



N° 1112

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 septembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, **généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion** (n° 1100),

PAR M. Laurent Hénart
Député.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.– UNE RÉFORME NÉCESSAIRE | 7 |
| A.– LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME..... | 7 |
| 1.– L'engagement de réduire d'un tiers la pauvreté en cinq ans | 7 |
| 2.– Mieux mobiliser la solidarité nationale..... | 11 |
| <i>a) Les minima sociaux génèrent des effets de seuil</i> | 12 |
| <i>b) Les insuffisances de l'intéressement au retour à l'emploi</i> | 15 |
| <i>c) Les défauts des mesures d'activation des minima sociaux dans le cadre des contrats aidés</i> . | 16 |
| 3.– Un soutien au pouvoir d'achat des travailleurs aux revenus modestes | 16 |
| B.– LES MODALITÉS TECHNIQUES DE LA RÉFORME | 18 |
| 1.– La création du revenu de solidarité active | 19 |
| <i>a) Le concept de RSA</i> | 19 |
| <i>b) Les modalités de calcul</i> | 19 |
| 2.– La réforme des droits connexes | 26 |
| 3.– La réforme des politiques d'insertion | 27 |
| II.– UNE RÉFORME FINANCÉE | 28 |
| A.– LE COÛT DU DISPOSITIF | 28 |
| B.– LE FINANCEMENT DU DISPOSITIF | 31 |
| 1.– Le financement en année pleine..... | 31 |
| 2.– La montée en charge du dispositif | 33 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 35 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 35 |
| AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION | 73 |

INTRODUCTION

Vingt ans après l'adoption de la loi relative au revenu minimum d'insertion, force est de constater que les objectifs du législateur de 1988 n'ont malheureusement pas été atteints : la pauvreté est la réalité quotidienne de plus de 7 millions de nos compatriotes, et l'émergence d'une nouvelle catégorie de travailleurs pauvres fragilise notre tissu social.

Vingt ans après l'adoption de la loi relative au revenu minimum d'insertion, les différentes réformes de l'intéressement au retour à l'emploi ne sont pas parvenues à remplir pleinement leur objectif.

Le présent projet de loi portant généralisation du revenu de solidarité active (RSA) et réforme des politiques d'insertion introduit une rupture majeure dans l'approche de ces problèmes dans la mesure où il fait des revenus du travail le socle des ressources des individus et le principal rempart contre la pauvreté : il 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.

Le consensus entourant cette réforme explique sans doute que les débats se soient concentrés autour de la seule question du financement du RSA : votre Commission des finances, de l'économie générale et du plan, s'est naturellement saisie pour avis des articles premier, 2, 3, 6 et 14 du projet.

Votre Rapporteur a travaillé en étroite concertation avec M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales saisie au fond. A l'issue de ses travaux, votre Commission a tenté d'apporter sa pierre à l'édifice en adoptant huit amendements sur les articles dont elle s'était saisie.

Elle propose d'abord d'instaurer le principe d'un plafonnement de certaines dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu, dont le produit pourrait contribuer à diminuer le taux des contributions additionnelles sur les revenus du capital destinées à financer le surcoût du RSA. Ainsi, le financement de la solidarité nationale reposera-t-il sur tous les contribuables, sans que le principe du bouclier fiscal ne soit remis en cause.

Ce souci d'équité doit être accompagné par un effort de loyauté vis-à-vis des collectivités locales : les extensions de compétence prévues devront être intégralement compensées.

La réforme devra enfin être régulièrement évaluée, y compris dans sa dimension financière, pour permettre le cas échéant une diminution du taux des contributions additionnelles.

Votre Commission espère de la sorte que les réformes proposées par le projet de loi, nécessaires, soient aussi des réformes mieux financées, et que cette réforme fondamentale puisse rencontrer l'adhésion de tous.

I.- UNE RÉFORME NÉCESSAIRE

Aux termes de l'exposé des motifs, le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion vise quatre grands objectifs :

– lutter contre la pauvreté au travail et inciter au retour à l'emploi en complétant les revenus du travail par le RSA ;

– offrir à chacun un accompagnement social et professionnel performant et adapté à ses besoins ;

– mettre en cohérence la création du RSA et la réforme des droits aujourd'hui attachés au statut de bénéficiaire de minima sociaux ;

– tirer les conséquences législatives du Grenelle de l'insertion.

Le projet de loi répond à trois nécessités majeures : la lutte contre la pauvreté, la meilleure mobilisation de la solidarité nationale, l'amélioration du pouvoir d'achat des travailleurs aux revenus modestes.

A.- LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME

1.- L'engagement de réduire d'un tiers la pauvreté en cinq ans

La pauvreté est, on le sait, un phénomène multidimensionnel : la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions rappelle dans son article premier que son objectif est de « garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ».

Sa mesure reste toutefois d'abord monétaire. Le seuil de pauvreté est défini à 60 % de la médiane des revenus : cette mesure a été adoptée par souci d'harmonisation avec nos partenaires européens, à la suite du Conseil européen de Laeken (décembre 2001). Ce seuil remplace celui de 50 % auparavant utilisé par l'INSEE.

La médiane (seuil partageant en deux l'effectif d'une population) est préférée à la moyenne dans la mesure où elle n'est pas affectée par les amplitudes relevées dans la mesure des valeurs extrêmes.

En 2005 en France, le seuil de pauvreté se situe donc à un montant, pour une personne seule, de 817 euros, ce qui correspond, en termes de revenu disponible par ménage, à 1 226 euros par mois pour un couple, et 1 471 euros par

mois pour un couple avec un enfant de moins de 14 ans. Il est ensuite ajouté au revenu disponible du ménage 245 euros par enfant de moins de 14 ans et 409 euros par personne de plus de 14 ans.

Selon cette définition de la pauvreté, la France comptait en 2005 7,1 millions de personnes pauvres, soit 12,1 % de sa population (un ménage sur huit). On remarque que le taux de pauvreté a cessé de baisser et s'est stabilisé autour de 12 % depuis la fin des années 1990, alors qu'il avait diminué régulièrement depuis les années 1970. La baisse de la pauvreté pendant les décennies précédentes avait principalement concerné les personnes de plus de soixante ans, qui partaient d'une situation très défavorable. C'est l'amélioration des systèmes de retraite et l'augmentation du taux d'activité des femmes qui a permis cette baisse. Dans le même temps, la pauvreté a augmenté pour les jeunes, les familles et les actifs.

Selon cette même définition du taux de pauvreté, la France se classe en dixième position parmi les 27 pays européens. Elle arrive en douzième position en ce qui concerne les inégalités de niveau de vie. Ces inégalités s'accompagnent de fortes disparités dans les taux de morbidité et de mortalité. La précarité des situations qu'elle engendre constitue en effet un frein à l'accès à l'information, à la prévention, au dépistage et aux soins.

Mais la pauvreté ne s'arrête pas aux limites d'un seuil arbitraire. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), créé par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion, et qui a pour vocation de rassembler, d'analyser et de diffuser les données relatives à la pauvreté et de faire réaliser des travaux d'étude en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) met en évidence dans son dernier rapport les défauts ou difficultés d'accès des ménages les plus défavorisés à certains droits fondamentaux, qu'il s'agisse des biens de première nécessité, du logement, des services de santé, de la culture ou de l'éducation.

LES ONZE INDICATEURS « CENTRAUX » RETENUS PAR L'ONPES

Tous les indicateurs sont exprimés en pourcentage. Ils ne concernent que la France métropolitaine

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|------|------|------|-------|------|------|------|-------------|------|-------------|------|------------|
| Pauvreté | | | | | | | | | | | | |
| Taux de pauvreté : part des individus dans la population globale vivant dans un ménage au revenu inférieur à 60 % de la médiane | | 13,5 | 13,4 | 12,8 | 12,3 | 12,7 | 12,4 | 12,2 /12,0* | 12,0 | 11,7 | 12,1 | |
| dont : part des individus dans la population globale vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur à 50 % de la médiane | | 7,2 | 6,9 | 6,7 | 6,4 | 6,5 | 6,1 | 6,0 /5,9* | 6,3 | 6,2 | 6,3 | |
| Intensité de la pauvreté (écart entre le revenu médian des ménages pauvres et le seuil de pauvreté à 60 % de la médiane) | | 18,3 | 17,3 | 17,2 | 17,2 | 17,1 | 16,5 | 16,2 /16,3* | 17,7 | 18 | 18,2 | |
| Taux de pauvreté de la population en emploi : part des individus en emploi vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur à 60 % de la médiane | | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 8 | | 5,3* | 6,1 | 6,4 | |
| Taux de difficultés de conditions de vie | | | 13,1 | 12,0 | 11,9 | 12,1 | 11,6 | 11,9 | 11,4 | 10,6 /14,7* | 13,3 | 12,7 |
| Minima sociaux | | | | | | | | | | | | |
| Évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif (RMI, AAH, API, ASS + AER à partir de 2002) | | 5,2 | 1,9 | 2,6 | 1,8 | -3,4 | -1,6 | 0,7 | 3,2 | 4,9 | 4,6 | 0,5 |
| Persistance des allocataires dans le RMI (supérieure à 3 ans) | 35,4 | 37,5 | 39,4 | 40,7 | 43,2 | 47,2 | 48,9 | 48,7 | 47,0 | 44,9 | 44,5 | 46,1 |
| Non accès aux droits fondamentaux | | | | | | | | | | | | |
| Taux de renoncement aux soins pour raisons financières | | 17,0 | 14,0 | 14,0 | | 15,7 | | 11,2 | | 13 | | |
| Taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études | 15,4 | 15,2 | 14,1 | 14,9 | 14,7 | 13,3 | 13,5 | 13,4 | 12,7 | 13,4 | 12,6 | 13,1 |
| Taux de demandeurs d'emploi non indemnifiés (RAC et ASS) | 43,4 | 44,7 | 46,4 | 46,24 | 46,2 | 44,3 | 39,9 | 36,5 | 36,1 | 37,7 | 40,5 | 40,3 |
| Part des demandes de logement social non satisfaites après un an | | 35,3 | | | | | | 33,6 | | | | 45,8* * |
| Inégalités de revenu | | | | | | | | | | | | |
| Rapport inter-déciles des revenus | | 3,35 | 3,34 | 3,26 | 3,23 | 3,27 | 3,23 | 3,2 | 3,17 | 3,14 | 3,15 | |

*Nouvelle valeur (en raison d'une rupture de série, explications pages suivantes)

** Rupture de série en 2006 : données non comparables à 2002 (modification du questionnaire).

Source : ONPES

Le récent rapport d'information (n° 445) présenté en juillet 2008 par M. Bernard Seillier au nom de la mission commune d'information du Sénat sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, fait apparaître que certaines catégories de population sont plus particulièrement touchées par la pauvreté.

Il en va en premier lieu des titulaires de minima sociaux. Les montants de la plupart des minima sociaux se situant au-dessous du seuil de pauvreté, il est logique que leurs bénéficiaires représentent la part la plus importante des personnes pauvres. Ainsi, un tiers des ménages pauvres (seuil de 60 %) perçoit un minimum social. Le système de solidarité nationale compte aujourd'hui neuf minima sociaux. Il s'agit de prestations non contributives, versées sous condition de ressources et visant à assurer un revenu minimum aux personnes qui, temporairement ou durablement, ne sont pas en mesure de vivre des revenus de leur activité. Le nombre de leurs bénéficiaires s'élève à plus de 3,5 millions. Si l'on inclut les conjoints et les enfants, on estime à environ 6,4 millions le nombre de personnes dépendant exclusivement des revenus de la solidarité nationale. Deux phénomènes sont particulièrement inquiétants : la dégradation du taux de maintien des allocataires dans le RMI depuis trois ans, qui atteint, en 2006, 46,1 %, soit 1,6 point de plus qu'en 2005, et l'augmentation du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif (RMI, AAH, API, ASS, AER).

Les demandeurs d'emploi font eux aussi l'objet d'une surreprésentation au sein de la population pauvre. Au mois d'avril 2008, on comptabilisait 2,2 millions de chômeurs indemnisés (chômage, formation et préretraites) soit une baisse de plus de 6 % sur les douze derniers mois. Mais la part des chômeurs indemnisés ne représente que moins de 61 % des demandeurs d'emploi (environ 3,45 millions). Dans le rapport précité, l'ONPES estime à 34 % la part des chômeurs ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté.

Si enfin l'exercice d'une activité diminue le risque de pauvreté, elle ne constitue plus aujourd'hui une protection absolue, puisque près de 7 % des personnes actives en emploi perçoivent des revenus inférieurs à 817 euros par mois. Selon la définition française retenue par l'Insee, cette nouvelle catégorie de travailleurs pauvres regroupe 1,74 million de personnes.

Dans tous les cas de figure, l'isolement est un facteur aggravant de la pauvreté, puisqu'en moyenne, les personnes isolées présentent un taux de pauvreté deux fois plus élevé que le reste de la population, soit près de 15 %. Comme le relève le rapport précité, le taux de pauvreté des personnes isolées en activité et celui des travailleurs vivant en famille monoparentale s'élèvent respectivement à 8 % et 15 %, contre seulement 4,3 % pour les personnes ayant un conjoint actif.

C'est dans ce contexte que le gouvernement a adopté le 17 octobre 2007, date de la journée mondiale du refus de la misère, et sur proposition du Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, un engagement national contre la pauvreté, qui traduit la volonté du président de la République de fixer en

la matière des obligations de résultat, à commencer par celui de réduire d'un tiers en cinq ans la pauvreté.

Cet engagement concernera pendant cette période toutes les politiques publiques qui peuvent contribuer à atteindre l'objectif fixé : la politique économique et sociale comme moteur de la croissance, la politique fiscale, la politique familiale, la politique de l'emploi, la politique de santé, la politique de l'éducation, la politique du logement.

Pour atteindre cet engagement, il est nécessaire de lever les freins à la croissance. On observe en effet, depuis les années quatre-vingt-dix, une corrélation entre l'évolution du taux de chômage et le taux de pauvreté : réduire le chômage est le moyen le plus durable de réduire le nombre de ménages pauvres.

Cependant, une croissance même soutenue n'est pas suffisante pour garantir la réduction de la pauvreté, ce qui rend d'autant plus légitime une action volontariste. L'amélioration récente du taux de chômage n'a en effet pas permis de réduire sensiblement le taux de pauvreté, notamment parce que l'amélioration de la situation de l'emploi s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de travailleurs pauvres.

Les salaires représentant la source principale de revenus des ménages actifs pauvres, leur dynamique d'évolution a donc une influence directe sur la réduction de la pauvreté : la création du revenu de solidarité active est conçue à la fois pour faciliter le retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux, avec une augmentation de leurs revenus liée à la reprise d'un emploi, et pour soutenir les travailleurs pauvres. Sa mise en œuvre devrait permettre une diminution sensible de la pauvreté, sans que le dispositif suffise à lui seul à atteindre l'objectif fixé : la création du SRA devra être accompagnée d'autres mesures pour lever les obstacles non monétaires au retour à l'emploi, notamment dans le domaine des transports et de la garde d'enfant.

Mais la création du RSA doit également permettre une amélioration qualitative de la mobilisation de la solidarité nationale.

2.— Mieux mobiliser la solidarité nationale

Depuis 2000, l'efficacité des minima sociaux dans la lutte contre la pauvreté et l'aide au retour à l'emploi a fait l'objet d'une attention continue et croissante des pouvoirs publics. Deux rapports récents ont notamment clairement posé les termes du problème : celui de Mme Valérie Létard, au nom de la commission des Affaires sociales du Sénat, sur les minima sociaux ⁽¹⁾ et celui de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », mise en place par le conseil des ministres du 20 décembre 2004 et présidée par M. Martin Hirsch ⁽²⁾.

(1) *Rapport d'information n° 334 (2004-2005) du 11 mai 2005.*

(2) « Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale » *Avril 2005.*

a) Les minima sociaux génèrent des effets de seuil

Monsieur Gilles Carrez, Rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, relevait dans son rapport sur le projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ⁽¹⁾ que la complexité des transferts à destination des bénéficiaires de minima sociaux est source de multiples effets de seuil provenant principalement de la combinaison des prestations entre elles, en raison soit des basculements d'une prestation à une autre (par exemple lorsqu'un bénéficiaire de l'API devient RMIste du fait de l'âge atteint par ses enfants), soit des différences de plafonds de ressources ou de modes de calculs. Du point de vue de l'allocataire, la complexité des dispositifs se traduit par des variations erratiques de son revenu disponible, souvent vécues comme des injustices.

