux enfants qui gagne le SMIC touchera 200 euros supplémentaires par mois, de même que le parent isolé d'un enfant travaillant à mi-temps. Les 25 % d'allocataires du RMI dont le travail ne se traduit pas actuellement par un revenu supplémentaire verront leurs revenus augmenter. Le gain moyen par ménage sera un peu supérieur à cent euros par mois.

Du point de vue de l'équité, la réforme est fondamentale puisqu'à revenu du travail égal et à situation familiale équivalente, les revenus des ménages seront les mêmes.

Le revenu de solidarité active est une simplification notable en ce qu'il se substitue à cinq prestations : le revenu minimum d'insertion, l'allocation de parent isolé (API), la prime forfaitaire de retour à l'emploi, la prime de retour à l'emploi et l'intéressement temporaire pour ceux qui travaillent moins de soixante-dix huit heures. Ce système complexe sera remplacé par une prestation obéissant à une règle unique : être calculée en fonction de la

situation familiale et des revenus du travail. Un travailleur qui tirera cent euros supplémentaires de son travail aura la garantie que son pouvoir d'achat augmentera de 62 euros et que son revenu d'assistance ne baissera pas de plus de trente-huit euros.

Le financement du revenu de solidarité active sera assuré par la réaffectation des crédits consacrés jusqu'ici au RMI, à l'API et à l'intéressement, à quoi s'ajoutera 1,5 milliard d'euros de crédits supplémentaires.

Cette évolution du RMI vers le RSA recueille l'adhésion de Michel Rocard lui-même, promoteur du RMI il y a vingt ans. La raison en est simple : alors que la loi créant le RMI dispose que ce revenu est destiné aux personnes dans l'incapacité de travailler, le revenu de solidarité active garantit à toute personne, qu'elle soit ou non en capacité de travailler, de disposer d'un revenu minimum et de voir ses ressources augmenter quand les revenus qu'elle tire de son travail s'accroissent. C'est là une amélioration fondamentale du mécanisme actuel.

En fondant dans un dispositif unique des minima sociaux différents, nous vous proposons de mettre fin aux mécanismes infernaux des aides sous condition de statut et aux situations absurdes qu'ils génèrent. Ainsi, une femme bénéficiant de l'API se voit exclue du bénéfice de certaines prestations en raison de son statut. Le RSA n'est pas un statut : c'est une prestation sociale qui complète les revenus du travail ; elle est calculée en fonction des ressources, afin que le retour à l'emploi ne se traduise pas par une baisse du revenu. Ainsi le passage d'un mi-temps à un temps plein se traduira par un revenu supplémentaire de 394 euros par mois.

Si j'insiste sur ce point, c'est qu'aux yeux de certains ce dispositif aurait le tort de soutenir les salariés à temps partiel.

Mme Catherine Génisson : Non ! De favoriser le travail à temps partiel !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté :
Le travail à temps partiel étant un des grands pourvoyeurs de travailleurs pauvres, il n'est que justice de soutenir ces salariés. Mais à l'inverse de nombreux dispositifs, ce soutien ne passe pas un allègement de charges au bénéfice de l'entreprise. La réforme est neutre du point de vue du coût du travail : s'il ne pénalise pas des employeurs que l'on veut inciter à ouvrir leur porte à des personnes jusqu'ici écartées du monde de l'entreprise, l'emploi d'un salarié percevant le RSA n'est pas plus avantageux que celui d'un autre salarié.

J'avais fait quelque peu scandale l'année dernière en affirmant devant vous que le fait, honteux selon moi, que seul un tiers des allocataires du RMI bénéficient du service public de l'emploi n'incitait pas les entreprises à employer les allocataires de minima sociaux. Les travaux préparatoires à ce projet – tant le débat que nous avons eu dans l'hémicycle que ceux du Grenelle de l'insertion – ont eu pour but de renverser cette problématique : la prise en charge par le service public de l'emploi sera désormais la règle, et les acteurs publics ne pourront y déroger, de manière temporaire, qu'en cas de difficultés telles qu'elles justifient un traitement social plutôt que professionnel. Cette réforme vise à assurer une coordination entre l'accompagnement social et l'accompagnement professionnel car ces deux dimensions, sociale et professionnelle, ne doivent pas être dissociées s'agissant d'un public souffrant de difficultés sociales propres à faire obstacle à la motivation professionnelle, même forte.

La création du RSA est fondée sur ce constat, mais aussi sur les résultats de l'expérimentation. Le taux de retour à l'emploi est de 30 % supérieur dans les zones test par

rapport aux zones témoins et plus d'un quart des personnes qui ont retrouvé un emploi dans les zones test étaient au RMI depuis plus de quatre ans ; il n'y a pas eu d'augmentation du temps partiel ni de la précarité ; deux tiers des retours à l'emploi se font dans le secteur marchand ; enfin les salaires ne sont pas plus bas dans les zones expérimentales que dans les zones témoins. Vous trouverez ces résultats dans le rapport d'évaluation que nous vous avons transmis, et pendant les travaux l'évaluation continue, jusqu'à la généralisation du dispositif.

Le financement du RSA a fait l'objet d'une concertation très approfondie avec les différents acteurs, notamment les conseils généraux. Nous nous sommes engagés à réformer « à la loyale », c'est-à-dire en prévoyant un financement suffisant et qui ne soit pas assuré par un transfert de charges. La création du RSA ne se traduira pas par une charge supplémentaire pour les départements, la solution retenue à l'issue de cette discussion poussée étant celle d'un financement nouveau assuré par un prélèvement de 1,1 % sur les revenus du capital.

Je voudrais rendre hommage aux conseils généraux qui se sont impliqués dans l'expérimentation ou dans les négociations qui ont abouti à cette solution responsable et équilibrée. Celle-ci permet aux publics visés de ne pas être les victimes collatérales de différends éventuels entre les collectivités, tout en assurant un financement conforme à nos engagements d'une prestation couvrant de larges catégories de la population. Le service public de l'emploi prend l'engagement de traiter les allocataires du RSA comme ses autres usagers, tout en gardant la possibilité de passer dans ce domaine des conventions avec les départements.

C'est une logique de droits et de devoirs qui est ici réaffirmée. La meilleure manière de rendre leur dignité à ces personnes est d'avoir envers elles des exigences à la hauteur de leur volonté et de leur capacité. C'est ce qui justifie le choix d'une contractualisation individuelle, et non plus familiale, et d'un accompagnement qui soit à la fois social et professionnel.

Le contrat unique d'insertion appelle deux remarques de ma part. Il se substituera au contrat d'accompagnement dans l'emploi, au contrat d'avenir, au contrat initiative emploi et au contrat d'insertion-revenu minimum d'activité, dans le secteur marchand et le secteur non marchand. La différence fondamentale est qu'on ne cloisonne plus les publics en difficulté : toutes les personnes éloignées de l'emploi pourront bénéficier de ce contrat, qui pourra s'adapter au parcours de chacun. Le mot d'ordre de ce dispositif est la souplesse : les différentes conventions proposées par ce texte doivent permettre la mobilisation de tous les acteurs, État, collectivités territoriales, service public de l'emploi, partenaires sociaux, pour prendre en charge l'ensemble de ces publics sans distinction.

