

N° 32

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE après déclaration d'urgence, généralisant le **revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion,***

Par M. Éric DOLIGÉ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1100, 1112, 1113 et T.A. 188

Sénat : 7 et 25 (2008-2009)

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
I. LES PREMIERS RÉSULTATS DES EXPÉRIMENTATIONS PLAIDENT POUR UNE GÉNÉRALISATION DU RSA ET UNE REFORME DES POLITIQUES D'INSERTION	7
A. LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE EST EXPÉRIMENTÉ DANS 34 DÉPARTEMENTS	7
1. <i>Le RSA a été instauré, à titre expérimental, par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat</i>	7
2. <i>34 départements expérimentent ce dispositif, cofinancé par l'Etat</i>	9
B. DIFFÉRENTES ÉTUDES PLAIDENT EN FAVEUR DE LA GÉNÉRALISATION DU RSA	11
1. <i>Des travaux d'experts concluent à l'intérêt du RSA</i>	11
2. <i>Les premiers résultats des expérimentations sont positifs</i>	12
II. LE PRÉSENT PROJET DE LOI MET EN PLACE UN NOUVEAU CADRE DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS DONT LE RSA CONSTITUE LA PIERRE D'ANGLE	17
A. DES OBJECTIFS RÉAFFIRMÉS	17
1. <i>Le RSA est l'un des instruments de lutte contre les exclusions et de réduction de la pauvreté</i>	17
2. <i>Il s'insère dans un projet d'ensemble qui touche les droits connexes, la prime pour l'emploi et les politiques d'insertion</i>	21
B. LES PRINCIPES ET LE MODE DE FONCTIONNEMENT DE LA NOUVELLE PRESTATION	33
1. <i>Le RSA est construit pour inciter ses allocataires à la reprise d'une activité professionnelle</i>	33
2. <i>Le champ des bénéficiaires de la nouvelle prestation</i>	36
III. LE FINANCEMENT DU DISPOSITIF EST RÉPARTI ENTRE L'ÉTAT ET LES DÉPARTEMENTS	41
A. LES DÉPARTEMENTS PRENNENT EN CHARGE LE RSA « DE BASE » TANDIS QUE L'ÉTAT ASSUME LE FINANCEMENT DU RSA « CHAPEAU »	41
1. <i>Les départements prennent en charge le RSA « de base »</i>	41
2. <i>L'Etat, à travers le FNSEA, prend en charge le RSA « chapeau »</i>	41
3. <i>Une répartition du financement qui diffère de celle des expérimentations</i>	42
B. LES MODALITÉS DE COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS DE LA CHARGE DU RSA	43
1. <i>La charge de financement assumée par les départements</i>	43
2. <i>Une compensation inchangée, pour les départements, de la charge du RMI</i>	46
3. <i>Les modalités de compensation de l'extension de compétences correspondant au champ de l'actuelle API</i>	49

C. LE FINANCEMENT DU RSA « CHAPEAU » PAR LE FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES (FNSA)	62
1. <i>Le FNSA financera le RSA « chapeau »</i>	63
2. <i>Il sera alimenté par le produit de contributions sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ainsi que par une dotation de l'Etat</i>	64
3. <i>Les modalités de gestion du fonds</i>	73
4. <i>L'équilibre général du fonds et l'impact sur la norme de dépenses</i>	73
IV. LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR LE SÉNAT RENFORÇANT LE CONTRÔLE COMPTABLE DU RMI.....	79
A. LES TRAVAUX ANTÉRIEURS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES SUR LE CONTRÔLE COMPTABLE DU RMI.....	79
1. <i>La proposition de loi présentée par notre collègue Michel Mercier</i>	79
2. <i>Une intégration opportune au présent projet de loi</i>	79
B. LES ADAPTATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	80
1. <i>L'amélioration nécessaire de l'information du conseil général</i>	80
2. <i>La récupération des paiements indus</i>	81
3. <i>Le contenu des conventions entre le département et les organismes payeurs</i>	82
4. <i>Le contrôle des allocataires</i>	83
EXAMEN EN COMMISSION	85
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	91
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	93

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi procède à **une réforme majeure de notre dispositif d’insertion et de lutte contre la pauvreté et les exclusions.**

Le revenu de solidarité active (RSA), expérimenté dans 34 départements, apparaît, en effet, comme un moyen efficace d’inciter les bénéficiaires de *minima* sociaux à retrouver un emploi, en leur assurant une réelle progression de leurs revenus, tout en apportant un complément de ressources aux « travailleurs pauvres ».

Cette mesure de solidarité a bien entendu un coût, estimé à 1,5 milliard d’euros en année pleine. L’effort consenti est donc significatif, dans une période de maîtrise des dépenses publiques.

Cet élément justifie à lui seul la saisine pour avis de votre commission des finances. Celle-ci ne s’est pas attachée à décrire les détails techniques de mise en œuvre du RSA, mais a souhaité mettre en perspective les effets sur les finances publiques et la fiscalité des réformes proposées.

Votre commission s’est, en particulier, efforcée de s’assurer que les dispositions du présent projet de loi permettraient **une compensation adaptée de l’extension des compétences des départements, véritables pilotes des politiques d’insertion.**

Votre rapporteur pour avis a également veillé à ce que les travaux antérieurs de votre commission sur le revenu minimum d’insertion¹ soient bien pris en compte par le présent projet de loi.

¹ *Se reporter notamment aux rapports n^{os} 235 et 320 (2007-2008) de notre collègue Auguste Cazalet sur la proposition de loi n^o 212 (2007-2008) de notre collègue Michel Mercier renforçant le contrôle comptable du revenu minimum d’insertion.*

I. LES PREMIERS RÉSULTATS DES EXPÉRIMENTATIONS PLAIDENT POUR UNE GÉNÉRALISATION DU RSA ET UNE REFONTE DES POLITIQUES D'INSERTION

A. LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE EST EXPÉRIMENTÉ DANS 34 DÉPARTEMENTS

1. Le RSA a été instauré, à titre expérimental, par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat

a) Le principe

Le revenu de solidarité active (RSA) a été instauré, à titre expérimental, par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite « TEPA »)¹.

L'article 18 de cette loi dispose que le RSA a pour objectif « *d'assurer l'augmentation des ressources d'une personne bénéficiaire d'un minimum social qui prend ou reprend un travail, exerce ou accroît son activité afin d'atteindre un revenu garanti qui tient compte des revenus d'activité professionnelle et des charges de famille* ». Il précise que le RSA « *peut tenir compte des prestations et aides locales ou extralégales à caractère individuel recensées par chaque département et, dans la mesure du possible, de l'ensemble des droits et aides qui sont accordés aux bénéficiaires du revenu de solidarité active* ».

Il s'agit donc d'une allocation **comblant le différentiel entre, d'une part, un revenu garanti**, correspondant à la somme d'un minimum forfaitaire et d'une part variable proportionnelle aux revenus d'activité, **et d'autre part, l'ensemble des ressources de l'individu**.

Sa finalité est claire : **faire en sorte que le retour au travail soit financièrement plus avantageux que le bénéfice de minima sociaux et des droits connexes qui y sont attachés**, sans être prisonnier de statuts.

La problématique est connue et a été analysée en détail par notre ancienne collègue Valérie Létard² : l'existence de nombreux droits principaux³

¹ Pour une présentation détaillée du revenu de solidarité active, se reporter au rapport n° 404 (2006-2007) de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

² « Minima sociaux : concilier équité et reprise d'activité », rapport d'information n° 334 (2004-2005). Ce rapport avait été complété par notre ancienne collègue Valérie Létard dans le cadre de son rapport n° 158 (2006-2007) sur sa proposition de loi n° 425 (2005-2006) portant réforme des minima sociaux.

³ On recense neuf prestations non contributives applicables sur l'ensemble du territoire national, versées sous condition de ressources et visant à assurer un revenu minimum à certaines catégories de personnes : l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation de parent isolé (API), l'allocation veuvage, l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation temporaire d'attente (ATA), le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation équivalent

et connexes, fort complexe, se traduit par des effets pervers dans la mesure où il conduit à des trappes à inactivité. Les **effets de seuil** peuvent en effet entraîner des pertes brutales de revenu lors de la sortie d'un minimum social, même si des mesures ont récemment été prises pour encourager la reprise d'activité des bénéficiaires de minima sociaux, notamment par le biais de l'intéressement.

**Les efforts réalisés au cours des années récentes
afin d'activer les dépenses de minima sociaux**

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a ainsi établi **quatre contrats aidés différents** pour les personnes éloignées de l'emploi, à partir du croisement de deux critères de différenciation : ces contrats de travail particuliers sont ou non dédiés à des bénéficiaires de minima sociaux ; ils s'exécutent chez des employeurs marchands ou non (collectivités locales, associations...). On distingue donc respectivement : le contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA), le contrat d'avenir, le contrat initiative-emploi (CIE) et le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE).

Tous ces contrats reposent sur des aides publiques aux employeurs, mais le CI-RMA et le contrat d'avenir, réservés aux bénéficiaires des minima sociaux, comportent une modalité particulière d'aide : une fraction de l'allocation sociale est versée à l'employeur, et non plus au bénéficiaire, qui perçoit en contrepartie un salaire plus élevé.

L'activation des dépenses de minima sociaux s'est également matérialisée par la réforme de l'intéressement, opérée par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.

Cette réforme du dispositif d'intéressement à la reprise d'activité était destinée aux allocataires du RMI, de l'API et de l'ASS (allocation de solidarité spécifique). Elle s'applique aux allocataires ayant repris une activité à partir du 1^{er} octobre 2006. Ce nouveau dispositif d'intéressement se compose de deux périodes :

- une première période de trois mois au cours de laquelle le bénéficiaire cumule intégralement l'allocation RMI et son revenu d'activité ;
- une seconde période de neuf mois au cours de laquelle l'allocataire bénéficie soit d'un intéressement proportionnel (reprises d'emploi de moins de 78 heures), soit d'une prime forfaitaire (reprises d'emploi de 78 heures ou plus). Dans le premier cas, l'allocataire reste payé au titre du RMI. Dans le deuxième, il sort du paiement du RMI, sauf si la configuration familiale du foyer ou le niveau du revenu d'activité conduisent à des ressources inférieures au plafond prévu pour cette allocation.

Source : commission des finances

*b) Une expérimentation limitée aux bénéficiaires du revenu minimum
d'insertion et de l'allocation de parent isolé*

L'expérimentation du RSA instaurée par la loi précitée en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ne concerne pas les bénéficiaires de l'ensemble des minima sociaux. Elle a, en effet, été cantonnée à **deux catégories de bénéficiaires** : ceux du revenu minimum d'insertion (RMI) et ceux de l'allocation de parent isolé (API).

retraite (AER). Il convient, en outre, d'y ajouter une allocation spécifique aux départements d'outre-mer : le revenu de solidarité (RSO).

2. 34 départements expérimentent ce dispositif, cofinancé par l'Etat

a) Les départements expérimentant le RSA

La loi de finances pour 2007¹ a offert aux départements la faculté d'expérimenter un dispositif d'incitation financière au retour à l'emploi auprès des allocataires du RMI, dérogoire 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. Seize départements s'étaient portés volontaires pour mener cette expérimentation.

La loi précitée en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a permis aux départements volontaires d'expérimenter le RSA en assouplissant les possibilités de dérogation pour les allocataires du RMI et en élargissant cette expérimentation aux bénéficiaires de l'API.

Au total, 34 départements² ont été autorisés à mener cette expérimentation du RSA. La première expérimentation a démarré en juin 2007 dans le département de l'Eure. L'essentiel des expérimentations a démarré plus tardivement, entre novembre 2007 et mars 2008.

Les modalités de l'expérimentation diffèrent selon que l'on considère les bénéficiaires de l'API ou ceux du RMI.

Pour les allocataires de l'API, les modalités d'expérimentation sont les mêmes dans l'ensemble des territoires participant à l'expérimentation : le RSA est versé à l'ensemble des allocataires en emploi au moment du démarrage de l'expérimentation ainsi qu'à ceux reprenant un emploi par la suite, dès la première heure travaillée et quel que soit le type de contrat de travail. Le barème appliqué correspond à un revenu garanti égal au montant de l'allocation parent isolé de base augmenté de 70 % des revenus d'activité. Pendant les trois premiers mois de reprise d'activité, le bénéficiaire cumule intégralement son salaire et son allocation. A partir du quatrième mois, l'allocation versée est égale à la différence entre le revenu garanti et les ressources de l'allocataire avant aide.

Pour les allocataires du RMI, les modalités d'expérimentations ont été définies par les conseils généraux et sont très variables d'un département à l'autre, comme le montre le « rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations RSA », rendu par le comité d'évaluation des expérimentations.

¹ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006.

² Dans la plupart des cas, l'expérimentation ne porte pas sur l'ensemble des départements, mais sur des zones ciblées (sauf en Creuse, en Mayenne et en Haute-Corse).

Les différentes formules expérimentées par les conseils généraux

Les variantes concernent en premier lieu les critères d'éligibilité :

- champ (tous les bénéficiaires en emploi ou seulement ceux qui ont repris un emploi ou augmenté leur temps de travail depuis le démarrage de l'expérimentation) ;
- type d'emploi (ouvert à tous les contrats de travail, excluant certains contrats aidés, réservé à certains contrats aidés...) ;
- temps de travail (le RSA s'applique dès la première heure travaillée ou à partir d'un nombre d'heures donné) ;
- existence ou non d'une clause de résidence ;
- application ou non d'une « clause de sauvegarde » pour les bénéficiaires pour qui le montant du RSA serait inférieur au montant de l'intéressement (clause de sauvegarde anticipée ou chèque de sortie).

Les variantes concernent également le barème :

- La majorité des départements applique aux allocataires du RMI un barème équivalent à celui des allocataires de l'API (revenu garanti égal au montant RMI de base augmenté de 70 % des revenus d'activité). Les autres ont choisi un barème moins avantageux (revenu garanti égal au montant RMI de base augmenté de 65 % des revenus d'activité ou de 60 % des revenus d'activité). L'Eure a un barème très spécifique, déterminé en fonction du seuil de pauvreté et de la situation familiale.

- La majorité des départements ne verse plus aux allocataires qui reprennent un emploi la prime de retour à l'emploi (PRE), d'un montant de 1.000 euros qui vient en surplus de l'aide mensuelle dans le dispositif de droit commun, et la redistribue sous la forme d'aides ponctuelles de montants variables pour prendre en charge au cas pas cas des frais particuliers liés à la reprise d'activité (« coups de pouce financiers »). Quelques départements ont choisi de maintenir la PRE dans le cadre du dispositif expérimental.

Enfin, **les modalités d'accompagnement sont différentes** : certains départements ont laissé à l'identique l'accompagnement existant pour les allocataires du RMI, d'autres ont renforcé cet accompagnement, d'autres enfin ont développé un accompagnement spécifique, tourné vers l'accompagnement dans l'emploi.

Source : comité d'évaluation des expérimentations, « Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations RSA », septembre 2008

b) Le coût des expérimentations

Les modalités de financement de ces expérimentations diffèrent également selon que l'on considère les allocataires du RMI ou de l'API.

L'API restant une prestation d'Etat, le coût de ces expérimentations lui incombe naturellement. La justification au premier euro du projet de loi de finances pour 2008 faisait état de 2,2 millions d'euros pour l'expérimentation en faveur des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé, auxquels il fallait ajouter 1,8 million d'euros au titre de l'accompagnement dans l'emploi de ces personnes. Ces crédits, inscrits sur le programme « Lutte contre la pauvreté : expérimentations » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » avaient toutefois été majorés de 1,2 million d'euros pour faire face à l'augmentation du nombre de territoires prenant part aux expérimentations.

L'expérimentation du RSA en faveur des bénéficiaires du RMI fait, en revanche, l'objet d'un cofinancement paritaire de l'Etat et des départements. Ainsi, 16,5 millions d'euros avaient été inscrits sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » au titre de l'expérimentation en faveur des bénéficiaires du RMI. Ces crédits avaient également été réévalués à la hausse.

Au total, 30 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances pour 2008, y compris les crédits nécessaires pour l'animation du dispositif et l'appui accordé par l'Etat aux départements expérimentateurs (2 millions d'euros) et ceux destinés à l'évaluation de cette expérimentation (soit 2,5 millions d'euros).

Ils ne devraient pas être consommés en totalité, d'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis. En effet, le démarrage tardif de l'expérimentation dans certains départements et les critères d'attribution retenus ont pu conduire à minorer les dépenses à la charge de l'Etat, qui devraient s'élever à 13 millions d'euros environ au titre des bénéficiaires du RMI, tant pour le financement de la prestation elle-même que du pilotage et de l'animation du dispositif. S'agissant des bénéficiaires de l'API, la dépense liée au service de la prestation devrait être voisine de la prévision initiale. En revanche, les dispositifs d'accompagnement mis en place ne mobiliseront pas l'intégralité des crédits réservés à cette fin : les crédits consommés devraient rester inférieurs à 400.000 euros. Le coût des évaluations devrait également être inférieur aux prévisions initiales et s'élever à un million d'euros environ.

B. DIFFÉRENTES ÉTUDES PLAIDENT EN FAVEUR DE LA GÉNÉRALISATION DU RSA

1. Des travaux d'experts concluent à l'intérêt du RSA

Différentes études ont été menées, qui soulignent l'intérêt théorique du revenu de solidarité active, notamment celle du Conseil d'analyse économique¹, même s'il reste relativement prudent.

De son côté, le Conseil d'orientation pour l'emploi² note l'intérêt du dispositif mais souligne la nécessité d'une démarche globale touchant à la fois les droits connexes et les autres prestations ainsi que l'articulation avec l'assurance chômage et le service public de l'emploi.

¹ MM. Pierre Cahuc, Gilbert Cette, André Zylberberg, « Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique », Conseil d'analyse économique, juillet 2008.

² « Avis du COE sur les conditions de la réussite du RSA pour l'emploi », 23 mai 2008.

Une autre étude récente menée par deux économistes, MM. Denis Anne et Yannick L'Horty¹, en partant d'un inventaire des prestations sociales et/ou extralégales offertes en 2007 dans 13 villes – dont Paris, Lyon et Marseille –, tend également à montrer les effets bénéfiques du RSA.

Selon les simulations effectuées par les auteurs de cette étude, « *la mise en oeuvre de ce nouvel instrument redistributif, en remplacement du RMI et de l'API, produirait des effets spectaculaires sur les gains du retour à l'emploi. Dans la quasi-totalité des villes et pour presque toutes les configurations familiales, le retour à l'emploi deviendrait toujours un parcours gagnant : sur les 91 situations simulées (7 cas types dans 13 villes), 2 seulement continuent de connaître une plage de baisse des revenus et sur une étendue très étroite* ».

En outre, ces auteurs estiment que l'architecture générale du RSA telle que proposée par le gouvernement, se fondant sur un taux marginal de prélèvement de 38 % en cas de retour à l'emploi (cf. *infra* partie II), « *permet de « faire en sorte que l'emploi rapporte » tout en étant moins coûteux pour les finances publiques que le scénario central de 30 % initialement choisi* », lors de la phase expérimentale, en particulier pour l'API.

2. Les premiers résultats des expérimentations sont positifs

a) *Près de 15.000 ménages bénéficient du RSA expérimental fin juin 2008*

Fin juin 2008, **32 départements, sur les 34 retenus, avaient démarré l'expérimentation du RSA** et commencé à verser des prestations.

A cette date, on dénombrait **13.250 ménages expérimentant le RSA au titre du RMI**, pour plus de 111.000 allocataires du RMI présents sur ces territoires :

- 12.600 ménages sont des ressortissants du régime général, 650 du régime de protection sociale agricole ;

- 11.100 ménages reçoivent effectivement une allocation de RSA, les autres ménages percevant l'intéressement de droit commun².

¹ « *Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi* », septembre 2008.

² *Signalons que près de neuf départements sur dix ont mis en œuvre une clause de sauvegarde, appliquée lorsque le RSA se révèle moins avantageux financièrement que l'intéressement. Parmi eux, certains ont choisi de l'appliquer de manière « anticipée » : si le montant RSA qui doit être versé à partir du quatrième mois de reprise d'activité est inférieur à ce que l'allocataire aurait touché dans le cadre de l'intéressement, l'allocataire est maintenu dans le système de droit commun et bénéficie de l'intéressement. Il peut à nouveau basculer dans le RSA si sa situation professionnelle change ou après la période des 12 mois d'intéressement. Certains départements réservent l'anticipation aux bénéficiaires déjà en emploi au moment du démarrage des expérimentations. Les personnes bénéficient de l'accompagnement en emploi prévu dans les zones expérimentales indépendamment de l'utilisation de cette clause.*

S'agissant de l'API, sur près de 20.000 allocataires dans le champ de l'expérimentation, **1.425 ménages étaient inscrits dans le dispositif RSA :**

- 1.400 ressortissants du régime général et 25 ressortissants du régime de protection sociale agricole ;

- 900 reçoivent effectivement le RSA.

Au total, on comptabilisait donc, fin juin 2008, 14.675 ménages bénéficiant du RSA expérimental au titre du RMI ou de l'API.

b) Un retour vers l'emploi en moyenne 30 % plus élevé

D'après les premières analyses du comité d'évaluation des expérimentations, et même s'il convient d'être prudent compte tenu du faible recul et de l'échantillon réduit de bénéficiaires, **les premiers résultats seraient positifs.**

Ainsi, sur les cinq premiers mois d'expérimentation, le taux moyen de retour à l'emploi est régulièrement supérieur (+ 30 %) dans les zones expérimentales par rapport aux zones témoins.

Quel que soit le mois considéré, le taux de retour à l'emploi sur les zones expérimentales est supérieur au taux constaté sur les zones témoins, mais les écarts restent généralement dans l'intervalle de confiance (5 %), et ne sont pas statistiquement significatifs. En revanche, cumulés sur l'ensemble des mois connus, l'écart observé atteint 30 % et est statistiquement significatif. Le comité d'évaluation des expérimentations précise que des analyses complémentaires chercheront à distinguer, dans l'effet attribué au RSA sur l'emploi, ce qui peut être imputé à l'allocation financière et ce qui peut être imputé à l'accompagnement reçu par le bénéficiaire.

Taux moyen de retour à l'emploi

(en %)

	Zone expérimentale	Zone témoin
Décembre	4,14	1,69
Janvier	3,94	2,48
Février	2,32	2,06
Mars	2,86	2,46
Avril	2,71	2,30
Données cumulées sur cinq mois	2,92	2,25

Source: comité d'évaluation des expérimentations

D'autre part, **le RSA semble bénéficier à un public éloigné de l'emploi.** Le rapport du comité d'évaluation relève que, dans les zones expérimentales, les allocataires inscrits au RMI depuis plus de 4 ans représentent le quart des entrants en emploi. Sur les quatre mois connus, ils sont toujours plus nombreux parmi les entrants en emploi dans les zones expérimentales que dans les zones témoins.

Enfin, les premiers résultats font apparaître que les emplois sont **majoritairement** trouvés dans le **secteur marchand** (près de 60 %) et que près du tiers des emplois occupés sont qualifiés de « durables » (contrat à durée indéterminée, contrat à durée déterminée de plus de six mois).

c) Des expérimentations qui devront faire l'objet d'une évaluation avant l'entrée en vigueur du RSA généralisé

L'article 1^{er} bis du présent projet de loi, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Etienne Pinte, avec l'avis favorable de la commission et du gouvernement, prévoit que le gouvernement présentera au Parlement, avant l'entrée en vigueur du RSA, le bilan des expérimentations menées en application de la loi TEPA.

Ce rapport devrait donc être remis au Parlement avant le 1^{er} juin 2009. Cette demande d'évaluation est bienvenue, mais l'on peut s'interroger sur les suites qui pourront y être données, d'une part compte tenu de la différence de cadre existant entre ces expérimentations et le RSA généralisé et, d'autre part, dans la mesure où les éléments techniques de ce dispositif auront été fixés par le présent projet de loi.

En outre, on observera que **l'article 18** du présent projet de loi met en place un dispositif d'évaluation de la « nouvelle version » du revenu de solidarité active, qui sera très probablement plus utile au Parlement.

Le dispositif d'évaluation du RSA prévu par l'article 18 du présent projet de loi

L'article 18 du présent projet de loi, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des affaires culturelles, avec l'avis favorable du gouvernement qui l'a sous-amendé, détermine le cadre d'évaluation de la généralisation du RSA.

