

N° 305

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 mai 2003

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 portant **décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité,***

Par M. Michel MERCIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Sénat : 282 et 304 (2002-2003)

Action sociale et souveraineté nationale.

INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LA DÉCENTRALISATION DU REVENU MINIMUM D'INSERTION	6
I. UNE COMPÉTENCE NOUVELLE CONFIEE AUX DÉPARTEMENTS	6
A. UNE CLARIFICATION DES COMPÉTENCES	6
1. <i>Le constat d'échec du copilotage de l'insertion par l'Etat et les départements</i>	6
2. <i>Les nouvelles attributions du président du conseil général</i>	8
a) Les pouvoirs du président du conseil général.....	8
b) Les délégations de pouvoir du président du conseil général.....	13
3. <i>Le maintien du dispositif partenarial</i>	15
a) La consolidation des partenariats existants pour la mise en oeuvre du RMI.....	15
b) Les relations financières entre les départements et les organismes payeurs.....	16
B. LES LIMITES DE LA DÉCENTRALISATION DU REVENU MINIMUM D'INSERTION	17
1. <i>La cohérence du dispositif restera assurée par l'Etat</i>	17
2. <i>Le maintien de l'obligation d'inscription des crédits d'insertion pour les départements</i>	18
a) Une disposition inopérante.....	19
b) Une disposition inutile et des craintes injustifiées.....	22
c) Une disposition contradictoire avec une décentralisation responsable.....	24
II. LE FINANCEMENT DU TRANSFERT ET DE LA CRÉATION DE COMPÉTENCES	25
A. ASSURER UNE COMPENSATION INTEGRALE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES	25
1. <i>Le droit existant en matière de compensation des compétences transférées</i>	25
2. <i>Les charges résultant du transfert du RMI</i>	28
3. <i>Les dépenses connexes au financement de l'allocation</i>	29
a) Les dépenses de l'Etat autres que celles correspondant au financement de l'allocation.....	29
b) Les charges de personnel.....	29
B. LES INCERTITUDES DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA COMPENSATION	31
1. <i>Le périmètre des charges compensées</i>	31
2. <i>L'évolution du coût de la compétence transférée aux départements</i>	32
3. <i>Le coût de la création de compétence « revenu minimum d'activité »</i>	33
4. <i>L'incertitude relative à la compensation des créations de compétences</i>	35
5. <i>Les modalités de la compensation versée aux départements par l'Etat</i>	37
DEUXIÈME PARTIE : LA CRÉATION D'UN REVENU MINIMUM D'ACTIVITÉ	42
I. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES POSSIBILITÉS D'INSERTION DES ALLOCATAIRES DU RMI	42

A. LA DIFFICILE INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES ALLOCATAIRES DU RMI.....	42
B. LES PUBLICS CIBLÉS PAR LE RMA.....	43
II. METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF ADAPTÉ, AVEC UN COÛT SUPPORTABLE.....	44
A. LE RMA, UNE MESURE DÉJÀ PROPOSÉE PAR LE SÉNAT.....	44
1. <i>Une similitude profonde entre le dispositif actuel et celui déjà préconisé par le Sénat.....</i>	45
2. <i>Des modalités toutefois différentes.....</i>	45
B. UN DISPOSITIF ADAPTÉ AUX OBJECTIFS RETENUS ET À L'ÉTAT ACTUEL DE LA CONJONCTURE.....	49
1. <i>Des objectifs raisonnables.....</i>	49
2. <i>Une articulation satisfaisante avec les autres dispositifs de la politique de l'emploi.....</i>	49
3. <i>Un dispositif attractif pour l'employeur et le bénéficiaire.....</i>	50
a) <i>La situation des employeurs.....</i>	50
b) <i>La situation des bénéficiaires.....</i>	51
4. <i>Un dispositif à apprécier au regard d'une politique déterminée de lutte contre l'exclusion.....</i>	52
C. UN COÛT POUR L'ÉTAT PARRAISANT CONTENU.....	52
1. <i>Le coût des exonérations de cotisation de sécurité sociale.....</i>	52
2. <i>Le coût de la montée en charge de la prime pour l'emploi.....</i>	54
EXAMEN EN COMMISSION.....	55
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION.....	58

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet de confier aux départements la responsabilité et le financement du revenu minimum d'insertion (RMI) d'une part, et de créer un revenu minimum d'activité (RMA), d'autre part.