Nous espérons, grâce à ce projet, inverser la tendance en matière de pauvreté, notamment au travail, d'inactivité, d'exclusion, et augmenter sensiblement la proportion de nos concitoyens qui tirent la majorité de leurs revenus de leur travail. Nous souhaitons pouvoir, avec vous, évaluer régulièrement les effets de ce texte.

M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique : Je veux dire un mot du financement du RSA, dont j'ai compris qu'il suscitait un certain intérêt !

Le financement du RSA, dont le coût est d'environ 9,5 milliards d'euros, sera d'abord assuré par le redéploiement des crédits consacrés aux minima sociaux existants, RMI ou API, la suppression de la prime de retour à l'emploi, la non indexation de la prime pour

l'emploi et la suppression des droits connexes. Mais ces crédits ne suffisent pas si on veut assurer une nette différence de revenus entre ceux qui ne travaillent pas et ceux qui retournent à l'emploi, son caractère fortement incitatif étant la raison d'être du RSA.

Nous avons évalué à 1,5 milliard d'euros le besoin de financement supplémentaire si on veut un RSA sérieux et efficace. Certains ont proposé que ce financement soit assuré par des économies supplémentaires. Je suis favorable aux économies, mais le budget de l'État pour 2009 prévoit déjà une réduction de la dépense tout à fait considérable.

Certes, nous pourrions, comme ce fut le cas à certaines époques, ne pas assurer le financement de la réforme, mais cela reviendrait à faire financer le RSA par une augmentation du déficit et c'est précisément ce à quoi nous nous refusons pour des raisons morales : en face d'un bon dispositif, il faut un bon financement.

Voilà pourquoi notre choix s'est porté sur l'augmentation de 1,1 % des prélèvements pesant sur les revenus du capital, ce qui les ferait passer à 12,1 %. Les revenus de l'épargne populaire, c'est-à-dire du livret A, du livret de développement durable, du livret d'épargne populaire ou du livret jeune seront exempts de ce prélèvement, soit une franchise de trente mille euros de capital par personne physique, ou de 1200 euros annuels de revenus.

Ce prélèvement de 1,1 % doit être inclus dans le bouclier fiscal voté par la majorité. En effet ce pacte passé entre la nation et le contribuable impose que les prélèvements obligatoires ne dépassent pas 50 % du revenu. Ce principe de fond ne doit pas souffrir d'exceptions.

Mme Martine Billard : Et le principe d'égalité devant l'impôt ?

M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique : Ce débat à propos du financement du RSA a conduit à réexaminer sous cet angle la question des niches fiscales. Sensible aux arguments avancés par certains députés, notamment le président Méhaignerie, le Gouvernement examinera favorablement vos propositions de plafonnement général des niches fiscales avec le souci d'allier justice et efficacité. En effet le vrai problème est que certains contribuables aisés puissent s'exonérer totalement de l'impôt.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales : Je suis doublement satisfait par ce dispositif. D'abord pour les travailleurs pauvres, le RSA devant toucher près de quatre millions de bénéficiaires, quand ceux du RMI sont un peu plus d'un million. Ensuite parce qu'il n'est pas financé par la suppression de la prime pour l'emploi (PPE). Il aurait en effet été catastrophique de faire financer un dispositif de lutte contre la pauvreté par les travailleurs les plus modestes.

Je m'interroge cependant sur la gouvernance du système, qui me semble excessivement complexe, entre l'intervention des caisses d'allocations familiales (CAF), celle du service public de l'emploi et le rôle essentiel du président du conseil général, quand les centres communaux d'action sociale (CCAS) ne jouent qu'un rôle facultatif, au détriment de la proximité, si essentielle s'agissant des personnes les plus en difficulté.

Je m'interroge également sur le contrôle du dispositif, dont la nécessité apparaît moins clairement dans le projet que dans le discours que le Président de la République a tenu en Mayenne, où il envisageait dans certains cas la suspension du RSA.

Les droits connexes étant désormais conditionnés aux ressources, et non plus au statut, qu'en est-il des droits connexes locaux ?

Sachant qu'on pourra choisir le dispositif le plus favorable, prime pour l'emploi (PPE) ou RSA, est-il bien clair que le RSA est une avance non remboursable de la PPE ?

Nous sommes un certain nombre à soutenir le plafonnement global des niches évoqué par M. Woerth, car elles permettent à des ménages parmi les plus aisés de s'exonérer de l'impôt. Mais les ressources tirées de sa mise en œuvre seront-elles affectées à une baisse de la taxe finançant le RSA ?

M. Laurent Hénart, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du plan : Je voudrais souligner à mon tour le changement profond introduit par le RSA, qui ne s'adresse pas seulement aux bénéficiaires de minima sociaux qui retournent à l'emploi, mais aussi aux travailleurs modestes, sans limite dans le temps. Il s'agit là d'une nouvelle génération de politiques publique d'insertion professionnelle et sociale.

Ma première question portera sur la simplification que permettra la mise en œuvre du RSA. Ne pourrait-il pas se substituer également à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ? En effet le Grenelle de l'insertion avait évoqué la possibilité d'aboutir à trois catégories de minima sociaux : à côté du minimum vieillesse et de l'allocation adulte handicapé, une troisième catégorie s'adresserait aux personnes qui sont susceptibles d'être actives même si elles ne sont pas encore retournées à l'emploi, comme le RMI, l'API, ou l'ASS.

Ma deuxième question a trait aux collectivités locales. Même s'il ne s'agit pas d'un transfert au sens constitutionnel, mais d'une extension de compétences, les conseils généraux devront néanmoins reprendre la charge de l'API. Pouvez-vous nous confirmer que cette charge nouvelle sera compensée par la loi de finances pour 2009, selon un principe de rang organique ?

Vous avez évoqué le plafonnement des niches fiscales, monsieur le ministre : quels travaux ont été conduits dans ce domaine, et est-il envisageable de voter une mesure claire dans ce sens dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 ? Cela nous permettrait d'avancer de manière coordonnée dans ces deux débats.

M. le président Pierre Méhaignerie : Cette réforme est ambitieuse puisqu'elle concerne plus de trois millions de personnes, sans remettre en cause la PPE, à laquelle beaucoup d'entre nous sont attachés.