Ainsi, le gouvernement devrait, dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, réunir une **conférence nationale**, associant notamment des représentants des collectivités territoriales, les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, des associations de lutte contre les exclusions et des représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active.

Cette conférence aurait **trois objets** : d'une part, elle devrait évaluer la **performance** du RSA et des autres dispositifs sociaux et fiscaux en matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation à la reprise d'activité ; d'autre part, il lui reviendrait d'établir un **bilan financier des coûts induits** par cette prestation ; enfin elle serait chargée d'analyser les **conséquences du RSA sur le recours au temps partiel** dans les secteurs marchand et non marchand.

Les travaux de cette conférence nationale seraient **préparés par un comité d'évaluation**. Celui-ci comprendrait des représentants des départements, de l'Etat, de la Caisse nationale d'allocations familiales, de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, du service public de l'emploi, des personnalités qualifiées dont la compétence est reconnue en matière d'évaluation des politiques publiques ainsi que des représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active.

Ce comité devrait notamment remettre au gouvernement et au Parlement des **rapports d'évaluations intermédiaires**, chaque année jusqu'à la tenue de cette conférence nationale. Le gouvernement a précisé qu'il remettrait également chaque année un **rapport spécifique** permettant d'apprécier les effets de l'intégration des nouvelles contributions dans le bouclier fiscal et du plafonnement global des niches fiscales, « *en termes d'équité et de justice fiscales* ».

II. LE PRÉSENT PROJET DE LOI MET EN PLACE UN NOUVEAU CADRE DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS DONT LE RSA CONSTITUE LA PIERRE D'ANGLE

A. DES OBJECTIFS RÉAFFIRMÉS

1. Le RSA est l'un des instruments de lutte contre les exclusions et de réduction de la pauvreté

Dans le droit en vigueur, le titre I^{er} du livre I^{er} code de l'action sociale et des familles comporte un chapitre V intitulé « Lutte contre la pauvreté et les exclusions », comprenant cinq articles.

L'article L. 115-1, qui l'introduit, dispose 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* ». Cette phrase est quasiment identique à la seconde phrase du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946¹.

L'article L. 115-1 précise qu'à cet effet, un revenu minimum d'insertion (RMI) est mis en œuvre et « *constitue l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion* ».

Le II de l'article 1^{er} du présent projet de loi propose **trois modifications** permettant d'adapter les dispositions du chapitre V précité à la mise en place du revenu de solidarité active (RSA). Il permet ainsi de **mettre en perspective la philosophie de cette prestation et le contexte dans lequel elle s'insère**.

a) Le RSA comme élément de la lutte contre les exclusions

En premier lieu, le 1^o du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi **abroge l'article L. 115-1** du code de l'action sociale et des familles. Pour une part, ses dispositions n'étaient qu'une reprise des dispositions du Préambule de 1946. Quant à la seconde part, faisant référence au RMI, elle apparaît aujourd'hui obsolète, compte tenu du remplacement de ce dispositif par le RSA.

Par mesure de **coordination**, le 2^o de l'article 1^{er} procède à une **renumération** de l'article L. 115-2 du code de l'action sociale et des familles, qui devient l'article L. 115-1. Le fond de cet article – qui dispose notamment que la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé

¹ Cet alinéa dispose que la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation – n'est, en revanche, pas modifié.

La **lutte contre les exclusions** est ainsi placée en tête de ce chapitre du code de l'action sociale et des familles, apparaissant comme une **politique dans laquelle s'intègrent les actions d'insertion et la mise en œuvre du revenu de solidarité active**. Ceci est confirmé par le premier alinéa¹ du nouvel article L. 115-2, introduit par le 3° du II de l'article 1^{er}.

b) Les principes du revenu de solidarité active

Compte tenu des modifications précédemment exposées, le 3° du II de l'article 1^{er} article tend à rétablir, au sein du code de l'action sociale et des familles, un nouvel article L. 115-2, posant les **principes du revenu de solidarité active**.

(1) Le but : assurer un revenu minimum et une croissance des ressources lorsque les revenus du travail augmentent

Les deuxième et troisième alinéas du nouvel article L. 115-2 précisent le but du RSA. Celui-ci a pour vocation :

- de **compléter les revenus du travail** ;

- ou de **les suppléer** pour les foyers dont les membres sont privés d'emploi ou ne tirent que des ressources limitées de leur travail et des droits qu'ils ont acquis en travaillant.

Le RSA devra ainsi **garantir 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**.

Il est, en outre, précisé que le bénéficiaire du RSA a « *droit à un accompagnement social et professionnel, destiné à faciliter son insertion durable dans l'emploi* ».

Cette définition générale apparaît ainsi plus large que celle posée par l'article 18 de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat² – dite « loi TEPA » – rappelée dans l'encadré qui suit. En revanche, elle ne reprend pas la précision selon laquelle le RSA peut tenir compte des autres droits ou aides que peut, par ailleurs, percevoir le bénéficiaire du dispositif.

¹ Celui-ci, modifié par l'Assemblée nationale qui a adopté un amendement rédactionnel présenté par plusieurs de nos collègues députés, prévoit, en effet, que « l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté concourt à la réalisation de l'impératif national de lutte contre la pauvreté et les exclusions ».

² Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

La définition du RSA posée par l'article 18 de la « loi TEPA »

« Le revenu de solidarité active a pour objectif d'assurer l'augmentation des ressources d'une personne bénéficiaire d'un minimum social qui prend ou reprend un travail, exerce ou accroît son activité afin d'atteindre un revenu garanti qui tient compte des revenus d'activité professionnelle et des charges de famille.

« Le revenu de solidarité active peut tenir compte des prestations et aides locales ou extralégales à caractère individuel recensées par chaque département et, dans la mesure du possible, de l'ensemble des droits et aides qui sont accordés aux bénéficiaires du revenu de solidarité active ».

(2) La mise en œuvre : une responsabilité partagée entre l'Etat et les départements

Les trois derniers alinéas du nouvel article L. 115-2 traitent de la responsabilité de la mise en œuvre du revenu de solidarité active et, plus largement, de la politique d'insertion.

Trois éléments en ressortent :

- **la responsabilité de la mise en œuvre du RSA sera partagée entre l'Etat et les conseils généraux**, selon des modalités précisées par l'article 2 du présent projet de loi (cf. *infra*), qui diffèrent de celles retenues pour les expérimentations du dispositif. Il est, en outre, précisé que les autres collectivités territoriales, le service public de l'emploi, les établissements publics ainsi que les organismes de sécurité sociale apportent leur concours à l'Etat et aux conseils généraux dans la mise en œuvre de ce dispositif. Cette phrase générale tend à souligner la mobilisation de l'ensemble des administrations publiques pour la réussite de ce dispositif. A l'initiative de notre collègue député Marc-Philippe Daubresse, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, l'Assemblée nationale a ajouté les maisons de l'emploi « *ou, à défaut, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi lorsqu'ils existent* » à la liste des organismes devant apporter leur concours à la mise en œuvre du RSA ;

- dans ce cadre général, les **politiques d'insertion** relèveront, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour le RMI, de la responsabilité des **départements**;

- enfin, **la définition, la conduite et l'évaluation de ces politiques** devront être réalisées selon des modalités permettant d'assurer une **participation effective** « *des personnes intéressées* », expression qui a été préférée par l'Assemblée nationale¹ à celle d'usagers, qui figurait dans le texte initial du présent projet de loi. Ce changement de dénomination n'éclaire pas, pour autant, la **portée concrète** de cette disposition, qui demeure vague.

¹ Celle-ci a en effet adopté un amendement présenté par notre collègue député Laurent Hénart, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, qui avait reçu l'avis favorable du gouvernement.

c) La définition d'un objectif quantifié de réduction de la pauvreté

Le 4^o du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi tend, enfin, à insérer au sein du code de l'action sociale et des familles un nouvel article L. 115-4-1.

Celui-ci prévoit la définition, par le gouvernement, d'un **objectif quantifié de réduction de la pauvreté, sur une période de cinq ans**. Cet objectif serait défini après consultation des collectivités territoriales, et au premier chef des départements, du service public de l'emploi, des établissements publics ainsi que des organismes de sécurité sociale.

En réalité, il convient de rappeler que **le président de la République a d'ores et déjà fixé au gouvernement un objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté sur cinq ans**, qu'il a rappelé à de nombreuses reprises¹.

Il est, en outre, précisé que **la pauvreté serait « mesurée dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat »**. Une récente étude² du service des études économiques du Sénat a fait le point sur les différentes méthodes existantes de mesure de la pauvreté et a souligné que « *le choix d'indicateurs adéquats pour la mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale n'est pas une simple question technique ; en effet, ce choix est le reflet des objectifs prioritaires assignés à une politique. Il induit par ailleurs des stratégies et une allocation des moyens susceptibles de faire évoluer le « thermomètre » choisi dans le sens souhaité* ». Cette question n'est donc pas anodine et l'on voit mal ce qu'apporte un décret en Conseil d'Etat en ce domaine. En outre, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, un tableau de bord de suivi de cet objectif est en phase d'élaboration par le gouvernement.

¹ Cet objectif a notamment été rappelé dans le discours qu'il a prononcé le 17 octobre 2007 devant le Conseil économique et social, à l'occasion de la journée mondiale du refus de la misère.

² Etude économique n° 1 - 16 juin 2008 – « La mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale : quels indicateurs ? ».

Les modalités envisagées de suivi de l'objectif quantifié de réduction de la pauvreté

Le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté a indiqué à votre rapporteur pour avis que l'atteinte de cet objectif « *mesurée au travers d'un tableau de bord contenant une **quinzaine d'indicateurs** établi en lien avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment les associations de lutte contre la pauvreté, nécessitera la mise en œuvre d'une politique d'ensemble et la mobilisation de nombreux leviers dont le champ coïncide largement avec ceux retracés du document de politique transversale "inclusion sociale" ».*

Ce tableau de bord serait **mis à jour annuellement**, afin de suivre l'atteinte de l'objectif au cours des cinq prochaines années. Cette mise à jour serait assurée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé.

Le tableau de bord de suivi de la pauvreté devrait être **complété par un modèle de simulation d'impact des politiques publiques sur la pauvreté**, permettant de prévoir les effets sur les indicateurs du tableau de bord de toute nouvelle politique publique.

D'après les précisions apportées à votre rapporteur pour avis, ce tableau de bord suit l'évolution de la pauvreté dans ses grandes composantes, mais ne comprend **pas d'indicateur spécifique sur le RSA**. En revanche, l'impact du RSA sur la réduction de la pauvreté est estimé dans le modèle de simulation.

Source : d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur pour avis

Il est, enfin, prévu que le gouvernement devrait alors transmettre au Parlement un **rapport annuel** sur les conditions de réalisation de cet objectif et les mesures prises pour y satisfaire. A l'initiative de notre collègue député Dominique Tian, suivant les avis favorables de la commission et du gouvernement, l'Assemblée nationale a précisé que ce rapport devrait également faire le point sur les **modalités de financement des budgets** qui sont affectés à cet objectif de réduction de la pauvreté.

En pratique, il serait **souhaitable que ce rapport annuel se substitue au document de politique transversale « Inclusion sociale »** annexé au projet de loi de finances, qui serait remanié pour l'occasion. Ainsi, dans un souci d'efficacité, on éviterait la multiplication des rapports sur des sujets voisins et il serait alors possible de mettre en perspective ces éléments lors de l'examen des projets de loi de finances.

2. Il s'insère dans un projet d'ensemble qui touche les droits connexes, la prime pour l'emploi et les politiques d'insertion

Ainsi qu'on l'a précédemment relevé, le RSA est bien conçu comme l'un des instruments de lutte contre la pauvreté et les exclusions. Il convient donc de prendre en compte son articulation avec d'autres dispositifs existants.

Le présent projet de loi précise ainsi l'articulation de cette prestation avec la prime pour l'emploi (PPE), révisé les règles applicables aux « droits connexes » en matière fiscale et refond les politiques d'insertion.

a) L'articulation entre RSA et prime pour l'emploi

(1) Le RSA « chapeau » s'impute sur la prime pour l'emploi

Le 2 de l'article 6 du présent projet de loi complète le II de l'article 200 *sexies* du code général des impôts, afin de prévoir que **le montant total de la prime pour l'emploi accordée au foyer fiscal est minoré des sommes perçues au cours de l'année civile par les membres de ce foyer fiscal, au titre du RSA « chapeau ».**

En effet, le dispositif proposé précise que les montants correspondant à la différence entre le revenu minimum garanti et les ressources du foyer, c'est-à-dire le RSA « de base », ne viennent pas minorer le montant de la prime pour l'emploi, ce qui est conforme à la volonté de maintenir les droits des actuels bénéficiaires du RMI et de l'API.

Le RSA « chapeau » vient ainsi en déduction de la PPE. Ce mécanisme devrait permettre de **réduire de 700 millions d'euros le coût de la prime pour l'emploi en régime de croisière.**

La prime pour l'emploi

La prime pour l'emploi (PPE), instaurée par la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi, est une aide au retour à l'emploi et au maintien de l'activité professionnelle. Elle est attribuée aux personnes exerçant une activité professionnelle salariée ou non salariée sous conditions de ressources. Son montant est calculé en pourcentage du revenu d'activité. Elle est déduite de l'impôt sur le revenu à payer ou versée directement au bénéficiaire s'il n'est pas imposable.

Le bénéfice de la PPE concerne les seules personnes physiques fiscalement domiciliées en France, non passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune, et répondant à une double condition de ressources. D'une part, le revenu fiscal de référence du foyer est plafonné. D'autre part, l'attribution de la PPE est conditionnée par l'exercice d'une activité dont le revenu afférent répond à des conditions de plancher et de plafond.

Le montant de la PPE individuelle est calculé en pourcentage du revenu d'activité déclaré. Le pourcentage appliqué varie selon le montant de ce revenu.

La prime attribuée au foyer fiscal correspond au total des primes individuelles éventuellement majoré en fonction du nombre de personnes à charge du foyer. La prime n'est pas versée lorsque son montant total, au titre du foyer fiscal, est inférieur à 30 euros.

D'après le bleu « Evaluation des voies et moyens » (Tome 2) annexé au projet de loi de finances pour 2009, on dénombrait 8,94 millions de ménages bénéficiant de la PPE en 2007, pour un coût de 4,52 milliards d'euros. Le coût devrait être légèrement moindre en 2008 (4,4 milliards d'euros) et en 2009 (3,9 milliards d'euros).

Source : commission des finances

(2) La non-indexation de la PPE en 2009 permet de réaliser une économie sans remettre en cause son cadre général

Une autre mesure d'économie est également prévue, au titre de la PPE, sans toutefois remettre en cause ses modalités générales d'attribution.

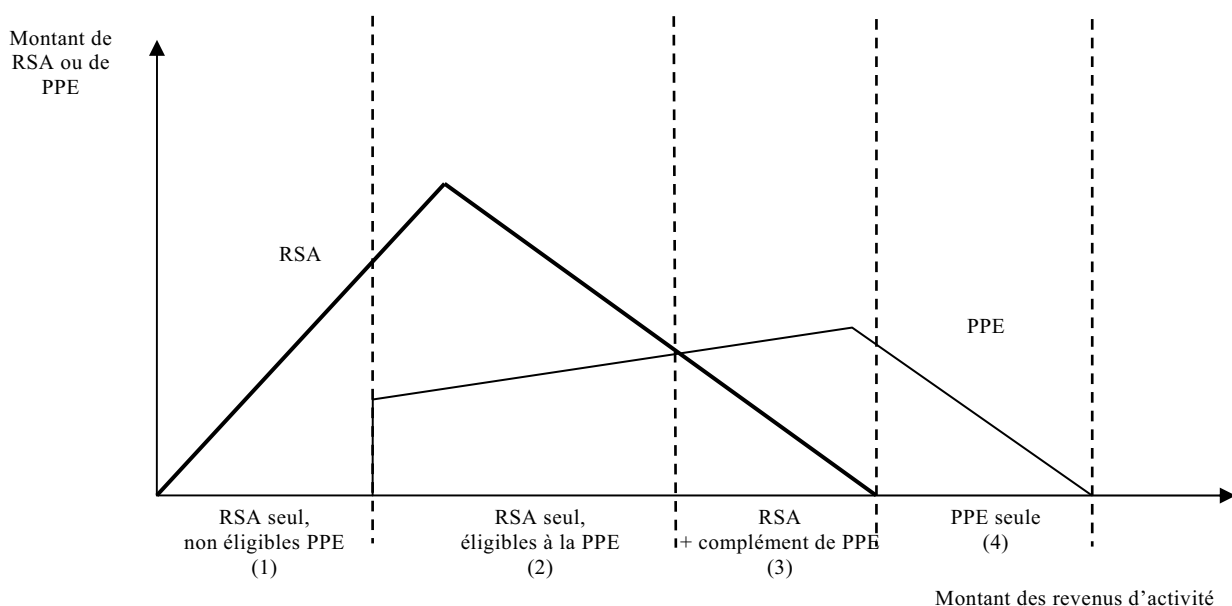
En effet, il est prévu de ne pas indexer les seuils et les limites d'attribution de la PPE, ce qui devrait permettre de réaliser une économie d'environ **400 millions d'euros**.

Cette mesure ne figure pas dans le texte du présent projet de loi. Elle résulte de l'absence de revalorisation des seuils et limites de la PPE dans le texte du projet de loi de finances pour 2009¹ tel que le gouvernement l'a déposé.

(3) Les effets de ces deux mesures

L'articulation générale qui résulte de ces différentes mesures – création du RSA avec un taux de cumul de 62 % s'imputant sur la PPE et gel des seuils et limites de la PPE – aboutit aux effets suivants sur les bénéficiaires :

L'articulation générale entre RSA et PPE



Source : direction générale du Trésor et la politique économique

¹ La revalorisation des seuils et limites de la prime pour l'emploi n'est pas automatique et nécessite une disposition spécifique en loi de finances. Tel était, par exemple, l'objet de l'article 7 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008. Sur ce point, se reporter au commentaire de l'article 3 du projet de loi de finances pour 2008 au sein du rapport général n° 91 (2007-2008) de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général.

Les ménages qui n'étaient pas éligibles à la PPE et qui bénéficieront du RSA sont au nombre de 600.000. Ils percevront en moyenne 109 euros par mois et seront tous gagnants.

Les ménages qui étaient éligibles à la PPE et qui bénéficieront du RSA sont évalués à 1,1 million et seront, pour la plupart, gagnants.

Les ménages qui étaient éligibles à la PPE et qui bénéficieront du RSA ainsi que d'un complément de PPE (3) sont estimés à 300.000.

Les ménages qui ne percevront que de la PPE (4) devraient être au nombre de 5,1 millions.

Au total, on dénomberrait ainsi 2 millions de bénéficiaires du RSA (dont 1,4 million étaient éligibles à la PPE) et 5,1 millions de ménages bénéficiant uniquement de la PPE.

Différents cas de figure apparaissent, qui sont synthétisés dans le tableau qui suit :

Effets de la nouvelle articulation entre RSA et PPE

(nombre de ménages exprimé en millions, montant moyen exprimé en euros par mois)

	Nombre de ménages	Nombre de ménages gagnants	Nombre de ménages neutres	Nombre de ménages perdants	Montant moyen des gains ou pertes	Montant moyen de RSA chapeau perçu	Montant moyen de PPE perçue après réforme
Ne percevaient pas la PPE mais percevront le RSA	0,6	0,6	-	-	109	109	0
Percevaient la PPE auparavant mais ne percevront plus que du RSA à l'avenir	1,1	1,02	0	0,03	106	153	0
Percevront le RSA ainsi qu'un complément de PPE	0,3	-	0,08	0,26	-4	35	31
Percevront seulement la PPE	5,1	0,01	1,15	3,9	-5	0	46

Note : la non-indexation crée un nombre marginal de gagnants

Source : direction générale du Trésor et de la politique économique

Il convient de noter que **302.000 ménages ne seront plus éligibles à la PPE après la réforme**, en raison de l'absence de revalorisation des seuils et limites de la prime. D'après les données communiquées à votre rapporteur pour avis, 90 % d'entre eux devraient perdre le bénéfice de la PPE sans bénéficier du RSA. **Leur perte moyenne serait de 11 euros par mois, pour un revenu disponible mensuel par unité de consommation de 1.600 euros par mois en moyenne** ; 10 % d'entre eux devraient supporter une perte supérieure à 29 euros par mois.

(4) La suppression des dispositifs d'acomptes de prime pour l'emploi

Le 8° de l'article 6 du présent projet de loi tend à abroger les articles 1665 *bis* et 1665 *ter* du code général des impôts, qui prévoient des dispositifs d'acompte de prime pour l'emploi.

Votre commission des finances ne peut qu'être favorable à cette mesure, compte tenu des critiques qu'elle a formulées à l'encontre des dispositifs d'acompte de PPE par le passé.

Ainsi que le notait notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, « *dès 2006, la mise en oeuvre des acomptes mensuels avait réservé de mauvaises surprises, aussi bien pour leurs bénéficiaires que pour l'administration. Il s'est avéré que plus de 250.000 foyers ont perçu en 2006 des acomptes supérieurs au montant définitif de leur PPE. Ils ont donc été appelés à restituer une partie des acomptes reçus. Or à l'époque, le gouvernement avait annoncé un examen « au cas par cas » des foyers en situation de trop-perçu, sachant que la perte d'un emploi est de nature à mettre fin au droit à la prime* ».

Ces raisons avaient conduit votre commission des finances à proposer la suppression du caractère automatique du versement de l'acompte mensuel de PPE. La solution retenue par le présent projet de loi, qui y met fin complètement, ne peut que la satisfaire et se justifie pleinement dès lors que la PPE devient subsidiaire par rapport au RSA.

b) Les aménagements apportés aux droits connexes en matière fiscale

L'article 6 du présent projet de loi apporte également plusieurs aménagements aux actuelles dispositions fiscales liées aux statuts de bénéficiaires du RMI ou de l'API.

(1) Des dispositions de coordination liées à la suppression des dispositifs d'intéressement

Le 9° *quater* de l'article 81 du code général des impôts dispose que sont affranchis de l'impôt sur le revenu les primes forfaitaires instaurées au profit des bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) qui reprennent un emploi. Ces primes forment un dispositif d'intéressement au retour à l'emploi.

Dès lors que les dispositifs d'intéressement en faveur des bénéficiaires du RMI et de l'API sont supprimés, le 1° de l'article 6 du présent projet de loi tend à modifier l'article 81 du code général des impôts afin de conserver uniquement la référence à la prime forfaitaire d'intéressement instaurée au profit des allocataires de l'ASS.

Cette mesure s'appliquera à compter des impositions établies au titre de l'année 2010, en application de l'article 14 du présent projet de loi.

Cette modification pourrait laisser penser, en l'absence de toute autre disposition, que le RSA serait soumis à l'impôt sur le revenu. Tel n'est pas le

cas. En effet, le 9° de l'article 81 du code général des impôts affranchit de l'impôt sur le revenu les allocations, indemnités et prestations servies, sous quelque forme que ce soit, par l'Etat, les collectivités et les établissements publics, en application des lois et décrets d'assistance et d'assurance. **Le RSA entre dans ce champ, comme le mentionne expressément l'exposé des motifs du présent projet de loi, et ne sera donc pas soumis à l'impôt sur le revenu.**

Le traitement fiscal global du RSA « chapeau »

Le choix de ne pas assujettir le RSA à l'impôt sur le revenu ne va pas de soi, comme le notait le rapport de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté ». Il indiquait notamment, qu'« *il ne serait pas choquant d'inclure dans les revenus soumis à imposition – ou du moins à certaines d'entre elles et à un taux adapté – le revenu de solidarité active ce qui marquerait symboliquement le passage d'une logique d'assistance stigmatisante à une nouvelle logique, davantage tournée vers l'activité et le travail* ». Il ajoutait que, « *de même, les modalités de la soumission du RSA à des cotisations d'assurance vieillesse devraient être étudiées pour que la nouvelle prestation corrige l'effet du RMI de nourrir également la pauvreté aux grands âges* ».