Ce projet de loi revêt une importance particulière, car il s'agit du premier texte relatif aux compétences des collectivités territoriales depuis le vote de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. A cet égard, il s'inscrit dans le cadre des dispositions du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, selon lequel « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être mises en oeuvre à son échelon* », et du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel « *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* ».

Votre commission des finances s'est penchée plus particulièrement sur les aspects financiers de ce projet de loi, figurant notamment à l'article 3, qui traite de la compensation du transfert de compétence (le revenu minimum d'insertion) et de la création de compétence (le revenu minimum d'activité).

Elle a également porté un vif intérêt à la création du revenu minimum d'activité, notre ancien collègue, Alain Lambert, alors président, et son rapporteur général, Philippe Marini, ayant déposé le 25 avril 2000 une proposition de loi n° 317 (2000-2001) portant création d'un revenu minimum d'activité, proposition adoptée par le Sénat au cours de sa séance du 8 février 2001.

PREMIÈRE PARTIE :

LA DÉCENTRALISATION DU REVENU MINIMUM D'INSERTION

I. UNE COMPÉTENCE NOUVELLE CONFIÉE AUX DÉPARTEMENTS

Le présent projet de loi contribue à réduire l'enchevêtrement des compétences entre l'Etat et les départements en confiant à ces derniers le pilotage intégral du revenu minimum d'insertion (RMI).

La décentralisation de cette prestation ne sera pas totale : le montant et les conditions d'attribution de l'allocation resteront fixés à l'échelon national. Par ailleurs, les partenaires locaux des départements (communes, associations, caisses d'allocations familiales - CAF -, caisses de mutualité sociale agricole - CMSA - ...) continueront à instruire les demandes, liquider et payer le RMI.

A. UNE CLARIFICATION DES COMPÉTENCES

1. Le constat d'échec du copilotage de l'insertion par l'Etat et les départements

L'article 2 du présent projet de loi réalise le transfert de la compétence relative au dispositif du revenu minimum d'insertion (RMI) en supprimant la mention de l'allocation de RMI dans l'énumération des charges de l'Etat au titre de l'aide sociale, et en supprimant la mention selon laquelle « *le financement de l'allocation est à la charge de l'Etat* » dans le code de l'action sociale et des familles.

De manière générale, le présent projet de loi tend à mettre fin à l'enchevêtrement actuel des compétences en confiant aux départements le pilotage local et l'insertion sociale et professionnelle des allocataires. Le président du conseil général disposera du contrôle des instances locales consultatives.

La charge de la dépense relative au RMI et les compétences relatives aux décisions individuelles d'attribution, de renouvellement et de suspension du versement de l'allocation seront transférées de l'Etat au département.

Il est attendu de cette réforme une plus grande lisibilité, une clarification des responsabilités et une plus grande efficacité dans la gestion du dispositif d'insertion, désormais confié au seul département.

L'article 34 de la loi du 1^{er} décembre 1988 dispose que « *le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général conduisent ensemble et contractuellement l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI* ». Or, le rapport public 2001 de la Cour des comptes rappelait, dans son étude consacrée à l'insertion des bénéficiaires du RMI, que « *le copilotage [du dispositif] par l'Etat et les départements reste souvent formel. Les crédits départementaux d'insertion sont fréquemment engagés malgré l'absence de convention entre les partenaires. Les commissions locales d'insertion sont souvent cantonnées dans l'enregistrement des contrats individuels et les pratiques de reconduction limitent la diversification des possibilités d'insertion* »¹.

Plus loin, ce même rapport indique que « *l'exercice effectif du copilotage semble (...) incertain. Dans le Nord, aucun programme départemental d'insertion [PDI] n'a pu être adopté en 1991, 1992, 1993, 1995, 1997, 1999 et 2000. Le conseil du Pas-de-Calais n'a pu adopter aucun PDI entre 1992 et 1995 ni depuis 1996. Le dispositif départemental ne permet alors ni d'élaborer un diagnostic global, ni d'évaluer l'ensemble des actions, ni d'en assurer la cohérence* »².