Elle classera probablement notre pays devant la Suède en matière d'État providence. Un célibataire à mi-temps au SMIC touchera 200 euros supplémentaires, tout en gardant le bénéfice de la couverture maladie universelle (CMU). Le revenu d'une famille avec deux enfants comptant un temps complet et un trois quart de temps bénéficiant de la PPE et du RSA atteindra 2134 euros, sans compter l'APL. C'est un effort financier non négligeable en faveur de la lutte contre la pauvreté, la précarité et le temps partiel subi. On aurait pu faire le choix d'une approche plus progressive et attendre la fin de l'expérimentation, mais on a préféré généraliser dès maintenant le dispositif.

Cette réforme pose deux types de problèmes. Le différentiel entre un trois quart de temps et un temps complet n'étant que de 250 euros, il y a un risque de créer une trappe à temps partiel, qu'il convient d'éviter dans l'intérêt, tant de l'employeur que du salarié.

Il convient ensuite de simplifier la gouvernance du dispositif, c'est-à-dire appliquer le plus possible le principe de subsidiarité afin d'éviter la multiplication des niveaux de gestion, entre le département, la communauté d'agglomérations et le CCAS. Le nombre d'associations qui veulent déjà s'en occuper et demandent à cette fin des emplois supplémentaires nous a un peu inquiétés, Marc-Philippe Daubresse et moi-même. C'est le problème français d'empilement des structures.

Je veux enfin remercier le Gouvernement d'avoir écouté ceux qui craignaient que le bouclier fiscal ne permette pas que tous participent à l'effort de solidarité et d'avoir retenu notre solution de plafonnement global des niches fiscales. Cet effort répond à un sentiment d'injustice qui s'était exprimé à travers certains amendements.

M. Christophe Sirugue : Il est vrai qu'il s'agit d'un texte important pour des millions de personnes qui sont dans une situation particulièrement difficile. Nous attendons du débat parlementaire des éléments de clarification afin que chacun puisse considérer ce texte comme une vraie avancée sociale.

Je ne vais pas entrer dans le détail du financement à un moment où les choses bougent beaucoup. Les nouveaux éléments que vous venez de nous indiquer, notamment à propos des niches fiscales, ne changent rien au fait que les contribuables dont la contribution fiscale est de toute façon limitée à 50 % du revenu échapperont à tout nouvel effort de solidarité nationale.

Je voudrais relever quelques points qui suscitent chez nous des inquiétudes.

Nous craignons d'abord que ce dispositif ne favorise le développement du travail à temps partiel. En effet, quel intérêt un employeur aurait-il à transformer un emploi à temps partiel en emploi à temps complet dans le cadre d'un dispositif qui est, selon vous, monsieur le haut commissaire, neutre ? Se pose du même coup la question de savoir quel horizon nous offrons aux allocataires du RSA. Ce dispositif permettra-t-il vraiment à ceux qui travaillent à temps partiel de sortir de la précarité ? Je ne trouve dans le texte aucun élément propre à nous rassurer quant à la sortie du RSA.

Si le RSA n'est pas incitatif pour l'employeur, pourquoi fonctionnerait-il mieux que le RMI en matière d'insertion ? En quoi le RSA nous permettra-t-il de trouver dans le monde économique les partenaires susceptibles de proposer des emplois assurant l'effectivité, qui nous a fait défaut jusqu'ici, des politiques d'insertion ? Le bilan du RMI ou l'expérimentation du RSA montrent que les résultats dépendent de l'engagement des collectivités locales, y compris en termes de création d'emplois ; or, il est souhaitable que les contrats d'insertion soient répartis d'une façon équilibrée entre le secteur marchand et le secteur non marchand. Quels éléments nous permettent de penser que le secteur marchand sera plus dynamique ?

Toujours en ce qui concerne l'avenir des publics en situation d'exclusion, à moins d'attendre de l'évolution démographique de notre pays une augmentation de l'emploi des personnes peu qualifiées, la seule solution est d'adosser le RSA à un processus de qualification. C'est poser la question de l'obligation de formation pendant la durée de ces contrats. Si le projet de loi aborde cette question s'agissant des contrats du secteur non marchand, je n'y ai rien trouvé de tel concernant le secteur marchand. S'il n'y a ni sortie du dispositif, ni formation, je ne vois pas quel espoir nous pouvons placer dans ce RSA.

Si nous voulons être sûrs qu'on ne reprend pas d'un côté ce qu'on donne de l'autre, la question des droits connexes est fondamentale. Certains ont une base légale, mais d'autres sont institués par les collectivités locales ou des organismes tels que les CAF. Le RSA supprime-t-il le bénéfice de ces droits connexes ? Si tel est le cas, ce fait mérite d'être pris en compte dans le calcul des bénéfices de ce dispositif. Sinon, les collectivités devront s'interroger sur la possibilité d'étendre à trois millions de personnes des droits réservés jusqu'ici à 1,3 million de personnes. Dans ce domaine des droits connexes, la question de l'équité me paraît fondamentale.

Vous venez d'évoquer le gel de la PPE, monsieur le ministre. Cela conduit mathématiquement à exclure certains du bénéfice de la PPE. Le projet de loi supprimant dans son article 6 la possibilité de verser des acomptes de PPE ou de lui donner la forme de versements mensuels, ma question est simple : la PPE est-elle en sursis ?

Pouvez-vous enfin nous indiquer quel sera le périmètre définitif du RSA ? Si on ajoute au 1,2 million de bénéficiaires du RMI et aux bénéficiaires de l'API l'ensemble des personnes en situation de précarité, mais aussi les bénéficiaires de l'AAH et ceux de l'ASS, 1,5 milliard d'euros supplémentaires ne suffira pas à compléter l'enveloppe financière nécessaire. S'ajoutent à cela les interrogations des collectivités, évoquées par le rapporteur pour avis.

M. Roland Muzeau : Mille jours de travail, ce n'est pas rien, notamment de la part de nombre d'intervenants extérieurs, tels que les associations, qui ont beaucoup contribué à l'élaboration de ce dispositif.

L'unanimité n'est pourtant pas de mise, et sans rechercher la divergence à tout prix, il faut être attentif aux avis des uns et des autres, notamment des promoteurs de ce dispositif. Parmi eux, il en est pour considérer, soit que le projet s'arrête à mi-chemin, soit qu'il ne répond pas à ses objectifs originels.

Quant aux résultats de ce qu'il faut appeler un premier bilan d'étape, s'agissant d'une expérimentation aussi brève, la prudence commande de ne pas s'arrêter, comme vous le faites, à ceux qui vont dans votre sens. Ce bilan est en effet pour le moins contrasté.

S'il y a une question majeure du point de vue de nos concitoyens, c'est bien celle du financement, notamment du milliard et demi d'euros nécessaire pour boucler le budget du RSA. En matière de justice sociale et de solidarité nationale, votre réponse n'est évidemment pas satisfaisante, monsieur le ministre. Votre proposition de plafonner les niches fiscales prête à sourire plus qu'elle n'est propre à résoudre ce problème de financement. Ce sont vos politiques qui, depuis 2003, ont fait passer le nombre de niches fiscales de quatre cents à plus de cinq cents, et leur coût de 50 à 73 milliards. Il y a de la marge ! Que vous vouliez reprendre un peu de ces cadeaux considérables n'est que justice, mais vous êtes loin du compte s'agissant des plus nantis de notre pays. Il est profondément injuste de faire porter le poids de ce financement sur les couches moyennes.