Le présent projet de loi, comme avant lui la loi TEPA précitée, ne retient pas cette voie. En revanche, il **aligne le traitement du RSA « chapeau » sur celui des prestations familiales, en le soumettant à la CRDS (2° du II de l'article 5)**, mais pas à la CSG ni à la contribution de solidarité pour l'autonomie. L'assujettissement à la CRDS devrait rapporter 7 millions d'euros de recettes supplémentaires à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) en 2009 et 15 millions d'euros en année pleine.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, un assujettissement du RSA chapeau à l'impôt sur le revenu n'aurait pas produit les mêmes effets incitatifs au retour à l'emploi et aurait nécessité une révision des paramètres de calcul de la prestation.

- (2) L'adaptation des dispositions relatives à la réduction d'impôt pour aide à la création d'entreprise

L'article 200 *octies* du code général des impôts dispose que les contribuables fiscalement domiciliés en France bénéficient d'une **réduction d'impôt au titre de l'aide bénévole qu'ils apportent à certaines personnes 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. Les personnes visées sont celles inscrites comme demandeurs d'emploi ou celles titulaires du RMI, de l'API ou de l'AAH.

Par coordination avec le nouveau cadre posé par le présent projet de loi, le 3° de l'article 6 substitue aux titulaires du RMI ou de l'API les personnes bénéficiant du RSA. Il s'agit donc d'une stricte mesure de coordination qui ne change rien au droit existant

Cette mesure entrera en vigueur à compter de l'imposition établie au titre de 2009, en application des dispositions de l'article 14 du présent projet de loi.

- (3) Le remplacement d'un dégrèvement d'office de taxe d'habitation lié au statut de bénéficiaire du RMI par une majoration de dégrèvement en fonction des revenus

Les 4° et 5° de l'article 6 du présent projet de loi tendent à modifier le régime d'exonération et de dégrèvement de taxe d'habitation, définis par les articles 1414 à 1414 B du code général des impôts.

- (a) Le régime actuel

Dans le droit en vigueur, en application du III de l'article 1414 précité, **les bénéficiaires du RMI sont dégrévés d'office de la taxe de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale**. Ces dispositions sont maintenues au titre de l'année suivant celle au cours de laquelle le redevable cesse d'être bénéficiaire du RMI.

En outre, le IV de ce même article 1414 instaure un dégrèvement de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale au profit des contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que des veuves et veufs dont le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas une certaine limite¹, lorsqu'ils occupent cette habitation avec leurs enfants majeurs, dès lors que ceux-ci sont inscrits comme demandeurs d'emploi et ne disposent pas de ressources supérieures au RMI.

- (b) Le dispositif proposé

Dès lors que le RMI est supprimé et remplacé par le RSA, le 4° de l'article 6 du présent projet de loi procède à l'adaptation de ces dispositions.

Il modifie ainsi les dispositions prévues au profit des contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que des veuves et veufs, occupant leur habitation principale avec leurs enfants majeurs inscrits comme demandeurs d'emploi. **Les ressources de ces derniers ne devront désormais pas dépasser le montant de l'abattement de taxe d'habitation** fixé par le I de l'article 1414 A du code général des impôts, soit actuellement 4.877 euros pour la première part de quotient familial, majoré de 1.409 euros pour les quatre premières demi-parts et de 2.493 euros pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la cinquième, en France métropolitaine².

Il prévoit également la **suppression du dégrèvement d'office de taxe d'habitation au profit des bénéficiaires du RMI**.

¹ Cette limite est fixée par le I de l'article 1417 du code général des impôts à 9.560 euros pour la première part de quotient familial, majorée de 2.553 euros pour chaque demi-part supplémentaire. Des limites spécifiques sont déterminées pour les départements d'Outre-mer.

² Le montant de cet abattement est fixé à 5.852 euros pour la première part de quotient familial, majoré de 1.409 euros pour les deux premières demi-parts et de 2.493 euros pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième, dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion. Il est fixé à 6.501 euros pour la première part de quotient familial, majoré de 1.084 euros pour les deux premières demi-parts et de 2.598 euros pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième, dans le département de la Guyane. Ces montants d'abattements sont, chaque année, indexés comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Les bénéficiaires du revenu de solidarité active bénéficieront désormais du **mécanisme de droit commun de plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation en fonction du revenu des contribuables** – comme c'était déjà le cas pour les bénéficiaires de l'API.

Le mécanisme de plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation

En application du I de l'article 1414 A du code général des impôts, les contribuables qui ne bénéficient pas d'un dégrèvement d'office de taxe d'habitation en raison d'un statut spécifique peuvent être dégrévés d'office de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale pour la fraction de leur cotisation qui excède 3,44 % de leur revenu, dès lors que leur revenu fiscal de référence n'excède pas un certain montant. Celui-ci est fixé à 22.481 euros pour un célibataire sans enfants en France métropolitaine, majoré de 5.253 euros pour la première demi-part et de 4.133 euros à compter de la deuxième demi-part supplémentaire.

Pour l'appréciation de la fraction de cotisation excédant 3,44 % du revenu, le revenu fiscal de référence est diminué d'un abattement fixé à 4.877 euros pour un célibataire sans enfants en France métropolitaine.

Toutefois, pour éviter que cette substitution ne rende redevable de la taxe d'habitation des contribuables dépourvus de toute ressource, le 5° de l'article 6 du présent projet de loi complète le III de l'article 1414 A du code général des impôts afin de **limiter les effets de la réduction du plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation**.

La réduction du plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation

Le III de l'article 1414 A du code général des impôts prévoit deux dispositions tendant à réduire le dégrèvement résultant de ce mécanisme général de plafonnement, en fonction des décisions prises par les collectivités territoriales :

- à compter de 2001, le montant du dégrèvement de droit commun est réduit d'un montant égal au produit de la base nette imposable au profit des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale par la différence entre le taux global de taxe d'habitation constaté dans la commune au titre de l'année d'imposition et ce même taux global constaté en 2000 : ceci vise à neutraliser, pour l'Etat, les conséquences des hausses de taux décidées par les collectivités territoriales ;

- en outre, lorsqu'une ou plusieurs des collectivités territoriales ont diminué ou supprimé un ou plusieurs des abattements appliqués en 2003 et prévus au II de l'article 1411 du code général des impôts, le montant du dégrèvement est réduit d'un montant égal à la différence positive entre, d'une part, le montant du dégrèvement calculé pour l'année considérée et, d'autre part, le montant de celui calculé dans les mêmes conditions, qui aurait résulté de l'application des abattements de 2003.

Le 5° de l'article 6 du présent projet de loi précise que lorsque la cotisation de taxe d'habitation du contribuable résulte exclusivement de l'application de ces dispositions de réduction du dégrèvement, celles-ci sont neutralisées, par le biais d'une majoration de dégrèvement spécifique. Cette majoration sera équivalente à la fraction de cotisation de taxe d'habitation excédant le rapport entre le montant des revenus et celui de l'abattement de droit commun.

D'après les dispositions du B du II de l'article 14 du présent projet de loi, ces dispositions devraient entrer en vigueur à compter des impositions dues au titre de 2009.

En outre, le deuxième alinéa du B du II de cet article précise que ces réformes n'affectent pas les redevables ayant cessé de bénéficier du RMI au cours de l'année 2008, pour les impositions établies au titre de l'année 2009.

(c) Les effets de ces modifications

Votre rapporteur pour avis approuve la modification proposée par l'article 6, dans la mesure où elle conduit à ne plus raisonner en terme de statut de la personne – bénéficiaire ou non du RMI – mais en fonction de ses revenus. C'est une manière de remédier aux actuels effets pervers des droits connexes.

Les services du Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté ont indiqué qu'un alignement pur et simple sur le droit commun de plafonnement de la taxe d'habitation aurait généré 70 millions d'euros d'économies. En effet, 678.000 bénéficiaires du RMI auraient alors dû s'acquitter de la taxe d'habitation, sur les 926.000 foyers bénéficiant du RMI aujourd'hui totalement dégrévés de cette taxe. La perte moyenne par contribuable était alors estimée à près de 100 euros par an.

Le mécanisme spécifique prévu par l'article 6 du présent projet de loi atténue ces effets et ramène **l'économie pour l'Etat à 36 millions d'euros**. Il conduit également à des **transferts de charge**.

Pour les **bénéficiaires du RMI dont le revenu fiscal de référence est nul**, la réforme est **neutre**.

Les ménages perdants sont :

- ceux bénéficiant du RMI disposant d'un revenu fiscal de référence supérieur à l'abattement (soit 4.877 euros par an pour un célibataire sans enfant). Leur nombre est estimé à 240.000. Ils devraient supporter environ 170 euros de taxe d'habitation par an, soit un total d'environ 40 millions d'euros ;

- certains des ménages bénéficiant du RMI dont le revenu fiscal de référence n'est pas nul mais est inférieur à l'abattement précité. Une partie de ceux habitant dans une collectivité qui a augmenté ses taux de taxe d'habitation depuis l'an 2000, soit environ 150.000 ménages, devra supporter la remise à charge d'une fraction de la cotisation de taxe d'habitation, pour un montant moyen d'environ 30 euros par an. Pour les 230.000 autres ménages bénéficiant du RMI dont le revenu fiscal de référence n'est pas nul mais est inférieur à l'abattement, la cotisation devrait rester nulle ou inférieure au seuil de perception grâce à la mesure instaurée par l'article 6.

Les ménages gagnants sont :

- les ménages qui ne bénéficient pas aujourd'hui du RMI mais dont le revenu fiscal de référence est nul. Ceux-ci voient leur cotisation de taxe d'habitation annulée. 140.000 ménages seraient dans ce cas et gagneraient en moyenne 75 euros par an.

- les ménages ne bénéficiant pas du RMI dont le revenu fiscal de référence n'est pas nul mais est inférieur à l'abattement, pour lesquels la cotisation de taxe d'habitation est diminuée de 25 euros en moyenne. 100.000 verraient leur cotisation de taxe d'habitation ramenée sous le seuil de perception.

(4) Une réforme similaire en matière de redevance audiovisuelle, assortie d'une clause de sauvegarde

Le 6° de l'article 6 réforme également les conditions d'assujettissement à la redevance audiovisuelle.

(a) Le droit existant

Actuellement, les bénéficiaires du RMI bénéficient d'un dégrèvement de la redevance audiovisuelle, en raison de leur statut. L'article 1605 *bis* du code général des impôts fait référence, pour fonder ce dégrèvement, aux dispositions de l'article 1414 du code général des impôts instaurant un dégrèvement d'office de taxe d'habitation au profit des bénéficiaires du RMI.

Dès lors que cette disposition est supprimée par le présent projet de loi, ainsi qu'on vient de le montrer, une adaptation des dispositions relatives à la redevance audiovisuelle est également nécessaire.

(b) Le dispositif proposé

Par coordination avec les dispositions adoptées en matière de taxe d'habitation le *a* du 6° de l'article 6 du présent projet de loi supprime le renvoi, au sein de l'article 1605 *bis* du code général des impôts, aux bénéficiaires du RMI faisant l'objet d'un dégrèvement d'office de taxe d'habitation. **Ceci supprime donc également le dégrèvement de redevance audiovisuelle dont bénéficiaient ces personnes, et ce dès les impositions établies au titre de 2009.**

Le *b* du 6° de l'article 6 prévoit, en revanche, d'instaurer un **dégrèvement de la redevance audiovisuelle au profit des personnes dont le montant des revenus retenus pour l'établissement de la taxe d'habitation est nul.** Cette disposition s'appliquera à compter des **impositions établies au titre de 2010.**

Dans l'intervalle, les bénéficiaires actuels du RMI seront maintenus dans leurs droits en 2009 et, sous certaines conditions, en 2010 et 2011.

Le c du 6° de l'article 6 du présent projet de loi prévoit, en effet, que :

- les bénéficiaires du RMI en 2009, lorsqu'ils occupent leur habitation principale, bénéficient d'un dégrèvement de la redevance audiovisuelle au titre de l'année 2009.

- le bénéfice de ce dégrèvement sera maintenu à **partir de 2010 et jusqu'en 2011**, sous réserve, d'une part, que le redevable bénéficie du RSA et, d'autre part, que le montant des revenus qu'il a perçus au titre de l'année précédant celle au cours de laquelle la redevance est due n'excède pas celui de l'abattement de taxe d'habitation, soit 4.877 euros pour une personne célibataire sans enfants en France métropolitaine. Le bénéfice de ce dégrèvement est définitivement perdu à compter de l'année au cours de laquelle l'une de ces deux conditions n'est plus remplie.

En outre, le deuxième alinéa du B du II de l'article 14 du présent projet de loi précise que ces réformes n'affectent pas les redevables ayant cessé de bénéficier du RMI au cours de l'année 2008, pour les impositions établies au titre de l'année 2009.

(c) Les effets de la réforme

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, une intégration des bénéficiaires du RMI dans le droit commun du dispositif de dégrèvement de redevance audiovisuelle aurait représenté un gain pour l'Etat de près 100 millions d'euros, sur la base d'une redevance de 116 euros par an : 843.000 des 926.000 foyers bénéficiant aujourd'hui du RMI, et qui sont à ce titre dégrévés totalement de la redevance audiovisuelle, auraient dû s'en acquitter.

Le mécanisme prévu par l'article 6 du présent projet de loi atténue grandement ces effets. Plusieurs cas de figure doivent être distingués.

A compter de 2010, la réforme sera neutre pour les foyers dont le revenu fiscal de référence est nul – dont les revenus d'activité sont donc nuls et qui auront droit au RSA de base. Ils ne paieront pas la redevance ;

Pour les foyers dont le revenu fiscal de référence est non nul, mais dont les revenus d'activité sont nuls (qui auront droit au RSA de base mais pas au RSA chapeau) :

- la réforme est neutre en 2009 : s'ils ont bénéficié du RMI en 2009, ils seront exonérés de redevance au titre de cette année ; s'ils ne l'ont pas été, le droit commun s'applique et ils devront s'acquitter de la redevance, comme c'est le cas aujourd'hui ;

- les bénéficiaires du RSA en 2010 et 2011 dont le revenu fiscal de référence est supérieur à l'abattement de la taxe d'habitation, respectivement au titre des années 2009 et 2010, ne seront plus exonérés de redevance, respectivement en 2010 et 2011 ;

- en 2012, tous les bénéficiaires du RSA dont le revenu fiscal de référence est non nul seront redevables de la redevance.

Les services du Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté estiment ainsi que 190.000 foyers bénéficiant du RMI en 2009 sortiraient en 2010 du champ du dégrèvement, du fait de la condition de ressources. A contrario, 205.000 nouveaux foyers entreraient dans le champ du dégrèvement en raison d'un revenu fiscal de référence nul. Ceci représenterait donc un coût net de 1,5 million d'euros pour l'Etat.

Au total, le gouvernement estime qu'en 2012, la réforme devrait faire perdre le bénéfice du dégrèvement de redevance à environ 340.000 foyers (correspondant aux actuels bénéficiaires du RMI dont le revenu fiscal de référence est non nul), ce qui représenterait un **gain d'environ 40 millions d'euros pour l'Etat** (sur la base d'une redevance à 116 euros).

Toutefois, le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté estime que **seuls 40.000 d'entre eux auraient des revenus d'activité nuls et constitueraient des « perdants secs »**. Le **RSA « chapeau »** lié aux revenus d'activité devrait compenser à peu près le surcoût lié à l'assujettissement à la redevance pour les 300.000 autres foyers.

c) Les nouvelles orientations relatives aux politiques d'insertion

A côté de la mise en place du RSA et de ces ajustements relatifs aux droits connexes, le présent projet de loi contient également un volet important de refonte des politiques d'insertion, dont votre commission ne s'est pas saisie pour avis.

On mentionnera donc, pour mémoire, que le présent projet de loi :

- prévoit l'adoption annuelle d'un programme départemental d'insertion, les différents partenaires des politiques d'insertion pouvant également conclure un pacte territorial ;

- rationalise les dispositifs existants de contrats aidés, en créant un contrat unique d'insertion, décliné en contrat d'accompagnement dans l'emploi pour le secteur marchand et contrat initiative emploi pour le secteur marchand, le contrat d'avenir et le contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA) étant supprimés.

B. LES PRINCIPES ET LE MODE DE FONCTIONNEMENT DE LA NOUVELLE PRESTATION

1. Le RSA est construit pour inciter ses allocataires à la reprise d'une activité professionnelle

a) Le RSA doit permettre à ses allocataires de conserver un bénéfice financier à la reprise d'une activité rémunérée

La mise en place du RSA poursuit notamment l'objectif **d'améliorer les dispositifs actuels d'incitation des allocataires de minima sociaux à la reprise d'une activité professionnelle**. Le RSA vise en particulier à remédier à certains effets pervers résultant du fonctionnement du RMI. Actuellement, l'allocataire du RMI dont les revenus professionnels passeraient de 0 à 100 euros d'un mois à l'autre verrait son allocation de RMI diminuer d'un montant équivalent. Par conséquent, ses ressources globales n'augmenteraient pas, malgré la hausse de ses revenus professionnels.

Le RSA doit permettre d'éviter ce type d'effets pervers. **Le principe du RSA est en effet que tout allocataire voie ses ressources globales augmenter lorsqu'il reprend une activité professionnelle rémunérée**. L'allocataire sans activité recevrait un « *revenu minimum garanti* » et conserverait le bénéfice, en cas de reprise d'une activité professionnelle, d'une fraction de ses revenus professionnels, en plus de ce revenu minimum garanti. Ainsi, l'allocataire dont les revenus professionnels passeraient de 0 à 100 euros verrait donc son revenu global augmenter et non pas stagner comme dans la situation actuelle.

b) Le fonctionnement technique du RSA

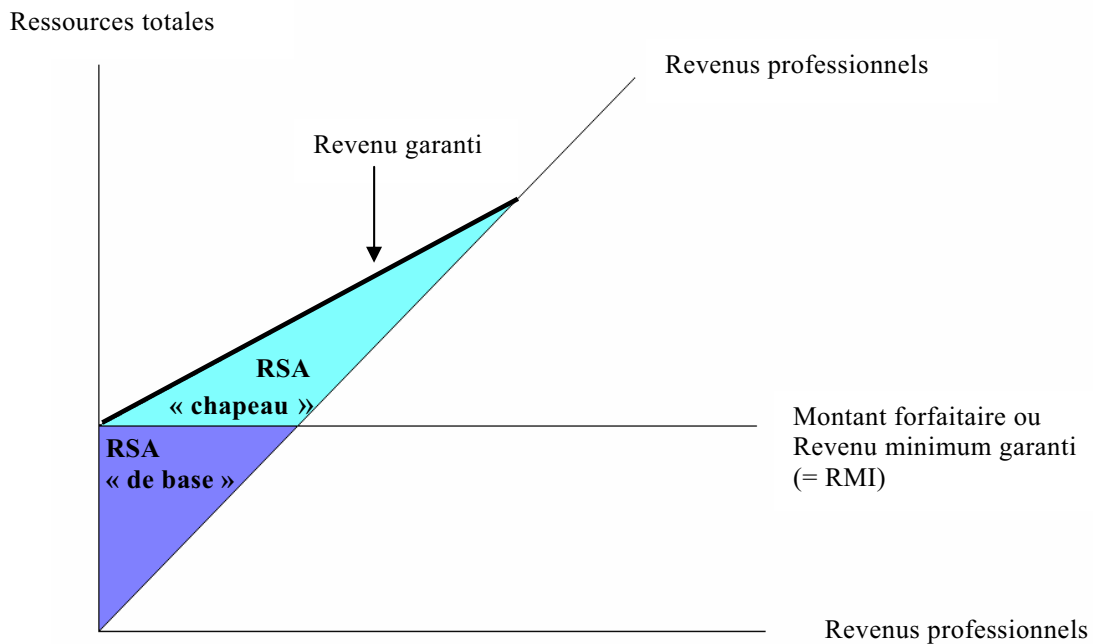
L'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, dans la rédaction proposée par le présent projet de loi, définit un « *revenu garanti* », dont le niveau est égal à « *une fraction des revenus professionnels des membres du foyer* » à laquelle s'ajoute un « *montant forfaitaire* » ou « *revenu minimum garanti* ». Le revenu minimum garanti est par ailleurs fixé à un niveau égal à l'actuel RMI, l'exposé des motifs du présent projet de loi précisant que « *le montant du revenu minimum garanti aux personnes dépourvues de ressources sera fixé par voie réglementaire, à un niveau égal à celui du RMI actuel* ». Le revenu garanti correspond donc au RMI actuel auquel s'ajoute une partie des revenus professionnels de l'allocataire. On a donc :

$\text{Revenu garanti} = \text{revenu minimum garanti} + \text{part des revenus professionnels}$
--

L'objectif du dispositif RSA est **d'élever les revenus du foyer jusqu'au niveau de ce revenu garanti**. Le montant de RSA versé sera donc égal au revenu garanti moins les revenus professionnels. On a donc :

$\text{Montant du RSA versé} = \text{revenu garanti} - \text{revenus professionnels}$

Schéma général du RSA



L'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles, dans la rédaction proposée par le présent projet de loi, dispose qu'**aussi bien la fraction des revenus professionnels des membres du foyer que le montant du revenu minimum garanti seront fixés par décret**. L'exposé des motifs du projet de loi indique que le gouvernement envisage de fixer à 62 % la fraction des revenus professionnels que l'allocataire de RSA conserve à son bénéfice. Les revenus totaux de l'allocataire du RSA seront donc égaux au revenu minimum garanti plus 62 % de ses revenus professionnels.

Par conséquent, le fonctionnement du RSA impliquera qu'**il ne sera plus versé** lorsqu'une part de 38 % des revenus professionnels de l'allocataire sera égale au revenu minimum garanti, c'est-à-dire **lorsque les revenus professionnels seront supérieurs à 2,63 fois le revenu minimum garanti**. Ce revenu minimum garanti étant fixé à un niveau égal à celui de l'actuel RMI, son montant variera en fonction de la composition du foyer, comme celui du RMI.

Montant maximum de l'allocation de RMI au 1^{er} janvier 2008

(en euros)

Nombre d'enfants	Personne seule	En couple
0	447,91	671,87
1	671,87	806,24
2	806,24	940,62
Par enfant supplémentaire	179,16	179,16

Source : commission des finances

Le niveau de revenus professionnels auquel le RSA n'est plus versé est donc, pour une personne seule sans enfants, de 1.178 euros mensuels. Pour un couple avec enfants, il convient de prendre en compte leurs conditions de logement qui influent sur le montant du RSA versé. Le revenu mensuel du foyer pour lequel le RSA ne sera plus versé peut donc, en fonction des conditions de logement, varier entre 1.800 et 2.157 euros pour un couple avec deux enfants. On constate donc que le champ des allocataires du RSA est bien plus large que celui des actuels bénéficiaires du RMI et de l'API, ce qui correspond à la volonté affichée par le gouvernement d'inclure les « travailleurs pauvres » dans le dispositif du RSA.

c) La distinction entre un RSA « de base » et un RSA « chapeau »

Le schéma ci-avant distingue deux parts dans l'allocation de RSA versée :

- d'une part, un **RSA dit « de base »**, qui correspond à la part de l'allocation amenant les revenus de l'allocataire jusqu'au niveau du montant forfaitaire ou revenu minimum garanti (c'est-à-dire au niveau de l'actuel RMI). Les allocataires qui ne disposent d'aucun revenu professionnel ne bénéficient que du RSA « de base » ;

- d'autre part, un **RSA dit « chapeau »**, qui correspond à une fraction des revenus professionnels de l'allocataire et s'ajoute au RSA de base. C'est ce RSA « chapeau » qui, en s'ajoutant à l'allocation « de base », doit permettre d'inciter les allocataires à la reprise d'une activité professionnelle.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, la répartition des bénéficiaires du RSA serait la suivante :

- 1,2 million de bénéficiaires du RSA « de base », dont environ 400.000 allocataires ayant un revenu professionnel et bénéficiant donc également du RSA « chapeau » et environ 0,8 million d'allocataires du « RSA de base » sans autre revenu ;

- 2,3 millions de bénéficiaires du RSA « chapeau », dont environ 400.000 allocataires également bénéficiaires du RSA « de base » et environ 1,9 millions d'allocataires du RSA « chapeau » ne bénéficiant pas du RSA « de base » et correspondant donc à la catégorie des « travailleurs pauvres ».

Votre rapporteur pour avis relève toutefois que ces chiffres restent estimatifs, dans la mesure où la CNAF n'a pas encore mis en œuvre le RSA et où la situation économique fluctue, influant largement sur ces évaluations.