Le présent projet de loi prend donc acte de l'échec du copilotage de l'insertion des RMIstes par l'Etat et les départements, les résultats en matière d'insertion étant, de l'avis de tous, décevants. Le rapport de l'observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) sur l'acte II de la décentralisation³ évoque à cet égard « *les travers de la cogestion, aujourd'hui unanimement condamnée à cause de l'opacité et de l'inefficacité qu'elle engendre* ».

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, indiquait, lors de son audition par la commission des affaires sociales, le 14 mai 2003, que quinze ans après sa création, le dispositif, conçu au départ comme une aide momentanée, était devenu une prestation sociale de « masse » et d'assistance dans la durée : le filet de sécurité qu'instituait le RMI est, en réalité, devenu un filet qui retient.

¹ In Rapport public 2001 de la Cour des comptes, deuxième partie : observation des juridictions financières, janvier 2002, page 10.

² In Rapport public 2001 de la Cour des comptes, deuxième partie : observation des juridictions financières, janvier 2002, page 17.

³ « Décentralisation et action sociale : Clarifier les responsabilités », février 2003, page 9.

Il a mentionné plusieurs signes qui témoignent de cette évolution : la proportion des personnes en contrats aidés parmi les allocataires du RMI a diminué, pour revenir de 21 % en 1996 à 13 % en 2001 ; le nombre des allocataires âgés de 35 à 60 ans depuis plus de deux ans au RMI témoigne d'un phénomène « d'installation », voire d'enfermement, dans l'assistance ; le taux de contractualisation stagne à 50 %, voire à 35 %, dans les départements à forte densité d'allocataires.

2. Les nouvelles attributions du président du conseil général

a) Les pouvoirs du président du conseil général

De nombreux articles du présent projet de loi consistent à supprimer le copilotage du RMI par les conseils généraux et les représentants de l'Etat dans les départements, soit en supprimant la mention du représentant de l'Etat dans les articles du code de l'action sociale et des familles, soit en la remplaçant par celle du président du conseil général.

Le département, représenté par le président du conseil général, devient le responsable unique pour l'allocation et le volet insertion du RMI. Le présent projet de loi prévoit donc un recentrage des responsabilités et une simplification du dispositif. La fin du copilotage enlève aux services déconcentrés de l'Etat toute responsabilité dans l'élaboration du programme départemental d'insertion (PDI), même si l'Etat doit continuer à apporter son concours au département au titre des mesures dont il a la responsabilité (mesures relatives à l'emploi notamment). Par ailleurs, le représentant de l'Etat dans le département n'interviendra plus dans l'organisation et l'animation du dispositif institutionnel d'insertion (conseil départemental d'insertion, où l'Etat sera toutefois représenté par des membres désignés par le représentant de l'Etat dans le département, et commissions locales d'insertion).

La présidence du comité départemental d'insertion (CDI) sera confiée au seul président du conseil général, qui en désignera les membres et sera chargé d'élaborer et d'appliquer le plan départemental d'insertion (PDI). Le président du conseil général désignera également les membres des commissions locales d'insertion (CLI), dont il fixera le nombre ainsi que le découpage territorial. Par ailleurs, les commissions locales d'insertion n'approuveront plus les contrats d'insertion signés par les allocataires, dont la compétence relèvera du conseil général. L'intervention des commissions locales d'insertion sur les situations individuelles ne sera maintenue que lorsqu'une suspension du versement de l'allocation est envisagée. Il s'agit donc de confier la responsabilité du dispositif aux conseils généraux, mais également de recentrer l'action des commissions locales d'insertion sur l'animation locale et l'évaluation des besoins.

A cet égard, le rapport de l'observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) sur l'acte II de la décentralisation¹ indique que « *l'échec du volet insertion du RMI s'explique en grande partie par la complexité de la co-gestion et l'organisation hiérarchisée du dispositif. Alors qu'on aurait dû s'appuyer sur les Commissions Locales d'Insertion (CLI), proches du terrain, pour créer une offre d'insertion plus large et plus diversifiée, c'est le Comité Départemental d'Insertion (CDI), organisme généralement formel, qui de fait en est chargé.*

« Concrètement, la plupart des CLI font aujourd'hui du contrôle individuel de dossiers et s'impliquent peu sur la définition de nouvelles politiques. C'est probablement pour cette raison que peu de départements ont déconcentré la gestion de leurs crédits au niveau de ces commissions.