Le système français de minima sociaux se caractérise en effet par la multiplicité des minima sociaux dont le tableau ci-après présente pour chacun d'eux la période et les revenus de référence, ainsi que les ressources exclues.

(1) Rapport n°62 du 5 juillet 2007

**MODALITÉS D'APPRÉCIATION DES RESSOURCES APPLICABLES
AUX DIFFÉRENTS MINIMA SOCIAUX**

| | Période de référence | Revenus de référence | Ressources exclues |
|--|-----------------------------|---|---|
| Allocation d'insertion (AI) | 12 derniers mois | Revenus du foyer fiscal, avant abattements | <ul style="list-style-type: none"> – prestations familiales – autres revenus si leur versement est définitivement interrompu |
| Allocation veuvage | 12 derniers mois | Revenus professionnels, de remplacement et du capital de l'intéressé et du conjoint, y compris les donations de moins de 10 ans | <ul style="list-style-type: none"> – prestations familiales – allocations logement – ACTP, MTP – capital décès, retraite du combattant, rentes viagères |
| Allocation supplémentaire d'invalidité | 3 derniers mois | Tous les revenus de l'intéressé et du conjoint, y compris les donations de moins de 10 ans | <ul style="list-style-type: none"> – prestations familiales – allocations logement – ACTP, MTP, retraite du combattant, rentes viagères |
| Allocation de parent isolé (API) | 3 derniers mois | Ressources personnelles de l'intéressé, y compris les pensions alimentaires, prestations familiales et allocations logement (dans la limite d'un forfait) | <ul style="list-style-type: none"> – AES, PAJE, ARS – capital décès – avantages en nature de l'assurance maladie – mécanisme d'intéressement à la reprise d'activité pendant 12 mois |
| Allocation aux adultes handicapés (AAH) | Année n-1 | Revenus du foyer fiscal après abattements et déductions diverses | <ul style="list-style-type: none"> – prestations familiales – allocations logement – ACTP, MTP, retraite du combattant, rentes viagères – une partie des revenus d'activité |
| Allocation supplémentaire vieillesse | 3 derniers mois | Tous les revenus de l'intéressé et du conjoint, y compris les donations de moins de 10 ans | <ul style="list-style-type: none"> – prestations familiales – allocations logement – ACTP, MTP, retraite du combattant, rentes viagères |
| Revenu minimum d'insertion (RMI) | 3 derniers mois | Ressources du foyer fiscal, y compris les indemnités de sécurité sociale, allocations chômage, prestations familiales, AAH et allocations logement (dans la limite d'un forfait) | <ul style="list-style-type: none"> – PAJE (en partie), ARS, AES, majorations pour âge des allocations familiales, bourses scolaires – avantages en nature de l'assurance maladie, capital décès – mécanisme d'intéressement à la reprise d'activité pendant 12 mois |
| Allocation de solidarité spécifique (ASS) | 12 derniers mois | Revenus du foyer fiscal, avant abattements | <ul style="list-style-type: none"> – prestations familiales – allocations logement – pensions alimentaires et prestation compensatoire – autres revenus si leur versement est définitivement interrompu – mécanisme d'activité réduite pendant 12 mois |
| Allocation équivalent retraite (AER) | 12 derniers mois | Revenus du foyer fiscal, avant abattements | <ul style="list-style-type: none"> – prestations familiales – allocations logement – autres revenus si leur versement est définitivement interrompu – abattement de 30 % sur les revenus du conjoint si celui-ci a pris sa retraite ou s'est trouvé au chômage en cours d'année |

De surcroît, les minima sociaux doivent être pris en considération du point de vue des revenus de leurs bénéficiaires, c'est-à-dire complétés par les droits dits « connexes », ceux auxquels leur statut de bénéficiaire d'un minimum social leur donne accès. Il s'agit d'aides au logement, d'avantages fiscaux (exonérations de taxe d'habitation ou de redevance audiovisuelle, par exemple), de prestations familiales ou de couvertures spécifiques des dépenses de santé. Ainsi replacé dans le contexte du revenu disponible d'un ménage, le poids des minima sociaux doit être relativisé : ils ne constituent qu'un tiers des transferts en faveur des ménages les plus pauvres (contre 29 % pour les aides au logement, par exemple) et moins de 20 % de ce revenu disponible. Par ailleurs, les minima sociaux et leurs droits connexes doivent également être rapprochés des transferts relevant de l'action sociale locale (départementale ou communale). La diversité de ces transferts et l'hétérogénéité de leurs montants rendent impossibles toute approche synthétique de leur portée réelle, même si le rapport de la commission des Affaires sociales du Sénat décrit leur impact comme « *vraisemblablement important sur le niveau de vie des bénéficiaires de minima sociaux* ⁽¹⁾ ». Une seule étude de 2002 ⁽²⁾ a fait l'inventaire des aides existantes dans une vingtaine de municipalités. Les aides étudiées sont présentées dans le tableau ci-dessous, qui montre leur grande diversité.

| | Aides légales | Aides facultatives |
|------------|--|--|
| Nationales | Revenu minimum d'insertion, couverture maladie universelle, allocation parent isolé, allocation de rentrée scolaire, allocations logement, allocations familiales, prime pour l'emploi, dégrèvements légaux accordés par les grandes entreprises de réseaux (EDF-GDF, France télécom), dégrèvements nationaux de taxe d'habitation, etc. | Primes de Noël, action caritative d'associations nationales (Restaurants du cœur, Secours populaire, etc.), dégrèvements facultatifs accordés par les grandes entreprises de réseaux (EDF-GDF, France télécom), etc. |
| Locales | Dégrèvements locaux de taxe d'habitation, aides légales des Conseils généraux, etc. | Action sociale des communes (CCAS), aides versées par les caisses d'allocation familiale, aides des associations locales, etc. |

On dénombreait en 2005 près de 3 515 000 titulaires de minima sociaux, parmi lesquels 1 290 000 titulaires du RMI, 800 000 bénéficiaires de l'AAH, 1 000 000 allocataires de l'ASV et de l'ASS, 206 000 bénéficiaires de l'API.

On conçoit que dans la mesure où les minima sociaux constituent des allocations différentielles auxquelles sont attachés de nombreux droits connexes nationaux et locaux, ils puissent être dans un certain nombre de cas « désincitatifs » à la reprise d'activité professionnelle, malgré les régimes d'intéressement au retour à l'emploi.

(1) *Rapport de la commission des Affaires sociales du Sénat sur les minima sociaux (précité).*

(2) « *Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi* », Denis Anne et Yannick L'Horty, *Économie et Statistique* n° 357-358, 2002.

b) Les insuffisances de l'intéressement au retour à l'emploi

La loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux a modifié le régime de l'intéressement au retour à l'activité des bénéficiaires de minima sociaux afin de le rendre plus performant. Un nouveau dispositif a ainsi été mis en place, qui s'applique aux bénéficiaires dont l'activité débute à compter du 1^{er} octobre 2006.

Il se compose de deux périodes :

– une première période de trois mois au cours de laquelle le bénéficiaire *cumule* intégralement l'allocation et son revenu d'activité ;

– une seconde période de neuf mois au cours de laquelle l'allocataire bénéficie soit d'une *prime forfaitaire* (150 euros par mois pour une personne isolée ou 225 euros pour deux personnes et plus), si la durée mensuelle de son activité est égale ou supérieure à 78 heures, soit d'un *intéressement proportionnel* (abattement de 50 % des rémunérations pour le calcul du montant versé au titre du RMI), si la durée mensuelle de son activité est inférieure à 78 heures.

Par ailleurs, une prime de retour à l'emploi de 1 000 euros est versée aux bénéficiaires exerçant une activité professionnelle d'une durée mensuelle égale ou supérieure à 78 heures pendant au moins quatre mois consécutifs.

Pour les activités professionnelles antérieures au 1^{er} octobre 2006, les allocataires bénéficient toujours de l'ancien dispositif d'intéressement, dont la seconde période consiste uniquement en un abattement de 50 % des revenus, que la durée mensuelle d'activité soit inférieure ou supérieure à 78 heures.

Néanmoins ce dispositif présente des inconvénients intrinsèques à sa construction :

– l'accompagnement financier demeure limité dans le temps ;

– la question des droits connexes demeure en l'état à la sortie du dispositif ;

– la reprise d'activité peut générer des coûts fixes (en matière de transport, de garde d'enfants) que la prime de retour à l'emploi peut ne compenser que partiellement.

On voit donc que l'enjeu est de concevoir un mécanisme de retour à l'emploi effectivement pérenne d'une part, qui conditionne l'accès aux droits connexes à un revenu et non à un statut d'allocataire d'autre part.

c) Les défauts des mesures d'activation des minima sociaux dans le cadre des contrats aidés

Reprenant l'acquis de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 qui a transféré aux départements la responsabilité de la gestion du RMI, mais aussi institué le contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a établi quatre contrats aidés différents pour les personnes éloignées de l'emploi. Pour les bénéficiaires de minima sociaux, on distingue le CI-RMA et le contrat d'avenir, l'un dans le secteur marchand, l'autre dans le secteur non-marchand. Tous ces contrats, qui reposent sur des aides publiques aux employeurs, comportent une modalité particulière d'aide : l'allocation sociale (ou plutôt une fraction de celle-ci égale au RMI garanti à une personne isolée), au lieu d'être versée au bénéficiaire est transformée en aide à l'employeur. Le bénéficiaire du minimum perçoit en contrepartie un salaire plus élevé. À ce titre, les départements, financeurs du RMI, deviennent financeurs des contrats aidés destinés aux bénéficiaires de cette allocation. À cette « activation » du minimum social s'ajoutent des aides complémentaires de l'État et des exonérations de charges sociales.

L'exposé des motifs du projet de loi souligne bien les effets pervers de ce dispositif : *« Si le principe de l'activation des dépenses dites passives est légitime, il conduisait à différer le bénéfice du dispositif d'intéressement à la reprise d'activité au-delà du contrat reposant sur l'activation de l'aide. S'agissant de contrats pour l'essentiel à temps partiel, le gain à la reprise d'une activité dans ce cadre était négligeable, voire négatif. En effet, l'entrée en contrat aidé pouvait entraîner la répétition d'un indu de prestation, lorsque l'information relative à la reprise d'activité n'était pas immédiatement communiquée à l'organisme payeur de la prestation. »*

Enfin, la spécialisation des contrats par publics bénéficiaires ou non de minima sociaux peut conduire à une stigmatisation préjudiciable.

Mais le projet vise aussi, on l'oublie trop souvent, à soutenir le pouvoir d'achat des salariés modestes.

3.— Un soutien au pouvoir d'achat des travailleurs aux revenus modestes

La revalorisation du travail est au cœur du projet politique de la majorité. Nécessité économique pour accélérer la croissance donc développer l'emploi et maîtriser les finances publiques, elle est aussi un impératif social et moral pour réhabiliter l'effort et rendre à chaque travailleur un espoir de promotion sociale et le sens de sa dignité. Il s'agit donc d'une orientation de portée générale appelée à être mise en œuvre au cours de la législature non seulement en matière fiscale et sociale mais, plus généralement, dans tous les champs de l'action publique.

La revalorisation du travail et son corollaire, la relance du pouvoir d'achat, plus particulièrement des travailleurs aux revenus les plus modestes, a déjà fait l'objet de nombreuses mesures, notamment dans le cadre de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat et de la loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat.

On verra que le principe du revenu de solidarité active est de garantir à chaque foyer qu'il percevra, outre le revenu minimum garanti à tous, une part de ses ressources d'activité. Les caractéristiques du barème du RSA sont principalement liées au « taux de cumul », qui est le taux appliqué pour déterminer quelle est la part des revenus d'activité qui se cumule avec l'allocation versée. C'est ainsi qu'est garantie, pour tous les ménages, une progression des ressources totales proportionnelle à celle des revenus d'activité professionnelle. La détermination du taux de cumul du RSA est un enjeu central. Le choix de ce barème détermine en effet :

- l'impact de la mesure sur la réduction de la pauvreté ;
- le niveau de revenus d'activité auquel le RSA s'annule (point de sortie) ;
- le coût du nouveau dispositif ;
- le nombre des allocataires potentiels ;
- l'importance des gains à la reprise d'activité ;
- les effets redistributifs de la réforme.

On verra que le taux de cumul retenu par le gouvernement (62 %) élargit le nombre des allocataires potentiels du dispositif bien au-delà de celui des seuls détenteurs de minima sociaux. En effet, le taux marginal d'imposition sur les revenus qui en résulte (38 %) permet de considérer que le point de sortie de la prestation du revenu de solidarité active correspond au niveau de revenu d'activité dont 38 % égale le revenu minimum garanti, minoré des autres transferts (en particulier des allocations familiales et des allocations logement ou du forfait logement pour les ménages logés à titre gratuit).

Le point de sortie du RSA correspond ainsi :

- au SMIC pour une personne seule propriétaire ou logée à titre gratuit ;
- à 1,15 SMIC pour une personne seule locataire ou propriétaire ;
- à 1,75 SMIC pour un couple propriétaire ou logé à titre gratuit ;
- à 2,21 SMIC pour un couple propriétaire ou logé à titre gratuit.

On voit donc que le point de sortie est bien supérieur au seuil de l'actuel RMI et, *a fortiori*, du seuil de pauvreté, et que le RSA bénéficiera à un public bien plus large que celui des bénéficiaires des minima sociaux.

B.- LES MODALITÉS TECHNIQUES DE LA RÉFORME

On rappellera tout d'abord que le revenu de solidarité active a été expérimenté dans 34 départements et évalué par le comité d'évaluation des expérimentations du revenu de solidarité active, spécialement institué à cet effet en juillet 2007.

Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, la possibilité d'expérimentation est inscrite dans la Constitution (article 37-1 et article 72, alinéa 4). Néanmoins, l'expérimentation dans le domaine des politiques sociales reste exceptionnelle et l'expérimentation du RSA est à ce titre exemplaire ⁽¹⁾.

Au 30 juin 2008, on comptabilisait 14 625 ménages dans le dispositif RSA au titre de l'API ou du RMI. 90 % des ménages sont dans le dispositif au titre du RMI.

Même si l'expérimentation a porté sur une population nettement plus restreinte (bénéficiaires du RMI et de l'API) que celle retenue dans le champ du projet de loi, des effets positifs ont été enregistrés, tant en ce qui concerne le taux de retour à l'emploi qu'en matière de réduction de la pauvreté.

Le taux de retour à l'emploi mesure le nombre d'allocataires du RMI qui reprennent un emploi un mois donné sur le total d'allocataires sans emploi le mois précédent. Sur les cinq premiers mois disponibles, le taux moyen de retour à l'emploi a été régulièrement supérieur dans les zones expérimentales par rapport aux zones témoins. Sur un mois donné, les écarts restent généralement dans l'intervalle de confiance mais cumulé sur les mois connus, l'écart observé atteint 30 %. Il est statistiquement significatif au seuil de 5 %.

En parallèle de l'expérimentation, les travaux de micro simulation de la DREES, la DGTEP et la CNAF concluent à un impact positif du RSA sur la baisse du taux de pauvreté.

On évoquera successivement la création de la nouvelle prestation du revenu de solidarité active, la réforme des droits connexes en matière de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle, la réforme des politiques d'insertion.

(1) La loi de finances pour 2007 a offert aux départements la faculté d'expérimenter un dispositif d'incitation financière au retour à l'emploi auprès des allocataires du revenu minimum d'insertion, dérogatoire du droit commun résultant de la réforme de l'intéressement au RMI, en augmentant le montant de l'allocation due sous certaines conditions en cas de reprise d'activité, ou en en modifiant la durée ou la périodicité. Dans ce cadre, 16 départements s'étaient portés volontaires pour expérimenter. La loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) d'août 2007 a encore assoupli les possibilités de dérogation pour les allocataires du RMI et a élargi l'expérimentation du revenu de solidarité active aux allocataires de l'Allocation Parent Isolé.