2. Le champ des bénéficiaires de la nouvelle prestation

a) Les bénéficiaires du RSA « de base » seront les actuels bénéficiaires du RMI et de l'API

L'article 2 du présent projet de loi procède à la réécriture intégrale du chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles, aujourd'hui consacré au RMI. Par conséquent, il se substitue entièrement au dispositif du RMI, qui disparaît. Par ailleurs, le I de l'article 5 du présent projet de loi abroge le chapitre IV du titre II du livre V du code de la sécurité sociale, correspondant au dispositif actuel de l'API. **Le présent projet de loi supprime donc intégralement les dispositifs actuels du RMI et de l'API.**

Toutefois, le dispositif du RSA proposé par le présent projet de loi est construit de manière à ce que le champ des allocataires du RSA « de base » soit strictement égal au champ des bénéficiaires actuels des allocations de RMI et d'API. L'exposé des motifs du présent projet de loi énonce ainsi que *« le projet de loi reprend les règles d'ouverture de droit ratione personae applicables respectivement au RMI et à l'API »*. En effet, **les dispositions législatives régissant le RSA et prévues dans le présent projet de loi reprennent les dispositions actuellement applicables au RMI et à l'API, en les réécrivant, mais sans les modifier sur le fond.**

Afin d'inclure le dispositif actuel de l'API dans le futur RSA, l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction proposée par le présent projet de loi, dispose que *« le revenu minimum garanti est majoré, pendant une période d'une durée déterminée, pour :*

« 1° Une personne isolée assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ;

« 2° Une femme isolée en état de grossesse, ayant effectué la déclaration de grossesse et les examens prénataux ».

Ce dispositif spécifique de majoration du revenu minimum garanti au profit de certains allocataires transpose, au sein du dispositif du RSA, l'actuel dispositif de l'API.

Le maintien de montants différents pour l'API et pour le RMI

Le montant de l'API est aujourd'hui plus élevé que celui applicable au RMI. L'écart est de l'ordre de 90 euros par mois en faveur de l'API pour une personne avec un enfant et de 155 euros pour une personne seule avec trois enfants.

Ceci ne va pas de soi. Nos collègues Michel Mercier et Henri de Raincourt ont prôné¹, à terme, une fusion du RMI et de l'API en une « *allocation unique d'insertion* » qui serait pilotée par les conseils généraux.

Par ailleurs, un récent rapport d'audit de modernisation² considère injustifiée cette différence de montant entre le RMI et l'API – élaborée « *dans un objectif et un contexte qui sont aujourd'hui dépassés* » : la mission prône ainsi un alignement du montant de l'API longue sur celui du RMI au terme de la première année, mais demande en contrepartie une amélioration de la démarche d'insertion proposée aux bénéficiaires de l'API.

Cette option n'a pas été retenue par le gouvernement, qui considère que les situations reposent sur des différences objectives.

Source : commission des finances

Il résulte de ces dispositions que **le champ des allocataires du futur RSA « de base » sera strictement égal aux champs des actuels allocataires du RMI et de l'API.**

Votre rapporteur pour avis relève que, selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, au 30 juin 2008, **le nombre d'allocataires du RMI en métropole et dans les départements d'outre-mer s'élevait à 1,14 million de personnes** en données corrigées des variations saisonnières, en baisse de 5,2 % par rapport au mois de juin 2007. Par ailleurs, d'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, **204.721 personnes recevaient, au 30 juin 2008, l'allocation de parent isolé** en métropole et dans les départements d'outre-mer.

b) Vers un élargissement éventuel du dispositif aux bénéficiaires d'autres minima sociaux

Les débats relatifs au champ du RSA ont plus particulièrement porté sur les bénéficiaires de deux catégories minima sociaux, aujourd'hui non inclus dans le champ de cette nouvelle prestation : ceux de **l'allocation de solidarité spécifique (ASS)** et ceux de **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**.

¹ « *Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion* », rapport présenté au Premier ministre, décembre 2005.

² *Mission d'audit de modernisation, rapport sur l'allocation de parent isolé, décembre 2006.*

(1) L'extension éventuelle aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)

S'agissant de l'extension du RSA aux bénéficiaires de l'ASS, il convient de noter que l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) a conduit une étude sur l'accès à cette prestation des bénéficiaires de l'ASS, dans le territoire d'expérimentation du RSA en Ille-et-Vilaine. Cette étude, qui portait sur une cinquantaine de dossiers, montre que :

- si le régime d'intéressement de l'ASS est en moyenne plus favorable que le RSA, celui-ci devient plus intéressant une fois achevés les 12 mois permettant de bénéficier du dispositif d'intéressement (ou les 750 heures travaillées) ;

- en moyenne, le RSA est plus favorable pour les familles mais moins favorables pour les personnes seules, en raison de la prise en compte du forfait logement ;

- en revanche, dans tous les cas, le dispositif du RSA apparaît plus intéressant pour les bénéficiaires d'un contrat aidé.

Le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté estime ainsi que « *si une intégration de l'ASS dans le RSA devait être envisagée, elle ne pourrait se faire que pour le flux futur des bénéficiaires* » et a précisé à votre rapporteur pour avis que **cette solution n'avait pas été retenue à ce stade, les partenaires sociaux ayant exprimé le souhait que cette question soit traitée après la fin de la négociation sur l'assurance chômage.**

Il convient par ailleurs de prendre en compte les observations du Conseil d'orientation pour l'emploi, qui estime que « *dans le système actuel, il apparaît difficile de substituer purement et simplement le RSA et l'ASS. Les différences sont en effet nombreuses entre l'ASS et le RMI, qui sert de base au RSA, la première d'entre elles étant la condition d'exercice d'un emploi, suivie d'une période de chômage indemnisé par l'assurance chômage* ».

Dans ce contexte, l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement de notre collègue député Laurent Hénart, rapporteur pour avis du présent projet de loi au nom de la commission des finances, apparaît bienvenue. **L'article 2 bis (nouveau)** impose ainsi au gouvernement de remettre au Parlement, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi généralisant le revenu de solidarité active, un **rapport relatif aux conditions d'intégration de l'ASS au revenu de solidarité active**, qui devra mentionner la position des partenaires sociaux sur cette question.

D'après les informations communiquées par le Haut commissariat aux solidarités actives, certaines simulations réalisées par la direction générale du Trésor et de la politique économique montrent que « *la suppression pour l'avenir des droits à l'ASS serait de nature à générer, en régime de croisière, une légère économie* ».

(2) Le cas des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)

La deuxième catégorie de bénéficiaires parfois évoquée est celle des bénéficiaires de l'AAH.

En effet, **l'intégration de l'AAH dans le RSA aurait été cohérente avec la volonté de simplifier les minima sociaux** qui inspire le RSA, avec l'aspiration des personnes handicapées à se rapprocher des dispositifs de droit commun, ainsi qu'avec le besoin de concevoir des mécanismes plus cohérents en cas de reprise d'emploi des allocataires de l'AAH.

Le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté a toutefois indiqué à votre rapporteur pour avis que « *le choix de ne pas intégrer l'AAH dans le RSA est le produit de la concertation avec les associations représentant les personnes handicapées* ».

L'une des raisons ayant conduit à ce rejet réside dans le fait que l'AAH, contrairement aux autres prestations qui sont « familialisées », est une **prestation individualisée**, versée à un individu parce qu'il est handicapé.

Ceci ne signifie pas que tout rapprochement soit exclu ni que la philosophie d'intéressement au travail doive être étrangère à l'AAH. C'est le sens des réformes proposées par le **projet de loi de finances pour 2009**, dont l'article 76 prévoit :

- d'évaluer de manière systématique, lors de la demande d'AAH, les capacités professionnelles du demandeur ;

- corollairement, de lier la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) et l'orientation vers le travail ;

- de supprimer l'exigence actuelle selon laquelle le demandeur ne peut pas avoir occupé d'emploi pendant l'année précédant sa demande, ce qui apparaît à la fois contradictoire avec l'existence d'un dispositif permettant le cumul de l'AAH avec des revenus d'activité et injuste pour les personnes qui ont occupé un emploi en les sanctionnant par rapport à celles qui n'en ont pas occupé.

L'incitation à trouver un emploi serait ainsi renforcée, même si l'on ne fusionne pas les dispositifs. On observera, au demeurant, que cette fusion apparaît également difficile pour des **raisons budgétaires**, compte tenu de l'objectif du gouvernement de revaloriser l'AAH de 25 % d'ici 2012.

c) Les bénéficiaires du RSA « chapeau », un champ plus large que celui du RSA « de base »

Si les bénéficiaires du RSA « de base » ont naturellement vocation à être les principaux bénéficiaires du RSA « chapeau », le public bénéficiant de ce « deuxième étage » du RSA sera plus large, puisqu'il concernera également des « **travailleurs pauvres** ».

La CNAF estime ainsi que, sur les quelque 3 à 3,5 millions de futurs bénéficiaires du RSA, **environ 800.000 seraient de nouveaux allocataires**, ne bénéficiant antérieurement ni du RMI ou de l'API, ni de prestations familiales ou d'aides au logement.

III. LE FINANCEMENT DU DISPOSITIF EST RÉPARTI ENTRE L'ETAT ET LES DÉPARTEMENTS

A. LES DÉPARTEMENTS PRENNENT EN CHARGE LE RSA « DE BASE » TANDIS QUE L'ETAT ASSUME LE FINANCEMENT DU RSA « CHAPEAU »

Le I de l'article L. 262-23 du code de l'action sociale et des familles, dans la rédaction proposée par l'article 2 du présent projet de loi, dispose que le RSA est financé, d'une part, par les départements et, d'autre part, par un fonds national pour les solidarités actives (FNSA).

1. Les départements prennent en charge le RSA « de base »

Le I de l'article L. 262-23 du code de l'action sociale et des familles, dans la rédaction proposée par l'article 2 du présent projet de loi dispose, par ailleurs, que la contribution de chaque département *« est égale à la différence, établie pour chaque foyer relevant de sa compétence en application de l'article L. 262-13, entre le revenu minimum garanti applicable au foyer et les ressources de celui-ci »*.

Il en résulte **que les dépenses à la charge du département correspondront au RSA « de base »**, qui comble l'écart entre les revenus professionnels des allocataires et le niveau du revenu minimum garanti. D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, **le coût brut global du RSA « de base » à la charge des départements devrait s'élever, en année pleine, à « environ 6,5 milliards d'euros »**. Le coût net pour les départements devrait toutefois être nul puisque, outre l'inclusion dans ces 6,5 milliards d'euros des sommes déjà consacrées par eux au RMI, l'ensemble des dépenses nouvelles induites par la mise en place du RSA devrait être compensé par l'Etat.

2. L'Etat, à travers le FNSA, prend en charge le RSA « chapeau »

Le troisième alinéa du I de l'article L. 262-23 dispose par ailleurs qu'un *« fonds national des solidarités actives finance la différence entre le total des sommes versées au titre de l'allocation de revenu de solidarité active par les organismes chargés de son service et la somme des contributions de chacun des départements »*. **Ce fonds national des solidarités actives, ou FNSA, prend donc en charge le financement du RSA « chapeau »**, qui correspond à l'ensemble du dispositif RSA moins le RSA « de base », pris en charge par les départements. Le champ des allocataires bénéficiant du RSA « chapeau » sera égal à l'ensemble des allocataires du RSA qui ont des revenus professionnels.

Le III de l'article L. 262-23, dans sa rédaction proposée par l'article 2 du présent projet de loi, dispose que les recettes du FNSA proviendront de contributions additionnelles aux prélèvements sociaux mentionnés aux articles L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale. Par ailleurs, le deuxième alinéa du III de l'article précité dispose que « *l'Etat assure l'équilibre du fonds national des solidarités actives en dépenses et en recettes* ». Il en résulte que, **outre la taxe additionnelle aux prélèvements sociaux qui sera détaillée ci-après, les dépenses du RSA « chapeau » seront financées par l'Etat**, sans contribution des collectivités territoriales. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, **le montant des dépenses financées par le FNSA s'élèvera en année pleine, une fois l'extension aux départements d'outre-mer réalisée, à 3,25 milliards d'euros.**

Le coût brut total du dispositif RSA est donc évalué à 9,75 milliards d'euros en année pleine, une fois le dispositif étendu aux départements d'outre-mer.

Répartition de la charge du financement du RSA en année pleine (base 2011)

Part de l'allocation	Montant brut (en milliards d'euros)	Source de financement
RSA « de base »	6,5	Départements
RSA « chapeau »	3,25	FNSA
Total RSA	9,75	

Source : Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté

3. Une répartition du financement qui diffère de celle des expérimentations

La répartition de la charge de financement du RSA est donc distincte de celle qui avait présidé aux expérimentations du RSA, prévues par la loi de finances pour 2007¹ et par la loi en faveur de l'emploi, du travail et du pouvoir d'achat² dite « TEPA » d'août 2007.

En effet, l'article 19 de la loi TEPA précitée disposait notamment que, par convention, devaient être prévues les modalités de « *la prise en charge par l'Etat d'une partie du coût de l'expérimentation* ». En pratique, l'Etat n'a pris à sa charge que 50 % du surcoût représenté pour les départements expérimentateurs par la nouvelle allocation différentielle, par

¹ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

² Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

rapport aux dépenses qui auraient dû être payées dans le cadre du droit commun. Ainsi, les dispositifs d'intéressement restaient pris en charge pour moitié par les départements, ce qui ne sera pas le cas dans le cadre du RSA généralisé puisque les départements ne contribueront pas au financement du RSA « chapeau ».

B. LES MODALITÉS DE COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS DE LA CHARGE DU RSA

1. La charge de financement assumée par les départements

Le département prend donc à sa charge le financement de l'intégralité du RSA « de base », correspondant à la part de l'allocation RSA qui porte les ressources de l'allocataire au niveau du revenu minimum garanti. Cette réforme se traduit par une nouvelle répartition, entre l'Etat et les départements, de la charge de financement des minima sociaux.

Ainsi, le département se voit :

- déchargé du financement des dispositifs d'intéressement liés au RMI ;
- maintenu dans sa compétence relative au RMI, hors dispositifs d'intéressement ;
- confier la charge équivalant à l'actuelle API, hors dispositifs d'intéressement liés à l'API.

a) Certains dispositifs d'intéressement liés au RMI ne seront plus à la charge des départements

La nouvelle répartition des financements entre l'Etat et les départements met le RSA « chapeau » à la charge de l'Etat. Or, le RSA « chapeau » doit remplacer certains dispositifs d'intéressement au retour à l'emploi actuellement à la charge des départements. Sont concernés **les dispositifs d'intéressement proportionnel et forfaitaire à la reprise d'activité liés au RMI et prévus par l'article L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles.**

Ces dispositifs, liés au RMI, seront par conséquent remplacés par le nouveau dispositif du RSA « chapeau » et ne seront plus à la charge des départements.

Votre rapporteur pour avis relève toutefois que les départements garderont à leur charge le dispositif de cumul des revenus professionnels et de 100 % des allocations de RMI, pendant les 3 premiers mois de la reprise d'une activité. Ce dispositif est en effet de nature réglementaire et correspond à une non prise en compte dans les revenus de l'allocataire de ses trois premiers mois de revenus professionnels. Ce dispositif ne devrait pas connaître de modification avec la mise en place du RSA, le I de l'article 3 du présent projet

de loi disposant que, « à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, l'allocation à la charge des départements [...] est calculée selon les mêmes modalités réglementaires que l'allocation prévue à l'article L. 262-3 » du code de l'action sociale et des familles, c'est-à-dire le RMI.

b) Le maintien de la compétence du département en matière de RMI, hors dispositifs d'intéressement

Les départements, depuis la loi de décentralisation du 18 décembre 2003¹, assument la charge du financement du RMI. Or, **l'ensemble des allocataires actuels du RMI deviendront, dans le cadre du présent projet de loi, allocataires du RSA « de base ».**

Deux conditions sont nécessaires pour que le transfert des allocataires actuels du RMI dans le dispositif du RSA « de base » n'entraîne pas de modification de la charge financière qu'ils supportent actuellement au titre du RMI :

- d'une part, que le revenu minimum garanti prévu par le présent projet de loi soit fixé à un niveau identique au niveau actuel du RMI et évolue selon les mêmes critères ;

- d'autre part, que le mode de calcul des revenus professionnels des allocataires du RSA soit identique à celui actuellement prévu dans le dispositif du RMI.

Or, ces deux conditions sont bien vérifiées au jour de l'entrée en vigueur du dispositif du RSA.

En effet, l'exposé des motifs du présent projet de loi énonce que « le montant du revenu minimum garanti aux personnes dépourvues de ressources sera fixé par voie réglementaire, à un niveau égal à celui du RMI actuel ». Par ailleurs, l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction proposée par l'article 2 du présent projet de loi, dispose que le montant du revenu minimum garanti est fixé par décret et « révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac ». Cette rédaction est plus restrictive que la rédaction actuelle de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, qui dispose que la révision est effectuée « en fonction de l'évolution des prix ». Elle n'est donc pas à même d'entraîner une revalorisation future du RSA à un rythme supérieur à celui de la revalorisation actuelle du RMI.

En ce qui concerne le calcul des revenus professionnels des allocataires, le texte de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles, dans la rédaction proposée par l'article 2 du présent projet de loi, dispose que « l'ensemble des ressources du foyer [...] est pris en compte pour le calcul du revenu de solidarité active, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat ». Or, le I de l'article 3 du présent projet de loi

¹ Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

dispose que, « à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, l'allocation à la charge des départements [...] est calculée selon les mêmes modalités réglementaires que l'allocation prévue à l'article L. 262-3 » du code de l'action sociale et des familles, c'est-à-dire le RMI. Par conséquent, le mode de calcul des revenus professionnels, fixé de manière réglementaire, ne changera pas par rapport à la situation actuelle.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le montant du RSA « de base » sera, pour chaque allocataire actuel du RMI, identique au montant actuellement versé au titre du RMI. Le champ des allocataires étant également identique, **la charge supportée par les départements au titre du RSA « de base », en tant qu'il se substitue à l'actuel RMI, sera inchangée par rapport à celle qu'ils supportent actuellement au titre du RMI**, hors les dispositifs d'intéressement liés au RMI qui disparaissent.

c) Les départements se voient confier la charge équivalant à l'actuelle API

Outre les actuels allocataires du RMI, **le champ des futurs allocataires du RSA « de base » comprendra l'ensemble des allocataires actuels de l'API.**

Or, les départements devront prendre en charge le RSA « de base » mais n'assurent pas actuellement le financement du dispositif de l'API, qui est à la charge de l'Etat.

Par conséquent, **la prise en charge du RSA « de base » par les départements constitue une extension de leurs compétences puisqu'elle transfère de l'Etat aux départements de la charge de l'API.**

Toutefois, l'ensemble des charges de l'Etat au titre de l'API ne sera pas transféré aux départements. En effet, **certaines dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité liés à l'API sont supprimés et ne sont donc pas transférés à la charge des départements.** Sont concernés les dispositifs de primes forfaitaire et proportionnelle prévus par l'article L. 524-5 du code de la sécurité sociale. Les charges supplémentaires des départements seront donc égales au coût de l'API moins la part de ce coût correspondant aux dispositifs d'intéressement qui lui sont liés.

La compétence du département en matière d'API est une avancée au regard de la clarification des compétences des collectivités territoriales. En effet, comme le relevait le rapport sur les minima sociaux d'insertion¹ remis au premier ministre par nos collègues les présidents Michel Mercier et Henri de Raincourt, en décembre 2005, « *compte tenu de l'expérience acquise en cette matière par les conseils généraux depuis 1988 et consolidée depuis la décentralisation de 2004, il semble pertinent de confier au conseil général le*

¹ « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion », rapport présenté au Premier ministre par nos collègues les présidents Michel Mercier et Henri de Raincourt, décembre 2005.

rôle de pilote de l'insertion de ces publics bénéficiaires de minima», notamment les bénéficiaires de l'API.

2. Une compensation inchangée, pour les départements, de la charge du RMI

a) Le choix de ne pas imputer les dépenses d'intéressement liées au RMI sur le mode de compensation du transfert du RMI

Les dispositifs d'intéressement liés au RMI disparaissant, ils ne sont plus à la charge des départements. Or, ces dispositifs étaient pris en compte dans la compensation par l'Etat aux départements du transfert du RMI organisé par la loi de décentralisation du 18 décembre 2003¹. Toutefois, le choix a été fait de **ne pas imputer les dépenses d'intéressement liées au RMI sur le montant actuel de compensation aux départements du transfert du RMI** opéré par la loi de décentralisation précitée de décembre 2003.

Le montant des dispositifs d'intéressement liés au RMI, qui ne sont plus à la charge des départements, seront en revanche **imputés sur le montant de la compensation liée à l'extension de leurs compétences à l'API**, que votre rapporteur pour avis détaillera ci-après.

b) Une répartition inchangée des allocataires entre les départements

Les critères de répartition entre les départements de la charge que représenteront les allocataires du RSA seront identiques à ceux utilisés pour répartir la charge de l'actuel RMI.

En effet, la rédaction proposée par l'article 2 du présent projet de loi pour la deuxième phrase du deuxième alinéa du I de l'article L. 262-23 du code de l'action sociale et des familles reprend les dispositions de l'actuel article L. 262-18 du code de l'action sociale et des familles : « *le revenu de solidarité active est à la charge du département dans lequel le demandeur réside ou a élu domicile* ». Par conséquent, l'entrée en vigueur du présent projet de loi n'entraînera aucune modification dans la répartition des actuels allocataires du RMI entre les départements, ni dans les charges respectives que les départements supportent actuellement au titre du RMI.

¹ Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

c) Un maintien strict de la compensation du transfert du RMI prévue par la loi de décentralisation de décembre 2003

Il résulte donc de l'analyse du présent projet de loi que le RSA « de base », **en tant qu'il se substitue à l'actuel RMI et hors les dispositifs d'intéressement qui lui sont liés** :

- concerne un champ de bénéficiaires égal à celui de l'actuel RMI ;
- sera, pour chaque bénéficiaire, d'un montant égal à celui de l'actuel RMI ;
- sera pris en charge par les départements selon un mode de répartition identique à celui de l'actuel RMI.

La charge résultant du RMI pour chaque département, en vertu de la loi précitée de décentralisation de décembre 2003, ne sera donc pas modifiée par l'entrée en vigueur du RSA, en tant qu'il se substitue au dispositif actuel du RMI et hors dispositifs d'intéressement.

Par conséquent, l'article 3 du présent projet de loi dispose que « *le maintien de la compétence transférée par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, demeure compensé dans les conditions fixées à l'article 4 de cette loi* ».

La compensation aux départements des dépenses engendrées par le transfert du RMI

Article 4 de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 : « *Les charges résultant, pour les départements, des transferts et création de compétences réalisés par la présente loi sont compensées par l'attribution de ressources constituées d'une partie du produit d'un impôt perçu par l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances.*

Au titre de l'année 2004, la compensation prévue au premier alinéa est calculée sur la base des dépenses engendrées par le paiement du revenu minimum d'insertion en 2003.

Au titre des années suivantes, la compensation sera ajustée de manière définitive au vu des comptes administratifs des départements pour 2004 dans la loi de finances suivant l'établissement desdits comptes ».

Une fraction de la **taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)**, selon les modalités prévues par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004¹, a été attribuée aux départements pour compenser le transfert du RMI opéré par la loi de décentralisation de décembre 2003².

En application de l'article 72-2 de la Constitution et des dispositions législatives présidant à la détermination du droit à compensation, **le montant de la compensation financière a été déterminé à partir de celui des dépenses exécutées par l'Etat l'année précédant le transfert, soit 2003**. Ainsi, en 2005, les départements ont perçu des attributions fiscales, pour un total de **4.941.824.604 euros**. La commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) a approuvé, lors des séances du 9 novembre 2005 et du 14 juin 2006, le projet d'arrêté interministériel constatant le montant de cette compensation financière pour l'ensemble des départements.

En 2004, du fait d'un dynamisme insuffisant de l'assiette de la TIPP, l'Etat a mis en oeuvre une garantie, issue de la jurisprudence constitutionnelle, selon laquelle les départements doivent **au minimum percevoir le montant des sommes consacrées par l'Etat aux dépenses transférées avant leur décentralisation**.