« C'est pourtant l'un des effets importants du RMI d'avoir contribué à sensibiliser davantage les équipes départementales à l'intérêt de la territorialisation, en démontrant que la réussite de la décentralisation repose sur sa capacité à adapter l'offre de service aux spécificités de chaque territoire ».

Les dispositions du projet de loi relatives aux pouvoirs du président du conseil général

• l'article 4 substitue à l'autorité du préfet, représentant de l'Etat dans le département, celle du président du conseil général pour :

- l'agrément des associations ou organismes à but non lucratif (article L 262-714 du code de l'action sociale et des familles) ;

- la destination par le président du centre communal ou intercommunal d'action sociale de la commune de résidence des informations dont il dispose sur les ressources et la situation de famille de l'intéressé, ainsi que sur sa situation au regard de l'insertion (article L. 262-17 du code de l'action sociale et des familles) ;

- **l'attribution, la prorogation et la suspension du versement de l'allocation** (article L. 262-19 du code de l'action sociale et des familles) ;

- les conditions de suspension du versement de l'allocation (article L. 262-21 du code de l'action sociale et des familles) ;

- la révision du contrat d'insertion et la suspension du versement de l'allocation (article L. 262-23 du code de l'action sociale et des familles) ;

- la décision de reprise du versement de l'allocation (article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles) ;

¹ « *Décentralisation et action sociale : Clarifier les responsabilités* », février 2003, page 15.

- la révision des décisions déterminant le montant de l'allocation (article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles) ;

- la décision de mettre fin au droit au RMI en cas de suspension de l'allocation ou d'interruption de son versement (article L. 262-28 du code de l'action sociale et des familles) ;

- la décision relative au bénéfice de l'allocation et à la réduction éventuelle de son montant en cas de créance alimentaire ou d'allocation de soutien familial (article L. 262-35 du code de l'action sociale et des familles) ;

- la décision de procéder au versement d'acomptes ou d'avances sur droits supposés (article L. 262-36 du code de l'action sociale et des familles) ;

- la possibilité de demander à l'organisme payeur, après avis de la commission locale d'insertion et avec l'accord du bénéficiaire, de mandater l'allocation au nom d'un organisme agréé à cet effet, à charge pour lui de la reverser au bénéficiaire (article L. 262-44 du code de l'action sociale et des familles).

- l'article 7 dispose que la demande d'allocation peut être déposée auprès du centre communal ou intercommunal d'action sociale du lieu de résidence du demandeur, auprès du service départemental d'action sociale et des associations, organismes à but non lucratif et organismes payeurs agréés par le président du conseil général.

- l'article 8 supprime la mention selon laquelle l'élaboration du contrat d'insertion est effectuée par l'organisme devant lequel la demande a été déposée. Il dispose en revanche que l'instruction administrative est effectuée par l'organisme auprès duquel la demande a été déposée, avec le concours des organismes payeurs le cas échéant, en particulier pour l'appréciation des ressources du demandeur.

- l'article 9 dispose que seul le président du conseil général peut agréer les organismes auprès desquels un demandeur sans résidence stable peut élire domicile. Le président du conseil général désigne également, au moins dans le ressort de chaque commission locale d'insertion, un organisme tenu de recevoir toute déclaration. Le représentant de l'Etat dans le département peut se substituer au président du conseil général, après une mise en demeure restée sans résultat, si celui-ci n'a pas effectué cette désignation.

- l'article 10 dispose que le droit à l'allocation est renouvelé par décision du président du conseil général.

- l'article 11 dispose que seul le président du conseil général ou les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion peuvent demander la révision du contrat d'insertion en cas de non-respect de celui-ci.

- l'article 18 dispose que chaque allocataire, ainsi que les personnes prises en compte pour la détermination du montant de cette allocation qui satisfont à une condition d'âge doivent conclure un contrat avec le département, représenté par le président du conseil général. Celui-ci désigne une personne chargée d'élaborer le contrat d'insertion avec l'allocataire et d'en coordonner la mise en oeuvre, ou peut confier cette mission à une autre collectivité territoriale ou un organisme.