Quant à votre argument qui élève l'intangibilité du bouclier fiscal au rang de principe, il n'est propre qu'à vous gagner le soutien de votre majorité, mais certainement pas à convaincre l'opinion publique de votre souci de justice sociale et fiscale et de solidarité nationale. Cela sera évidemment débattu par le Parlement devant la nation, et les Français jugeront.

Il y a d'autres éléments d'interrogation. Alors que vous aviez, monsieur Hirsch, exprimé la volonté de ne pas soumettre ce type de dispositif à des conditions d'âge, pourquoi exclure les moins de vingt-cinq ans du bénéfice de ce projet de loi ? Pourquoi écarter encore une fois la responsabilité des entreprises ? Je ne pense pas seulement à leur responsabilité contributive, mais aussi à leur responsabilité active, notamment en matière de formation.

Ne risquons-nous pas d'ouvrir de nouvelles trappes à bas salaires, d'encourager la précarité et le temps partiel, de créer de nouveaux effets d'aubaine ? Pour avoir rencontré les représentants de nombreuses associations, je peux vous dire qu'elles partagent ces préoccupations.

On doit s'interroger de la même manière sur l'articulation du RSA avec l'ensemble des politiques publiques de résorption de la pauvreté, qui n'apparaît pas très clairement aujourd'hui.

On ne doit pas non plus faire l'économie d'une réflexion sur les minima sociaux, notamment sur leur montant. Je rappelle que certaines associations réclament un montant égal au SMIC. De même que le Président de la République avait promis durant la campagne électorale de revaloriser le minimum vieillesse de 25 % en cinq ans, on pourrait s'engager par ce projet de loi à une revalorisation équivalente des autres minima sociaux.

Il faudrait également se demander comment les dispositions relatives au contrôle des demandeurs d'emplois que nous avons votées ces derniers mois s'articuleront avec le dispositif du RSA. Les associations elles-mêmes, bien qu'elles soutiennent votre projet, craignent que ce dispositif ne bénéficie qu'à ceux qui sont les moins éloignés de l'emploi, crainte confirmée par un certain nombre d'études. D'où la nécessité impérieuse d'instaurer des dispositifs forts à destination des publics très éloignés de l'emploi, et non pas des sanctions, qui n'ont strictement aucun sens pour eux.

J'ai demandé au président Méhaignerie que nous puissions disposer d'une étude de l'impact du dispositif, afin que nous puissions évaluer ses conséquences en matière de droits connexes, d'allocations, de fiscalité nationale et locale, afin que nous ne légiférions pas à l'aveugle dans des domaines qui peuvent paraître mineurs, et qui ne le sont pas.

M. Francis Vercamer : Pour le groupe Nouveau Centre, ce projet offre de nombreux motifs de satisfaction, même si le problème du financement a quelque peu contribué à les éclipser.

Le RSA apportera tout d'abord un complément de revenu à de nombreuses familles, tout en supprimant des effets de seuil grâce à la prise en compte du revenu des personnes, et non plus de leur statut. À cela s'ajoutent une simplification des contrats aidés, qui gagneront en souplesse et en adaptabilité, ainsi qu'une meilleure lisibilité des politiques d'insertion au plan départemental.

Comme d'autres collègues, je m'interroge en revanche sur le périmètre du RSA. Nous avons appris ce matin par voie de presse qu'un mécanisme similaire devrait être instauré dès 2009 en faveur des personnes handicapées. Seule l'ASS resterait donc en dehors du dispositif qui nous est proposé. Je souhaiterais savoir si le Gouvernement entend inclure également cette prestation dans la réforme.

Un autre sujet de préoccupation concerne les jeunes, aujourd'hui exclus du RMI et demain du RSA. J'aimerais entendre le Gouvernement sur ce sujet, car il ne faudrait oublier un tel public.

S'agissant du temps partiel, déjà évoqué par d'autres collègues, j'aimerais savoir si vous envisagez une négociation avec les partenaires sociaux, comme le président de la commission l'avait suggéré. Mettons les partenaires sociaux autour de la table, car c'est dans les entreprises que tout va se jouer.

Je me demande également quelle place sera accordée aux structures locales. Il a été question des CCAS, mais pas des maisons de l'emploi, ni des plans locaux d'insertion. Envisagez-vous de leur donner un rôle dans ce dispositif ?

J'en viens à l'évaluation, qui n'a pas encore été conduite au niveau national. Entendez-vous procéder par bassins d'emploi ? Chacun sait qu'ils sont très divers, les uns étant lourdement frappés par des restructurations, tandis que d'autres se portent mieux. En cas d'évaluation générale, on risque d'oublier les cas particuliers, alors que c'est sur eux que les efforts doivent précisément porter.

Une autre question concerne l'articulation entre ce dispositif et d'autres textes en préparation. À l'occasion de la réforme du service public de l'emploi, j'avais déjà déposé un amendement tendant à ce que ce service public devienne un partenaire des parcours d'insertion. Il ne faudrait pas oublier que les textes à venir sur la formation professionnelle, sur la sécurisation des parcours professionnels, ou encore sur l'assurance chômage ne manqueront pas d'avoir également un impact.

Dernière interrogation, quelles garanties pouvez-vous nous donner sur les moyens dont disposera le service public de l'emploi, qui devra suivre de nouveaux publics. Quelle offre de services cette institution proposera-t-elle ?

J'en viens enfin au point de désaccord profond entre nous : si la nouvelle taxe prévue devait être intégrée au bouclier fiscal, nous ne pourrions pas suivre le Gouvernement sur ce texte. Le bouclier fiscal est certes un principe aujourd'hui établi, mais je rappelle que le groupe Nouveau Centre avait proposé d'en exclure la CSG et qu'il existe également un principe général d'égalité devant la solidarité nationale.

Or, pour citer Coluche, certains sont « plus égaux que d'autres » : tout le monde n'est pas protégé par le bouclier fiscal. Il me semble nécessaire soit d'exclure ce nouveau prélèvement du bouclier fiscal, soit d'obtenir des assurances très fermes sur l'instauration d'un autre mode de financement – et cela dans le cadre de cette loi, sans renvoyer à un texte ultérieur. « Un tien vaut mieux que deux tu l'auras ».

J'ajoute que nous sommes tout à fait favorables au plafonnement des niches fiscales, sujet que notre collègue M. Charles de Courson a déjà eu l'occasion d'aborder l'an passé. Encore faudrait-il en établir le principe dans ce texte même, quitte à attendre la loi de finances pour le détail du dispositif.