1.– La création du revenu de solidarité active

a) Le concept de RSA

Le concept de RSA a été dégagé dans le rapport remis en avril 2005 par la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » présidée par M. Martin Hirsch. Il représente l'aboutissement d'une réflexion plus ancienne sur le remplacement du système complexe des minima sociaux par une allocation universelle dégressive selon les revenus.

La philosophie du RSA s'inscrit en premier lieu dans une logique de simplification puisqu'il tend à se substituer, et non à s'ajouter, à des prestations existantes : à compter du 1^{er} juin, date de l'entrée en vigueur de la réforme, deux minima sociaux seront supprimés (le RMI et l'API), de même que les mécanismes d'intéressement au retour à l'emploi.

Votre Rapporteur estime souhaitable que des études soient d'ores et déjà engagées pour intégrer dans le dispositif les autres minima sociaux, et notamment l'ASS.

La seconde logique mise en œuvre est celle de l'incitation au travail : la création du RSA vise à mobiliser des crédits de la solidarité nationale sur des minima au profit d'un dispositif favorisant le travail et l'activité dans des conditions telles que celle-ci soit réellement créatrice de pouvoir d'achat.

Le RSA tel que proposé dans le projet est donc conçu selon quelques principes simples :

– toute progression des revenus du travail doit conduire à une diminution des prestations inférieure au gain tiré de ces ressources, qu'il s'agisse de quelques heures travaillées dans la semaine ou dans le mois ou d'une activité professionnelle à temps plein, sans effets de seuil et de manière pérenne ;

– la progression du revenu de solidarité active doit être plus rapide pour les revenus les plus faibles ;

– le niveau de revenu garanti tient compte de la situation familiale.

b) Les modalités de calcul

Le projet de loi définit en premier lieu un revenu minimum garanti (RMG), dont l'exposé des motifs précise qu'il sera fixé au niveau de l'actuel RMI.

NIVEAU DU RMI AU 1^{ER} JANVIER 2008

| Nombre d'enfants | Personne seule (en euros) | Couple (en euros) |
|---------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
| 0 | 447,91 | 671,87 |
| 1 | 671,87 | 806,24 |
| 2 | 806,24 | 940,62 |
| Par enfant supplémentaire | 179,16 | 179,16 |

Le second concept introduit par le projet est celui de revenu garanti (RG), défini comme la somme du revenu minimum garanti et d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer, dont l'exposé des motifs précise qu'elle est fixée à 62 % (taux marginal d'imposition de 38 %).

$$\text{Revenu garanti} = \text{RMG} + (62 \% \text{ Revenus professionnels})$$

Le revenu de solidarité active a pour vocation de porter les ressources du foyer au niveau du revenu garanti.

$$\text{Revenu de solidarité active} = \text{Revenu garanti} - \text{Revenus professionnels}$$

Ainsi, une personne seule percevant 300 euros de salaire mensuel bénéficiera d'un niveau de garantie égal au niveau du RMI (447,91 euros au titre de 2008) majoré de 62 % de son salaire (soit 186 euros) pour une garantie de revenu total égal à 633,91 euros. Cette personne percevra donc 333,91 (633,91 – 300) euros de RSA. Son RSA diminuera donc, par rapport à une situation d'inactivité, de 114 euros, soit 38 % de son revenu d'activité.

Le point de sortie du RSA (niveau de revenus professionnel au-delà duquel la prestation n'est plus perçue) correspond donc au niveau de revenu d'activité dont 38 % égale le revenu minimum garanti, minoré des autres transferts (en particulier des allocations familiales et des allocations logement ou du forfait logement pour les ménages logés à titre gratuit).

Au taux de pente annoncé (38 %) et en prenant en compte les prestations familiales mais hors allocations logement (ou montant forfaitaire représentant le logement gratuit), le RSA devient donc nul à :

– 1 180 euros de revenu mensuel d'activité pour une personne seule ;

– de 1 800 à 2 157 euros de revenu mensuel d'activité pour un couple avec deux enfants selon leurs conditions de logement et de 1 940 euros à 2 290 de revenu mensuel d'activité pour un couple avec quatre enfants⁽¹⁾ selon leurs conditions de logement.

On voit que, si les personnes sans activité professionnelle continueront à bénéficier d'un revenu de solidarité active égal au montant de l'ancien RMI, la population bénéficiaire de la nouvelle prestation est beaucoup plus large que celle bénéficiaire des minima sociaux (cf. supra).

On notera qu'il n'existe pas dans l'absolu de taux idéal du RSA qui permette de réduire la pauvreté à faible coût tout en créant les meilleures incitations. Sans surprise, les dispositifs les plus coûteux sont évidemment ceux qui visent le plus grand nombre de bénéficiaires et permettent la réduction la plus forte du taux de pauvreté. Toutefois, l'incidence sur le taux de pauvreté n'est pas non plus directement proportionnelle à l'importance des fonds mobilisés. Des barèmes adaptés pour concourir à des objectifs spécifiques (compléter les revenus des familles monoparentales, favoriser la double activité des membres d'un ménage) peuvent avoir un rapport « coût-efficacité » plus ou moins élevé. Quel que soit le choix fait, la création du RSA entraîne des effets redistributifs.





Le projet de loi prévoit enfin que le RSA versé s'imputera le cas échéant sur la prime pour l'emploi. Le mécanisme d'acompte est décrit dans le commentaire de l'article 6 du projet de loi. On retiendra à ce stade que l'intégration de la PPE dans le RSA a pour conséquence de recentrer l'attribution de cette prime sur les ménages les plus éloignés du plafond de revenus actuellement fixé, permettant ainsi de mettre fin à l'excessive dilution de la PPE, critiquée par les acteurs économiques et par la Cour des comptes dans son rapport de 2003.

On trouvera ci-après une série d'exemples illustrant l'impact du RSA sur un certain nombre de cas particuliers (*Source : Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté*). On notera que les calculs sont effectués hors forfait logement et allocations logement.

(1) Le revenu minimum garanti pour un couple avec deux enfants est d'environ 940 euros et ce ménage perçoit 120 euros d'allocations familiales. Le RMI versé serait donc d'environ 820 euros, soit 687 euros après prise en compte du forfait logement et s'annule pour un revenu d'activité de 1 807 euros avec prise en compte du forfait logement et 2 157 euros sans prise en compte du forfait logement. Il convient de noter que la progression proche des allocations familiales (154 euros supplémentaires par enfant à partir du troisième) et du revenu minimum garanti (179 euros supplémentaires par enfant à partir du 3^{ème}) limite l'accroissement du revenu d'activité annulant le RSA pour des familles comptant trois enfants ou plus.

Seuil de pauvreté = 817 €





Célibataire sans enfant

| Temps de travail | Revenu d'activité | rSa | PF | PPE résiduelle par mois | Revenu disponible |
|---|-------------------|---------|-------|-------------------------|-------------------|
| ¼ temps  | 257 € | + 296 € | + 0 € | + 0 € | = 553 € |
| ½ temps  | 514 € | + 199 € | + 0 € | + 0 € | = 713 € |
| ¾ temps  | 771 € | + 101 € | + 0 € | + 0 € | = 872 € |
| Plein temps  | 1 028 € | + 4 € | + 0 € | + 76 € | = 1 107 € |

Hors forfait logement et allocations logement

Seuil de pauvreté = 1 062 €





Personne isolée avec 1 enfant

| Temps de travail | Revenu d'activité | rSa | PF | PPE résiduelle par mois | Revenu disponible |
|---|-------------------|---------|--------|-------------------------|-------------------|
| ¼ temps  | 257 € | + 382 € | + 85 € | + 0 € | = 724 € |
| ½ temps  | 514 € | + 284 € | + 85 € | + 0 € | = 883 € |
| ¾ temps  | 771 € | + 187 € | + 85 € | + 0 € | = 1 043 € |
| Plein temps  | 1 028 € | + 89 € | + 85 € | + 0 € | = 1 202 € |

Hors forfait logement et allocations logement

Seuil de pauvreté = 1 307 €





**Personne isolée
avec 2 enfants**

| Temps de travail | Revenu d'activité | rSa | PF | PPE résiduelle par mois | Revenu disponible |
|---|-------------------|---------|---------|-------------------------|-------------------|
| ¼ temps  | 257 € | + 286 € | + 289 € | + 0 € | = 832 € |
| ½ temps  | 514 € | + 188 € | + 289 € | + 0 € | = 991 € |
| ¾ temps  | 771 € | + 91 € | + 289 € | + 0 € | = 1 151 € |
| Plein temps  | 1 028 € | + 0 € | + 289 € | + 0 € | = 1 402 € |

Hors forfait logement et allocations logement

Seuil de pauvreté = 1 226 €





**Couple monoactif
sans enfant**

| Temps de travail | Revenu d'activité | rSa | PF | PPE résiduelle par mois | Revenu disponible |
|---|-------------------|---------|-------|-------------------------|-------------------|
| ¼ temps  | 257 € | + 467 € | + 0 € | + 0 € | = 724 € |
| ½ temps  | 514 € | + 369 € | + 0 € | + 0 € | = 883 € |
| ¾ temps  | 771 € | + 271 € | + 0 € | + 0 € | = 1 042 € |
| Plein temps  | 1 028 € | + 174 € | + 0 € | + 0 € | = 1 202 € |

Hors forfait logement et allocations logement

Seuil de pauvreté = 1 471 €





Couple monoactif
avec 1 enfant

| Temps de travail | Revenu d'activité | rSa | PF | PPE résiduelle par mois | Revenu disponible |
|---|-------------------|---------|-------|-------------------------|-------------------|
| ¼ temps  | 257 € | + 576 € | + 0 € | + 0 € | = 833 € |
| ½ temps  | 514 € | + 478 € | + 0 € | + 0 € | = 992 € |
| ¾ temps  | 771 € | + 380 € | + 0 € | + 0 € | = 1 151 € |
| Plein temps  | 1 028 € | + 283 € | + 0 € | + 0 € | = 1 311 € |

Hors forfait logement et allocations logement

Seuil de pauvreté = 1 716 €

Couple monoactif
avec 2 enfants

| Temps de travail | Revenu d'activité | rSa | PF | PPE résiduelle par mois | Revenu disponible |
|---|-------------------|---------|---------|-------------------------|-------------------|
| ¼ temps  | 257 € | + 590 € | + 120 € | + 0 € | = 967 € |
| ½ temps  | 514 € | + 492 € | + 120 € | + 0 € | = 1 126 € |
| ¾ temps  | 771 € | + 394 € | + 120 € | + 0 € | = 1 285 € |
| Plein temps  | 1 028 € | + 297 € | + 120 € | + 0 € | = 1 445 € |

Hors forfait logement et allocations logement

Seuil de pauvreté = 1 226 €

**Couple bi-actif
sans enfant**

| Temps de travail | Revenu d'activité | rSa | PF | PPE résiduelle par mois | Revenu disponible |
|------------------|-------------------|--------|-------|-------------------------|-------------------|
| ¼ temps | 1 285 € | + 76 € | + 0 € | + 10 € | = 1 371 € |
| ½ temps | 1 542 € | + 0 € | + 0 € | + 147 € | = 1 689 € |
| ¾ temps | 1 799 € | + 0 € | + 0 € | + 152 € | = 1 951 € |
| Plein temps | 2 056 € | + 0 € | + 0 € | + 158 € | = 2 214 € |





Hors forfait logement et allocations logement

Seuil de pauvreté = 1 471 €

**Couple bi-actif
avec 1 enfant**

| Temps de travail | Revenu d'activité | rSa | PF | PPE résiduelle par mois | Revenu disponible |
|------------------|-------------------|---------|-------|-------------------------|-------------------|
| ¼ temps | 1 285 € | + 185 € | + 0 € | + 10 € | = 1 470 € |
| ½ temps | 1 542 € | + 87 € | + 0 € | + 63 € | = 1 693 € |
| ¾ temps | 1 799 € | + 0 € | + 0 € | + 155 € | = 1 954 € |
| Plein temps | 2 056 € | + 0 € | + 0 € | + 161 € | = 2 217 € |

Hors forfait logement et allocations logement

| Seuil de pauvreté = 1 716 € | | Couple bi-actif avec 2 enfants | | | | |
|--|----------------------|-----------------------------------|---------|----------------------------|----------------------|--|
| Temps de travail | Revenu d'activité | rSa | PF | PPE résiduelle par mois | Revenu disponible | |
| ¼ temps  | 1 285 € | + 199 € | + 120 € | + 0 € | = 1 604 € | |
| ½ temps  | 1 542 € | + 101 € | + 120 € | + 52 € | = 1 815 € | |
| ¾ temps  | 1 799 € | + 4 € | + 120 € | + 154 € | = 2 077 € | |
| Plein temps  | 2 056 € | + 0 € | + 120 € | + 164 € | = 2 340 € | |

Hors forfait logement et allocations logement

2.– La réforme des droits connexes

Les titulaires du RMI bénéficient actuellement d'un dégrèvement d'office de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle, dont le projet de loi, en substituant le RSA au RMI pour ses bénéficiaires, supprime le fondement légal.

On a vu que ce type de droit connexe pouvait constituer un véritable frein à la reprise d'activité.

Le projet de loi supprime le dégrèvement d'office attaché au statut de bénéficiaire du RMI et prévoit que ceux-ci rentreront donc dans le régime du droit commun, à savoir le dégrèvement d'office pour la fraction de leur cotisation excédant 3,44 % de leur revenu fiscal de référence minoré d'un abattement fixé, en métropole, à 4 877 euros pour la première part de quotient familial, majoré de 1 409 euros pour les quatre premières demi-parts suivantes et de 2 493 euros pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la cinquième. Ce dégrèvement est applicable sous condition de ressources, le montant des revenus imposables de l'année précédente devant, en métropole, être inférieur à 22 481 euros pour la première part de quotient familial, majoré de 5 253 euros pour la première demi-part supplémentaire et 4 133 à compter de la deuxième demi-part.

Le dégrèvement d'office ne sera donc désormais, en ce qui concerne les bénéficiaires de l'actuel RMI, plus lié au statut mais attaché à une condition de ressources. Toutefois, la situation des contribuables concernés devenus allocataires du RSA devrait rester inchangée du fait du jeu des abattements et dans la mesure où le RSA ne rentre pas dans le calcul du revenu fiscal de référence.

De la même manière, le projet de loi organise le dégrèvement de redevance audiovisuelle bénéficiant aux personnes dont le montant du revenu fiscal de référence est nul. Les prestations sociales (dont notamment aujourd'hui le RMI et demain le RSA) n'étant pas imposables, elles ne sont pas prises en compte dans ce revenu. Un allocataire du RSA n'ayant pas d'autres ressources sera donc dégrévée de redevance audiovisuelle, à la différence d'un allocataire percevant des ressources imposables. Un certain nombre de dispositions transitoires sont organisées par l'article 6 du projet de loi (cf. infra).

3.— La réforme des politiques d'insertion

Bien que la réforme des politiques d'insertion ne relève pas stricto sensu de la compétence de la commission des Finances, de l'économie générale et du plan, elle doit être brièvement évoquée pour ne pas rompre l'équilibre du commentaire d'un projet dont l'objet est double : créer un revenu de solidarité active **et** réformer les politiques d'insertion, dont les effets pervers ont déjà été évoqués.

Le titre III du projet de loi est issu des conclusions du Grenelle de l'insertion.

La compétence exclusive des départements en matière d'insertion, définie dans le cadre du programme départemental d'insertion, est réaffirmée. Son champ d'application est étendu et de plus grandes marges de manœuvre sont données aux départements. En particulier, le lien entre une prestation (le RMI) et la politique d'insertion disparaît : il reviendra ainsi au conseil général de déterminer le champ de la politique d'insertion. Un nouveau cadre d'intervention (le pacte territorial d'insertion) est conçu, à titre facultatif, pour permettre une mise en commun des moyens aujourd'hui alloués aux politiques d'insertion.