L'Etat a par conséquent tenu l'ensemble de ses engagements constitutionnels et législatifs en assurant aux départements la recette correspondant à ses propres dépenses au moment du transfert.

Cependant, et suite à un engagement de notre collègue Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, le gouvernement a décidé de financer **le coût exact de la dépense en 2004**. La loi de finances rectificative pour 2005³ a abondé de façon exceptionnelle le budget des départements d'une somme de 456.752.304 euros destinée à tenir compte de ce décalage.

Enfin, l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2006⁴ a prévu, pour la période 2006-2008, de **pérenniser un fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI) à hauteur de 500 millions d'euros par an**, qui participe au financement des actions d'insertion des départements liées au RMI et dont l'article 14 du projet de loi de finances pour 2009 propose la reconduction pour l'année 2009.

Source : commission des finances

¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

² Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

³ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

⁴ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

Malgré le respect de ses obligations constitutionnelles et la mise en place de nouveaux dispositifs de compensation, **le montant de la compensation du transfert du RMI aux départements est aujourd'hui largement inférieur à la charge qu'ils supportent à ce titre**, comme le relèvent nos collègues Michel Mercier et Jean Puech dans leur rapport sur le financement du RMI¹. Ce rapport indique ainsi que, même en prenant en compte la contribution du FMDI, la compensation par l'Etat ne couvrait, en 2005, que 94,08 % des charges des départements, l'écart entre les deux s'élevant à 342 millions d'euros. Il pointait par ailleurs le risque que cet écart atteigne « *plus d'un milliard d'euros* » pour l'exercice 2006.

Or, d'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le montant cumulé des dépenses des départements pour le RMI en 2007 s'est élevé à 6,094 milliards d'euros. Malgré une légère baisse par rapport à 2006, votre rapporteur pour avis constate que l'écart entre le droit à compensation et les dépenses réellement supportées s'est accru par rapport à 2005 et s'élevait, en 2007, à 652 millions d'euros, en prenant en compte les 500 millions d'euros versés au titre du FMDI. **Le taux de couverture des dépenses de RMI par l'Etat n'est donc plus que de 89,3 % au titre de l'exercice 2007.**

Votre rapporteur pour avis relève toutefois que le gouvernement prévoit, c'est l'objet de **l'article 14 du projet de loi de finances pour 2009, de reconduire en 2009 le dispositif du FMDI ainsi que son montant, à hauteur de 500 millions d'euros**. Au regard du surcoût du RMI par rapport au droit à compensation des départements, ce maintien du FMDI, qui n'était prévu que pour les années 2006 à 2008, est satisfaisant.

3. Les modalités de compensation de l'extension de compétences correspondant au champ de l'actuelle API

a) Le calcul du montant de la compensation

La détermination du montant de la compensation aux départements de l'extension de leurs compétences est calquée sur l'évolution des compétences détaillée ci-dessus. Le tableau ci-après indique comment le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté parvient à une évaluation du **surcoût annuel pour les départements de 644 millions d'euros en année pleine**.

Par ailleurs, l'article 15 du présent projet de loi dispose que « *la présente loi entre en vigueur dans les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon au plus tard le 1^{er} janvier 2011* ». Il en résulte que l'entrée en vigueur du RSA ne se fera pas, dans les départements d'outre-mer (DOM), au 1^{er} juin 2009 comme le prévoit l'article 14 du présent projet de loi. Par conséquent, le

¹ Rapport n° 206 (2006-2007), nos collègues Jean Puech, Michel Mercier, observatoire de la décentralisation, « *Financement du RMI – Sortir de l'impasse par une plus grande responsabilité sur les dépenses* ».

montant de la compensation aux départements des nouvelles charges imposées par le présent projet de loi prendra pour base les dépenses engagées en France métropolitaine et non l'ensemble des dépenses engagées sur le territoire français.

Mode de calcul de la base de la compensation aux départements de l'extension de leurs compétences

(en millions d'euros)

	France entière	Métropole
Prévision des dépenses d'API en 2008	1.070 (1)	
Prévision des dépenses d'intéressement liées à l'API en 2008	41 (2)	
Prévision des dépenses d'API moins l'intéressement lié à l'API en 2008	1.029 (1)-(2)	919,2 ³² (3)
Prévision des dépenses d'intéressement lié au RMI en 2008 hors cumul de 100 % les 3 premiers mois	320	275,2 ³³ (4)
Base de compensation annuelle		644 (3)-(4)

Source : Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté

A partir de cette base de compensation, établie au vu des dépenses engagées par l'Etat et les départements au cours de l'année 2008, il convient de détailler l'évolution du montant de la compensation aux départements en suivant la montée en puissance du dispositif entre 2009 et 2011.

(1) Pour l'année 2009

Il résulte de l'article 14 du présent projet de loi, qui dispose que « *la présente loi entre en vigueur le 1^{er} juin 2009* », que les départements ne verseront les dépenses liées au RSA qu'à partir du mois de juillet 2009. Par conséquent, **en 2009, ils n'assumeront la charge du RSA que pendant les six derniers mois de l'année.**

L'article 3 du présent projet de loi dispose donc que, pour l'année 2009, la compensation de l'extension de compétences du département réalisée est calculée « *sur la base de la moitié des dépenses exposées par l'Etat en 2008 au titre de l'allocation de parent isolé, nettes des sommes exposées au titre de l'intéressement proportionnel et forfaitaire relevant de l'article L. 524-5 du code de la sécurité sociale, [...] et déduction faite du montant [...] de la moitié des dépenses ayant incombé aux départements en 2008 au titre de l'intéressement proportionnel et forfaitaire relevant de l'article L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles* ».

³² Obtenue par application d'un ratio DOM / métropole de 0,106678178.

³³ Obtenue par application d'un ratio DOM / métropole de 0,14.

Cet article implique que **la compensation financière aux départements pour l'année 2009 sera égale à la moitié de la base de compensation annuelle, soit 322 millions d'euros.**

Votre rapporteur pour avis vous propose un **amendement dont l'objet est de modifier la base servant de compensation à l'extension de compétences des départements en 2009.** En effet, dans la rédaction actuelle du projet de loi, la compensation au titre de l'année 2009 se fera en fonction des dépenses engagées par l'Etat et les départements en 2008. Or, si les charges nouvelles induites par le présent projet de loi augmentent en 2009, par rapport à 2008, la compensation deviendra insuffisante. **Il apparaît donc opportun de prévoir que le montant de la compensation sera définitivement ajusté au regard des comptes administratifs des départements en 2009.** Ainsi, la compensation par l'Etat se fera au plus près des dépenses réellement supportées par les départements en 2009.

(2) A partir de l'année 2010

Le quatrième alinéa du II de l'article 3 du présent projet de loi dispose que, « *au titre des années suivantes* », soit à partir de l'année 2010, « *la compensation sera ajustée de manière définitive au vu des dépenses constatées dans les comptes administratifs des départements pour 2010* ». Il dispose également que « *cet ajustement est inscrit dans la loi de finances suivant l'établissement de ces comptes* ».

Or, les comptes administratifs des départements ne seront définitivement établis que dans le courant de l'année 2011. Par conséquent, c'est la loi de finances pour l'année 2012 qui prendra en charge la mise en œuvre de cet ajustement.

Il résulte de cette disposition du présent projet de loi qu'en l'attente de cet ajustement, fin 2011, le niveau de compensation déterminé par la loi de finances rectificative pour 2009 sera maintenu pour les deux années suivantes. Au cas où un décalage apparaîtrait, en 2010 et en 2011, entre les recettes issues de la compensation sur la base des dépenses de l'Etat en 2008 et les dépenses des départements, il conviendra donc d'attendre la loi de finances pour 2012 pour le combler.

Une fois constatées les dépenses engagées par les départements pour le RSA dans les comptes administratifs pour l'année 2010, le présent projet de loi dispose que la compensation sera « *ajustée de manière définitive* ». Cela implique, comme pour la compensation actuelle du RMI, qu'elle ne sera plus modifiée en fonction de l'évolution ultérieure des charges réellement supportées par les départements du fait de la prise en charge du RSA « de base ».

Les comptes administratifs des départements pour l'année 2010 seront disponibles en milieu d'année 2011. Par conséquent, **il reviendra à la loi de finances pour 2012 ou à la loi de finances rectificative pour 2011 de déterminer le montant définitif de la compensation.** Ce délai pour établir le

montant définitif de la compensation **s'apparente à une clause de revoyure**, qui permettra d'évaluer avec plus de précision la charge réellement supportée par les départements au titre de cette extension de compétences.

b) Le mode de financement de la compensation : l'affectation d'une part supplémentaire de TIPP

L'article 3 du présent projet de loi fixe les principes de base de la compensation de l'extension de compétences des départements. Il dispose notamment, suite à l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par notre collègue député Laurent Hénart, au nom de la commission des finances, et adopté avec l'avis favorable du gouvernement, que « *cette compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature* ». L'article 3 du présent projet de loi dispose également que les modalités de la compensation par l'Etat de l'extension de compétences des départements seront déterminées « *dans les conditions fixées par la loi de finances* ».

(1) Les fractions de TIPP prévues par l'article 18 du projet de loi de finances pour l'année 2009

L'article 18 du projet de loi de finances pour l'année 2009 détaille donc le mode de financement de la compensation. Il met en place une **compensation par affectation d'une part de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)**. Le recours à la loi de finances est justifié par les dispositions de l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), qui prévoient que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale des ressources établies au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ».

Ce mode de compensation est équivalent à celui mis en place pour compenser le transfert de compétences du RMI en 2003. En effet, comme pour la compensation du RMI, ce n'est pas une quote-part du produit de la TIPP qui est transférée de l'Etat aux départements mais une fraction du tarif appliqué aux quantités de carburant vendues sur le territoire. L'article 18 du projet de loi de finances pour 2009 dispose en effet que la part de TIPP affectée aux départements « *est obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers aux quantités de carburant vendues sur l'ensemble du territoire* ». Se voyant affecter une fraction du tarif de TIPP, les départements ne seront pas soumis à l'aléa des tarifs de TIPP décidés par l'Etat.

L'article 18 du projet de loi de finances pour 2009 ne prévoit pas la possibilité pour les départements de moduler la fraction de TIPP qui leur est affectée. Par conséquent, une fois déterminé le montant définitif de la fraction, **la compensation versée aux départements n'évoluera qu'en fonction de**

l'évolution de la base d'imposition de la TIPP, soit les quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national.

L'article 18 du projet de loi de finances pour 2009 dispose par ailleurs que la fraction du tarif de TIPP est « *calculée de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2008 elle conduise à un produit égal au montant prévu par* » le présent projet de loi. Cet article fait donc référence au mode de détermination du montant de la compensation prévu par l'article 3 du présent projet de loi et détaillé ci-avant. Par ailleurs, il précise que la fraction de tarif attribuée aux départements sera « *corrigée au vu des montants définitifs des dépenses exécutées en 2008* ». En effet, le montant de la compensation dépendra des dépenses effectuées en 2008. Or, celles-ci ne seront connues que postérieurement à la loi de finances pour 2009. L'exposé des motifs du projet de loi de finances pour l'année 2009 indique donc que le montant de la compensation « *sera ajusté en loi de finances rectificative pour 2009 au regard des dépenses définitives telles que constatées pour 2008* ».

Jusqu'à connaissance des montants définitifs engagés pour 2008, l'article 18 du projet de loi de finances pour 2009 propose une compensation sur la base des tarifs suivants :

- 0,82 euro par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb ;
- 0,57 euro par hectolitre s'agissant du gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120°C.

Sur la base des estimations de consommation de carburants fournies dans les **documents annexés au projet de loi de finances pour 2008, l'application de ces fractions aboutirait à un produit de 326,12 millions d'euros**, soit légèrement supérieur à la somme de 322 millions d'euros, qui correspond à la moitié de la base annuelle de compensation déterminée selon les modalités précitées.

Votre rapporteur pour avis ne dispose pas encore des estimations précises des consommations de ces deux types de carburants pour l'année 2009, ce qui rend difficile toute estimation plus fine du montant qui sera réellement rapporté par application de cette fraction de TIPP.

L'article 18 du projet de loi de finances pour 2009 dispose toutefois que « *si le produit affecté globalement aux départements en vertu des fractions de tarif qui leur sont attribuées par la loi de finances représente un montant annuel inférieur au montant du droit à compensation [...], la différence fait l'objet d'une attribution d'une part correspondante du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers revenant à l'Etat* ». Cette garantie est satisfaisante au regard des risques qui pèsent sur le produit de la TIPP en 2009. Toutefois, **cette disposition ne pourra être mise en œuvre qu'une fois définitivement connu le produit annuel affecté aux départements en 2009, par conséquent, dans le courant de l'année 2010.**

(2) L'intérêt d'un transfert de fiscalité est amoindri par l'impossibilité d'en moduler le taux

Ni le présent projet de loi ni l'article 18 du projet de loi de finances pour 2009 ne donnent aux départements la possibilité de moduler la fraction de TIPP qui leur est affectée en compensation de l'extension de leurs charges. Or, **le transfert d'une dépense dont les départements ne maîtrisent pas l'évolution, accompagnée d'une recette qu'ils ne peuvent moduler est une « opération risquée » pour les finances départementales et l'autonomie financière des collectivités territoriales.**

Votre rapporteur général relevait ainsi, dans son rapport³⁴ sur l'article 59 du projet de loi de finances pour 2004, qui organisait le transfert de TIPP pour compenser aux départements la charge correspondant au RMI :

« La compensation des transferts de compétences par l'attribution d'impositions de toute nature constitue un progrès significatif par rapport aux transferts de compétences antérieurs, qui étaient généralement compensés par le biais de la dotation générale de décentralisation (DGD). Cette solution présentait en effet un double inconvénient :

- d'une part, celui de rigidifier le budget de l'Etat, en accroissant la part des dépenses obligatoires, incompressibles et indexées sur l'indice de progression de la dotation globale de fonctionnement ;

- d'autre part, celui de réduire l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : celles-ci géraient en effet de plus en plus de compétences, mais avec une capacité de lever l'impôt, et donc, d'adapter le niveau de leurs ressources à l'évolution de leurs dépenses, moindre en proportion de leur budget total.

Toutefois, en l'absence de capacité à moduler les taux des impôts transférés, les collectivités territoriales ne seront pas en mesure de fixer le niveau de leurs ressources ; la différence avec une dotation ne porte donc que sur la prise en compte de l'évolution des bases correspondant à l'impôt pour la détermination de l'évolution de la ressource transférée.

L'absence de possibilité, pour les départements, de moduler les taux de la TIPP, pose problème. En effet, le RMI constitue une dépense sociale « obligatoire », puisque l'éligibilité à cette allocation continuera - et cela se conçoit - à être définie par l'Etat. Par conséquent, le département n'aura pas la maîtrise des dépenses liées au RMI. L'absence de possibilité de moduler les taux de la TIPP, et par là, de faire varier la ressource transférée afin de la faire coïncider avec l'évolution des charges, est donc une réelle difficulté : dans l'hypothèse où les charges liées au RMI augmenteraient de manière plus dynamique que le produit total de la TIPP, les départements seraient en effet contraints soit d'augmenter le taux des autres impôts dont ils bénéficient, reportant une charge importante sur les contribuables locaux, soit de réduire d'autres postes de dépenses. Dans ce dernier cas de figure, on se

³⁴ Rapport n° 73 (2003-2004) – tome II, M. Philippe Marini, commission des finances.

rapprocherait d'une tutelle indirecte de l'Etat sur les dépenses des conseils généraux. Ces derniers ne seraient alors que « sous-traitants » d'une politique de l'Etat ».

Votre rapporteur pour avis souscrit entièrement à ces remarques et relève donc que **la compensation du RSA présente, de ce point de vue, les mêmes insuffisances que celles du RMI.**

(3) La répartition de la compensation entre les départements

Enfin, l'article 18 du projet de loi de finances pour 2009 prévoit que chaque département recevra une fraction du produit global de TIPP, obtenue par application d'un pourcentage égal *« pour chaque département, au montant des dépenses exécutées en 2008 par l'Etat dans ce département au titre de l'allocation de parent isolé diminué des sommes exposées au titre de l'intéressement proportionnel et forfaitaire alors prévu à l'article L. 524-5 du code de la sécurité sociale ainsi que des dépenses ayant incombé au département en 2008 au titre de l'intéressement proportionnel et forfaitaire alors prévu à l'article L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles, rapporté au montant total de ces dépenses dans l'ensemble des départements métropolitains, diminué dans les mêmes conditions ».*

En pratique, le texte du projet de loi reprend les modalités de détermination du montant de la compensation précisées ci-avant. Il se base sur une **évaluation, dans chaque département, du montant du droit à compensation en fonction des dépenses engagées par l'Etat et par le département en 2008, rapporté au montant total de ces dépenses.** Un tableau figure donc à l'article 18 du projet de loi de finances pour 2009 indiquant le pourcentage correspondant à chaque département.

(4) Les échéances de versement

Le B du II de l'article 18 du projet de loi de finances pour 2009 prévoit par ailleurs que *« en 2009, les versements mensuels [...] de la part de du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers affectée à chaque département [...] sont effectués à compter du mois de juillet à raison d'un sixième du droit à compensation du département au titre de cette année ».* Par conséquent, en 2009, le versement aux départements du montant de la compensation se fera en six échéances, à compter du mois de juillet, pour faciliter pour les départements la gestion et la trésorerie du dispositif.

c) *La qualification en « extension » et non en « transfert » de compétences*

(1) Le choix d'une qualification d'extension plutôt que de transfert de compétences

L'article 72-2 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003³⁵, dispose que « *tout **transfert** de compétences entre l'Etat 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* ». Il fait donc une distinction claire entre le cas de figure du transfert de compétence – par exemple, le transfert du RMI par la loi de décentralisation précitée de décembre 2003 – et le cas de l'extension de compétence, qui est celui choisi par le présent projet de loi en ce qui concerne la nouvelle compétence des départements relative à l'API.

En effet, le II de l'article 3 du présent projet de loi mentionne explicitement, en ce qui concerne les départements, « ***l'extension de compétences réalisée par la présente loi*** » du fait de la prise en charge par les départements du dispositif de l'API. Votre rapporteur pour avis relève toutefois que le rapport sur la programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2009 à 2012, annexé au projet de loi de programmation pour les finances publiques pour les années 2009 à 2012, mentionne pour sa part **un transfert** de dépenses aux départements : « *le budget général de l'État est progressivement diminué des **dépenses transférées aux départements, qui se voient confier la charge de l'allocation parent isolé (API) intégrée dans le nouveau dispositif; cette charge est compensée par un transfert de TIPP, qui entraîne une diminution de même montant des recettes de l'État*** ».

(2) Les conséquences de cette qualification

(a) L'absence d'obligation constitutionnelle de compensation intégrale

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'interpréter l'article 72-2 de la Constitution, notamment dans sa décision du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale³⁶. Il a estimé qu'il résultait de cet article que « *lorsqu'il **transfère** aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'Etat, le législateur **est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert*** ». Dans ce cas, l'Etat est obligé de compenser la charge transférée en affectant un montant strictement égal aux charges qu'il supportait avant le transfert du fait de cette compétence.

³⁵ Article 7 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

³⁶ Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale.

A contrario, dans la même décision, le Conseil constitutionnel énonce, « *en ce qui concerne les créations et extensions de compétences [...] qui présentent un caractère obligatoire [...], il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de la libre administration des collectivités territoriales* ».

Il résulte de cette interprétation qu'en qualifiant d'extension, plutôt que de transfert, l'attribution aux départements de la compétence de l'ancienne API, l'obligation constitutionnelle de transférer le montant intégral des dépenses qu'il supportait au titre de la compétence transférée disparaît. La seule obligation de l'Etat est d'accompagner l'extension de ressources, en veillant au principe de libre administration des collectivités territoriales.

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, deux amendements identiques, présentés par notre collègue député Marc-Philippe Daubresse, au nom de la commission des affaires culturelles, et par les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, ajoutant le mot « *intégralement* » au II de l'article 3 du présent projet de loi qui dispose désormais que, « *en ce qui concerne l'extension de compétences réalisée par la présente loi, les charges supplémentaires qui en résultent pour les départements sont **intégralement** compensées par l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances* ». Si cette précision est bienvenue, elle ne crée toutefois qu'une obligation de niveau législatif et non une obligation à valeur constitutionnelle de compenser strictement la charge réellement transférée.

(b) La question de la saisine de la CCEC

Par ailleurs, l'absence de qualification en transfert de compétences rend inapplicables les articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales qui traitent de la « *compensation des transferts de compétence* ». Ne sont pas non plus applicables les articles 118 à 121 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004³⁷ qui traitent également de la « *compensation des transferts de compétence* ».

Ainsi, en particulier, l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales est inapplicable. Or, celui-ci dispose que « *réuni en formation restreinte, le Comité des finances locales est consulté sur les modalités d'évaluation et sur le montant de la compensation des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Cette formation, dénommée commission consultative sur l'évaluation des charges, est présidée par un représentant élu des collectivités territoriales* ». Il résulte de l'inapplicabilité de cet article que **la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) n'a pas à être consultée a priori sur le montant de la compensation affectée aux départements.**

³⁷ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Toutefois, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, trois amendements identiques, présentés par votre collègue Marc-Philippe Daubresse au nom de la commission des affaires culturelles et par les membres des groupes socialiste, radical, citoyen et divers gauche et nouveau centre, visant à compléter l'article 3 du présent projet de loi par un III qui garantit que **la CCEC vérifiera « l'exactitude des calculs concernant les dépenses engagées par l'Etat au titre de l'API en 2008 et en 2009, le coût des intéressements proportionnels et forfaitaires [...] et le coût des dépenses » constatées dans les comptes administratifs des départements pour l'année 2010** et devant servir à établir le montant définitif de la compensation. Ainsi, la CCEC se prononcera, non *a priori* mais *a posteriori*, sur la détermination du montant de la compensation.

L'Assemblée nationale a également adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, quatre amendements identiques, présentés par nos collègues députés Roland Muzeau, Marc-Philippe Daubresse, au nom de la commission des affaires culturelles, et les membres des groupes socialiste, radical, citoyen et divers gauche et nouveau centre, ajoutant un IV à l'article 3 du présent projet de loi, qui dispose que la CCEC « *est consultée en 2009, 2010 et 2011 sur les modalités d'application [de la compensation de l'extension de compétences] et sur l'adéquation de la compensation définitive au montant des dépenses engagées par les conseils généraux* ». Ce IV nouveau apporte **la garantie que le CCEC sera consultée dans l'ensemble du processus d'application de la loi pour la détermination du montant de la compensation. Votre rapporteur pour avis se félicite de cette précision**, qui assure que les élus locaux et nationaux pourront contrôler les modalités de calcul des chiffres servant de base à la compensation de l'extension de compétences des départements.

(c) L'absence de dispositif de garantie constitutionnel

D'autre part, le Conseil constitutionnel, dans sa décision sur l'article 59 de la loi de finances pour 2004, relatif au transfert de TIPP lié au transfert de compétence du RMI, a précisé que, dans le cas d'un transfert de compétences, le montant de la compensation par affectation d'un impôt ne pouvait diminuer, même en cas de réduction de l'assiette de l'impôt servant d'outil à la compensation. Ainsi, le Conseil constitutionnel considérait que « *si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert* ».

Or, **en l'absence de qualification de transfert de compétence, cette garantie sera également inapplicable dans le cas de la compensation des charges relatives à l'API**. Votre rapporteur pour avis note par ailleurs que la TIPP, ainsi que l'avaient qualifiée nos collègues Michel Mercier et Jean Puech dans leur rapport précité, est « *conjuncturellement mais aussi structurellement un impôt atone* ». En effet, du fait de la réduction des bases de TIPP, ce

mécanisme de garantie constitutionnel a dû être mis en œuvre chaque année depuis le transfert de compétence du RMI en 2004, pour éviter une diminution du niveau de la compensation du transfert par l'Etat.

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement à l'article 3 du présent projet de loi, présenté par notre collègue député Laurent Hénart, au nom de la commission des finances, précisant que « *si les recettes provenant des impositions attribuées [en compensation] diminuent, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir aux départements un niveau de ressources équivalant au droit à compensation résultant* » de l'extension de compétences.