M. Yves Bur : À mon tour, je voudrais insister sur la rupture logique qui marquera notre système social grâce à cette loi. La force du RSA est de redonner tout son sens à la « valeur travail », notamment pour les personnes les plus en difficulté. C'est en effet le

moteur par excellence de l'intégration sociale. Il fallait envoyer ce signal et en tirer toutes les conséquences afin de rendre la reprise du travail réellement attractive.

Cela dit, je me demande en quoi l'accompagnement social et professionnel pourra être demain plus performant avec le RSA qu'au cours des vingt dernières années ? Nous avons toujours peiné à concrétiser le « i » de RMI, l'insertion. Comment articuler au mieux les missions de la future agence pour l'emploi avec les programmes départementaux pour l'insertion ? Et que deviendra le public le plus éloigné de l'emploi dans ce nouvel environnement social ?

En matière de financement, je fais toujours partie de ceux qui voient dans le recours à une taxation nouvelle le signe de nos difficultés à renforcer l'efficacité des dépenses publiques. Je le déplore bien sûr, même s'il faudra probablement se résigner à cette nouvelle taxe.

Concernant le coût du RSA, pouvez-vous préciser si vous maintenez le cumul à 100 % entre le RMI – ou le RSA – et les revenus du travail pendant les trois premiers mois du retour à l'emploi. Quelle en est la justification ? Pourquoi ne pas appliquer directement le dispositif prévu par le RSA ? Il en résulterait des économies notables.

De même, quelle est la justification de l'aide temporaire complémentaire, destinée à remplacer la prime de retour à l'emploi de 1 000 euros, qui était accordée au bout de trois mois. Sachant que l'un des objectifs du RSA est de simplifier les dispositifs en vigueur et que cette mesure coûterait environ 150 millions, est-elle bien nécessaire ?

M. Pierre Cardo : Cela fait vingt ans que les gouvernements successifs et les acteurs de terrain s'efforcent de lutter contre la pauvreté. Malgré toute l'imagination et toute la bonne volonté de chacun, on ne peut pas dire que la pauvreté ait reculé de façon spectaculaire. Elle s'est même aggravée pour certaines catégories de notre population.

Ce qui nous est proposé aujourd'hui tend notamment à simplifier les dispositifs en vigueur. Comme toutes les évaluations n'ont pas encore été menées, nous pourrions bien sûr attendre d'avoir tous les éléments en main. Mais il est un moment où il faut enfin prendre une décision.

Pour ma part, je trouve intéressant que l'on ait enfin intégré à notre réflexion le fait que le retour à l'emploi s'accompagne de la perte de certains avantages. La reprise d'une activité occasionnant des coûts, certains s'interrogent sur l'évolution de leur pouvoir d'achat par rapport à leur situation antérieure avant de sauter le pas. Nous avons enfin la réponse à ce problème. Il en résultera un appel d'air qui permettra de pourvoir des postes, mais aussi de sortir un certain nombre de personnes d'une situation délicate.

S'agissant de ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi, je ne vois pas en quoi ce texte aurait des effets négatifs. Il existe déjà un certain nombre de dispositifs en faveur de ces publics, et ils ne seront pas supprimés. Grâce à l'instauration d'un contrat unique d'insertion et aux avancées réalisées en matière de gouvernance, le système gagnera en clarté et sans doute aussi en efficacité.

Il reste toutefois des incertitudes sur ce qui a toujours posé problème en matière d'insertion, à savoir l'accompagnement social et la formation des acteurs sociaux, qui n'est pas toujours adaptée à leurs missions. Sur ce point, j'observe que le texte n'apporte pas

nécessairement de réponse. L'accompagnement vers l'emploi, en matière de transports ou de garde d'enfants, mériterait également des efforts supplémentaires. Mais ce n'est pas uniquement à l'Etat d'agir : c'est aux conseils généraux et aux CAF d'infléchir leurs stratégies en vue de faciliter le retour à l'emploi.

De tout cela, il résultera naturellement un coût dans un premier temps, mais notre société s'y retrouvera largement à terme. En tout cas, l'amélioration du pouvoir d'achat des travailleurs pauvres me semble le meilleur outil en faveur de l'insertion sociale.

Il est vrai que certains de nos concitoyens ne sont sans doute pas employables aujourd'hui, et qu'ils ne le deviendront peut-être pas demain, mais cela ne doit pas nous empêcher d'adopter cette réponse positive qu'est le RSA. Les évaluations prévues nous permettront au demeurant d'apporter les améliorations qui s'imposeront, et d'intégrer des catégories dont je regrette, comme d'autres collègues, l'absence dans ce texte. Je pense notamment aux jeunes : même si je n'ai jamais été favorable à ce qu'ils touchent le RMI, on pourrait tout de même imaginer qu'ils soient intégrés dans le dispositif du RSA à partir du moment où ils travailleraient à temps plein. Je m'interroge en effet sur les risques de stigmatisation des jeunes de moins de 25 ans sur le marché du travail : ils ne bénéficieront pas du RSA, contrairement aux autres. Or, que l'on ait dépassé ou non 25 ans, on a tout autant besoin de pouvoir d'achat.

M. Dominique Tian : À l'occasion de la loi TEPA, j'ai eu l'honneur d'être rapporteur pour avis d'une première version du RSA, bien différente de celle qui nous est aujourd'hui soumise. Les expérimentations qui ont été menées dans un certain nombre de départements sont également bien différentes du contenu de ce texte : ce que propose M. Martin Hirsch est beaucoup plus ambitieux, mais aussi beaucoup plus coûteux.

Déjà surnommé le « 1,1 % des classes moyennes », le prélèvement supplémentaire sur les revenus du capital est mal perçu par une partie de la population, ce qui pose naturellement un problème politique. Mais je crois que MM. Martin Hirsch et Eric Woerth apporteront des réponses à ce sujet.

Ce qui m'inquiète davantage, c'est la pérennité de cette taxe. Puisqu'il est prévu que 200 000 personnes reviendront rapidement à l'emploi grâce au RSA, la nouvelle taxe devrait revêtir un caractère exceptionnel. J'aimerais que l'on en débattenne et que le Gouvernement apporte des garanties sur ce sujet si important pour nos concitoyens.

J'ajoute que nous allons déjà passer d'un public d'1,2 million de bénéficiaires du RMI à 3 millions de bénéficiaires, ce qui est un changement d'échelle considérable. Où en serons-nous exactement dans un an ? On peut s'inquiéter à juste titre en l'absence d'étude d'impact précise. Si cette nouvelle politique se révélait plus coûteuse que prévu, le taux du prélèvement supplémentaire pourrait bien être porté de 1,1 à 2,2, voire 3,3 %. On a souvent constaté de telles évolutions dans le cas de taxes initialement instaurées à titre transitoire...

Je relève en outre que le RSA sera attribué sans condition de durée, si bien que l'on pourra continuer à en bénéficier même en l'absence de tout retour à l'emploi dans le secteur marchand.