Pour les raisons précédemment évoquées, Le CI-RMA et le CAV sont supprimés. Il est créé un contrat unique d'insertion selon deux modalités, l'une dans le secteur marchand et l'autre dans le secteur non marchand, soit, respectivement, le contrat initiative emploi (CIE) et le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), dont les modalités sont redéfinies aux articles 11 et 12 du projet de loi.

L'État et le département disposeront donc d'un instrument unique, par secteur, quelle que soit la qualité du bénéficiaire – allocataire ou non d'un minimum social.

II.- UNE RÉFORME FINANCIÉE

A.- LE COÛT DU DISPOSITIF

Le coût global de la nouvelle prestation s'élèvera à 9,86 milliards d'euros, incluant les dépenses actuelles relatives au RMI (5,89 milliards d'euros) et à l'API (1,07 milliard d'euros).

Le coût du « RSA socle », correspondant aux dépenses actuelles de RMI et d'API diminuées du montant de l'intéressement proportionnel et forfaitaire, se montera à 6,6 milliards d'euros.

Le coût brut du dispositif de « RSA chapeau » (cas où le revenu garanti aux foyers est supérieur au revenu minimum garanti) est évalué par le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté à 2,9 milliards d'euros (valeur 2008) en année pleine pour la seule métropole.

S'ajoutent à cette somme l'aide temporaire complémentaire à la reprise d'activité (150 millions d'euros), les frais de gestion reversés à la branche famille (100 millions d'euros) et le coût de l'extension du dispositif aux départements d'outre mer (200 millions d'euros), soit un total de 3,35 milliards d'euros.

Le coût net du dispositif est obtenu par l'imputation, sur son coût brut, des économies induites par la suppression des dispositifs d'intéressement au retour à l'emploi (600 millions d'euros), l'imputation du RSA sur la PPE (700 millions d'euros), la non indexation du barème de la PPE au titre de 2009 (400 millions d'euros) et les gains escomptés de l'assujettissement du RSA à la CRDS (150 millions d'euros). Il s'élève donc à 1,5 milliard d'euros.

On a vu que l'imputation du RSA sur la PPE a pour conséquence de recentrer l'attribution de cette prime sur les ménages les plus éloignés du plafond de revenus actuellement fixé : la réforme emporte donc un effet évident de redistribution des revenus. On estime ainsi que le nombre de ménages bénéficiaires du « RSA chapeau » s'élèvera à 2 millions, dont 1,7 million d'entre eux seront gagnants (pour un montant moyen de 109 euros). À l'inverse, 4,5 millions de ménage seront perdants, mais pour un très faible montant (6 euros mensuels).

Les tableaux suivants (source : Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté) présentent une simulation sur les ménages gagnants et perdants par composition familiale, revenu d'activité mensuel avant réforme et par revenu disponible par unité de consommation. On constate que le RSA sera particulièrement attractif pour les familles mono actives avec enfant touchant une faible PPE, pour les revenus d'activité mensuels compris entre 1 000 et 1 500 euros et pour les revenus disponibles par unité de consommation les moins élevés.

Il convient de préciser que ces résultats n'intègrent pas la non-revalorisation de la PPE au titre de 2009, qui crée un certain nombre de ménages gagnants en décalant les seuils et plafonds légèrement vers le bas de la distribution des revenus. Cela ne change que très marginalement les résultats présentés (13 000 ménages, soit 0,05 % des ménages).

LES MÉNAGES GAGNANTS

Par composition familiale

| | Nombre de ménages gagnants | Part de gagnants dans la sous-population | Gain moyen mensuel (en euros) |
|-------------------------------|----------------------------|--|-------------------------------|
| Personnes seules (*) | 697 000 | 7 % | 97 |
| <i>dont sans enfant</i> | 418 000 | 5 % | 91 |
| <i>dont avec enfant</i> | 279 000 | 20 % | 106 |
| Couples sans enfant | 301 000 | 4 % | 110 |
| <i>dont monoactifs</i> | 273 000 | 5 % | 113 |
| <i>dont biactifs</i> | 28 000 | 1 % | 81 |
| Couples avec enfants | 661 000 | 8 % | 122 |
| <i>dont monoactifs</i> | 598 000 | 23 % | 126 |
| <i>dont 1 enfant</i> | 240 000 | 25 % | 136 |
| <i>dont 2 enfants</i> | 212 000 | 22 % | 130 |
| <i>dont 3 enfants ou plus</i> | 146 000 | 20 % | 103 |
| <i>dont biactifs</i> | 63 000 | 1 % | 85 |
| Ensemble | 1 659 000 | 6 % | 109 |

(*) et ménages complexes

Par revenu d'activité mensuel (avant réforme)

| | Nombre de ménages gagnants | Part de gagnants dans la sous-population | Gain moyen mensuel (en euros) |
|---------------|----------------------------|--|-------------------------------|
| 0 – 500 | 434 000 | 32 % | 120 |
| 500 – 1 000 | 499 000 | 35 % | 135 |
| 1 000 – 1 500 | 492 000 | 19 % | 94 |
| 1 500 – 2 000 | 218 000 | 9 % | 68 |
| 2 000 – 3 000 | 16 000 | 0 % | 27 |
| Ensemble | 1 659 000 | 6 % | 109 |

Par revenu disponible mensuel par unité de consommation (avant réforme)

| | Nombre de ménages gagnants | Part de gagnants dans la sous-population | Gain moyen mensuel (en euros) |
|---------------|----------------------------|--|-------------------------------|
| 0 – 500 | 184 000 | 37 % | 147 |
| 500 – 1 000 | 1 261 000 | 23 % | 115 |
| 1 000 – 1 500 | 205 000 | 5 % | 44 |
| 1 500 – 2 000 | 9 000 | 0 % | 45 |
| Ensemble | 1 659 000 | 6 % | 109 |

LES MÉNAGES PERDANTS

Par composition familiale

| | Nombre de ménages perdants | Part de perdants dans la sous-population | Perte moyenne mensuelle (en euros) |
|--|----------------------------|--|------------------------------------|
| Personnes seules ^(*) | 1 175 000 | 11 % | 6 |
| <i>dont sans enfant</i> | 939 000 | 10 % | 5 |
| <i>dont avec enfant</i> | 236 000 | 17 % | 6 |
| Couples sans enfant | 1 323 000 | 16 % | 7 |
| <i>dont monoactifs</i> | 386 000 | 7 % | 6 |
| <i>dont biactifs</i> | 937 000 | 35 % | 7 |
| Couples avec enfants | 1 971 000 | 28 % | 6 |
| <i>dont monoactifs</i> | 427 000 | 16 % | 5 |
| <i>dont biactifs</i> | 1 544 000 | 36 % | 7 |
| Ensemble | 4 469 000 | 17 % | 6 |

(*) et ménages complexes

Par revenu d'activité mensuel (avant réforme)

| | Nombre de ménages perdants | Part de perdants dans la sous-population | Perte moyenne mensuelle (en euros) |
|---------------|----------------------------|--|------------------------------------|
| 0 – 500 | 80 000 | 6 % | 5 |
| 500 – 1 000 | 249 000 | 18 % | 5 |
| 1 000 – 1 500 | 1 183 000 | 45 % | 5 |
| 1 500 – 2 000 | 430 000 | 17 % | 6 |
| 2 000 – 3 000 | 1 644 000 | 40 % | 7 |
| 3 000 + | 882 000 | 15 % | 7 |
| Ensemble | 4 469 000 | 17 % | 6 |

Par revenu mensuel par unité de consommation (avant réforme)

| | Nombre de ménages perdants | Part de perdants dans la sous-population | Perte moyenne mensuelle (en euros) |
|---------------|----------------------------|--|------------------------------------|
| 0 – 500 | 8 000 | 1 % | 4 |
| 500 – 1 000 | 498 000 | 9 % | 5 |
| 1 000 – 1 250 | 978 000 | 26 % | 6 |
| 1 250 – 1 500 | 1 220 000 | 32 % | 6 |
| 1 500 – 2 000 | 1 359 000 | 24 % | 7 |
| > 2 000 | 406 000 | 6 % | 7 |
| Ensemble | 4 469 000 | 17 % | 6 |

B.— LE FINANCEMENT DU DISPOSITIF

1.— Le financement en année pleine

Le projet de loi affecte au fonds national des solidarités actives, créé par le projet de loi pour financer le « RSA chapeau », une contribution assise sur la plupart des revenus du patrimoine et des placements, au taux de 1,1 %. Le commentaire sur l'article 2 du projet de loi détaille le mécanisme de taxation de ces revenus.

Le produit net de la contribution additionnelle est estimé à 1,432 milliard d'euros en 2009, et s'élèvera à 1,502 milliards d'euros en 2010 (1,570 milliard d'euros en 2011).

Il convient ici de regretter que le débat politique se soit focalisé sur le seul financement du dispositif : sans doute est-ce dû au fait que l'institution du revenu de solidarité active figurait expressément dans le programme de la candidate du Parti socialiste à la dernière élection présidentielle, et que l'opposition préfère susciter une polémique fiscale plutôt que d'engager un véritable débat sur le fond.

Votre Rapporteur regrette bien sûr que le financement du revenu de solidarité active n'ait pu être trouvé que grâce au recours à une imposition nouvelle.

Il n'en demeure pas moins que la mesure est bel et bien financée et que l'instauration du revenu de solidarité active ne viendra pas alourdir les déficits publics.

L'inclusion des contributions additionnelles sur les revenus du capital instituées par l'article 3 du projet de loi dans les impositions à prendre en compte pour la détermination du droit à restitution institué par le mécanisme dit de « bouclier fiscal », ne constitue que l'application à ces contributions d'un principe résultant d'un engagement fort du Président de la République, légalisé par la représentation nationale et validé par le juge constitutionnel.

La majorité s'est clairement prononcée pour un bouclier fiscal incluant les contributions sociales, qui n'a pas vocation à devenir, par le jeu d'exclusions successives, et quelles que soient leurs justifications, une véritable passoire fiscale.

On rappellera enfin que le nombre de contribuables bénéficiant du bouclier fiscal avait été estimé par l'administration fiscale lors de l'adoption de la réforme de 2007 à 234 397, parmi lesquels 201 864, soit plus de 86 %, n'étaient pas assujettis à l'impôt sur la fortune. On sait toutefois que le nombre de contribuables ayant demandé à bénéficier du bouclier renforcé au titre des revenus de 2007 a été très inférieur au nombre de bénéficiaires potentiels.

Au total, la « perte » de recettes budgétaires est estimée à 40 millions d'euros, somme sans doute insuffisante pour justifier l'ampleur d'une polémique suscitée artificiellement pour masquer la véritable avancée sociale dont pourra se prévaloir la majorité.

Le bouclier fiscal protège toutes les catégories de Français : les plus modestes, généralement en raison des impôts locaux assis sur des valeurs parfois sans rapport avec leurs capacités contributives ; les plus imposés quand ils ont déjà payé plus de la moitié de leurs revenus à l'Etat (en pratique plus de 200 000 euros). Le bouclier fiscal est un mécanisme de protection des contribuables contre le poids de l'impôt quand il devient excessif. Les bénéficiaires du bouclier fiscal sont majoritairement des ménages modestes. D'après les résultats concernant l'année 2007, 70 % des demandes ont été déposées par des foyers à faible revenu qui ne paient pas l'ISF.

Pour l'année 2007, sur 13 700 bénéficiaires (pour un total de 23 000) dont les demandes ont été analysées : plus de 10 600 gagnent moins de 1 000 euros par mois, 98 gagnent entre 1 000 euros et 1 300 euros par mois, 122 gagnent entre 1 300 euros et 1 600 euros par mois, 149 gagnent entre 1 600 euros et 2 000 euros par mois, 174 gagnent entre 2 000 euros et 2 500 euros par mois, 280 gagnent entre 2 500 euros et 3 500 euros par mois et 2 242 gagnent plus de 3 500 euros par mois.

Le montant moyen de la restitution pour les foyers gagnant moins de 1 000 euros par mois est de 1 960 euros, sachant que leur imposition à l'impôt sur le revenu est infime et que plus de 92 % d'entre eux ne sont pas redevables de l'ISF. Les 2 200 contribuables dont les revenus dépassent 3 500 euros par mois ont bénéficié d'un remboursement d'environ 85 000 euros en moyenne. En ne prenant en compte que l'impôt sur le revenu et l'ISF, ces contribuables versent déjà près de 200 000 euros en moyenne au budget de l'Etat. Au titre de 2007, le montant total des versements aux contribuables qui en ont fait la demande s'élève à 246 millions d'euros.

La taxe de financement du RSA va peser d'abord sur les 10 % de Français dont les revenus du capital sont les plus élevés, et qui acquitteront 60 % de son montant. Cette répartition s'explique par la concentration du capital.

Le bouclier ne fait échapper personne au financement du RSA : tous les contribuables acquittent la taxe de 1,1 %. Les sommes restituées ensuite via le plafonnement à 50 % portent autant sur cette taxe que sur les autres impôts, en particulier les impôts locaux dont les taux ont régulièrement augmenté au cours des dernières années.

Les petits patrimoines peuvent en revanche totalement échapper à la taxe quand ils sont placés dans les livrets défiscalisés : les outils d'épargne défiscalisés (livret A, livret de développement durable, livrets d'épargne populaire) sont par nature exonérés de cette cotisation. On estime que la moitié des ménages français ne sera pas mise à contribution et que 35 % des ménages contribueront à hauteur de moins de vingt euros.

On soulignera, pour terminer, que les chiffres fournis ne tiennent pas compte des effets budgétaires positifs escomptés de la réforme. Le RSA a vocation à aider les bénéficiaires de minima sociaux et les titulaires de revenus modestes à accroître les ressources tirées de leur activité professionnelle : on estime que si 100 000 personnes retournent à l'emploi, le coût budgétaire du RSA sera divisé par deux, nul en cas de retour à l'emploi de 200 000 personnes. Le RSA constitue donc un investissement pour l'avenir, et non une dépense sociale nouvelle.

2.– La montée en charge du dispositif

Le financement décrit ne trouvera à s'appliquer qu'à compter de l'année 2011.

L'article 14 du projet de loi prévoit en effet que la loi entrera en vigueur au 1^{er} juin 2009, à l'exception des dispositions relatives au financement qui entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2009, y compris la création du Fonds national des solidarités actives et l'instauration des contributions additionnelles sur les revenus du capital : la contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine s'appliquera donc aux revenus des années 2008 et suivantes, celle sur les revenus de placement pour la part de ces produits acquise et, le cas échéant, constatée, à compter du 1^{er} janvier 2009.

On constate donc qu'en 2009, les recettes perçues par le fonds national des solidarités actives au titre du RSA seront supérieures aux dépenses engagées, dans la mesure où la taxation des revenus du capital portera sur l'ensemble de l'année (rendement escompté : 1,432 milliard d'euros), alors que le revenu de solidarité active ne sera versé qu'à compter du 1^{er} juillet. Il en résultera pour le fonds une économie estimée à 362 millions d'euros.

Elle sera mise à profit pour financer, en 2010, le besoin de financement généré par l'extension en année pleine du revenu de solidarité active, alors que les économies attendues de l'imputation de cette prestation sur la prime pour l'emploi ne porteront que sur les prestations versées au titre des six derniers mois de l'année 2009. Le besoin de financement du fonds national des solidarités actives pour 2010 est estimé à 385 millions d'euros. Ce n'est qu'en 2011 que le résultat de ce dernier sera équilibré.

EXAMEN EN COMMISSION

EXAMEN DES ARTICLES

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

Elle a procédé à l'examen des articles premier, 2, 3, 6 et 14 dont elle s'est saisie pour avis.

Article premier

Principes des politiques d'insertion

L'article premier du projet de loi modifie le chapitre V du titre I du livre I du code de l'action sociale et des familles.

Il propose d'abroger en premier lieu l'actuel article L 115-1 de ce code mentionnant notamment que toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence et qu'à cet effet est mis en œuvre un revenu minimum d'insertion.