Votre rapporteur pour avis vous propose un **amendement précisant que la compensation de la diminution des recettes attribuées aux départements inclut le cas où les recettes attribuées disparaîtraient**, par exemple du fait d'une attribution de la TIPP à une autre collectivité territoriale que les départements.

d) Les incertitudes pesant sur le montant pris en charge par les départements

(1) Certaines incertitudes pourraient s'avérer financièrement favorables aux départements

D'après les résultats des expérimentations, la diminution du nombre d'allocataires du RMI dans les départements ayant mis en place le RSA a été plus rapide que dans les autres départements. Ainsi, le rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations RSA conclut que « *le taux de retour à l'emploi des allocataires du RMI dans les zones expérimentales est plus élevé que dans les zones témoins* » et que « *cumulé sur l'ensemble des mois connus, l'écart observé atteint 30 %* ». S'il s'avère en effet que la mise en place du dispositif du RSA parvient à inciter des allocataires à la reprise d'une activité, cela aura des conséquences financières positives pour les départements, qui verront sortir des allocataires du dispositif du RSA « de base ». **Dans l'hypothèse d'une diminution du nombre d'allocataires du RSA « de base », le mode de compensation envisagé par le présent projet de loi pourrait donc être financièrement avantageux pour les départements.**

Par ailleurs, puisque **le département** ne prend plus en charge les dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité, il **bénéficiera plus immédiatement des reprises d'emploi des allocataires du RMI**. Un département peut, en effet, actuellement, voir diminuer le nombre de ses allocataires sans que cela s'accompagne d'une diminution de la charge du RMI.

(2) Certaines incertitudes pourraient rendre la compensation incomplète

(a) Les sous-budgétisations passées des dépenses d'API

Votre rapporteur pour avis observe tout d'abord que l'API a souvent fait, par le passé, l'objet de sous-budgétisations en loi de finances. Ainsi que l'a rappelé notre collègue Auguste Cazalet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », l'Etat avait contracté à l'égard de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), **au 31 décembre 2006, 409 millions d'euros de dettes** au titre de l'allocation de parent isolé, somme qui lui a été remboursée en octobre 2007.

Les insuffisances de crédits se sont répétées en 2007, nécessitant l'ouverture de **199 millions d'euros de crédits supplémentaires** dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2007. D'après les dernières données de la commission des comptes de la sécurité sociale, dans son rapport de septembre 2008, **l'Etat conserverait une dette de 37 millions d'euros à l'égard de l'ACOSS au 30 juin 2008, au titre de l'API.**

Les crédits inscrits en loi de finances de finances pour 2008 ont été réévalués à la hausse pour tenir compte de ces insuffisances récurrentes et sont plus conformes aux besoins, sans être tout à fait suffisants. Ainsi, les crédits ouverts se sont élevés à 1,02 milliard d'euros, pour des dépenses prévisionnelles de 1,055 milliard d'euros, selon les dernières estimations de la CNAF.

Votre rapporteur pour avis note, par ailleurs, que **des divergences existent entre les différentes données** dont il dispose. Ainsi, les dernières données de la CNAF font état d'un **montant moyen mensuel d'API** par bénéficiaire de 402 euros en juin 2008, soit bien supérieur aux prévisions du projet de loi de finances pour 2008, qui tablait sur un montant moyen de 377 euros.

Quant à l'évolution du **nombre de bénéficiaires** de l'API, le projet annuel de performances « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2009 note qu'elle a connu une nette inflexion depuis 2007, année où le nombre de bénéficiaires n'aurait progressé que de 0,3 %. Or, ceci ne correspond pas aux données qui figuraient dans le projet annuel de performances « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2008. Il appartiendra donc au gouvernement de justifier les hypothèses de progression du nombre d'allocataires de 1,3 % en 2008 et de 1 % en 2009, qui figurent dans le projet annuel de performances pour 2009 et fondent les hypothèses de dépenses retenues.

(b) L'absence de garantie que le transfert de l'API s'effectue à droit constant

Votre rapporteur pour avis relève que le présent projet de loi ne fournit pas pour le RSA « de base », **en tant qu'il se substitue à l'actuelle API**, de garanties sur l'absence de modification des dispositions réglementaires liées à l'API. Ces garanties seraient nécessaires pour garantir

que l'extension de compétences des départements se fait à droit constant et ainsi s'assurer que le coût du RSA « de base » pour les départements, en tant qu'il se substitue à l'actuelle API, sera identique au coût actuel de l'API pour l'Etat.

Ces garanties ne sont offertes qu'en ce qui concerne le RSA « de base », **en tant qu'il se substitue à l'actuel RMI**. Dans ce cas, l'exposé des motifs du présent projet de loi énonce que « *le montant du revenu minimum garanti aux personnes dépourvues de ressources sera fixé par voie réglementaire, à un niveau égal à celui du RMI actuel* » et le I de l'article 3 du présent projet de loi dispose que, « *à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, l'allocation à la charge des départements [...] est calculée selon les mêmes modalités réglementaires que l'allocation prévue à l'article L. 262-3* » du code de l'action sociale et des familles, c'est-à-dire le RMI.

Votre rapporteur pour avis vous propose **un amendement tendant à garantir que les modalités réglementaires qui régissent actuellement le fonctionnement de l'API seront maintenues dans le cadre de son intégration au RSA**. L'objectif de cet amendement est de garantir aux départements que l'extension de leurs compétences s'effectue à droit constant et, par conséquent, que la compensation sur la base des dépenses engagées en 2008 se sera pas sous-évaluée.

(c) Les effets de la crise économique et financière

Votre rapporteur pour avis relève que les différentes estimations ayant servi de base à la détermination du montant de la compensation de l'extension de compétences du département à l'API ont été faites **hors du contexte économique actuel**. Or, les conditions économiques se sont fortement dégradées et les prévisions de croissance ont été revues à la baisse, notamment pour l'année 2009.

Bien que les dépenses liées à l'API soient moins directement corrélées au niveau de croissance que celles liées au RMI, le contexte économique présente un risque d'augmentation des coûts de prise en charge des minima sociaux dans les années à venir par rapport à 2008. Or, l'exposé des motifs de l'article 18 du projet de loi de finances pour 2009 semble indiquer que le droit à compensation resterait, jusqu'à l'ajustement définitif de l'année 2012, déterminé sur la base des dépenses engagées par l'Etat en 2008.

(d) L'absence de prise en compte des dépenses d'insertion engendrées pour les départements

Si le rapport précité de nos collègues les présidents Michel Mercier et Henri de Raincourt sur les minima sociaux préconisait de confier aux conseils généraux la compétence d'insertion des allocataires de l'API, il précisait également que « ***cette nouvelle compétence d'accompagnement à l'insertion des bénéficiaires de l'API représente un coût net qu'il conviendra de chiffrer. Une première estimation peut être obtenue à partir de la dépense***

directe moyenne d'insertion par bénéficiaire du RMI qui s'élève à 658 euros en 2004 (en diminution par rapport à 2003 où elle s'établissait à 745 euros). Dès lors, le coût s'élèverait à 133,3 millions d'euros pour l'accompagnement des bénéficiaires de l'API ».

Nos collègues estimaient ainsi dans leur rapport que « cette création nette de charge devra être évaluée précisément afin que l'exercice de cette nouvelle compétence par les conseils généraux soient exactement compensé par l'Etat ».

Or, en l'état actuel, le projet de loi ne prévoit de compenser **que le montant des allocations** de RSA « de base » correspondant à l'actuelle API. **Aucun dispositif spécifique n'est prévu pour compenser les actions d'insertion que le département devra mettre en œuvre au profit des anciens allocataires de l'API qui, dans le dispositif du RSA, auront les mêmes droits à l'insertion que les actuels allocataires du RMI.** Or, ces actions d'insertion sont, au vu des dispositions légales, un droit pour les allocataires et, par conséquent, une obligation pour les départements, qui en supportent la charge financière.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du Haut commissariat aux solidarités actives, le coût, pour les départements, engendré par l'insertion des anciens bénéficiaires de l'API ne devrait pas être élevé. En effet, le texte du projet de loi dispose que les actions d'insertion mises en œuvre par l'organisme résultant de la fusion ANPE / ASSEDIC pour le compte des départements le seront à titre gratuit. Seules les actions spécifiques, résultant d'une demande des départements, seront facturées. Par ailleurs, le gouvernement prévoit une diminution des bénéficiaires du RSA « de base », du fait de la mise en œuvre de la réforme, qui n'est pas prise en compte dans la compensation de l'extension de compétences des départements.

C. LE FINANCEMENT DU RSA « CHAPEAU » PAR LE FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES (FNSA)

La seconde part du revenu de solidarité active (RSA), ou RSA « chapeau », est financée par le **Fonds national des solidarités actives (FNSA)**, en application du I du nouvel article L. 262-23 du code de l'action sociale et des familles.

Ce fonds relève de la catégorie des organismes divers d'administration centrale (**ODAC**). Le rapport sur la programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2009 à 2012, annexé au projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2009 à 2012, relève dans son paragraphe 214 que « *le solde [des ODAC] n'est que marginalement impacté par la création du fonds national des solidarités actives, nouvel ODAC qui sera structurellement à l'équilibre*

dès 2011, après un excédent en 2009 puis un déficit symétrique en 2010 liés aux effets de mise en œuvre à mi-année ».

1. Le FNSA financera le RSA « chapeau »

Le troisième alinéa du I de l'article L. 262-23 précité prévoit que le FNSA *« finance 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 ».*

Il place également à la charge de ce fonds deux autres catégories de dépenses : ses propres frais de fonctionnement ainsi qu'une partie des frais de gestion exposés par les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, le FNSA attribuerait 100 millions d'euros aux caisses d'allocations familiales et aux caisses de mutualité seule agricole en 2009 et 77 millions d'euros en 2010 et 2011 – cette diminution s'expliquant par les économies que réalisera la branche famille sur les allocations logement à sa charge du fait de l'adaptation, par voie réglementaire, des modalités de prise en compte des ressources pour le calcul de ces allocations. Cette subvention est fondée sur l'extension des compétences des CAF, qui seront dorénavant chargées d'instruire les demandes de RSA, et par l'afflux de personnes aujourd'hui inconnues d'elles.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, la CNAF évalue à 2.000 équivalents temps plein les effectifs supplémentaires nécessaires pour faire face à la mise en place du RSA. Elle devrait donc demander une modulation du rythme d'évolution de ses effectifs sur les années 2009-2012, lors de la négociation de la prochaine conférence d'objectifs et de gestion avec l'Etat.

Quant aux frais de fonctionnement du fonds lui-même, la Caisse des dépôts et consignations ne dispose pas d'évaluation à ce stade mais a indiqué à votre rapporteur pour avis qu'ils devraient être mineurs.

Enfin, **l'article 3 bis** du présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, **place à la charge du FNSA l'aide personnalisée de retour à l'emploi qui pourra venir compléter le RSA.** Cette aide pourra être attribuée par le référent organisant l'accompagnement social et professionnel du bénéficiaire du RSA, en application du nouvel article L. 262-26 du code de l'action sociale et des familles. S'il est précisé qu'elle *« a pour objet de prendre en charge tout ou partie des coûts exposés par l'intéressé lorsqu'il débute ou reprend une activité professionnelle »*, ses paramètres exacts seront fixés par décret. En pratique, le montant total dévolu à cette aide devrait s'élever à **150 millions d'euros.**

2. Il sera alimenté par le produit de contributions sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ainsi que par une dotation de l'Etat

Le III de l'article L. 262-23 du code de l'action sociale et des familles précise les recettes du FNSA, qui sont de deux ordres, même si la liste figurant à cet article n'est pas limitative :

- d'une part, des contributions sur les revenus du patrimoine et les placements ;
- d'autre part, une subvention de l'Etat en cas de besoin.

a) Des contributions sur les revenus du patrimoine et des placements

- (1) Un nouveau prélèvement social de 1,1 % ayant la même assiette que la CSG sur les revenus du capital

Le III de l'article L. 262-23 précité institue, au profit du FNSA, une nouvelle imposition qui prend la forme d'une **contribution additionnelle aux prélèvements sociaux de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement**, mentionnés aux articles L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale.

L'assiette des contributions affectées au FNSA

Le prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital se décompose en deux prélèvements distincts, l'un sur les revenus du patrimoine, l'autre sur les produits de placement.

Dans le deux cas, l'assiette des prélèvements est la même que **celle applicable en matière de CSG**. Il en va de même pour la contribution de solidarité pour l'autonomie et la CRDS.

► L'assiette de la contribution sur les revenus du patrimoine

La contribution sur les revenus du patrimoine s'applique aux personnes physiques fiscalement domiciliées en France et est assise sur le montant net retenu pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, à l'exception de ceux ayant déjà supporté la contribution au titre des produits de placement :

- des revenus fonciers ;
- des rentes viagères constituées à titre onéreux ;
- des revenus de capitaux mobiliers ;
- des plus-values, gains en capital et profits réalisés sur les marchés à terme d'instruments financiers et de marchandises, ainsi que sur les marchés d'options négociables, soumis à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel ;
- de tous les revenus entrant dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices non commerciaux ou des bénéfices agricoles n'ayant pas donné lieu à paiement de la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement.

► **L'assiette de la contribution sur les produits de placement**

Les produits de placements assujettis à la contribution sur les produits de placement sont les suivants :

- ceux sur lesquels est opéré le prélèvement libératoire prévu à l'article 125 A du code général des impôts, ainsi que les produits de même nature retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu lorsque la personne qui en assure le paiement est établie en France ;

- les plus-values immobilières ;

- les dividendes ;

- les intérêts et primes d'épargne des comptes d'épargne logement et des plans d'épargne logement ;

- les produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation ainsi qu'aux placements de même nature mentionnés à l'article 125-0A du code général des impôts ;

- les produits des plans d'épargne populaire, ainsi que les rentes viagères et les primes d'épargne ;

- le gain net réalisé ou la rente viagère versée lors d'un retrait de sommes ou valeurs ou de la clôture d'un plan d'épargne en actions.

- les gains sur les droits constitués au titre de la participation aux résultats de l'entreprise, sur les produits des plans d'épargne entreprise ou des plans d'épargne pour la retraite collectifs ;

- les autres revenus non assujettis à la CSG sur les revenus du patrimoine (gains nets et les produits des placements en valeurs mobilières effectués en vertu d'un engagement d'épargne à long terme, capital risque).

► Il convient de relever qu'en revanche, **les intérêts d'épargne des livrets réglementés – livret A, livret d'épargne populaire, livret de développement durable, livret jeune – ne sont pas assujettis à cette contribution.**

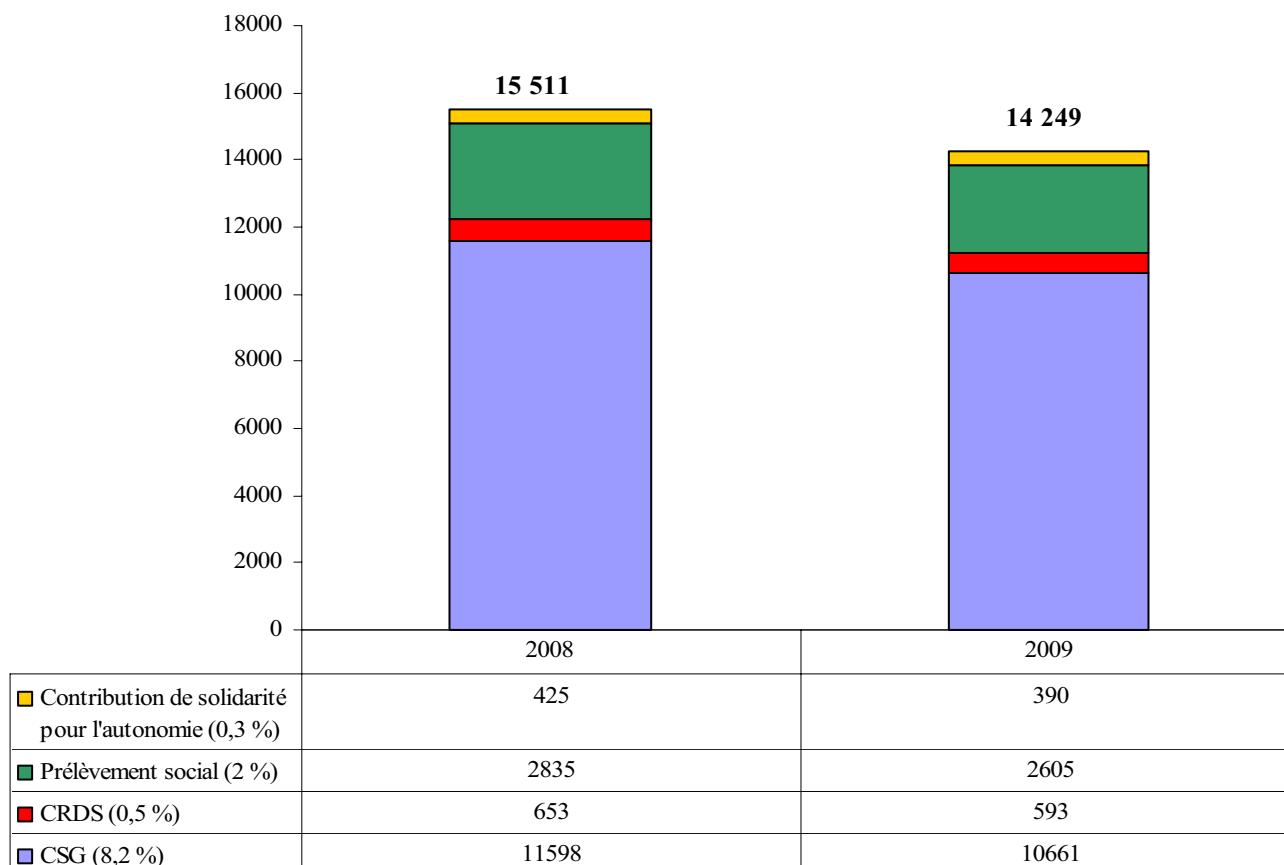
Source : commission des finances, commission des comptes de la sécurité sociale

Le taux de ces contributions additionnelles étant fixé à **1,1 %**, **ceci porterait donc à 12,1 % le taux des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et des placements**, contre 11 % aujourd'hui.

Le graphique qui suit retrace la structure actuelle des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

Structure actuelle des prélèvements sociaux sur le capital

(en millions d'euros)



Source : d'après les données de la commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2008)

Ce graphique montre que le rendement des prélèvements sociaux sur le capital devrait baisser, à droit constant, entre 2008 et 2009 (- 8 %).

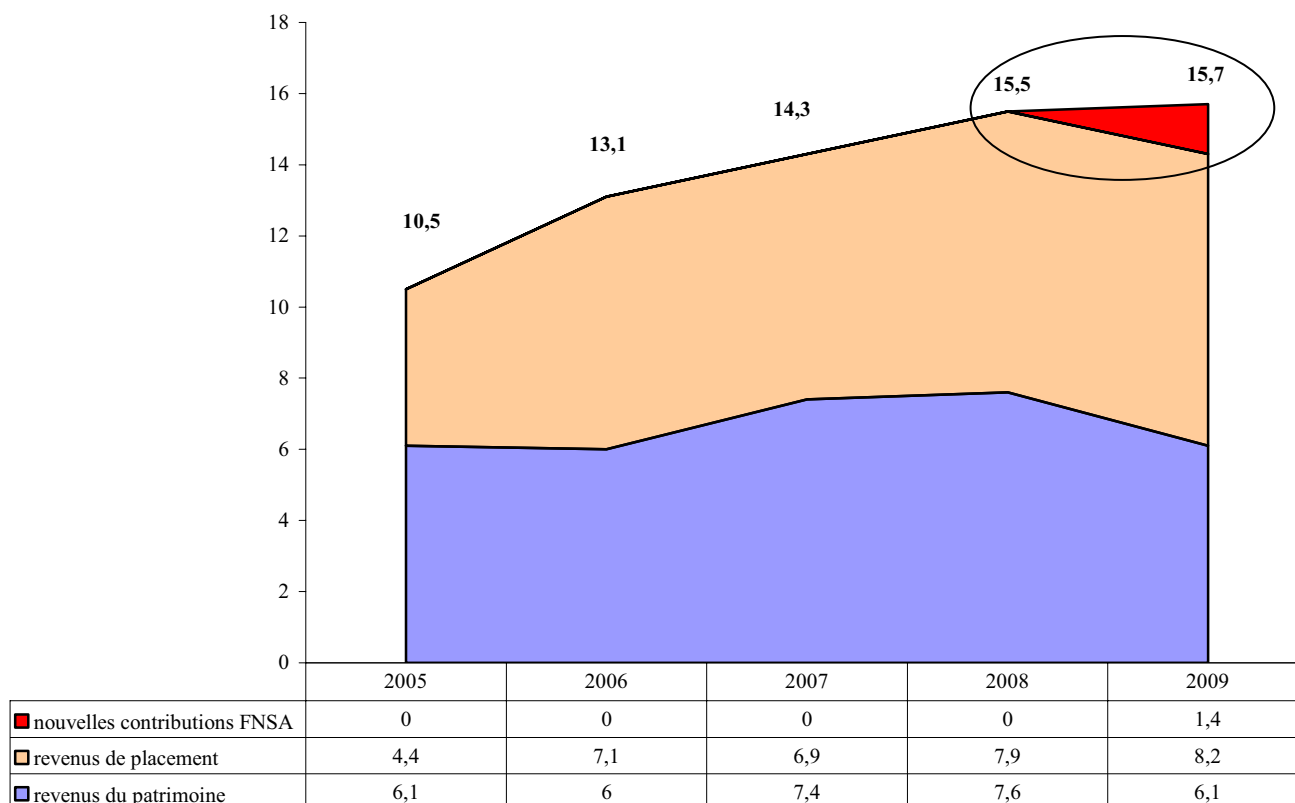
Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2008 explique cette diminution, d'une part, par la stagnation de l'assiette à législation constante (moins progression des revenus fonciers et baisse de 10 % des plus-values à taux proportionnel, en lien avec l'évolution de la conjoncture boursière) et d'autre part, par le contrecoup négatif des mesures ayant permis une perception anticipée de certaines recettes au titre de l'année 2008 (PEL de plus de 10 ans notamment).

Il convient de noter que **le partage entre l'assiette des revenus de placement (prélevée à la source) et celle des revenus du patrimoine (prélevée par voie de rôle) s'est progressivement modifié**, comme le montre le graphique qui suit. La part des revenus du patrimoine, qui constituait plus de 60 % de la recette totale en 2001, a diminué régulièrement – notamment en raison de modifications législatives, comme l'élargissement aux dividendes du

prélèvement à la source, qui fait basculer ces produits de la contribution sur les revenus du patrimoine vers la contribution sur les produits de placement – et devrait représenter seulement 43 % du total en 2009.

Impact des nouvelles contributions affectées au FNSEA sur l'évolution des prélèvements sociaux sur le capital

(en milliards d'euros)



Source : d'après les données de la commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2008)

Le schéma qui précède montre que ces nouvelles contributions devraient faire légèrement progresser le rendement global des prélèvements sociaux sur le capital, qui auraient diminué à droit constant.

(2) Une imposition incluse dans le « bouclier fiscal »

Ces contributions seraient incluses dans le « bouclier fiscal », fixé par l'article 1^{er} du code général des impôts, selon lequel « *les impôts directs payés par un contribuable ne peuvent être supérieurs à 50 % de ses revenus* ».

En effet, le **7° de l'article 6** du présent projet de loi complète, à cette fin, la liste des impositions prises en compte dans le plafonnement des impôts, dressée par l'article 1649-0-A du code général des impôts.

Cette inclusion dans le bouclier fiscal apparaît tout à fait cohérente, dès lors que la CSG, la CRDS, le prélèvement social de 2 % et la

contribution de solidarité pour l'autonomie entrent dans son champ, en application du f du 2 de l'article 1649-0 A du code général des impôts. Il est en effet naturel que des prélèvements de même nature soient traités de manière identique.

S'agissant des **effets de cette inclusion dans le « bouclier fiscal »**, les services du Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté ont indiqué à votre rapporteur pour avis que, selon les estimations du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, *« 97 % des revenus du patrimoine et des placements seront effectivement taxés par le nouveau prélèvement. 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 facilement : le capital est concentré. Le bouclier qui sera remboursé aux ménages en raison de l'ajout de la taxe RSA aux impôts déjà payés représentera 40 millions d'euros dont 13 millions d'euros pour les 20% de ménages aux revenus les plus faibles et 23 millions d'euros aux 10 % de ménages aux revenus les plus élevés - qui sont déjà taxés à hauteur de plus de 50 % de leurs revenus »*.