La gouvernance du dispositif pose également problème, car c'est le président du conseil général qui exercera les principales compétences, en compagnie des caisses d'allocations familiales. Je vois mal de quel pouvoir disposera l'Etat, notamment en matière

de fraudes. Or, la presse révèle chaque jour de nouvelles fraudes, comme le faisait *Le Parisien* ce matin même. La semaine dernière, *Paris Match* révélait que la fraude aux allocations familiales s'amplifie et que le total des fraudes serait compris entre 28 et 40 milliards d'euros.

En cas de fausse déclaration ou de travail dissimulé, le projet de loi prévoit que le président du conseil général pourra supprimer le versement d'une partie du RSA pendant une durée maximale d'un an. Quand on connaît les effets du travail dissimulé, ce type de sanctions ne paraît pas très dur.

Il me semble également que les caisses d'allocations familiales gagneraient à faire un grand ménage : personne n'a oublié les fraudes à l'API dénoncées par la Cour des comptes l'an dernier. S'agissant du RMI, dont la gestion était devenue folle, les conseils généraux ont commencé à ouvrir l'œil à partir du moment où ils sont devenus responsables de sa gestion : le conseil général du Rhône a radié des listes 800 faux bénéficiaires du RMI, et celui des Bouches du Rhône environ 6 000. De tels chiffres donnent le vertige, c'est pourquoi je m'inquiète que l'Etat ne soit pas plus présent dans la gestion du RSA. Cela dit, ce texte me semble bon, et je ne doute pas qu'il soit adopté sans difficulté.

Mme Catherine Génisson : Je fais totalement miens les propos très complets de notre collègue Christophe Sirugue.

Je voudrais tout de même ajouter une remarque : le bouclier fiscal n'est pas un principe, mais une simple mesure adoptée avec le soutien des groupes UMP et Nouveau Centre. La notion d'égalité des citoyens devant l'impôt est en revanche un véritable principe.

Avec la réorganisation locale des services de l'Etat, les nouvelles unités départementales du travail et de l'emploi seront en partie chargées de la mise en place du RSA, mais il est également prévu que les directions départementales de la population et de la cohésion sociale sont compétentes en matière de politique d'insertion. J'aimerais savoir quelle sera l'articulation entre ces deux structures. Evitons de nouvelles usines à gaz...

M. Victorin Lurel : Je suis heureux de pouvoir m'exprimer devant cette commission, bien que je n'en sois pas membre : ce projet de loi présente un intérêt essentiel pour les outre-mers, mais aussi pour notre République en général.

Ce qui nous est proposé est un bon texte – du moins, nous pouvons comprendre sa philosophie générale. J'ai tout de même plusieurs sujets d'inquiétude.

Tout d'abord, vous excluez les jeunes, les retraités et les personnes handicapées. Dans ma circonscription, comme dans d'autres, y compris en métropole, certaines personnes ont pris leur retraite en raison de leur inaptitude au travail, et touchent des niveaux de pension inférieurs au seuil de pauvreté. Puisque votre objectif est précisément de lutter contre la pauvreté, j'aimerais savoir ce que vous avez prévu à ce sujet ; y aura-t-il une politique d'accompagnement ?

S'agissant plus particulièrement des outre-mers, vous avez décidé d'y reporter à 2011 l'application de ce texte. Je n'en vois pas la nécessité. Je rappelle également que nous bénéficions de deux dispositifs plus avantageux que le RSA : il y a tout d'abord le revenu de solidarité outre-mer (RSO), dont je me demande s'il correspond bien à la philosophie de ce Gouvernement, puisqu'il incite les plus de 50 ans à quitter le monde du travail. Est-il condamné à l'extinction ?

Qu'en sera-t-il également de l'ARA, l'allocation au retour à l'activité, qui est autrement plus avantageuse que le RSA ? Le projet de loi fait référence à une « articulation » avec le nouveau dispositif...

Avec ce texte, je note qu'il n'y aura qu'une très faible incitation à passer de l'inactivité au temps partiel. Et alors que le président Méhaignerie avait mis l'accent sur les trappes à temps partiel subi, nous allons verser dans cet écueil. À cela s'ajouteront des effets d'aubaine, car les employeurs ne seront pas nécessairement intéressés à pousser des gens à reprendre une activité.

Quelques mots également sur les niches fiscales, sujet sur lequel vous me permettez de citer ce mot du rapporteur général de la commission des finances, M. Gilles Carrez : « Quand il y a des niches, il y a des chiens »... J'approuve naturellement le principe de justice fiscale, qui repose sur l'égalité devant la loi. Toutefois, vous allez plafonner des niches fiscales bénéficiant à 10 000 contribuables dont 150 échappent totalement à l'imposition, ce qui est évidemment scandaleux.

Je rappelle tout de même que 300 000 contribuables fortunés passeront au travers, et qu'une partie des 10 000 contribuables concernés investissent outre-mer. Vous allez donc imposer directement ou indirectement nos territoires, où les capacités de financement se réduiront encore. Chacun sait pourtant que l'Etat n'apporte plus de financement, que l'Union européenne flèche davantage ses crédits et que les banques font preuve chez nous de la plus grande frilosité. Il ne reste donc que la défiscalisation...

M. Yves Bur : Dans ce cas, vivent les riches ! (*Exclamations et rires*)

M. Victorin Lurel : Si vous émasculez la défiscalisation (*Exclamations*) – mais oui, c'est le terme ! – vous allez frapper les outre-mers, sans leur accorder pour autant le bénéfice du RSA avant deux ans. Nous aimerions être inclus dans le dispositif dès 2009, ce qui me semble tout à fait possible.

Pour des raisons de fond, nous contestons enfin le recours aux ordonnances. Sans remettre en cause la compétence et l'expertise des bureaux concernés, nous préférons que la représentation nationale soit associée aux dispositifs qui trouveront à s'appliquer.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté : Ce serait une gageure de répondre intégralement à toutes les questions, mais je promets d'adresser une réponse écrite à chacun d'entre vous sur les différents sujets évoqués.

S'agissant de la gouvernance, je rappelle que le RSA appartient à la fois aux politiques sociales et aux politiques de l'emploi. Or, les unes sont fortement décentralisées, tandis que les autres sont nationales. Nous sommes également partis du parcours des intéressés, qui ont souvent pour interlocuteurs l'ANPE, l'Assédic, la CAF, le CCAS, ou encore la Caisse primaire d'assurance maladie. On compte jusqu'à 7 ou 8 interlocuteurs différents !

Le premier fil directeur que nous avons retenu, c'est que le RSA est une prestation sociale. Nous avons donc fait le choix du réseau des CAF, qui distribue déjà les aides au logement, les prestations familiales et les minima sociaux. Il y aura un conventionnement avec les conseils généraux, qui financeront la majorité des crédits et qui jouent déjà un rôle de chef de file en matière d'insertion. C'est une responsabilité qu'ils ont eux-mêmes

revendiquée, et que nous réaffirmons. Quant au service public de l'emploi, il sera notamment responsable de l'orientation et du suivi professionnel.