- l'article 24 dispose que le président du conseil général conduit seul l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

- l'article 25 prévoit la composition du conseil départemental d'insertion, et que le président du conseil général préside ce conseil et arrête la liste de ses membres.
- l'article 27 dispose que les programmes locaux d'insertion sont examinés par le conseil général.
- l'article 28 supprime notamment les conventions passées entre l'Etat et le département définissant les conditions de mise en oeuvre du programme départemental d'insertion.
- les articles 30 et 31 disposent que la liste des membres de la commission locale d'insertion est arrêtée par le président du conseil général, qui en désigne le président.

Les éléments suivants sont issus d'une réponse du ministère des affaires sociales à une question de votre rapporteur pour avis :

La liberté de gestion du RMI-RMA pour les départements

Les libertés dont disposeront les départements dans le cadre de la gestion du dispositif RMI peuvent être classées en trois catégories : celles tenant à l'organisation du service de l'allocation de RMI, celles qui sont liées à la mobilisation des bénéficiaires, celles enfin qui sont de l'ordre des acteurs et des moyens pour l'insertion.

1) L'organisation du service de l'allocation de RMI :

- il appartiendra au département (le conseil général ou son président suivant les cas) d'agrèer les organismes - au-delà de ceux habilités par la loi elle-même - auprès desquels les demandes d'allocation peuvent être déposées, ainsi que les organismes auprès desquels les demandeurs sans résidence stable et ceux qui, sans domicile fixe, exercent une activité ambulante pourront élire domicile ;

- relèvera également de la responsabilité du département le conventionnement des caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole pour le service de l'allocation, dans le cadre de règles de base arrêtées par décret, et pour la délégation éventuelle de compétences plus ou moins larges en matière de décisions individuelles.

2) La mobilisation des bénéficiaires :

- le barème et les conditions d'attribution de l'allocation continueront à être fixées au niveau national (avec cette réserve que le département pourrait les rendre plus favorables que prévu par la loi et le règlement). Dès lors que les conditions seront remplies, le président du conseil général devra attribuer l'allocation. Par la suite, il pourra en suspendre le versement (après avis de la commission locale d'insertion) en cas de non-conclusion ou de non-respect du contrat d'insertion du fait du bénéficiaire ;

- le président du conseil général pourra passer des conventions avec les organismes de son choix pour assurer l'élaboration des contrats d'insertion avec les bénéficiaires et coordonner leur suivi ;

- la création du revenu minimum d'activité permettra au département de développer l'offre d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI qui sont depuis au moins deux ans dans le dispositif et ce à moindre coût, puisque le RMA sera essentiellement financé par redéploiement de l'allocation.

3) La mobilisation des acteurs et des moyens pour l'insertion :

- le président du conseil général sera responsable de la conduite de l'action d'insertion des bénéficiaires du RMI (avec le concours de l'Etat et des autres collectivités et organismes concourant à l'insertion) ;

- le conseil général élaborera et adoptera le programme départemental d'insertion (auquel il devra consacrer au minimum 17 % des dépenses d'allocation de l'année précédente) ;

- une large souplesse est laissée au président du conseil général pour organiser le dispositif institutionnel d'insertion (conseil départemental d'insertion, commissions locales d'insertion) et donc associer les partenaires qu'il souhaitera à la réflexion sur les moyens de l'insertion ;

- le conseil général pourra passer convention avec des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale pour la mise en œuvre des programmes locaux d'insertion ; avec l'Etat et l'ANPE pour la mise en œuvre des contrats d'insertion – revenu minimum d'activité.

Ces trois catégories de marges de manœuvre, au demeurant inhérentes au contexte de décentralisation, peuvent avoir des effets très différents à l'égard d'un éventuel risque de développement des inégalités entre départements.

En ce qui concerne l'organisation du service de l'allocation, le fait que les CAF et CMSA, avec l'organisation en réseaux nationaux que cela comporte, soient confirmées dans leurs fonctions de liquidateurs et de payeurs et qu'elles puissent se voir attribuer de larges délégations de compétences, est une garantie d'homogénéité de nombreux aspects de la gestion de l'allocation, d'autant qu'un décret fixera les règles générales que devront respecter les conventions départementales de gestion.

Par ailleurs, s'agissant de l'élection de domicile, le préfet disposera d'un pouvoir de substitution pour désigner un organisme tenu de recevoir toute déclaration sur le territoire de chaque CLI.