Votre rapporteur pour observe que **ces évaluations pourraient être révisées à la baisse**, compte tenu de l'érosion de la valeur des actifs patrimoniaux résultant de l'actuelle crise financière et bancaire, qui exerce un effet direct sur l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

(3) Un taux plafonné à 1,1 % et qui pourrait réduit compte tenu du plafonnement des niches fiscales

(a) Le dispositif prévu

Le mode de financement du FNSA par une taxe affectée pesant sur les revenus du patrimoine et les produits de placement et incluse dans le bouclier fiscal a suscité de nombreux débats à l'Assemblée nationale, qui a modifié l'équilibre du texte initial en apportant deux tempéraments principaux :

- d'une part, à l'initiative de notre collègue députée Isabelle Vasseur et avec l'avis favorable de la commission, le gouvernement s'en étant remis à la sagesse de l'Assemblée après avoir fait part de ses réserves, **elle a précisé que le taux de ces contributions ne pourrait excéder 1,1 %**. Cet ajout est **symbolique** : d'une part, tout ajustement du taux de ces contributions, y compris sa réduction, nécessite une modification législative ; d'autre part, ce « plafonnement » n'a qu'une valeur législative ordinaire, qui n'interdit donc pas à une loi ultérieure de majorer ce taux ;

- d'autre part, à l'initiative commune de nos collègues députés. Marc-Philippe Daubresse et Laurent Hénart, respectivement rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles et rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, elle a prévu, avec l'avis favorable du gouvernement, que **ce taux serait « 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 ». Il s'agirait donc d'un plafonnement global des niches fiscales.

En complément à ce dernier point, toujours à l'initiative de nos collègues députés Marc-Philippe Daubresse et Laurent Hénart, elle a prévu le dépôt au Parlement d'un **rapport annuel** faisant état :

- de la mise en œuvre du revenu de solidarité active ;
- du produit des contributions additionnelles sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ;
- du produit du plafonnement global des niches fiscales ;
- enfin, 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, qui devrait être remis par le gouvernement avant le dépôt du projet de loi de finances afférent à l'exercice suivant, **proposerait, le cas échéant, une diminution du taux des contributions additionnelles** sur les revenus du patrimoine et des produits de placement, **en fonction des prévisions d'équilibre du FNSA.**

(b) Ce que l'on peut en attendre

Il est **difficile, à ce stade, de porter une appréciation sur l'impact possible de ces différentes mesures, qui dépendront des choix effectués lors de l'examen du prochain projet de loi de finances.**

Comme l'a indiqué le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, M. Eric Woerth, lors de l'examen du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, « ***nous ne savons pas, en réalité, combien rapportera exactement la taxe de 1,1 %. Et surtout, le plafonnement des niches peut varier, selon d'ailleurs le comportement des acteurs. Dans les DOM-TOM, il se peut que de très gros acteurs sortent du système, mais il se peut aussi que beaucoup d'acteurs moyens, ou plus petits, y entrent. Par conséquent, nous ne pouvons pas calculer le produit de ce plafonnement. Nous ne pourrions que constater ce qu'il sera au terme d'une année. En outre, il y a un vrai décalage. La taxe portera sur les revenus du capital en 2009, et nous en avons besoin pour financer le RSA en 2009. Le plafonnement ne jouera qu'en 2010 sur les revenus 2009. Il va donc y avoir un écart de trésorerie*** ».

D'après les éléments transmis à votre rapporteur pour avis par le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, le surcroît de recettes résultant du plafonnement des « niches fiscales » serait compris, selon certaines estimations dont votre rapporteur pour avis ne dispose pas à ce stade, entre 150 à 200 millions d'euros. M. Martin Hirsch, Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, a ainsi indiqué devant nos collègues de la commission des affaires sociales qu'un tel rendement permettrait de ramener le taux de ces contributions à 0,95 % ou 1 %.

Ceci ne peut être considéré que comme **un ordre de grandeur, à simple valeur indicative**, car le dispositif lui-même dépend des choix qui seront opérés par le Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009. Votre rapporteur pour avis observe, au demeurant, que le montant avancé par le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté est très supérieur aux évaluations qui avaient été menées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, lequel prévoyait l'instauration d'un mécanisme très complexe de plafonnement de certains avantages fiscaux³⁸. A cette époque, le rendement attendu de la mesure avait été évalué à 50 millions d'euros.

Sous réserve de ces remarques, votre rapporteur pour avis approuve cet équilibre général, qui pourrait permettre de réduire les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

(4) Une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009

Alors que le revenu de solidarité active, en application du I de l'article 14 du présent projet de loi, devrait être mis en œuvre à compter du **1^{er} juin 2009**, sauf dans les départements et collectivités d'outre-mer³⁹, **les contributions sur les revenus du patrimoine et des produits de placement entreront en vigueur à taux normal, soit 1,1 %, dès le 1^{er} janvier 2009**⁴⁰.

Pour tenir compte des différentes modalités d'application de ces contributions, le A du II de l'article 14 prévoit ainsi que :

- la contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine s'applique aux revenus des années 2008 et suivantes ;

- la contribution additionnelle sur les produits de placement s'applique à compter du 1^{er} janvier 2009, pour la part des produits acquise et, le cas échéant, constatée à partir de cette date ;

- l'inclusion de ces contributions dans le bouclier fiscal s'applique pour la détermination du plafonnement des impositions afférentes aux revenus réalisés à compter de l'année 2008.

³⁸ Sur le dispositif proposé à l'époque, se reporter au commentaire de l'article 61 au sein du rapport n° 99 (2005-2006), tome III, volume 1, de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général. Ce dispositif avait été censuré par le Conseil constitutionnel, qui avait jugé sa complexité excessive (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005).

³⁹ Le I de l'article 15 du présent projet de loi prévoit que, par dérogation, les dispositions du présent projet de loi entrent en vigueur dans les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon au plus tard le 1^{er} janvier 2011.

⁴⁰ On rappellera que lors de la création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, à laquelle est affecté le produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie, la loi avait prévu un taux minoré de moitié la première année pour les contributions additionnelles sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, dès lors que le dispositif n'entrait en vigueur qu'à mi-année. Sur ce point, se reporter au rapport pour avis n° 315 (2003-2004) de notre collègue Adrien Gouteyron sur le projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

D'après les informations recueillies auprès du cabinet du Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, **les modalités d'entrée en vigueur de ces contributions seraient identiques et France métropolitaine et dans les départements et collectivités d'outre-mer**, contrairement à ce que pourrait laisser penser le libellé de l'article 15 du présent projet de loi, qui fait état d'une dérogation à l'ensemble de l'article 14. **Cette ambiguïté mériterait d'être levée.**

(5) Un rendement prévisionnel de 1,4 milliard d'euros, qui pourrait être affecté par la crise financière

Selon les premières estimations transmises à votre rapporteur pour avis, le rendement de ces contributions additionnelles sur les revenus et des produits de placement s'établirait à environ **1,43 milliard d'euros en 2009**, puis progresserait légèrement : **1,5 milliard d'euros en 2010** et **1,57 milliard d'euros en 2011**.

Ces évaluations de rendement ont été menées lors de la préparation du projet de loi de finances et en suivant, par conséquent, les hypothèses macroéconomiques communes à ce texte et au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La crise financière pourrait toutefois affecter ces prévisions, même si la commission des comptes de la sécurité sociale tempère, dans son rapport de septembre 2008, son impact éventuel : *« La chute des cours boursiers observée depuis le second semestre 2007 n'affecte que partiellement le rendement des prélèvements sur les revenus du capital. En effet, les revenus sur les produits de placement proviennent principalement de produits obligataires dépendant des taux longs, et ne sont donc que peu touchés par la conjoncture boursière. En revanche, les plus-values à taux proportionnel sont plus sensibles à l'évolution des cours de la bourse, mais elles ne représentent qu'environ 30 % de l'assiette des revenus du patrimoine ».*

Le cabinet du Haut commissaire aux solidarités actives a indiqué à votre rapporteur pour avis qu'*« il est difficile à ce stade d'évaluer les conséquences possibles de la crise financière sur le rendement des taxes additionnelles. Les services en font une première estimation limitée : la direction de la sécurité sociale dans une note récente - et qui insiste sur la prudence avec laquelle l'ensemble des prévisions de recettes des prélèvements sont conduites - fait en effet valoir que l'assiette de ces revenus est très diversifiée, ce qui devrait conduire à limiter les effets du marché boursier : près de 75 % des produits sont relativement insensibles aux variations actuelles des marchés d'actions mais reposent sur des revenus de taux (courts ou longs) qui sont stables ou en légère hausse (dont les produits d'assurance vie, des PEL, ...) . Les variations des marchés devraient avoir plus de prises sur les plus values mobilières et immobilières, représentant de l'ordre de 20 % de l'assiette ».*

Les estimations retenues dans cette évaluation intègrent une baisse des plus values de l'ordre de **10 %**. Un autre scénario, fondé sur une baisse des plus values de **50 %**, conduirait à une diminution des recettes de l'ordre de **150 millions d'euros**.

En outre, il convient de prendre en compte la **possible modification de la structure de l'épargne** qui pourrait résulter de l'actuelle crise financière. Un recours accru à l'épargne réglementée, notamment au livret A, se traduirait par un rendement moindre de ces contributions, qui ne s'appliquent pas à ces produits.

b) Une « subvention d'équilibre » de l'Etat

Le III de l'article L. 262-23 précité prévoit par ailleurs que l'état assure l'équilibre du FNSA « *en dépenses et en recettes* ».

Ceci laisse supposer que l'Etat verse une subvention d'équilibre au fonds, en cas de besoin. Les tableaux transmis à votre rapporteur pour avis font toutefois apparaître une contribution de l'État, au titre de l'année 2009, supérieure aux crédits nécessaires pour assurer un strict équilibre de ce fonds (cf. *infra*).

En outre, les informations recueillies auprès des cabinets du haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique divergent s'agissant de la **portée réelle de l'expression « équilibre (...) en dépenses et en recettes »**.

Pour les uns, cette expression n'est que le décalque de celle utilisée pour le Fonds national d'aide au logement (FNAL)⁴¹ et sert de base juridique à la subvention d'équilibre versée par l'Etat. Pour les autres, mettant l'accent sur la maîtrise des dépenses, elle aurait une portée différente, en signifiant que le gouvernement pourrait modifier le barème du RSA, fixé par voie réglementaire, en cas de dérive des coûts. **Votre rapporteur pour avis souhaite donc que le gouvernement clarifie sa position sur ce point.**

En outre, votre rapporteur pour avis note que, l'évolution du rendement des contributions additionnelles sur les revenus du patrimoine et les produits de placement n'étant pas liée à l'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA, un effet de ciseaux entre recettes et dépenses ne peut être exclu.

⁴¹ L'article L. 351-7 du code de la construction et de l'habitation dispose que « l'Etat assure l'équilibre des recettes et des dépenses du fonds national d'aide au logement ».

3. Les modalités de gestion du fonds

Le II du nouvel article L. 262-23 du code de l'action sociale et des familles, inséré par l'article 2 du présent projet de loi, prévoit que :

- le FNSA est **administré par un conseil de gestion**. La composition de ce conseil, les modalités de désignation de ses membres et ses modalités de fonctionnement ne sont en revanche pas précisées : elles seraient définies par décret ;

- **la gestion de ce fonds est assurée par la Caisse des dépôts et consignations**.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le **modèle** retenu pour ce fonds est celui du **Fonds national d'aide au logement (FNAL)**.

En tout état de cause, l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations devraient conclure avec la CNAF et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole une convention précisant les modalités de versement, par le FNSA, des recettes aux organismes payeurs, afin de garantir la **neutralité des flux financiers** pour leur trésorerie. On rappellera, à cet égard, que l'actuel article L. 262-31 du code de l'action sociale et des familles pose la même garantie de neutralité des flux financiers entre les conseils généraux et les organismes payeurs en matière de RMI.

4. L'équilibre général du fonds et l'impact sur la norme de dépenses

a) Un équilibre présenté sur trois ans

Alors que la mention selon laquelle l'Etat assure l'équilibre du FNSA en dépenses et en recettes pourrait laisser penser que cet équilibre est assuré chaque année, les projections présentées par le gouvernement font apparaître un **équilibre du fonds sur la période 2009-2011**, comme le montre le tableau qui suit.

Tableau d'équilibre du Fonds national des solidarités actives

(en millions d'euros)

		2009	2010	2011
Dépenses	RSA chapeau	1 450	2 900	2 900
	Aide ponctuelle	75	150	150
	Frais de gestion	100	77	77
	RSA DOM	0	0	119
	Total	1 625	3 127	3 246
Recettes	Contributions 1,1 %	1 432	1 502	1 569
	Dotation budgétaire	555	1 241	1 699
	Total	1 987	2 743	3 268
Solde du fonds		362	-384	22
Résultat après reprise des reports ou déficits		362	-22	0

Source: Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté

Il ressort de ces données que **le FNSA recevra de l'Etat**, compte tenu de la dotation de 555 millions d'euros inscrite sur le programme 304 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », **une subvention bien supérieure à ses besoins en 2009.**

Pourquoi 555 millions d'euros ?

Alors que, selon les projections présentées par le gouvernement, le fonds n'aurait besoin que de 193 millions d'euros pour être à l'équilibre en 2009, 555,3 millions d'euros ont été inscrits sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Selon les données transmises à votre rapporteur pour avis, la dotation de 555,3 millions d'euros prévue pour 2009 correspond au « recyclage », au profit du RSA, des dépenses antérieurement consacrées aux dispositifs fusionnés dans cette prestation et des moindres dépenses fiscales associées à la non indexation de la prime pour l'emploi :

- **l'économie liée à la suppression de la prime de retour à l'emploi (PRE) est évaluée à 38 millions d'euros.** Ceci correspond à 25% de la budgétisation prévisionnelle 2009 en direction des publics RMI et API, du fait des dispositions aménageant l'entrée en vigueur du RSA courant 2009, qui maintiennent un droit à la PRE pour les bénéficiaires en emploi jusqu'en mai 2009, leur donnant un droit au versement de la PRE jusqu'en septembre, donc une économie sur le dernier trimestre ;

- **l'économie nette découlant de la suppression de l'intéressement API et RMI est évaluée à 117 millions d'euros.** Elle s'obtient par **différence entre l'économie API sur le budget de l'Etat** (439 millions d'euros, un peu inférieure à une économie à mi-année, en raison des dispositions transitoires figurant dans le présent projet de loi) **et la compensation de la charge nouvelle de l'allocation pour les départements métropolitains**, hors intéressement RMI et API, telle que calculée pour la même année (soit 322 millions d'euros) ;

- **le produit résultant de la non-indexation des seuils et limites de la prime pour l'emploi en 2009 est estimé à 400 millions d'euros.**

Le « recyclage » des crédits existants aboutirait donc au montant de 555 millions d'euros : $38 + (439 - 322) + 400 = 555$. Ceci permettrait, selon les données du Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, d'afficher un **solde nul pour l'Etat en 2009.**

b) Une opération extrabudgétaire qui fausse l'appréciation de la norme de dépenses mais n'a pas d'impact sur les comptes publics

Cette situation conduit votre rapporteur pour avis à formuler plusieurs observations.

(1) Le choix de faire porter ces dépenses par un fonds *ad hoc* est contestable mais des précédents existent

Le cabinet du Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté a indiqué à votre rapporteur pour avis que la création de ce fonds « *résulte du choix d'une gestion transparente de l'intégralité des nouvelles dépenses et recettes afférentes à cette réforme* ».

Il précise également cette création apparaissait d'autant plus légitime que les surcoûts de la réforme « *résultent au principal de l'élargissement du champ des bénéficiaires de la prestation aux travailleurs pauvres ou à revenu modestes, en dehors du champ de la compétence des départements et qui vont constituer, pour une part d'entre eux, des nouveaux publics pour la CNAF. Cette dernière estime en effet que, sur les quelque 3 à 3,5 millions de futurs bénéficiaires du RSA, environ 800.000 constitueraient des allocataires nouveaux, ne bénéficiant antérieurement ni du RMI ou de l'API ni de prestations familiales ou d'aides au logement* ».

Il n'en demeure pas moins que le choix de faire assumer ces dépenses par un fonds **contrevient aux principes d'unité et d'universalité budgétaires**. Cette entorse à ces principes n'apparaît, au demeurant, **pas nécessaire dès lors que la réforme proposée s'attache à bien distinguer les dépenses relevant des départements – le RSA « de base » – de celles relevant de l'Etat – le RSA « chapeau »**.

On note toutefois que **des précédents existent**, comme le FNAL ou la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

(2) Le schéma de financement retenu permet à l'Etat de contourner le respect de la norme de dépense mais est neutre du point de vue des finances publiques consolidées

Il convient, en outre, d'observer que ce schéma de financement **permet à l'Etat de contourner le principe d'une norme de dépenses « zéro volume »**, par ailleurs inscrit dans le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques et que le gouvernement s'est attachée à « élargir » pour éviter les points de fuite⁴² :

- en **2009**, les deux tiers des dépenses (subvention de 555 millions d'euros pour des dépenses prévisionnelles de 1,6 milliard d'euros) étant extraites du budget de l'Etat ;

⁴² Sur l'élargissement de la norme de dépenses, se reporter à l'analyse développée par notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, au sein de son rapport général n° 91 (2007-2008), tome 1.

- en **2010** et les années suivantes, grâce à l'octroi d'une subvention plus généreuse que nécessaire en 2009. En effet, l'octroi d'une subvention de l'Etat permettant au FNSA d'être à l'équilibre en 2009 aurait conduit, compte tenu des besoins anticipés les années suivantes, à un ajustement très significatif en 2010. Compte tenu de la norme de dépenses « zéro volume » précitée, il aurait donc été nécessaire de prévoir, en 2010, des économies supérieures à celles qui seront requises dans ce schéma de financement.

Si l'on peut saluer l'exercice de présentation des équilibres du FNSA sur trois ans, conformément à la démarche pluriannuelle retenue par le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, on doit constater que **les choix d'imputation budgétaire opérés ne sont pas neutres au regard des règles édictés par ailleurs.**

En revanche, ceci n'a **aucun impact lorsque l'on adopte une vision consolidée des comptes publics**, les ODAC entrant dans le champ des administrations publiques.

(3) L'ensemble des mesures est censé être neutre pour le budget de l'Etat de 2009 à 2011

Signalons que, par ailleurs, l'ensemble du dispositif est censé être neutre pour le solde de l'Etat sur la période 2009-2011, le seul surcoût de la réforme, soit 1,5 milliard d'euros, étant financé par les contributions sociales de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

Le tableau qui suit retrace l'impact de la réforme proposée par le présent projet de loi sur le solde de l'Etat.

Equilibre général de la réforme pour le budget de l'Etat

(en millions d'euros)

		2009	2010	2011
Dépenses	Prime de retour à l'emploi	-38	-153	-170
	API (hors DOM et hors intéressement; DOM inclus en 2011)	-439	-928	-1 065
	économie allocations logement	0	-23	-23
	Dotation au FNSA	555	1 241	-1 699
	Total	78	136	442
Recettes	PPE (désindexation et imputation du RSA)	400	750	1 100
	Taxe d'habitation	0	30	30
	Compensation accordée aux conseils généraux	-322	-644	-688
	Total	78	136	442
Solde		0	0	0

Source : Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté

On observera que les économies attendues de la désindexation de la PPE sont globalement évaluées à 400 millions d'euros, alors que certaines données recueillies par votre rapporteur pour avis conduisent plutôt à une économie comprise en 321 et 337 millions d'euros, auquel cas le solde de l'Etat serait négatif en 2008 (entre 63 et 79 millions d'euros). Le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté a indiqué à votre rapporteur pour avis que « *compte tenu des difficultés associées à l'estimation précise de la dépense fiscale associée à la PPE, il n'a pas paru préjudiciable de retenir dans le cadre de la budgétisation un chiffre arrondi* ».

IV. LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR LE SÉNAT RENFORÇANT LE CONTRÔLE COMPTABLE DU RMI

A. LES TRAVAUX ANTÉRIEURS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES SUR LE CONTRÔLE COMPTABLE DU RMI

1. La proposition de loi présentée par notre collègue Michel Mercier

Suite aux **rapports**⁴³ de notre collègue **Auguste Cazalet**, faits au nom de la commission des finances, sur la **proposition de loi déposée par notre collègue le président Michel Mercier** et relative au contrôle comptable du revenu minimum d'insertion, le Sénat a adopté, **le 13 mai 2008, une proposition de loi renforçant le contrôle comptable du revenu minimum d'insertion**⁴⁴.

Le texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat avançait diverses mesures pour **améliorer la capacité du conseil général à piloter les dispositifs d'insertion liés au versement du RMI** en précisant notamment les modalités d'échanges d'informations entre le conseil général et les organismes payeurs chargés du versement de l'allocation, que sont les caisses d'allocations familiales (CAF) et de mutualité sociale agricole (MSA). Le II de l'article 6 de la proposition de loi disposait notamment que « *la présente loi s'applique au revenu de solidarité active à compter de sa mise en œuvre dans l'ensemble des départements* ».

2. Une intégration opportune au présent projet de loi

Le présent projet de loi supprime le RMI et met en place le RSA mais conserve un mode de gestion proche de celui applicable au RMI : d'une part, les départements voient leurs compétences en matière d'insertion réaffirmées, l'article 1^{er} du présent projet de loi disposant que « *les politiques d'insertion relèvent de la responsabilité des départements* » et, d'autre part, les départements prennent en charge le financement du RSA « de base », au travers de versements aux organismes chargés du service du RSA, que sont les CAF et les caisses de la MSA.

Par conséquent, le cadre général dans lequel s'inscrivait la proposition de loi adoptée par notre assemblée le 13 mai dernier demeure. Votre rapporteur pour avis vous propose donc une série **d'amendements**

⁴³ Rapports n° 235 (2007-2008) déposé le 25 mars 2008 et n° 320 (2007-2008) déposé le 7 mai 2008, notre collègue Auguste Cazalet, au nom de la commission des finances, sur la proposition de loi relative au contrôle comptable du revenu minimum d'insertion.

⁴⁴ Proposition de loi n° 212 (2007-2008) de notre collègue Michel Mercier, déposée le 15 février 2008.

permettant de s'assurer que les objectifs de la proposition de loi renforçant le contrôle comptable du RMI adoptée par le Sénat soient bien atteints dans le cadre de la mise en place du RSA.

La mise en œuvre des dispositions adoptées par le Sénat est d'autant plus opportune que, d'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès de M. Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales à la CNAF, la mise en œuvre du RSA implique pour les CAF une **refonte intégrale de l'ancien système d'information**, baptisé Cristal. Par conséquent, l'intégration à ce système des précisions formulées dans la proposition de loi renforçant le contrôle comptable du RMI est rendue possible.

B. LES ADAPTATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

1. L'amélioration nécessaire de l'information du conseil général

a) Les documents transmis lors de la demande mensuelle de versement par les organismes payeurs

L'article L. 262-56 du code de l'action sociale et des familles, dans la rédaction proposée par l'article 2 du présent projet de loi, dispose que « *les organismes [payeurs] transmettent aux départements les données agrégées portant sur les caractéristiques des bénéficiaires du revenu de solidarité active* ». Si cette disposition est utile, elle se contente de reprendre le dispositif existant actuellement pour le RMI. Le présent projet de loi ne contient notamment aucune disposition spécifique concernant les documents devant être joints à la demande mensuelle de versement que les organismes payeurs adressent au conseil général.