Il propose en deuxième lieu une nouvelle rédaction de l'article L 115-2, devenu L 115-1. La rédaction proposée prévoit l'affirmation de principes essentiels :

– l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté est consacrée comme un objectif stratégique pour la réalisation de l'impératif national de lutte contre les exclusions posé par la loi du 29 juillet 1988 ;

– le revenu de solidarité active concourt à cette insertion en complétant les revenus du travail ou en les suppléant de sorte que toute personne dispose d'un revenu minimum et puisse augmenter ses ressources quand les revenus qu'elle tire de son travail s'accroissent : le revenu de solidarité active se différencie donc largement du revenu minimum d'insertion, de caractère différentiel ;

– le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et professionnel, destiné à faciliter son insertion durable dans l'emploi.

Le texte proposé pour l'article L 115-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit également que la mise en œuvre du revenu de solidarité active relève de la responsabilité de l'État et des départements et affirme la compétence du département en matière de politique d'insertion.

Enfin, le texte proposé pour l'article L 115-4-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit le principe d'un engagement quinquennal de l'État en matière de réduction de la pauvreté. Il donne ainsi un fondement législatif à l'ambition que s'est donnée le gouvernement de réduire la pauvreté d'un tiers en cinq ans. Le Parlement sera destinataire chaque année d'un rapport sur les conditions de réalisation de cet objectif et les mesures prises pour y satisfaire.

*

* *

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

Votre 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.

Votre 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.

Votre 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.

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

*

* *

Article 2

Modalités de mise en œuvre du RSA

L'article 2 du projet de loi insère un nouveau chapitre II au titre VI du livre II du code de l'action de l'action sociale et des familles, qui remplace l'actuel chapitre relatif au revenu minimum d'insertion : celui-ci sera ainsi supprimé au 1^{er} juin 2009.

L'objet de cet article est particulièrement vaste puisqu'il recouvre huit sections relatives :

- aux objectifs du revenu de solidarité active ;
- à la prestation de solidarité active (conditions d'ouverture du droit, attribution et service de la prestation, financement du revenu de solidarité active) ;
- aux droits et devoirs du bénéficiaire du revenu de solidarité active ;
- au contrôle et aux échanges d'information ;
- aux recours et à la récupération ;
- à la lutte contre la fraude et aux sanctions ;
- au suivi statistique ;
- aux modalités d'application des nouvelles dispositions du chapitre II.

Ce sont au total 58 articles du code de l'action sociale et des familles qui sont ainsi écrits ou réécrits (articles L. 265–1 à L. 265–58).

Il n'entre pas dans la mission de votre Rapporteur pour avis de commenter dans le détail ces différentes dispositions, sur lesquelles la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a été saisie au fond. Aussi, après avoir rappelé les principales caractéristiques du revenu de solidarité active, s'attachera-t-il plus particulièrement à étudier le mécanisme de financement de cette nouvelle allocation.

I.– LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES PROJETÉES DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Le texte proposé pour l'article L. 262–1 du code de l'action sociale et des familles rappelle les objectifs de la nouvelle allocation : assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et lutter contre la pauvreté de certains travailleurs.

Les conditions relatives à l'ouverture des droits (articles L. 262-2 à L. 262-12) sont identiques à celles antérieurement prévues pour le revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé. On note que l'article L. 262-9 prévoit que le revenu de solidarité active est majoré pour les actuels bénéficiaires de l'allocation de parent isolé. Le droit au RSA, comme aujourd'hui au RMI, est essentiellement subordonné à une condition d'âge, le bénéficiaire devant être âgé de plus de vingt-cinq ans (ou assumer la charge d'un enfant né ou à naître).

L'article L. 262-3 décrit le mécanisme du revenu de solidarité active, qui est une allocation complétant les revenus d'un foyer pour les porter au niveau d'un revenu garanti. Ce revenu garanti (RG) est calculé pour chaque foyer en faisant la somme d'une fraction des revenus professionnels (RP) des membres du foyer et du revenu minimum garanti (RMG).

Dès que la fraction des revenus professionnels retenus dépasse 50 %, toute progression des ressources tirées de l'exercice d'une activité professionnelle se traduit par une baisse du RSA inférieure au montant de cette progression, dans l'objectif que les ressources globales de la famille progressent en raison des revenus d'activité perçus.

On a vu que le gouvernement a fait le choix de fixer le montant du RMG à un niveau égal à celui du RMI actuel et la fraction des revenus d'activité retenue pour le calcul du revenu garanti à 62 %. Le taux de sortie du dispositif varie, suivant la composition du foyer et la situation au regard du logement, de 1 à 2,1 fois (pour un couple avec deux enfants) le montant du SMIC.

Les textes proposés pour les articles L. 262-13 à L. 262-22 du code de l'action sociale et des familles (nouvelle sous-section II de la section II du chapitre II du titre VI du livre II du code) sont relatifs à l'attribution et au service de la prestation.

La compétence du département en tant qu'autorité juridique responsable de la prestation est clairement posée par la rédaction proposée pour l'article L. 262-13, les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole se voyant quant à elles confier le service de la nouvelle prestation (article L. 262-14 nouveau).

La demande de revenu de solidarité active est déposée, au choix du demandeur, auprès d'organismes désignés par décret. On peut supposer que ces organismes seront notamment le conseil général, les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole, le centre communal ou intercommunal d'action social, des organismes à but non lucratifs habilités à cette fin (le Président du conseil général peut déléguer l'instruction de la demande à ces deux types d'institutions sociales), et l'organisme chargé du service de l'emploi.

L'instruction du dossier, effectuée à titre gratuit, peut être réalisée par les services du département, l'organisme chargé du service de la prestation, les centres d'action sociale ou les organismes habilités à cette fin.

On peut s'interroger sur l'opportunité de confier au demandeur le choix du lieu du dépôt de la demande, chacune des institutions habilitées à la recevoir devant naturellement anticiper les besoins administratifs liés à son instruction. Le risque est grand que chacune des institutions habilitées à recevoir ces demandes anticipe ces besoins sans connaissance des bénéficiaires potentiels, du nombre de demandes qu'elles recevront, et sans concertation avec les autres instructeurs potentiels. Le rapporteur pour avis s'en remettra sur ce point à la sagesse de la commission saisie au fond.

Les textes proposés pour les articles L. 262–26 à L. 262–39 sont relatifs aux droits et devoirs des bénéficiaires du revenu de solidarité active (nouvelle section III du chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles).

Les bénéficiaires du RSA auront droit à un accompagnement social et professionnel adapté à leurs besoins et organisé par un référent unique. Il est à signaler que ce principe s'applique au bénéficiaire comme à son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité (texte proposé pour l'article L. 262–26).

S'agissant des devoirs, au sein des ménages dont les revenus professionnels n'excéderont pas le montant du revenu minimum garanti applicable, les bénéficiaires du RSA et leurs conjoints, lorsqu'ils seront privés d'emploi ou ne tirant de leur emploi que des ressources limitées, seront tenus de rechercher un emploi ou d'entreprendre les actions nécessaires à leur insertion sociale et professionnelle (texte proposé pour l'article L. 262–27).

Le projet prévoit, pour la mise en œuvre de leurs obligations en matière d'emploi ou d'insertion, que les bénéficiaires du RSA seront orientés soit, de façon prioritaire, vers la nouvelle institution issue de la fusion ANPE-Assédic ou un opérateur privé de placement soit vers les services du département ou un organisme compétent en matière sociale.

En cas de refus du bénéficiaire de signer un projet d'accès à l'emploi avec la nouvelle institution issue de la fusion ANPE-Assédic, sans motif légitime, ou un contrat avec le Président du conseil général leur permettant de surmonter les difficultés auxquelles ils sont confrontés, le RSA pourra être suspendu, en tout ou partie par décision du département. La même sanction est encourue en cas de violation de leurs dispositions.

Les textes proposés pour les articles L. 262–40 à L. 262–44 (nouvelle section IV du chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles relative aux contrôles et aux échanges d'information) appliquent dans le cadre du RSA la procédure de contrôle du train de vie instituée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

Les textes proposés pour les articles L. 262–45 à L. 262–49 (nouvelle section V du chapitre II du titre VI du livre II du code de l’action sociale et des familles traitent des recours et récupérations. Les réclamations concernant le RSA devront faire l’objet d’un recours administratif préalable auprès du Président du conseil général avant saisine du tribunal administratif. Les actions se prescriront par deux ans. Un régime de récupération des indus est organisé, étant entendu que toute réclamation en la matière a un caractère suspensif. Enfin, les conditions dans lesquelles les associations régulièrement constituées depuis cinq ans au moins pour oeuvrer dans les domaines de l’insertion et de la lutte contre l’exclusion et la pauvreté peuvent exercer les recours en faveur du foyer, sous réserve de l’accord écrit du bénéficiaire, seront fixées par décret.

Les amendes administratives en cas de fraude au RSA sont prévues dans les rédactions proposées pour les articles L. 262–50 à L. 262–53 du code de l’action sociale et des familles.

Le suivi statistique du dispositif, et notamment la transmission aux départements par les organismes chargés du service du RSA des données relatives aux caractéristiques des bénéficiaires de l’allocation, est organisé par les textes proposés pour les articles L. 262–54 à L. 262–56 (nouvelle section VII du chapitre II du titre VI du livre II du code de l’action sociale et des familles).

Les textes proposés pour les articles L. 262–57 et L. 262–58 (nouvelle section VIII du chapitre II du titre VI du livre II du code de l’action sociale et des familles relative aux dispositions finales) prévoient que l’inspection générale des affaires sociales sera compétente pour contrôler l’application des dispositions relatives au RSA et précisent que les modalités d’application des dispositions du nouveau chapitre II du titre VI du livre II du code de l’action sociale et des familles seront, sauf mention contraire, déterminées par décret en Conseil d’État.

II.– LE FINANCEMENT PROJETÉ DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Les textes proposés pour les articles L. 262–23 à L. 262–25 du code de l’action sociale et des familles posent deux principes essentiels : le partage du financement entre les départements et le Fonds national des solidarités actives d’une part, l’affectation d’une contribution additionnelle au prélèvement social sur les revenus du capital d’autre part.

A.– UN FINANCEMENT PARTAGÉ

Le premier alinéa du texte proposé pour l’article L. 262–23 du code de l’action sociale et des familles pose clairement le principe du co-financement du revenu de solidarité active par l’État et les départements.

Il est prévu (deuxième alinéa du même article) que la contribution de chaque département représente, pour chaque foyer, la différence entre le revenu minimum garanti auquel il peut prétendre et ses autres ressources. Le revenu minimum garanti devra, aux termes de l’exposé des motifs, être fixé par voie

réglementaire à un niveau égal à celui du RMI actuel, déjà financé par les départements. Le revenu minimum garanti sera, de surcroît, majoré pour l'ensemble des personnes ayant aujourd'hui droit à l'API, à laquelle il se substituera, et sera porté au niveau actuel de cette prestation : il en résulte un transfert de compétence au profit du département, organisé par l'article 3 du projet de loi.

Les départements devront conclure avec les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole des conventions précisant notamment les conditions dans lesquelles le revenu de solidarité active est servi et contrôlé, les modalités d'échanges des données entre les parties, la liste et les modalités d'exercice et de contrôle des compétences déléguées, le cas échéant, par le département aux organismes mentionnés à l'article L. 262-14 et les conditions dans lesquelles sont assurés le service du revenu de solidarité active et la neutralité des flux financiers pour la trésorerie de ces organismes.

Lorsque, en application de l'article L. 121-4 du code de l'action sociale et des familles, le département décide de conditions plus favorables que celles prévues par le projet de loi, il en assume la charge financière, celle-ci devant faire l'objet d'un suivi comptable distinct par les caisses d'allocations familiales.

L'État finance le solde de la prestation, soit la part du revenu de solidarité active égale à « la différence entre le total des sommes versées par les organismes chargés du versement du revenu de solidarité active et la somme des contributions de chacun des départements » (troisième alinéa du texte proposé pour l'article L. 262-23), par le biais du fonds national de solidarité active.

Le fonds national de solidarité active est présenté dans l'exposé des motifs du projet comme devant fonctionner sur le modèle du fonds national des aides au logement : il sera administré par un conseil de gestion, laquelle relèvera de la Caisse des dépôts et consignations. L'État assurera son équilibre en dépenses et en recettes, et conclura avec la Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole une convention garantissant la neutralité des flux financiers pour la trésorerie de ces organismes.

La création de ce fonds permettra de conserver les excédents constatés au titre de l'exercice 2009 pour les affecter au financement de la forte montée en charge du dispositif en 2010.

On notera que le fonds finance également ses dépenses de fonctionnement et une partie des frais de gestion induits par le versement du revenu de solidarité active supportés par les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole.

B.– L’AFFECTATION D’UNE CONTRIBUTION ADDITIONNELLE AU PRÉLÈVEMENT SOCIAL SUR LES REVENUS DU CAPITAL

Le III du texte proposé pour l'article L. 262–23 du code de l'action sociale et des familles affecte au fonds national des solidarités actives une contribution assise sur la plupart des revenus du patrimoine et des placements.

On rappellera le régime des prélèvements sociaux sur ces revenus afin de mieux apprécier la portée des dispositions du projet.

Le régime des prélèvements sociaux sur les revenus du capital

Depuis 1991, les prélèvements sociaux prennent une place croissante dans le dispositif fiscal français.

La quasi-totalité des revenus perçus par les personnes physiques fiscalement domiciliées en France supportent des prélèvements sociaux de nature fiscale : la contribution sociale généralisée (CSG) dont le taux varie selon les catégories de revenus, la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux de 0,5 %, quel que soit le revenu concerné, le prélèvement social de 2 % et sa contribution additionnelle.

Instituée par la loi de finances initiale pour 1991 (n° 90–1168 du 29 décembre 1990) afin de diversifier les sources de financement de la sécurité sociale, la **contribution sociale généralisée** (CSG) s’est substituée en partie aux cotisations salariales. En 1998, elle est devenue le premier impôt direct payé par les contribuables, son poids ayant dépassé celui de l’impôt sur le revenu. En 2006 le produit de la CSG s’établit à environ 76,4 milliards d’euros, contre 57,5 milliards d’euros pour l’impôt sur le revenu. Il finance une partie des dépenses de sécurité sociale relevant des prestations familiales, des prestations non contributives des régimes de base de l’assurance vieillesse et d’une partie des dépenses d’assurance maladie.

Instituée par l’ordonnance n° 96–50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, la **contribution au remboursement de la dette sociale** (CRDS) est destinée à apurer les déficits de la sécurité sociale. Alors que la CSG est instituée à titre permanent, la CRDS est un prélèvement temporaire, applicable aux revenus perçus jusqu’à l’extinction des missions de la Caisse d’amortissement de la dette sociale (CADES), à laquelle est affecté son produit de 5,5 milliards d’euros en 2006 et 5,68 milliards d’euros en 2007.

L’assiette de la CSG et celle de la CRDS sont identiques : chacun de ces prélèvements s’applique aux revenus d’activité et de remplacement (pensions de retraite, allocations de chômage...) et aux revenus du capital (revenus du patrimoine et revenus de placement).

Le **prélèvement social de 2 %** a été institué par l'article 9 de la loi de financement de la sécurité pour 1998 (loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997), en remplacement du prélèvement social de 1 % perçu au profit de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et de la contribution sociale de 1 % perçue au profit de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Son produit est partagé entre le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), le Fonds de réserve des retraites (FRR) et la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS).

Alors que la CSG et la CRDS s'appliquent tant aux revenus d'activité et de remplacement qu'aux revenus du patrimoine et aux produits de placements, le prélèvement social ne frappe que ces derniers.

L'article 11 de la loi relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (n° 2004-626 du 30 juin 2004) a institué une nouvelle **contribution sociale, additionnelle au prélèvement social** sur les revenus du patrimoine et sur les produits de placements. Son taux est fixé à 0,3 %. Son produit est affecté à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) créée par l'article 8 de la même loi.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les revenus du capital financier et immobilier sont assujettis à la CSG au taux de 8,2 %, à la CRDS au taux de 0,5 % et au prélèvement social de 2 % (ainsi qu'à sa contribution additionnelle) dans des conditions qui diffèrent selon qu'il s'agit de revenus du patrimoine ou de produits de placement. Le cumul des contributions sociales sur ces revenus représente un prélèvement à un taux de 11 %.