Pour nous assurer que la gouvernance sera aussi adaptée que possible, le texte ne proposera pas un dispositif précis au point qu'il faudrait modifier les modalités déjà adoptées sur le terrain là où ça marche. C'est pourquoi le principe retenu est celui d'un conventionnement entre le service public de l'emploi, l'Etat et les conseils généraux sur les conditions de prise en charge des publics. Le texte se contente en effet de rappeler les missions principales et l'articulation générale du dispositif.

Je mesure naturellement les inconvénients qui pourraient en résulter : nous ne fixons pas précisément les compétences de chacun, mais on sait où l'on va en matière d'instruction des dossiers, et l'implication du service public de l'emploi est également beaucoup plus claire qu'auparavant. Nous n'avons pas voulu lier les mains des acteurs concernés, mais nous sommes ouverts à certaines précisions, notamment afin de nous assurer les CCAS ne se sentent pas exclus du dispositif, à condition toutefois d'éviter les doublons.

Je rappelle au demeurant que le système des conventions présente un avantage : au lieu que chaque structure dispose d'une palette de compétences incomplètes visant des publics spécifiques, nous disposerons pour la première fois d'une vision intégrée de tous les instruments disponibles et de tous les publics concernés. Dans les territoires expérimentaux, il en a résulté un impact majeur sur la réorganisation des services et sur l'accueil des personnes. Ce qui garantit un véritable changement, c'est en particulier l'instauration d'une représentation des usagers aux différents niveaux. Ces représentants seront l'un des gardiens vigilants du changement.

S'agissant des contrôles – mais M. Eric Woerth pourrait en parler mieux que moi –, il faut éviter les fantasmes : tous les rapports montrent que le RMI est la prestation qui est la moins exposée à la fraude. Que l'on soit rigoureux et vigilant, que l'on sanctionne, très bien ! Mais que le fantasme de la fraude se concentre sur cette prestation ne sert pas le dispositif dans son ensemble.

Je suis par ailleurs persuadé que le principal motif du travail dissimulé tient au fait que le RMI est une allocation différentielle : quand vous gagnez cent euros en travaillant, on vous en retire également cent. Il faut être vertueux pour ne pas dissimuler que l'on travaille ! Le plus puissant système de lutte contre la fraude, c'est donc de faire en sorte que l'on gagne de l'argent en retravaillant. Certains conseils généraux l'ont déjà observé, notamment en Haute-Corse : ils ont constaté une diminution des dépenses au titre du RMI.

En ce qui concerne les droits connexes, nous allons effectivement les conditionner, non plus au statut, mais aux revenus des personnes. Y aura-t-il un impact financier ? Oui, et il n'y a aucune raison de le cacher : nous réaliserons environ 100 millions d'euros d'économies. Si vous gagnez 440 euros par mois, vous bénéficierez des droits connexes, non parce que vous êtes au RMI, mais parce que vous gagnez 440 euros ; en revanche, à mesure que les revenus augmenteront, nul ne conservera pendant un an, voire deux ans, des droits connexes justifiés par référence à un statut antérieur.

De tout cela, nous avons débattu pendant tout l'été avec les associations et les partenaires sociaux afin de parvenir à un équilibre dont nous n'avons pas à rougir. Les droits connexes assis sur un statut paraissent certes protecteurs, mais il s'agit du pire des pièges.

L'économie réalisée – 100 millions d'euros par an – est importante, mais vous me permettrez de citer un autre exemple : ceux qui toucheront 200 euros de RSA par mois perdront 80 euros de droits connexes par an. C'est un équilibre largement gagnant. Nous vous montrerons toutes les simulations que nous avons réalisées sur ce sujet.

M. Roland Muzeau : Mais il n'était pas seulement question des droits connexes nationaux...

M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté : Je faisais référence à la CMU, à l'exonération de taxe d'habitation et à la redevance audiovisuelle. Il est vrai que les droits connexes locaux n'ont pas été pris en compte, mais je fais confiance au travail parlementaire pour fixer des lignes directrices dans ce domaine, voire pour aller plus avant encore dans le détail.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur : Il faut effectivement mettre en cohérence les droits connexes nationaux et les droits connexes locaux, mais sans porter atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Je suis en train de rédiger une proposition en ce sens.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté : S'agissant de l'articulation entre RSA et prime pour l'emploi et de la crainte de suppression des acomptes mensuels, il y a effectivement une zone de recoupement entre le RSA et la PPE. Mais le projet garantit que c'est le montant le plus avantageux qui sera versé au bénéficiaire. Ainsi, un smicard avec deux enfants qui aurait droit à 83 euros de PPE par mois et à 200 euros au titre du RSA si ce texte était adopté, percevra demain 200 euros.

Il n'y aura par ailleurs aucun remboursement exigible : le RSA étant une prestation sociale, c'est un droit acquis. J'ajoute que le RSA mensualisé jouera le rôle d'avance sur la PPE ; si le montant de cette prime devait être inférieur à celui du RSA, le bénéficiaire gardera le RSA versé ; si la PPE devait être supérieure, il y aura un complément. Nous mettrons ainsi un terme à ce système absurde selon lequel on versait des avances de PPE, puis on exigeait parfois un remboursement après la reprise d'un emploi. Avec la mensualisation du complément de revenu, c'est une des grandes avancées de ce texte.

S'agissant de l'intégration de l'ASS, que proposait initialement le rapport de 2005, les organisations patronales et syndicales nous ont demandé de les laisser en débattre à l'occasion de la négociation sur l'assurance chômage. La porte est donc ouverte, mais nous ne voulons pas violer nos engagements en faveur du dialogue social.

Quant à l'éventuel effet amplificateur du RSA sur le travail à temps partiel, je note que c'est un phénomène que l'on n'observe pas aujourd'hui. Et je répète qu'il n'y aura pas d'effet d'aubaine pour l'employeur.

M. Christophe Sirugue : Il y a aussi un risque de maintien des salariés à temps partiel.

M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté : Que se passera-t-il donc pour ceux qui sont actuellement à temps partiel ? Ceux qui touchaient le RMI gagneront plus, et ceux qui seraient trop riches pour le RMI, si j'ose dire, et trop pauvres pour la PPE, gagneront également plus.

Mme Danièle Hoffman-Rispal : Trop pauvres pour la PPE ?

M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté : Mais oui ! La moitié des travailleurs pauvres ne bénéficient pas de la PPE ! Désormais, ils pourront tous bénéficier du RSA.

M. Pierre Cardo : Il faut mettre un terme à certaines fictions sur le temps partiel. Soit la personne a envie de travailler à temps partiel, et c'est son affaire, soit l'entreprise a besoin de ce type d'organisation du travail, et le fait que le salarié gagnera plus ou moins d'argent n'y changera rien. Cela n'a rien à voir !