Or, l'objectif de l'article 1 de la proposition de loi adoptée par le Sénat était de **fournir au conseil général le détail de l'emploi des sommes correspondant à l'acompte mensuel qui lui est demandé par les organismes payeurs**. Votre rapporteur pour avis vous propose donc un amendement qui transpose au RSA le dispositif prévu pour le RMI par l'article 1 de cette proposition de loi, qui disposait que « *lorsque les organismes payeurs [...] transmettent au président du conseil général une demande de versement d'acompte au titre du revenu minimum d'insertion [...] ils joignent à cette demande les montants nominatifs, bénéficiaire par bénéficiaire, des versements dont la somme est égale au montant global de l'acompte, en précisant l'objet de la prestation et la nature de chaque versement* ».

b) Les informations transmises lors des reprises de versements par l'organisme payeur

Notre collègue Auguste Cazalet avait constaté, lors de contrôles effectués sur place à l'occasion de l'examen de la proposition de loi déposée par notre collègue Michel Mercier, que « *dans certains cas, lorsqu'un bénéficiaire a été suspendu [...], il [peut] à nouveau bénéficier de versements de l'organisme payeur en régularisant sa situation auprès de cet organisme, sans que les services départementaux en soient informés* ». L'article 2 de la proposition de loi adoptée par le Sénat prévoyait par conséquent d'**améliorer les informations transmises par les organismes payeurs aux présidents de conseils généraux lorsqu'ils reprennent des versements d'allocation suite à une période de suspension.**

Ainsi, votre rapporteur pour avis vous propose un amendement qui reprend, en les adaptant au présent projet de loi, les dispositions de l'article 2 de la proposition de loi adoptée par le Sénat, en prévoyant que « *lorsque, à la suite d'une suspension de l'allocation, l'organisme payeur procède à une reprise de son versement et, le cas échéant, à des régularisations relatives à la période de suspension, il en informe le président du conseil général en précisant le nom de l'allocataire concerné et en explicitant le motif de la reprise du versement de l'allocation* ».

2. La récupération des paiements indus

L'article 3 de la proposition de loi renforçant le contrôle comptable du RMI adoptée par le Sénat prévoyait la **clarification du dispositif de récupération des paiements indus par les organismes payeurs et les collectivités débitrices de l'allocation.** Afin de transposer les dispositions prévues par cet article au présent projet de loi, votre rapporteur pour avis vous propose un amendement visant à insérer au présent projet de loi les deux alinéas suivants :

« Lorsque le droit à l'allocation a cessé, le président du conseil général constate la créance du département et transmet au payeur départemental le titre de recettes correspondant pour le recouvrement.

« L'organisme payeur transmet chaque mois au président du conseil général la liste des indus ainsi constatés faisant apparaître le nom de l'allocataire, l'objet de la prestation, le montant initial de l'indu ainsi que le solde restant à recouvrer. Il explicite également le motif du caractère indu du paiement ».

Ces dispositions permettront, d'une part, aux organismes payeurs de **récupérer les indus sur les allocations à échoir tant que le droit à l'allocation perdure**, le président du conseil général ne constatant l'indu qu'une fois que le droit à l'allocation a cessé et, d'autre part, **d'améliorer la connaissance des présidents de conseils généraux sur les allocataires**

concernés par les paiements indus. L'amendement reprend ainsi strictement certaines des dispositions de l'article 3 de la proposition de loi adoptée par le Sénat.

3. Le contenu des conventions entre le département et les organismes payeurs

L'article L. 262-30 du code de l'action sociale et des familles prévoit que les départements passent avec les organismes payeurs des conventions, *« dont les règles générales sont déterminées par décret, [et qui] fixent les conditions dans lesquelles le service de l'allocation et de la prime forfaitaire est assuré et les compétences sont déléguées »* aux organismes payeurs. L'article 4 de la proposition de loi renforçant le contrôle comptable du RMI adoptée par le Sénat prévoyait la possibilité de renégocier les conventions prévues par l'article L. 262-30 du code de l'action sociale et des familles pour y inclure des **précisions relatives aux échanges de données entre les départements et les organismes payeurs.**

Or, l'article 2 du présent projet de loi supprime l'actuel article L. 262-30 du code de l'action sociale et des familles mais maintient un dispositif de convention entre les organismes payeurs et les conseils généraux, prévu par le I de l'article L. 262-24 dans sa nouvelle rédaction. Cet article prévoit *« une convention [...] conclue entre le département et chacun des organismes »* payeurs, qui doit comprendre un certain nombre de précisions relatives au service du revenu de solidarité active. A la lecture de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction proposée par le présent projet de loi, **votre rapporteur pour avis relève que certaines dispositions prévues par la proposition de loi adoptée par le Sénat n'y figurent pas et qu'il serait justifiées qu'elles y soient incluses.**

Il serait opportun, en particulier, de prévoir que les conventions apportent des précisions, d'une part, sur *« les modalités d'information du président du conseil général lors de la reprise des versements après une période de suspension »*, d'autre part, sur *« le degré de précision du motif des indus transférés au département »* et, enfin, sur *« les engagements de qualité de service et de contrôle pris par l'organisme payeur, notamment en vue de limiter les paiements indus »*.

Par conséquent, votre rapporteur pour avis vous propose un amendement pour inclure ces trois éléments dans les conventions prévues à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles dans sa rédaction proposée par l'article 2 du présent projet de loi.

4. Le contrôle des allocataires

Enfin, l'article 5 de la proposition de loi adoptée par le Sénat proposait **d'améliorer la systématique des opérations de confrontations de données par les organismes payeurs avec l'ensemble des administrations publiques**. Il prévoyait également la transmission mensuelle au président du conseil général des résultats des contrôles effectués dans le courant du mois.

Le dernier alinéa de l'article L. 262-40 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction proposée par l'article 2 du présent projet de loi, dispose que *« les organismes chargés [du versement du RSA] réalisent les contrôles relatifs au revenu de solidarité active selon les règles, procédures et moyens d'investigation applicables aux prestations de sécurité sociale »*. Il dispose également que les organismes payeurs *« peuvent demander toutes les informations nécessaires à l'identification de la situation du foyer :*

« 1° Aux administrations publiques, et notamment aux administrations financières ;

« 2° Aux collectivités territoriales ;

« 3° Aux organismes de sécurité sociale, de retraite complémentaire et d'indemnisation du chômage ainsi qu'aux organismes publics ou privés concourant aux dispositifs d'insertion ou versant des rémunérations au titre de l'aide à l'emploi ».

Si les dispositions du présent projet de loi donnent aux organismes payeurs les moyens d'effectuer des contrôles, il convient de s'assurer de leur régularité et de la transmission aux présidents des conseils généraux du résultat de ces contrôles, afin de leur permettre d'améliorer le pilotage du versement des allocations et des dispositifs d'insertion des allocataires.

Par conséquent, il semble opportun à votre rapporteur pour avis d'inclure dans le présent projet de loi les dispositions prévues par l'article 5 de la proposition de loi adoptée par le Sénat. Il vous est donc proposé un amendement précisant :

- d'une part, que *« les organismes payeurs mentionnés à l'article L. 262-16 du code de l'action sociale et des familles procèdent chaque mois à la confrontation de leurs données avec celles dont disposent les organismes d'indemnisation du chômage et les organismes de recouvrement des cotisations de sécurité sociale. Ils procèdent, à l'occasion de la première liquidation de l'allocation et chaque année, à la confrontation de leurs données avec celles dont dispose l'administration des impôts. Ils transmettent chaque mois au président du conseil général la liste nominative des allocataires dont la situation a été modifiée à la suite de ces échanges de données » ;*

- d'autre part, que « *les organismes payeurs transmettent chaque mois au conseil général la liste de l'ensemble des allocataires ayant fait l'objet d'un contrôle, en détaillant la nature du contrôle et son issue* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 16 octobre 2008, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Eric Doligé, rapporteur pour avis**, sur le **projet de loi n° 7 (2008-2009) généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion** (urgence déclarée).

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Eric Doligé, rapporteur pour avis**, sur le **projet de loi n° 7 (2008-2009) généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion** (urgence déclarée).

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Eric Doligé, rapporteur pour avis**, a rappelé que le revenu de solidarité active (RSA) avait été instauré, à titre expérimental, par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Il a noté que ce projet de loi tendait à généraliser ce dispositif à compter du 1er juin 2009 et qu'il réformait également les politiques d'insertion.

Il a rappelé la philosophie du RSA, et indiqué qu'il se décomposait en deux parts : un RSA dit « de base », correspondant à la part de l'allocation amenant les revenus de l'allocataire jusqu'au niveau d'un montant forfaitaire et un RSA dit « chapeau », correspondant à une fraction des revenus professionnels de l'allocataire et s'ajoutant au RSA « de base ».

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a observé que les résultats des expérimentations s'étaient révélés positifs et que, au total, dans la configuration actuelle, plus de 3 millions de personnes devraient bénéficier du RSA. Le coût global de cette prestation est évalué à 9,75 milliards d'euros, et son surcoût à 1,5 milliard d'euros.

Il a relevé que le financement de l'allocation de RSA serait partagé entre les départements et le Fonds national des solidarités actives (FNSA) créé par le projet de loi : les départements prendraient en charge le RSA « de base », dont les bénéficiaires correspondaient exactement aux actuels bénéficiaires du RMI et de l'API.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a observé que le projet de loi modifiait le périmètre des allocations à la charge des départements et prévoyait, par conséquent, une compensation « intégrale » des charges résultant de cette extension de compétences, de sorte que le coût net du RSA pour les départements soit nul.

Il a relevé que, si le texte initial du projet de loi ne prévoyait pas de saisine de la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) du Comité des finances locales, plusieurs amendements adoptés par l'Assemblée nationale garantissaient que l'ensemble des montants servant à la compensation serait désormais vérifié par la CCEC.

Il a observé que l'article 18 du projet de loi de finances pour 2009 prévoyant d'affecter aux départements une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), était proche du dispositif de la compensation versée aux départements pour le transfert du RMI.

Il a reconnu que ce mode de compensation pouvait susciter des inquiétudes, d'autant plus fortes que les nouvelles charges du département correspondaient, d'après le projet de loi, à une « extension » des compétences existantes et non à un « transfert » de compétences. Dès lors, il n'existe pas de mécanisme constitutionnel de garantie du niveau de la compensation. L'Assemblée nationale a toutefois adopté un amendement garantissant le maintien du niveau de la compensation en cas de diminution du produit de la TIPP.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a ensuite indiqué que le RSA « chapeau » serait financé par le FNSEA, qui serait abondé par deux types de recettes : d'une part, des contributions sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ; d'autre part, une subvention de l'Etat, qui doit assurer son équilibre.

Le rendement de ces contributions était évalué à 1,43 milliard d'euros pour 2009 mais il a jugé cette évaluation « fragile ». Les contributions seraient incluses dans le bouclier fiscal, ce qui lui semblait cohérent, dès lors que la CSG, la CRDS, le prélèvement social de 2 % et la contribution de solidarité pour l'autonomie entraînent également dans son champ.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a rappelé que l'Assemblée nationale avait adopté un amendement afin de préciser que le taux de ces contributions serait diminué au vu de l'effet du plafonnement global des niches fiscales qui devrait être institué par la loi de finances pour 2009.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a remarqué que le choix de faire porter les dépenses du RSA « chapeau » par un fonds spécifique pouvait apparaître contestable, dans la mesure où il contrevenait aux principes d'unité et d'universalité budgétaires mais il a rappelé que des précédents existaient. D'autre part, il a observé que les modalités de financement retenues permettraient de se soustraire, pour partie, à la norme de dépenses « zéro volume » qui s'applique à l'Etat.

Puis il a présenté l'articulation entre le RSA et certains dispositifs fiscaux.

Il a relevé que l'équilibre financier de la réforme reposait sur une absence d'indexation des seuils et limites de la prime pour l'emploi (PPE) en 2009 ainsi que sur l'imputation du RSA « chapeau » sur la PPE. Le projet de

loi contenait également d'autres mesures visant à rompre le lien entre le statut de bénéficiaire d'un minimum social et le fait de bénéficier d'un dégrèvement de taxe d'habitation ou de redevance audiovisuelle.

Enfin, **M. Eric Doligé, rapporteur pour avis**, a jugé opportun, au moment où la CNAF refondait ses systèmes d'informations pour s'adapter au RSA, de rappeler les travaux menés par la commission lors de l'examen de la proposition de loi renforçant le contrôle comptable du RMI et de traduire les dispositions alors adoptées par le Sénat au sein de ce projet de loi.

En conclusion, il a estimé que l'équilibre général de la réforme proposée apparaissait satisfaisant.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que si la généralisation du RSA semble faire consensus, son financement a, lui, fait l'objet de commentaires contrastés.

Mme Nicole Bricq a déclaré qu'elle voterait, à titre personnel, contre le RSA, pour des raisons tenant à la « philosophie politique » de cette réforme. Elle a plaidé pour l'impôt progressif et a jugé que le RMI aurait pu s'articuler avec un recentrage de la prime pour l'emploi, en affectant un éventuel reliquat de cette prime vers l'aide à l'insertion. Elle a regretté que le RSA, bien qu'étant un dispositif social, s'apparente à une mesure d'assistance.

Mme Marie-France Beauvils a rappelé les nombreuses réserves émises à l'Assemblée nationale sur le RSA. Elle a souligné que le retour à l'emploi serait rendu plus difficile par la dégradation de la situation économique et jugé qu'il serait d'autant plus efficace que l'accompagnement des allocataires serait important. Elle s'est interrogée sur l'impact du transfert à l'Etat des dispositifs d'intéressement sur le travail d'accompagnement pris en charge par les départements, et s'est inquiétée que le RSA puisse dévaloriser le travail, puisqu'il institutionnalisait le fait que les revenus du travail ne permettaient pas, à eux seuls, de vivre. Enfin, elle a mis en garde contre le risque d'un poids croissant du RSA dans les finances départementales et s'est interrogée sur les garanties supplémentaires apportées par l'Assemblée nationale.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est félicité que le RSA vise à valoriser le volet insertion du RMI et a jugé que ce dispositif devrait permettre un retour à l'emploi accru des allocataires de minima sociaux. Il a toutefois relevé trois problèmes : la surtaxation du capital mise en place pour financer le RSA ; le maintien de la prime pour l'emploi, qui aurait dû être intégrée dans le nouveau dispositif mis en place ; et, enfin, le risque que des difficultés surgissent dans l'évaluation du montant de la compensation des charges nouvelles assumées par les départements. Il s'est, enfin, interrogé sur le risque que les éventuels excédents du FNSA ne soient recyclés par l'Etat pour combler son déficit budgétaire.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que, dans le département de la Mayenne, l'expérimentation du RSA était un réel succès, le RMI étant à l'inverse un « échec absolu ». Il a toutefois reconnu qu'un risque d'optimisation du temps partiel existait et que ce risque justifiait une évaluation permanente du dispositif par le gouvernement. Quant au financement du RSA, il a précisé avoir été très partisan, initialement, d'un recyclage de la prime pour l'emploi. Cette solution n'ayant pu être retenue, il a jugé plus sage de créer un nouvel impôt que de financer cette nouvelle dépense par un accroissement du déficit budgétaire. Il a, par ailleurs, observé que la nouvelle taxe de 1,1 % ne toucherait pas l'épargne populaire puisqu'elle ne s'appliquait ni au livret A, ni au livret de développement durable. Enfin, il s'est déclaré « perplexe » quant à la pertinence du bouclier fiscal dans la situation économique actuelle et s'est montré partisan d'un plafonnement global des niches fiscales.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a dressé un bilan positif des expérimentations du RSA.

En réponse à Mme Marie-France Beaufils, il a précisé que la suppression de l'intéressement concernait uniquement les dispositifs financiers de primes forfaitaire et proportionnelle et que cela n'aurait pas d'impact sur l'accompagnement des allocataires par les services d'insertion. Il a indiqué l'objet de quatre amendements adoptés à l'Assemblée nationale pour garantir la compensation aux départements : cette compensation serait « intégrale », la commission consultative d'évaluation des charges serait saisie périodiquement, cette compensation se ferait par l'affectation d'impositions et, enfin, le montant de la compensation ne pourrait être inférieur à son montant initial. Enfin, il a rappelé que la base de compensation définitive serait constituée par les dépenses réellement constatées dans les comptes administratifs des départements en 2010, ce qui devrait garantir une compensation équitable.

En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, il a précisé que l'Etat assurerait l'équilibre du FNSA en dépenses et en recettes et que, par conséquent, il pourrait réduire sa contribution au fonds si celui-ci s'avérait surdoté. Il a, par ailleurs, estimé que le RSA apporterait des réponses aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre actuelle de l'insertion des allocataires du RMI. Enfin, il a insisté sur le fait que, si le RSA réussissait, les départements verraient leurs charges diminuer, et, au vu des résultats des expérimentations, appelé à l'optimisme.

M. Jean Arthuis, président, a noté que l'aide personnalisée de retour à l'emploi, qui se substitue à la prime de retour à l'emploi dans le cadre du RSA, permettrait de lever de manière efficace certains obstacles à la reprise d'emploi.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a précisé que 150 millions d'euros seraient prévus en année pleine pour le financement de cette aide

personnalisée de retour à l'emploi, qui devrait effectivement revêtir un réel intérêt pour les bénéficiaires du RSA.

M. Jean Arthuis, président, a souligné la nécessité d'une évaluation permanente des effets du RSA, compte tenu des effets d'aubaine possibles, notamment en terme de développement du travail à temps partiel.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a indiqué qu'il serait vigilant sur ce point.

Puis la commission a procédé à l'examen des amendements présentés par le rapporteur pour avis.

A l'article 2 (modalités de mise en œuvre du RSA), après les interventions de **MM. Jean Arthuis, président, Albéric de Montgolfier et Jean Pierre Fourcade**, elle a, après que le groupe socialiste ait déclaré s'abstenir, adopté cinq amendements reprenant des dispositions déjà adoptées en mai 2008 par le Sénat, lors de l'examen de la proposition de loi présentée par M. Michel Mercier renforçant le contrôle comptable du revenu minimum d'insertion :

- le premier amendement tend à préciser le contenu des conventions passées entre les conseils généraux et les organismes payeurs du RSA (caisses d'allocations familiales et caisses de mutualité sociale agricole) ;

- le deuxième amendement vise à garantir que le président du conseil général est bien informé des reprises de versements d'allocations effectuées par les organismes payeurs, consécutivement à une période de suspension de l'allocation ;

- le troisième amendement tend à rendre plus systématiques les confrontations de données entre les organismes payeurs et les autres administrations publiques et à améliorer l'information des conseils généraux sur le nombre et l'issue des contrôles menés par les organismes payeurs ;

- le quatrième amendement prévoit de renforcer l'information dont dispose le président du conseil général sur les indus qui lui transférés par les organismes payeurs ;

- le cinquième amendement vise à améliorer l'information transmise au président du conseil général lors de la demande de versement mensuel formulée par les organismes payeurs du RSA.

Puis la commission a adopté a adopté trois amendements à l'article 3 (modalités de compensation des charges nouvelles incombant aux départements du fait de l'extension prévue de leurs compétences) :

- le premier amendement a pour objet de garantir que l'application réglementaire du RSA n'entraînera pas, pour les départements, des dépenses supérieures à celles actuellement supportées par l'Etat au titre de l'allocation de parent isolé ;

- le deuxième amendement tend à préciser que l'Etat devra compenser la perte résultant de la disparition des recettes des impositions attribuées aux départements pour la compensation de l'extension de leurs compétences, dans l'éventualité où ces recettes viendraient à disparaître ;

- le troisième amendement vise à ajuster le montant de la compensation versée aux départements, au titre de l'année 2009, en fonction des dépenses réellement constatées dans les comptes administratifs des départements en 2009, et non au regard des dépenses d'API engagées par l'Etat en 2008.

M. Albéric de Montgolfier a relevé que le projet de loi ne prévoyait pas de disposition précisant que les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole servaient le RSA à titre gratuit. Il a donc craint que ces organismes ne facturent des frais de gestion aux départements.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a observé que le FNSA verserait 100 millions d'euros aux organismes payeurs au titre des frais de gestion et que les frais de service de l'allocation devraient, ainsi, être partiellement pris en charge. Il a toutefois estimé qu'il conviendrait d'interroger le Haut commissaire aux solidarités actives lors de l'examen du projet de loi en séance publique, afin de lever cette ambiguïté.

La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi ainsi modifié.

ANNEXE :

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I. HAUT COMMISSARIAT AUX SOLIDARITÉS ACTIVES CONTRE LA PAUVRETÉ

- Mme Emmanuelle Wargon, directrice du cabinet de M. Martin Hirsch, Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté ;

- M. Etienne Grass, directeur adjoint du cabinet ;

- Mme Marianne Duranton, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement ;

- M. Jean-Benoît Dujol, conseiller technique en charge du revenu de solidarité active ;

- Mme Virginie Magnant, conseillère technique chargée des questions budgétaires.

II. MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITÉ

- M. Laurent Cyterman, chef du bureau « minima sociaux et aide sociale » à la direction générale de l'action sociale.

III. MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

- M. Jérôme Bascher, conseiller technique au cabinet de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

IV. CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES

- M. Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales de la Caisse nationale d'allocations familiales ;

- M. Arnaud Rozan, sous-directeur chargé du département des politiques et des prestations légales à la Caisse nationale des allocations familiales.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 2

(art. L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles)

Avant le dernier alinéa du I du texte proposé par cet article pour l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, insérer trois alinéas ainsi rédigés :

« 5° Les modalités d'information du président du conseil général lors de la reprise des versements après une période de suspension ;

« 6° Le degré de précision du motif des indus transférés au département ;

« 7° Les engagements de qualité de service et de contrôle pris par l'organisme payeur, notamment en vue de limiter les paiements indus.

ARTICLE 2

(art. L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles)

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque, à la suite d'une suspension de l'allocation, l'organisme payeur procède à une reprise de son versement et, le cas échéant, à des régularisations relatives à la période de suspension, il en informe le président du conseil général en précisant le nom de l'allocataire concerné et en explicitant le motif de la reprise du versement de l'allocation.

ARTICLE 2

(art. L. 262-40 du code de l'action sociale et des familles)

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article L. 262-40 du code de l'action sociale et des familles par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les organismes payeurs mentionnés à l'article L. 262-16 du code de l'action sociale et des familles procèdent chaque mois à la confrontation de leurs données avec celles dont disposent les organismes d'indemnisation du chômage et les organismes de recouvrement des cotisations de sécurité sociale. Ils procèdent, à l'occasion de la première liquidation de l'allocation et chaque année, à la confrontation de leurs données avec celles dont dispose l'administration des impôts. Ils transmettent chaque mois au président du conseil général la liste nominative des allocataires dont la situation a été modifiée à la suite de ces échanges de données.

« Les organismes payeurs transmettent chaque mois au conseil général la liste de l'ensemble des allocataires ayant fait l'objet d'un contrôle, en détaillant la nature du contrôle et son issue.

ARTICLE 2

(art. L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles)

Après le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsque le droit à l'allocation a cessé, le président du conseil général constate la créance du département et transmet au payeur départemental le titre de recettes correspondant pour le recouvrement.

« L'organisme payeur transmet chaque mois au président du conseil général la liste des indus ainsi constatés faisant apparaître le nom de l'allocataire, l'objet de la prestation, le montant initial de l'indu ainsi que le solde restant à recouvrer. Il explicite également le motif du caractère indu du paiement.

ARTICLE 2

(art. L. 262-56 du code de l'action sociale et des familles)

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article L. 262-56 du code de l'action sociale et des familles par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque les organismes mentionnés à l'article L. 262-16 transmettent au président du conseil général une demande de versement d'acompte au titre du revenu de solidarité active, ils joignent à cette demande les montants nominatifs, bénéficiaire par bénéficiaire, des versements dont la somme est égale au montant global de l'acompte, en précisant l'objet de la prestation et la nature de chaque versement.

ARTICLE 3

Après le premier alinéa du II de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

A la date d'entrée en vigueur de la présente loi, le montant forfaitaire majoré en application de l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de la présente loi, est calculé selon les mêmes modalités réglementaires que l'allocation prévue à l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction applicable avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

ARTICLE 3

Dans la première phrase du troisième alinéa du II de cet article, après le mot :

diminuent

insérer les mots :

ou disparaissent

ARTICLE 3

I. Après le quatrième alinéa du II de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Cette compensation est ajustée au vu des dépenses constatées dans les comptes administratifs des départements pour l'année 2009 en faveur des bénéficiaires de la majoration du revenu minimum garanti mentionnée à l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles dans sa rédaction issue de la présente loi. Cet ajustement est inscrit dans la loi de finances suivant l'établissement de ces comptes.

II. Pour compléter la perte de recettes résultant du I ci-dessus, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

...- La perte de recettes éventuelle résultant pour l'Etat de l'ajustement de la compensation de l'extension de compétences réalisée par la présente loi 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.