• **Les contributions sociales sur les revenus du patrimoine et assimilés :**

Sont redevables de la CSG, de la CRDS et du prélèvement social (et sa contribution additionnelle) sur les revenus du patrimoine, les personnes physiques fiscalement domiciliées en France, y compris (celles qui ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu ou dont la cotisation d'impôt sur le revenu est inférieure au seuil de recouvrement).

Les revenus du patrimoine assujettis sont : les revenus fonciers, les rentes viagères constituées à titre onéreux, les revenus de capitaux mobiliers (exception faite des produits de placement à revenu fixe, même s'ils sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu), les plus-values taxées à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel (plus-values professionnelles à long terme, plus-values de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux, profits réalisés sur les marchés à terme, sur les marchés d'options négociables et sur bons d'option), les gains provenant des options de souscription ou d'achat d'actions et les revenus entrant dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices agricoles ou des bénéfices non commerciaux, lorsqu'ils n'ont pas été assujettis à la CSG et à la CRDS au titre des revenus professionnels.

Ces revenus sont retenus pour leur montant net, tel qu'il est pris en compte pour l'établissement de l'impôt sur le revenu (ou le serait dans le cas des revenus exonérés d'impôt sur le revenu).

Il convient de souligner que les contributions sociales sur les revenus du patrimoine sont établies au vu de la déclaration d'ensemble des revenus et recouvrées par voie de rôle.

• **Les contributions sociales sur les produits de placement :**

Les produits de placement sont assujettis à la CSG, à la CRDS et au prélèvement social de 2 % (et sa contribution additionnelle) lorsqu'ils sont perçus par des personnes physiques fiscalement domiciliées en France (ainsi que par des personnes qui sont placées sous le régime de l'anonymat).

La catégorie des revenus de placement recouvre les revenus mobiliers suivants : d'une part, les produits de placement à revenu fixe (qu'ils soient soumis à l'impôt sur le revenu au prélèvement forfaitaire libératoire ou au barème progressif), d'autre part, des revenus exonérés de l'impôt sur le revenu⁽¹⁾. Cette catégorie englobe également les plus-values immobilières et sur certains biens meubles des particuliers, taxées à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel lors de la cession⁽²⁾.

Au regard de l'impôt sur le revenu, la CSG sur les revenus du patrimoine (autres que les plus-values taxées à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel) est déductible, à hauteur de 5,8 % du revenu global imposable de l'année de son paiement (le surplus, soit 2,4 %, n'est pas déductible). Est également déductible dans la même proportion la CSG prélevée à la source depuis 2007, sur les produits de placement à revenu fixe imposables au barème progressif de l'impôt sur le revenu. En revanche, la CSG sur les produits de placement soumis au prélèvement libératoire ou exonérés d'impôt sur le revenu ainsi que celle sur les plus-values

(1) *Les revenus de l'épargne exonérés d'impôt sur le revenu mais assujettis à la CSG, à la CRDS et au prélèvement social sont : les intérêts et primes des comptes d'épargne-logement, les intérêts et primes des plans d'épargne-logement, les produits attachés aux bons et contrats de capitalisation et assimilés mentionnés à l'article 125-0 A du code général des impôts, les produits, rentes viagères et primes d'épargne des plans d'épargne populaire (PEP), le gain net réalisé ou la rente viagère versée lors du retrait ou de la clôture d'un plan d'épargne en actions (PEA), les produits de l'épargne salariale acquise au titre de la participation aux résultats de l'entreprise ou dans le cadre d'un plan d'épargne, lorsque les bénéficiaires demandent la délivrance de leurs droits, titres ou valeurs, les répartitions et distributions effectuées par les fonds communs de placement à risque (FCPR), les fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI), les sociétés de capital-risque (SCR) et les sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (Suir), ainsi que les plus-values de cession après cinq ans de parts de FCPR et d'actions de SCR acquises ou souscrites depuis le 1^{er} janvier 2001, et les gains et produits de placement effectués en vertu d'un engagement d'épargne à long terme (Celt).*

(2) *Pour les produits de placement à revenu fixe, les règles d'assiette sont les mêmes qu'en matière de prélèvement libératoire. En ce qui concerne les revenus mobiliers exonérés d'impôt sur le revenu, compte tenu de la date de leur assujettissement aux contributions, seule la partie des revenus acquise ou constatée depuis le 1^{er} février 1996 est soumise à la CRDS, depuis le 1^{er} janvier 1997 à la CSG, depuis le 1^{er} janvier 1998 au prélèvement social et depuis le 1^{er} juillet 2004 à sa contribution additionnelle. Dans le cas des plus-values immobilières et sur certains biens meubles, l'assiette des contributions est celle de leur taxation forfaitaire à l'impôt sur le revenu.*

immobilières et sur certains biens meubles n'est pas déductible. La CRDS et le prélèvement social de 2 % ne sont pas déductibles.

Les contributions sur les produits de placement sont en principe recouvrées selon les mêmes règles que le prélèvement libératoire sur les revenus mobiliers, c'est-à-dire en général précomptées par l'établissement payeur et reversées au service des impôts. En ce qui concerne les plus-values immobilières et sur certains biens meubles, les prélèvements sociaux sont recouverts par la conservation des hypothèques ou le service des impôts en même temps que l'imposition forfaitaire à l'impôt sur le revenu de la plus-value.

Les aménagements proposés par le projet de loi

Le III du texte proposé pour l'article L. 262-23 du code de l'action sociale et des familles affecte au fonds national des solidarités actives une contribution assise sur la plupart des revenus du patrimoine et des placements.

Il s'agit d'une contribution additionnelle de 1,1 point aux prélèvements institués par les articles L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire la fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) assise respectivement sur les revenus du patrimoine énumérés à l'article L. 136-6 et sur les revenus de placement énumérés à l'article L. 136-7 du même code.

L'article 14 du projet de loi précise que la contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine s'applique aux revenus des années 2008 et suivantes, celle sur les revenus de placement pour la part de ces produits acquise et, le cas échéant, constatée à compter du 1^{er} janvier 2009.

On rappellera que cette référence faite à l'assiette de la CSG conduit de façon logique à exclure comme pour celle-ci les revenus tirés de l'épargne populaire, notamment les intérêts des livrets A, des livrets d'épargne populaire, des livrets de développement durable et des livrets jeunes.

On a vu que le gouvernement évalue le produit de ces contributions additionnelles à 1,432 milliard d'euros pour 2009, 1,502 milliard d'euros pour 2010 et 1,570 milliard d'euros pour 2011.

*

* *

Votre 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.

Votre 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.

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

Votre 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.

Votre 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.

Votre 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.

Votre 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, votre Commission a *rejeté* cet amendement.

Votre Commission a examiné un amendement de votre 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.

Votre 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 fiscal 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 a donc demandé à votre Rapporteur pour avis de transmettre à votre Commission les informations nécessaires à la compréhension du bouclier fiscal, et de préciser 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.

Votre 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 votre 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.

Votre Commission a ensuite *adopté* cet amendement.

Votre 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.

Votre 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.

Votre Commission a alors *rejeté* les amendements.

Votre 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.

Votre 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.

Votre 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.

Votre Commission a alors *rejeté* l'amendement, puis a *adopté*, sur l'avis favorable de votre 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.

Votre 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.

Votre 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*.

Votre 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.

Votre 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.

Votre 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.

Votre 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 votre Rapporteur pour avis eut jugé satisfaisantes les dispositions prévues par la section 4 et relatives aux échanges d'information.

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

Votre 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*.

Votre 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. **Votre 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*.

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

Après l'article 2 :

Votre Commission a *adopté* un amendement rectifié de votre Rapporteur 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 nouvelles incombant aux départements du fait de l'extension prévue de leurs compétences

Le paragraphe I du texte proposé par l'article 3 rappelle le principe de la compensation par l'État des dépenses engagées par les départements en matière de revenu minimum d'insertion, posé par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003. Il précise que la contribution des départements « demeure compensée ».

Le revenu minimal garanti institué par le projet de loi sera, comme il a été dit, fixé à un niveau identique à celui de l'actuel revenu minimum d'insertion. Le second alinéa du I précise que le revenu minimum garanti sera calculé « selon les mêmes modalités réglementaires » que le revenu minimum d'insertion.

Les rédactions proposées pour les articles L. 262-9 (majoration du revenu minimum garanti pour les personnes isolées assumant la charge d'un ou plusieurs enfants ou pour les femmes isolées en état de grossesse) et L. 262-23 (financement du revenu de solidarité active) conduisent à une extension des compétences du département en matière de revenu garanti, puisqu'elles s'exerceront à l'avenir sur le périmètre de l'actuelle allocation de parent isolé.

Le paragraphe II du texte de l'article 3 prévoit que l'extension de compétences réalisée par le projet de loi seront « compensées par l'État dans les conditions fixées par la loi de finances ».

Il est ici nécessaire de rappeler les règles régissant la compensation des transferts des compétences de l'État au profit des collectivités locales.

L'évaluation et la compensation des charges transférées doivent s'effectuer conformément aux dispositions prévues d'une part, aux articles 118 à 121 de la loi n° 2004-809 relative aux libertés et aux responsabilités locales et d'autre part, aux articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Par ailleurs, cette compensation s'inscrit dans un cadre constitutionnel et organique renouvelé par l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, d'une part, et de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, d'autre part.

Ainsi la compensation financière devra-t-elle se conformer à quatre principes : elle sera intégrale, concomitante à l'entrée en vigueur des transferts de compétences, contrôlée et respectera le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Le principe de compensation financière intégrale des transferts de compétences, consacré au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution

s'énonce de la façon suivante : « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

Mis en œuvre depuis 1983, ce principe, prévu à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, a été érigé en principe à valeur constitutionnelle par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Les ressources transférées doivent donc être équivalentes aux dépenses précédemment effectuées par l'État au titre des compétences transférées. Toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées sont prises en compte.

Enfin, le II de l'article 119 prévoit un mécanisme de garantie dans l'hypothèse où les recettes provenant des impositions attribuées à titre de compensation financière des transferts de compétences diminueraient pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires. Dans une telle hypothèse, l'État devrait prévoir en loi de finances des mesures propres à garantir aux collectivités bénéficiaires un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert.

En second lieu, tout accroissement de charges résultant de ces transferts doit être accompagné du transfert *concomitant* des ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

Concrètement, l'année précédant le transfert, les ministères décentralisateurs doivent procéder à l'évaluation provisoire des dépenses qu'ils consacraient jusqu'alors à l'exercice des compétences transférées.

Cette évaluation permet de prendre, en loi de finances, les dispositions nécessaires à la compensation provisoire des charges nouvelles.

Bien entendu, dès que les données définitives sont connues, il est procédé aux régularisations qui s'imposent.

La compensation doit également être contrôlée.

L'évaluation des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées est constatée pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), réformée par l'article 118 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales.

L'article 118 de la loi précitée a modifié la composition et le rôle de la CCEC qui est désormais associée plus en amont à la définition des modalités d'évaluation des charges correspondant aux compétences transférées.

Cette commission est désormais intégrée au Comité des finances locales et présidée, non plus par un magistrat de la Cour des Comptes, mais par un représentant élu des collectivités territoriales.

Cette commission établit, à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales (article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales). Ce bilan comportera désormais mention de l'évolution des recettes provenant des impositions transférées par l'État.

La compensation doit enfin être conforme au principe d'autonomie financière des collectivités locales.

Ce principe, inscrit à l'article 72-2 de la Constitution, s'énonce de la façon suivante : *« les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. »*

Le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution consacre ainsi le principe selon lequel le ratio que constitue la part des recettes fiscales et autres ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales ne peut s'établir en deçà d'une valeur plancher.

La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a précisé les conditions dans lesquelles ce principe doit être mis en œuvre.

La loi organique définit le plancher en deçà duquel le ratio ainsi défini ne saurait s'établir sans qu'il ne soit porté atteinte au principe d'autonomie financière. Il s'agit de la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales constatée en 2003.

Cette part sera appréciée par catégorie de collectivité et non collectivité par collectivité, ce qui implique qu'une collectivité prise individuellement pourra voir son ratio passer en dessous du plancher défini pour sa catégorie, sans que soit méconnu le principe d'autonomie financière.

Conformément au principe constitutionnel d'autonomie financière, le II de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 a précisé que la compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances.

Les deuxième et troisième alinéas du second paragraphe de l'article 3 prévoient que cette compensation sera calculée au titre de l'année 2009, sur la base des six-douzièmes des dépenses exposées par l'État en 2008 au titre de l'allocation de parent isolé, nettes des sommes exposées au titre de l'intéressement proportionnel et forfaitaire versées par l'État, et diminuées des sommes versées au titre de ce dispositif par les départements dans le cadre du revenu minimum d'insertion. Au titre des années suivantes, la compensation sera ajustée de manière définitive au vu des dépenses constatées pour 2010.

On signalera que la référence aux six-douzièmes des dépenses engagées correspond effectivement à l'entrée en application de la loi : le dispositif du revenu de solidarité active entrera en vigueur le 1^{er} juin 2009, et les premières prestations seront donc servies au début du mois de juillet 2009.

La non prise en compte dans la compensation des mesures d'intéressement proportionnel et forfaitaire versées aux actuels titulaires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de parent isolé résulte de la suppression, au 1^{er} juin 2009, de ce dispositif.

On remarque que le dispositif de l'article ne prévoit ni que la compensation financière s'effectue principalement par l'attribution d'impositions de toute nature, ni de mécanisme de garantie : la rédaction gagnerait à être précisée sur ce point.

*

* *

Votre Commission a examiné un amendement de **votre Rapporteur pour avis**, 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 prévoit l'institution d'un plancher.

M. Charles de Courson ayant proposé de préciser que ces impositions soient à assiette locale, **votre 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.

Votre Commission a alors *adopté* l'amendement de votre Rapporteur pour avis puis a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

*

* *

Article 6

Coordinations et droits connexes dans le domaine fiscal

L'article 6 du projet de loi regroupe un grand nombre de dispositions fiscales rendues nécessaires par la création du revenu de solidarité active et les choix opérés pour son financement.

Le 1^o de cet article constitue une mesure de coordination qui modifie l'article 81 du code général des impôts exonérant de l'impôt sur le revenu certaines catégories de revenus. Il modifie le paragraphe 9 *quater* de cet article en y supprimant la référence aux rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation ayant commencé au cours de la période de versement du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de parent isolé. Il a déjà été mentionné que le projet, dans son article 2, supprime en effet les dispositifs dits d'intéressement créés par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006. Le maintien des dispositions actuelles d'un paragraphe 9 *quater* n'est dès lors plus justifié que pour la seule référence aux rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation dont peuvent bénéficier les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique. Aux termes de l'article 14 du projet de loi, les dispositions de ce 1^o sont applicables à compter des impositions au titre de 2010.

Par ailleurs, comme le rappelle l'exposé des motifs du projet de loi, le revenu de solidarité active relève bien des « allocations, indemnités et prestations servies, sous quelque forme que ce soit, par l'État, les collectivités et les établissements publics, en application des lois et décrets d'assistance et d'assurance » auxquelles fait référence le 9^o du même article 81: il est donc, à ce titre, exonéré de l'impôt sur le revenu sans qu'une disposition spécifique ne soit nécessaire.

Pour faciliter l'analyse des autres dispositions, on distinguera les aménagements législatifs apportés à la prime pour l'emploi, la réduction d'impôt au titre de l'aide bénévole, les mesures relatives à l'évolution des deux principaux droits fiscaux connexes à la perception du RMI (exonération de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle). Une large place sera enfin consacrée à l'inclusion dans le « bouclier fiscal » des sommes perçues pour le financement du RSA au titre des contributions additionnelles sur les revenus du capital.

I.- LES AMÉNAGEMENTS AU DROIT À LA RÉCUPÉRATION FISCALE AU TITRE DE LA PRIME POUR L'EMPLOI

A.- LE DROIT EXISTANT

La prime pour l'emploi constitue un crédit d'impôt visant à inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité : l'objectif de ce droit à récupération fiscale est d'assurer à ses bénéficiaires un complément de revenu incitatif au travail.

Au titre des revenus 2006, le nombre de foyers bénéficiaires de la prime est estimé à 8,6 millions, dont 4,6 millions ne sont pas imposables.