M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté : Nous avons travaillé avec les partenaires sociaux pendant plusieurs mois afin d'établir des indicateurs de suivi du temps partiel subi et choisi. Nous verrons s'il y a des phénomènes de blocage ou d'augmentation du recours au temps partiel.

Je propose que ce soit sur ce seul fondement que l'on envisage toute modification éventuelle du dispositif, et que l'on encourage dans le même temps les partenaires sociaux à prolonger les discussions qu'ils ont déjà entamées sur ce sujet au sein du conseil d'orientation pour l'emploi. Évitions de taper sur les petites entreprises qui commencent par recruter un salarié à temps partiel en attendant que le chiffre d'affaires augmente...

S'agissant des processus de qualification et de formation, je confirme que le volet « insertion » sera obligatoire pour le contrat unique d'insertion dans le secteur non marchand. Conformément aux conclusions du Grenelle de l'insertion, nous avons lancé cette semaine une mission sur le contrat de professionnalisation et sur l'accès des publics en difficulté et en insertion. Les contrats devront comporter une vraie formation, de vrais salaires et une dimension d'insertion.

En ce qui concerne l'allocation aux adultes handicapés (AAH), les associations de personnes handicapées nous ont demandé de ne pas intégrer ce dispositif dans le RSA. J'ajoute que Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité, met la dernière main à un mécanisme de même nature.

Je rappelle également qu'il n'y a pas eu de consensus au sein des associations et des organisations syndicales sur la question des jeunes. Certains craignent en effet que les effets négatifs prévalent. Nous ne changeons donc pas les conditions d'âge. Toutefois, il va de soi qu'un travail de réflexion devra être mené sur les 16-25 ans en matière d'éducation, de formation et d'intégration dans l'emploi.

M. Victorin Lurel nous a interrogés sur l'outre-mer, où existent des minima sociaux plus favorables. Un travail supplémentaire s'impose en effet afin d'éviter des effets pervers.

Un mot enfin sur la question du financement et sur la philosophie de cette réforme. Ceux qui prétendent que le financement repose essentiellement sur les classes moyennes se trompent. Ou alors il faudrait inscrire dans la loi que les 10 % des ménages qui disposent des patrimoines les plus importants appartiennent aux classes moyennes ! Quand l'essentiel d'une taxe porte sur ces 10 % de Français, on ne peut pas dire que le financement repose sur les classes moyennes...

Depuis trois ans et demi que je travaille sur ce sujet, j'entends sans cesse cet argument des classes moyennes. Ne reconduisons pas cette position ! Depuis vingt ans, cet argument est le principal obstacle à tout effort en faveur des déciles les plus défavorisés.

L'effort financier que représente le RSA est le plus important jamais consenti depuis l'instauration du RMI : il est supérieur à celui qui a permis de créer la couverture maladie universelle, il y a dix ans.

Si nous y arrivons, c'est que nous avons cherché un point d'équilibre entre les parties prenantes – les syndicats, les associations, la gauche, la droite, les conseils généraux, l'Etat, les différents acteurs... Et nous essayons de rester aussi près que possible de cet équilibre.

Pourquoi les gens ne veulent-ils pas payer pour la lutte contre la pauvreté ? C'est qu'ils ont l'impression que la pauvreté ne recule pas, ce qui est vrai. Si la pauvreté au travail recule grâce au RSA, nous pourrions démontrer qu'il s'agit d'un véritable investissement qui justifie un effort supplémentaire.

M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique : M. Martin Hirsch ayant déjà apporté de nombreux éléments de réponse, je serai très bref.

Je tiens à rappeler à Mme Catherine Génisson que le bouclier fiscal est un principe, même si l'on peut ne pas être d'accord sur le fond. Ce qui est gênant, ce n'est pas que certains paient 50 % de leurs revenus en impôts, mais que certains ne paient rien, alors qu'ils sont aisés.

Le plafonnement des niches fiscales permettra d'imposer à nouveau des personnes qui échappaient à l'impôt grâce à des mécanismes d'optimisation. Peut-on faire référence au plafonnement général des niches dans ce texte sur le RSA ? Je le pense. Vous pouvez tout à fait déposer un amendement en ce sens, et le Gouvernement lui réservera un bon accueil. En revanche, le plafonnement technique des niches relève plutôt de la loi de finances, car c'est un sujet technique complexe. Mais je le répète : on peut tout à fait accepter le principe du plafonnement au sein de ce texte afin de rassurer ceux d'entre vous qui sont inquiets.

Les hypothèses sur lesquelles nous travaillons peuvent encore varier, mais on peut envisager un plafonnement en valeur absolue ou bien en fonction des revenus et il faudra être attentifs aux effets pervers.

Un mot enfin sur la fraude, qui n'est pas qu'une préoccupation propre à M. Dominique Tian. Nous avons déjà pris un certain nombre d'initiatives et nous irons plus loin en ce sens – croisements de fichiers, renforcement des pénalités... À partir du moment où l'on offre plus de droits, il faut davantage sanctionner ceux qui en usent à mauvais escient. Mais nous aurons l'occasion d'en parler dans les mois à venir.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur : Je voudrais informer nos collègues que je viens de rédiger, avec le rapporteur pour avis, deux amendements...

M. Roland Muzeau : Sur un coin de table ?

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur : Mais non ! Je vous en fais part maintenant pour que tout soit clair.

Le premier amendement est relatif à une atténuation du montant de la taxe de 1,1 % après évaluation annuelle des rentrées fiscales alimentant le fonds national des solidarités actives. Le ministre a raison : on ne peut pas improviser un dispositif aussi complexe avant la

loi de finances. Le deuxième tend à conditionner l'intégration de la taxe nouvelle au sein du bouclier fiscal à un plafonnement général des niches fiscales.

Nous demandons ainsi que ceux des plus aisés qui échappaient à l'impôt en toute légalité soient taxés, et que le montant perçu permette d'atténuer le montant de la taxe de 1,1 % afin de financer le RSA.

M. Yves Bur, vice-président : Je remercie Messieurs les ministres pour leur disponibilité. Nous avons pu mener un véritable débat de fond.

*

M. Yves Bur, vice-président : Je prends acte de ce que les commissaires présents ne souhaitent pas s'exprimer au titre de la discussion générale du projet de loi, l'audition des ministres ayant permis à chacun de le faire longuement.

*

Informations relatives à la commission

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a désigné :

– **Mme Monique Boulestin et M. Paul Jeanneteau** pour participer aux travaux de la mission d'information de la commission des lois sur l'exécution des décisions de justice pénale consacrées à la prise en charge sanitaire, psychiatrique et psychologique des personnes placées sous main de justice ;

– **M. Michel Françaix et M. Christian Kert** pour participer aux travaux du groupe de travail du Conseil du Livre sur le bilan de la loi du 10 août 1981 sur le prix unique du livre.