Le versement de la prime pour l'emploi est soumis à deux conditions cumulatives de ressources :

– en premier lieu, le revenu fiscal de référence du foyer ne peut excéder un seuil, fixé, pour les revenus de 2008, à 16 251 euros pour la première part du quotient familial des personnes célibataires, veuves ou divorcées et à 32 498 euros pour les deux premières parts du quotient familial des personnes soumises à imposition commune, ce seuil étant majoré de 4 490 euros par demi-part supplémentaire.

– en second lieu, conformément à ses objectifs d'incitation à la reprise d'activité ou au maintien d'activité, la prime n'est attribuée qu'au titre des revenus d'activité professionnelle. Les revenus professionnels déclarés au titre de 2008 ne doivent être ni inférieurs à 3 743 euros, ni supérieurs, après conversion éventuelle en équivalent temps plein, à 17 451 euros ou, pour les foyers dont un seul des membres exerce une activité professionnelle, à 26 572 euros.

La prime est proportionnelle aux revenus professionnels et majorée en fonction des charges de famille du foyer comme exposé dans le tableau ci-dessous.

| Situation de famille | Durée d'activité professionnelle | Salaires déclarés | PPE versée en 2008 PLF 2008 Revenus 2007 |
|---|--|----------------------|--|
| Célibataire sans enfant | Temps plein | 1 SMIC | 952 |
| | | 1,2 SMIC | 503 |
| | Temps partiel 50 % | 0,5 SMIC | 881 |
| Marié mono-actif, deux enfants à charge | Temps plein | 1 SMIC | 1 107 |
| | | 1,4 SMIC | 181 |
| | | 2 SMIC | 119 |
| Marié bi-actif, deux enfants à charge | 2 temps plein | 2 x 1 SMIC | 1 976 |
| | 1 temps plein 1 temps partiel 50 % | 1 SMIC 0,5 SMIC | 1 905 |
| | 1 temps plein 1 temps partiel 50 % | 1,2 SMIC 0,5 SMIC | 1 456 |

Source : Direction de la législation fiscale

La prime prend la forme d'un crédit d'impôt et donc, pour les foyers non imposables, d'un chèque du Trésor public. Les bénéficiaires d'une prime supérieure à 180 euros perçoivent de janvier à juin de l'année suivante des

versements mensuels équivalents au douzième de la prime ainsi restituée. Toutefois, l'article 67 de la loi de finances pour 2008 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2009 le versement mensuel de la prime sera facultatif, à la demande du contribuable. Les personnes justifiant d'une activité professionnelle de quatre mois peuvent quant à elles demander le versement d'un acompte de prime de 300 euros.

B.— LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS PAR LE PROJET DE LOI

On le voit, la prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active partagent le même objectif d'incitation au travail mais reposent sur des philosophies de calcul fort différentes : le RSA est directement familiarisé et placé sous des conditions d'éligibilité personnelle, d'âge notamment, ce qui le distingue nettement de la PPE, placée, elle, sous condition de ressources et modulée en fonction des charges de famille.

En vue d'articuler les deux dispositifs, le projet de loi prévoit deux mesures distinctes :

– la première consiste à considérer une fraction du RSA comme un versement anticipé de PPE.

Tel est l'objet du 2^o de l'article 6 qui prévoit de compléter le II de l'article 200 *sexies* du Code général des impôts par une disposition prévoyant que le montant de la PPE est minoré des sommes perçues au cours de l'année civile au titre du RSA « à l'exclusion des montants correspondant à la différence entre le revenu minimum garanti » et « les ressources de la famille ».

Ce montant correspond de facto à la fraction des revenus professionnels non retenue pour le calcul du revenu garanti, qualifiée de « part de revenu de solidarité active » dans la rédaction proposée par l'article 2 pour l'article L. 262-10 du code de la Sécurité sociale.

En prenant l'exemple d'une personne célibataire sans enfant rémunérée à hauteur de 500 euros par mois, pour un mi-temps à hauteur du SMIC, le RSA se monterait à 258 euros, pour 190 euros mensuels ($500 * 0.38$) imputables sur la PPE. Celle-ci s'élèverait à environ 880 euros sur l'année, soit 73 euros par mois. La PPE acquise aura donc été intégralement perçue au titre du RSA.

On signalera par ailleurs, que le texte proposé pour l'article L 262-22 du code de l'action sociale et des familles prévoit que lorsque le bénéficiaire et son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité constituent deux foyers fiscaux distincts, le revenu de solidarité active qu'ils perçoivent, à l'exclusion du montant correspondant à la différence entre le revenu minimum garanti et leurs ressources, est déclaré en parts égales pour chaque foyer fiscal. Cette exception à la conception traditionnelle du foyer fiscal vise à résoudre les problèmes posés par la différence de périmètre entre le foyer social et le foyer fiscal, et trouve naturellement mieux sa place dans le code de l'action sociale et des familles que dans le code général des impôts.

– la seconde supprime le mécanisme des acomptes de PPE.

Tel est l'objet du 8° de l'article 6 qui prévoit de supprimer les articles 1665 *bis* et 1665 *ter* du code général des impôts.

L'article 1665 *bis* prévoit pour les personnes justifiant d'une activité professionnelle d'une durée au moins égale à quatre mois et ayant été pendant les six mois précédents sans activité professionnelle et inscrites comme demandeurs d'emploi ou bénéficiaires du minimum invalidité, de l'allocation aux adultes handicapés, de l'allocation de parent isolé, du revenu minimum d'insertion, de l'allocation parentale d'éducation à taux plein ou du complément pour cessation d'activité à taux plein de la prestation d'accueil du jeune enfant la possibilité de demander à percevoir un acompte de prime pour l'emploi d'un montant forfaitaire de 400 euros, la régularisation de cet acompte intervenant lors de la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'année du paiement de cet acompte.

L'article 1665 *ter* prévoit pour les personnes bénéficiant de la prime pour l'emploi au titre des revenus d'activité professionnelle d'une année la possibilité de demander à percevoir l'année suivante, du mois de janvier jusqu'au mois de juin, des versements mensuels égaux au douzième du montant de la prime. Jusqu'au 1^{er} janvier 2009, ces versements mensuels sont automatiques et ne nécessitent pas de demande du contribuable.

Aux termes de l'article 14 du projet de loi, ces dispositions sont applicables à compter des impositions au titre de 2009.

Cette suppression, dans la logique complète du projet de loi, pourrait cependant emporter un certain nombre de problèmes de trésorerie pour les titulaires actuels de ces acomptes, et notamment :

– les bénéficiaires actuels des dispositions de l'article 1665 *ter* non éligibles au RSA (par exemple les contribuables de moins de 25 ans) ;

– les bénéficiaires actuels des dispositions de l'article 1665 *ter* dont la mensualité de PPE est supérieure à la fraction des revenus professionnels retenue pour le calcul du revenu garanti.

II.- L'AMÉNAGEMENT DU RÉGIME DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT AU TITRE DE L'AIDE BÉNÉVOLE

L'article 200 *octies* du Code général des impôts prévoit que les contribuables fiscalement domiciliés en France bénéficient d'une réduction d'impôt au titre de l'aide bénévole qu'ils apportent à des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi ou titulaires du revenu minimum d'insertion, de l'allocation de parent isolé ou de l'allocation aux adultes handicapés, qui créent ou reprennent une entreprise industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, soit à titre individuel, soit sous la forme d'une société dont ils détiennent la majorité des parts ou actions.

Le 3^o) de l'article 6 du projet de loi supprime naturellement la référence au revenu minimum d'activité et à l'allocation de parent isolé pour y substituer celle au revenu de solidarité active tel que défini dans le projet d'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles. Aux termes de l'article 14 du projet de loi, ces dispositions sont applicables à compter des impositions au titre de 2009.

Conformément au droit existant, la réduction d'impôt s'appliquera lorsque les conditions suivantes seront remplies :

– le contribuable doit apporter son aide pour l'ensemble des diligences et démarches qui doivent être réalisées pour la création ou la reprise de l'entreprise et le démarrage de son activité. Il doit justifier, à cet effet, d'une expérience ou de compétences professionnelles le rendant apte à exercer cette fonction. Il doit être agréé par un réseau d'appui à la création et au développement des entreprises ou par une maison de l'emploi mentionnée à l'article L 5313-1 du code du travail dont relève ce dernier ;

– une convention d'une durée minimale de deux mois doit être conclue entre le contribuable, d'une part, et le créateur ou le repreneur de l'entreprise, d'autre part, aux termes de laquelle le premier s'engage à réaliser une prestation temporaire de tutorat visant à transmettre au créateur ou repreneur de l'entreprise l'expérience ou les compétences professionnelles acquises.

Cette convention doit avoir été signée entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2011. Cette convention est renouvelable sans toutefois pouvoir excéder une durée totale de trois ans consécutifs.

Le contribuable ne peut apporter son aide à plus de trois personnes simultanément et la réduction d'impôt est fixée à 1 000 euros par personne accompagnée.

III.- LE STATUT DES BÉNÉFICIAIRES DU RSA AU REGARD DE LA TAXE D'HABITATION

L'article 1414 du code général des impôts définit de manière limitative les bénéficiaires d'une exonération ou d'un dégrèvement d'office de la taxe d'habitation.

Sont ainsi exonérés de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale lorsqu'ils l'occupent seul, avec leur conjoint ou des personnes à leur charge ou avec d'autres bénéficiaires de l'allocation qui leur est servie, les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, ainsi que, lorsque leurs revenus n'excède pas une certaine limite, les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés, les contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que les veuves et veufs et les contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence.

Sont dégrévés d'office les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, ainsi que certains gestionnaires de foyers à raison des logements situés dans ces foyers, ainsi que certains organismes agréés œuvrant en faveur des personnes défavorisées. Pour les bénéficiaires du RMI, ce dégrèvement est maintenu au titre de l'année suivant celle au cours de laquelle le redevable cesse d'en être bénéficiaire.

Enfin les contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que les veuves et les veufs sont également dégrévés de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale lorsqu'ils occupent cette habitation avec leurs enfants majeurs, lorsque ceux-ci sont inscrits comme demandeurs d'emploi et ne disposent pas de ressources supérieures au revenu minimum d'insertion.

Les titulaires du RMI bénéficient donc actuellement d'un dégrèvement d'office dont le projet de loi, en intégrant le RMI dans le SRA, supprime le fondement légal.

Le a) du 4° de l'article 6 du projet supprime le dégrèvement d'office attaché au statut de bénéficiaire du RMI.

Les bénéficiaires du revenu de solidarité active rentreront donc dans le régime du droit commun, à savoir le dégrèvement d'office pour la fraction de leur cotisation excédant 3,44 % de leur revenu fiscal de référence minoré d'un abattement fixé, en métropole, à 4 877 euros pour la première part de quotient familial, majoré de 1 409 euros pour les quatre premières demi-parts suivantes et de 2 493 euros pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la cinquième. Ce dégrèvement est applicable sous condition de ressources, le montant des revenus imposables de l'année précédente devant, en métropole, être inférieur à 22 481 euros pour la première part de quotient familial, majoré de 5 253 euros pour la première demi-part supplémentaire et 4 133 à compter de la deuxième demi-part.

Le dégrèvement d'office ne sera donc désormais, en ce qui concerne les bénéficiaires de l'actuel RMI, plus lié au statut mais attaché à une condition de ressources. Toutefois, la situation des contribuables concernés devenus allocataires du RSA devrait rester inchangée du fait du jeu des abattements et dans la mesure où le RSA ne rentre pas dans le calcul du revenu fiscal de référence.

Le b) du 4° de l'article 6 tire les conséquences de l'évolution proposée en prévoyant, pour les contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que les veuves et les veufs, le déclenchement du dégrèvement prévu aujourd'hui lorsqu'ils occupent leur habitation avec leurs enfants majeurs ne disposant pas de ressources supérieures au revenu minimum d'insertion, à la réalisation de la condition de ressources du droit commun.

Le droit commun prévoit par ailleurs (III de l'article 1414 A du code général des impôts) une réduction du dégrèvement en cas de hausse du taux global de la taxe d'habitation par rapport à son niveau atteint en 2000 : la réduction s'élève au produit de la base nette imposable par cette hausse de taux.

Le 5° de l'article 6 propose en conséquence de neutraliser pour les personnes répondant aux conditions de ressources fixées par l'article 1414 A du code général des impôts les effets de la réduction du dégrèvement. Il convient de noter que cette extension n'est pas directement liée au RSA mais que pourront en bénéficier tous les contribuables remplissant les conditions de ressources.

Aux termes de l'article 14 du projet de loi, ces dispositions sont applicables à compter des impositions au titre de 2009.

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que :

– l'allocataire du RSA sans autre revenu sera intégralement dégrévée d'office de taxe d'habitation ;

– l'allocataire du RSA dont les autres revenus sont inférieurs à 4 877 euros (pour une personne seule) sera, de fait, dégrévée intégralement de taxe d'habitation ;

– l'allocataire du RSA dont les autres revenus excèdent 4 877 euros (pour une personne seule) verra sa cotisation de taxe d'habitation plafonnée à 3,44 % de ses revenus imposables minorés de l'abattement de droit commun et sera, en outre, redevable dans les conditions de droit commun, de la cotisation résultant de l'éventuelle augmentation des taux postérieure à 2000.

Le projet de loi organise ainsi la parfaite continuité de la situation des contribuables, à deux exceptions près :

– celle du bénéficiaire du RMI au titre de l'année précédente dont les revenus excéderaient 4 877 euros (pour une personne seule) : il serait en effet redevable de la taxe d'habitation, alors qu'il bénéficie aujourd'hui de l'exonération prévue par le second alinéa du paragraphe III de l'article 1414 du code général des impôts.

– celle du bénéficiaire du RMI avec revenu fiscal non nul mais inférieur à l'abattement et habitant une collectivité ayant augmenté ses taux depuis 2000.

Pour les bénéficiaires du RMI dont le revenu fiscal de référence est nul, la réforme est neutre par construction – ce qui correspond pour l'Etat à une dépense fiscale de 34 millions d'euros, qui diminue le gain budgétaire qui aurait été retiré en cas de suppression pure et simple du droit connexe (70 millions d'euros).

Les non bénéficiaires du RMI à revenu fiscal de référence nul, qui voient leur cotisation de taxe d'habitation ramenée à zéro : 140 000 sont dans ce cas, qui gagnent en moyenne 75 euros ;

Les non bénéficiaires du RMI à revenu fiscal de référence non nul mais inférieur au plafond, pour lesquels la cotisation de taxe d'habitation est diminuée de 25 euros en moyenne. Parmi ceux-ci, 100 000 voient leur cotisation ramenée sous le seuil de perception.

Après mise en œuvre du dispositif, le gain net pour les finances publiques de la réforme du droit connexe de taxe d'habitation des RMIstes est évaluable à 36 millions d'euros, hors recours gracieux.

IV.- LE STATUT DES BÉNÉFICIAIRES DU RSA AU REGARD DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE

En l'état actuel du droit, la perception du RMI, entraîne, aux termes du 2° de l'article 1605 *bis* du code général des impôts, dégrèvement d'office de la redevance audiovisuelle.

Comme en matière de taxe d'habitation, le projet de loi, en intégrant le RMI dans le RSA, supprime le fondement légal de ce dégrèvement. **Le a) du 6° de l'article 6 du projet supprime le dégrèvement d'office attaché au statut de bénéficiaire du RMI.**

Le b) du 6° de l'article 6 ouvre le bénéfice de ce dégrèvement aux personnes dont le montant du revenu fiscal de référence est nul. Les prestations sociales (dont notamment aujourd'hui le RMI et demain le RSA) n'étant pas imposables, elles ne sont pas prises en compte dans ce revenu. **Un allocataire du RSA n'ayant pas d'autres ressources sera donc dégrév** de redevance audiovisuelle, à la différence d'un allocataire percevant des ressources imposables. Aux termes de l'article 14 du projet de loi, ces dispositions sont applicables à compter des impositions au titre de 2010.

Le c) du 6° de l'article 6 insère dans l'article 1605 *bis* du code général des impôts des dispositions transitoires s'appliquant pour les années 2010 et 2011. Il est prévu pour les contribuables bénéficiant en 2009 du revenu minimum d'insertion qu'ils continueront de bénéficier du dégrèvement de redevance, sous la double réserve que ces personnes bénéficient du RSA et perçoivent des ressources imposables inférieures au montant de l'abattement utilisé pour le calcul du plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation (4 877 euros pour la première part de quotient familial), étant entendu que le bénéfice de ce dégrèvement est appelé à s'éteindre dès que l'une de ces deux conditions n'est plus remplie.

On signale enfin qu'en application du dernier alinéa de l'article 14, les redevables ayant cessé d'être bénéficiaires du revenu minimum d'insertion au cours de l'année 2008 demeurent exonérés de redevance audiovisuelle au titre de l'année 2009.

Il résulte, en pratique, de la combinaison de ces dispositions que, pendant la période transitoire :

– l’allocataire du RSA qui touchait le RMI en 2009 et dont les autres revenus sont inférieurs à 4 877 euros (pour une personne seule) sera dégrèvé de redevance audiovisuelle jusqu’en 2011 inclus ;

– l’allocataire du RSA qui touchait le RMI en 2009 et dont les autres revenus dépassent 4 877 euros (pour une personne seule) sera redevable de la redevance ;

– l’allocataire du RSA qui ne touchait pas le RMI en 2009 et disposant de revenus imposables sera redevable de la redevance.

En 2009, le régime de dégrèvement serait de fait identique au régime actuel, les modifications des textes n’étant que des mesures de coordination.

En 2010, 190 000 foyers de bénéficiaires du RMI en 2009 sortiraient du champ du dégrèvement du fait de la condition de ressource ; en revanche 490 000 foyers entreraient dans le champ dans la mesure où ils disposaient d’un revenu fiscal de référence nul en 2009, parmi lesquels 285 000 bénéficient d’une exonération ou d’un dégrèvement à un autre titre (indigent, handicapé, personne âgée *etc.*). On dénombrerait donc 190 000 foyers perdants, 205 000 gagnants, pour un coût net de 1,5 million d’euros

Au total, la réforme ferait entrer en 2012 environ 340 000 foyers dans le champ de la redevance (correspondant aux bénéficiaires du RMI actuels dont le revenu fiscal de référence est non nul) qui paieront 116 euros par an, soit un gain pour l’Etat d’environ 40 millions d’euros hors recours gracieux. Parmi ceux-ci, seuls 40 000 environ ont des revenus d’activité nuls. Pour les autres, le RSA chapeau lié aux revenus d’activité compense la perte liée au paiement de la redevance.

V.- L’INCLUSION DANS LE « BOUCLIER FISCAL » DES RECETTES FINANÇANT LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Le 7° de l’article 6 du projet de loi modifie le 2 de l’article 1649-0 A du code général des impôts, relatif aux impositions à prendre en compte pour la détermination du droit à restitution institué par le mécanisme dit de « bouclier fiscal ».

Il prévoit d’inclure dans ces impositions les contributions additionnelles sur les revenus du capital (revenus du patrimoine et produits de placement) instituées par l’article 3 du projet de loi dans le cadre de la rédaction proposée pour le nouvel article L 262-23 du code de l’action sociale et des familles.

Il convient de rappeler brièvement le principe du « bouclier fiscal » et le principe de l’intégration des prélèvements sociaux dans le champ de ce dispositif.

Le « bouclier » institué par l'article 74 de la loi de finances pour 2006 prenait à l'origine la forme d'un plafonnement en fonction du revenu de la somme de l'impôt sur le revenu, de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et des impôts locaux supportés à raison de l'habitation principale du contribuable, payés à compter du 1^{er} janvier 2006. Il avait été décidé, en loi de finances pour 2006, de plafonner l'ensemble de ces impositions directes à 60 % des revenus.

Le cumul d'impositions résultant de la montée en puissance des impôts progressifs, de l'impôt sur la fortune ainsi que de la forte augmentation des impôts locaux avait conduit de nombreux juristes à s'interroger sur la compatibilité de certaines situations fiscales avec les articles 13 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. L'article 13 énonce en effet le principe d'égalité devant les charges publiques selon lequel *« pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »* Quant à l'article 17, il est relatif au droit propriété et dispose que *« nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous condition d'une juste et préalable indemnité »*. Sont notamment en cause les situations dans lesquelles la fiscalité prélève une part très importante du revenu, obligeant parfois le contribuable à acquitter l'impôt avec des sommes provenant de l'amputation du capital.

Le recours contre le « bouclier fiscal » devant le Conseil constitutionnel formé par l'opposition a eu le mérite d'amener ce dernier à affirmer très clairement le principe selon lequel l'impôt ne saurait revêtir un caractère confiscatoire sans porter atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques.

Conseil constitutionnel Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005

« Considérant que les requérants soutiennent que ces dispositions, en limitant la participation de certains contribuables et en définissant les capacités contributives par rapport aux seuls revenus, méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques ;

Considérant que l'article 13 de la Déclaration de 1789 dispose : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ;

Considérant, dès lors, que, dans son principe, l'article contesté, loin de méconnaître l'égalité devant l'impôt, tend à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques »

Il convient de souligner que le Conseil n'a pas porté de jugement sur les modalités adoptées pour la mise en œuvre de ce principe et notamment sur les impôts pris en compte et le plafond retenu.

La loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a modifié ce dispositif sur deux points essentiels.

Elle a en premier lieu plafonné l'ensemble des impôts directs payés par un contribuable à la moitié de ses revenus.

Elle a d'autre part intégré les cotisations sociales dans le champ du bouclier, dans la perspective justifiée de mieux appréhender la pression fiscale réelle supportée par le contribuable. Avec la mise à l'écart des prélèvements sociaux, c'est en effet une part substantielle des impositions directes des personnes physiques qui échappait au plafonnement, ce qui nuisait à la cohérence d'ensemble du dispositif et à la lisibilité du seuil de plafonnement retenu en particulier.

En effet, nonobstant leur dénomination, ces contributions « sociales » ont bien été reconnues comme étant des « *impositions de toute nature* », à telle enseigne d'ailleurs qu'elles sont prises en compte dans le dispositif de plafonnement de l'ISF. Ainsi, le Conseil constitutionnel a-t-il qualifié la CSG d'« *imposition de toute nature* » (CC 28/12/1990 n° 90-285 DC, CC 19/12/2000 n° 2000-437 DC) et le Conseil d'État a donné la même qualification à la CRDS. Dans un arrêt du 7 janvier 2004 (n° 237395, *Martin*), ce dernier a plus précisément énoncé qu'« *en l'absence de lien entre l'obligation faite par la loi d'acquitter la CSG et la CRDS et l'ouverture d'un droit à une prestation ou un avantage servis par un régime de sécurité sociale, ces prélèvements ont le caractère d'imposition de toute nature et non celui de cotisations de sécurité sociale, au sens des dispositions constitutionnelles et législatives nationales* ».

Le Conseil constitutionnel a validé ces deux évolutions majeures et considéré notamment que l'inclusion de ces impositions sociales dans le montant des impôts directs pris en compte « n'est pas inappropriée à la réalisation de l'objet que s'est fixé le législateur ».

Conseil constitutionnel Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007

« Considérant, en premier lieu, que relèvent de la catégorie des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution la contribution sociale généralisée, la contribution pour le remboursement de la dette sociale, le prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ainsi que la contribution additionnelle affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ; qu'il s'ensuit que l'inclusion de ces impositions dans le montant des impôts directs pris en compte n'est pas inappropriée à la réalisation de l'objet que s'est fixé le législateur ;

Considérant, en deuxième lieu, que la fixation à 50 % de la part des revenus au-delà de laquelle le paiement d'impôts directs ouvre droit à restitution n'est entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant, enfin, que le dispositif de plafonnement consistant à restituer à un contribuable les sommes qu'il a versées au titre des impôts directs au-delà du plafond fixé par la loi ne peut procéder que d'un calcul global et non impôt par impôt ; qu'il s'ensuit que le grief tiré de ce que ce dispositif favoriserait les redevables de certains impôts doit être écarté. »

L'inclusion des contributions additionnelles sur les revenus du capital instituées par l'article 3 du projet de loi dans les impositions à prendre en compte pour la détermination du droit à restitution institué par le mécanisme dit de « bouclier fiscal », ne constitue donc que l'application à ces contributions d'un principe désormais validé par le juge constitutionnel.

On rappellera enfin que le nombre de contribuables bénéficiant du bouclier fiscal avait été estimé par l'administration fiscale lors de l'adoption de la réforme de 2007 à 234 397, parmi lesquels 201 864, soit plus de 86 %, n'étaient pas assujettis à l'impôt sur la fortune. On sait toutefois que le nombre de contribuables ayant demandé à bénéficier du bouclier renforcé au titre des revenus de 2007 a été très inférieur au nombre de bénéficiaires potentiels.

Aux termes de l'article 14 du projet de loi, ces dispositions sont applicables pour la détermination du plafonnement des impositions afférentes aux revenus réalisés à compter de l'année 2008.

*

* *

Votre Commission a examiné un amendement de M. Jean-Pierre Balligand présenté par **M. Philippe Martin**, tendant à exclure la contribution additionnelle du bouclier fiscal.

Votre Rapporteur ayant exprimé un avis défavorable, votre Commission a *rejeté* cet amendement.

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

*

* *

Article 14

Entrée en vigueur de la réforme

L'article 14 du projet de loi fixe la date d'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} juin 2009, à l'exception des dispositions relatives au financement qui entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2009, y compris la création du Fonds national des solidarités actives et l'instauration de la contribution additionnelle sur les revenus du capital. Par ailleurs, la possibilité de déposer des demandes de revenu de solidarité active auprès de la nouvelle institution issue de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC ne pourra être opérationnelle qu'au 1^{er} janvier 2010.

L'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} juin 2009 implique le maintien jusqu'à cette date du revenu minimum d'insertion, de l'allocation pour parent isolé, des contrats d'avenir et des contrats insertion- revenu minimum d'activité.

L'article 17 organise en conséquence la transition entre l'ancien et le nouveau régime de contrats aidés. Il prévoit que les contrats d'avenir et les contrats insertion- revenu minimum d'activité conclus antérieurement au 1^{er} juin 2009 continuent à produire leurs effets dans les conditions prévues par la réglementation applicable antérieurement à cette date, jusqu'au terme de la convention individuelle en application de laquelle ils ont été signés. Cette convention et ces contrats ne peuvent faire l'objet d'aucun renouvellement ni d'aucune prolongation au-delà du 1^{er} juin 2009.

Ce même article 17 définit la situation des personnes en cours de droit aux primes forfaitaires définies dans le cadre des mécanismes du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de parent isolé, en prévoyant qu'elles continuent à les percevoir jusqu'à leur extinction, sans pouvoir bénéficier du revenu de solidarité active.

Enfin, les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de parent isolé qui débutent ou reprennent une activité professionnelle avant le 1^{er} juin 2009 peuvent, à ce titre, bénéficier de la prime de retour à l'emploi prévue par l'article L. 5133-1 du code du travail.

S'agissant des dispositions relatives au financement, on rappellera :

– que la contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine s'applique aux revenus des années 2008 et suivantes, celle sur les revenus de placement pour la part de ces produits acquise et, le cas échéant, constatée à compter du 1^{er} janvier 2009 ;

– que les dispositions relatives à la prime pour l'emploi (imputation du revenu de solidarité active et suppression des acomptes) sont applicables à compter des impositions au titre de 2009 ;

– que la réduction d'impôt au titre de l'aide bénévole apportée à des bénéficiaires du revenu de solidarité active qui créent ou reprennent une entreprise industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, soit à titre individuel, soit sous la forme d'une société dont ils détiennent la majorité des parts ou actions est applicable à compter des impositions au titre de 2009 ;

– que les dispositions relatives à la taxe d'habitation sont applicables à compter des impositions au titre de 2009 ;

– que les dispositions relatives au bouclier fiscal sont applicables pour la détermination du plafonnement des impositions afférentes aux revenus réalisés à compter de l'année 2008.

Enfin, les redevables ayant cessé d'être bénéficiaire du revenu minimum d'insertion au cours de l'année 2008 demeurent exonérés de redevance audiovisuelle au titre de l'année 2009.

On constate donc qu'en 2009, les recettes perçues par le fonds national des solidarités actives au titre du RSA seront supérieures aux dépenses engagées, dans la mesure où la taxation des revenus du capital portera sur l'ensemble de l'année (rendement escompté : 1,432 milliard d'euros), alors que le revenu de solidarité active ne sera versé qu'à compter du 1^{er} juillet. Il en résultera pour le fonds une économie estimée à 362 millions d'euros.

Elle sera mise à profit pour financer en 2010, le besoin de financement généré par l'extension en année pleine du revenu de solidarité active, alors que les économies attendues de l'imputation de cette prestation sur la prime pour l'emploi ne porteront que sur les prestations versées au titre des six derniers mois de l'année 2009. Le besoin de financement du fonds national des solidarités actives pour 2010 est estimé à 385 millions d'euros. Ce n'est qu'en 2011 que le résultat de ce dernier sera équilibré.

*

* *

Votre Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.



AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 1

Amendement n° 12 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, et M. Hervé Mariton :

Dans la 1^{ère} phrase du 10^{ème} alinéa, substituer aux mots « usagers » les mots « personnes intéressées ».

Article 2

Amendement n° 13 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, et M. Michel Diefenbacher :

Après l'alinéa 66 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« *Art. L. 262-19-1.* – Le président du conseil général transmet trimestriellement aux maires de son département la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active qui résident dans leur territoire de compétence. »

Amendement n° 14 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, et MM. Gilles Carrez, Frédéric Lefebvre, Bruno Le Maire, Hervé Mariton, Charles de Courson, Philippe Vigier, Michel Diefenbacher, Jean-Michel Fourgous, Mme Arlette Grosskost, MM. Camille de Rocca Serra, François Scellier, Mme Marie-Anne Montachamp, MM. Nicolas Forissier, Yves Deniaud, Jean-François Lamour :

I.– L'alinéa 77 de cet article est complété par la phrase suivante :

« Ce taux sera diminué au vu de l'effet du plafonnement institué par la loi de finances pour 2009 du montant cumulé de l'avantage en impôt pouvant être retiré par un contribuable de l'application de dépenses fiscales propres à l'impôt sur le revenu. ».

II.– L'éventuelle perte de recettes pour le fonds des solidarités actives est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Amendement n° 15 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, et MM. Gilles Carrez, Frédéric Lefebvre, Bruno Le Maire, Jérôme Chartier :

Après l'alinéa 78 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« IV. – Le gouvernement dépose annuellement au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances afférent à l'exercice suivant, un rapport faisant état de la mise en œuvre du revenu de solidarité active, du produit des contributions définies au premier alinéa du III, du produit du plafonnement du montant cumulé de l'avantage en impôt pouvant être retiré par un contribuable de dépenses fiscales propres à l'impôt sur le revenu, et de l'équilibre du fonds

national des solidarités actives pour le dernier exercice clos ainsi que de ses prévisions d'équilibre pour l'exercice en cours et l'exercice suivant. Ce rapport propose, le cas échéant, une diminution du taux des contributions définies au premier alinéa du III en fonction de ces prévisions d'équilibre. »

Amendement n° 16 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, et M. Hervé Mariton :

Dans la première phrase de l'alinéa 92, substituer aux mots « son insertion sociale » les mots « une meilleure insertion sociale ».

Amendement n° 17 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, et M. Michel Diefenbacher :

Dans l'alinéa 127 de cet article, après les mots « d'indemnisation du chômage ainsi qu'aux », insérer les mots suivants :

« organismes collecteurs de cotisations patronales et salariales et aux »

Après l'article 2

Amendement n° 18 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Insérer l'article suivant :

« Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le gouvernement remet au Parlement un rapport relatif aux conditions d'intégration de l'allocation de solidarité spécifique au revenu de solidarité active. Ce rapport mentionne la position des partenaires sociaux sur cette question ».

Article 3

Amendement n° 19 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Compléter le troisième alinéa de cet article par les paragraphes suivants :

« Cette compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

Si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'État compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa font l'objet d'un rapport du Comité des finances locales. »