La mobilisation des bénéficiaires peut être différente d'un département à l'autre. Mais rien n'indique par exemple qu'aujourd'hui les pratiques à l'égard de la suspension du versement soient uniformes sur l'ensemble du territoire. Il faut considérer par ailleurs que les départements seront responsables d'un pan très large de l'aide sociale et qu'à cet égard une politique de suspensions trop sévère risquerait d'avoir des répercussions sur d'autres postes de dépenses.

La création du RMA, les marges de manœuvre qui sont accordées aux départements pour mobiliser autour d'eux les acteurs locaux et leurs moyens d'action et le maintien de l'obligation de consacrer à l'insertion 17 % des dépenses d'allocation de l'année précédente permettent d'escompter que les conseils généraux miseront plutôt sur une politique dynamique d'insertion pour réduire le nombre d'allocataires du RMI et donc diminuer leurs dépenses.

Enfin, le dispositif de suivi statistique et d'évaluation, et la publicité qui sera donnée aux résultats des politiques conduites sont aussi des facteurs incitatifs non négligeables à mener une action volontariste en faveur de l'insertion des bénéficiaires du RMI.

Source : ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

b) Les délégations de pouvoir du président du conseil général

Plusieurs dispositions du présent projet de loi permettent au président du conseil général de déléguer ses compétences à d'autres collectivités territoriales, organismes ou associations. Ces dispositions donnent aux départements des marges de manœuvre accrues pour la gestion du RMI :

- l'article 15 prévoit la possibilité pour le département de déléguer aux organismes payeurs mentionnés à l'article L. 262-30 du code de l'action sociale et des familles (les caisses d'allocations familiales et, pour leurs ressortissants, les caisses de mutualité sociale agricole), dans des conditions prévues par une convention, les compétences du président du conseil général à l'égard des décisions individuelles relatives à l'allocation, à l'exception des décisions de suspension du versement de celle-ci ;

- l'article 18 prévoit la possibilité pour le président du conseil général de confier la désignation d'une personne chargée d'élaborer le contrat d'insertion et de coordonner la mise en œuvre de ses différents aspects économiques, sociaux, éducatifs et sanitaires à un organisme¹. Ce même article prévoit que le département peut, par convention, confier cette mission à une autre collectivité territoriale ou à un organisme.

¹ Il s'agit notamment du centre communal ou intercommunal d'action sociale du lieu de résidence du demandeur, du service départemental d'action sociale, des associations ou organismes à but non lucratif agréées à cet effet par décision du président du conseil général, des caisses d'allocations familiales et, pour leurs ressortissants, des caisses de mutualité sociale agricole ayant reçu l'agrément du président du conseil général.

L'implication d'autres collectivités territoriales que le département dans la prise en charge de l'insertion, de même que celle des autres acteurs locaux, sera essentielle au succès de la réforme proposée. Cette implication se fera sous la responsabilité du conseil général et dans le cadre de conventions. Le rapport de l'observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) sur l'acte II de la décentralisation¹ souligne, au sujet de l'action sociale dans son ensemble, qu'« *il apparaît (...) clairement qu'une collaboration plus étroite entre les départements et les villes est indispensable pour le développement de la prévention et notamment de la prévention primaire. Elle passe par une mise en oeuvre pragmatique du principe de subsidiarité, tenant compte des réalités actuelles.*

« La dispersion entre 35.000 lieux de décisions (à défaut d'intercommunalité), avec toutes les petites communes, justifie qu'un rôle prépondérant soit donné aux départements en zone rurale. En zone urbaine, la France pourrait opter pour le scénario anglo-saxon dans lequel les communes urbaines ont toutes les compétences sociales, malgré l'existence des comtés. Mais la plupart des communes, même les plus grandes, n'y sont pas prêtes. C'est pourquoi il est préférable d'envisager une démarche dans laquelle le département serait « chef de file » sur les compétences strictement sociales, mais avec un souci de coopération forte avec les villes et les agglomérations, qui pourraient aller jusqu'à la délégation de certaines compétences.

« Cette coopération est aujourd'hui à la fois nécessaire et possible car chacun reconnaît que les communes détiennent les principaux leviers susceptibles de concourir au rétablissement du lien social. Il reste donc à se donner les moyens d'une analyse partagée des besoins sociaux, car partout où se sont engagés des partenariats d'observation, on a pu constater l'émergence de partenariats de conviction ».

S'agissant de la possibilité pour les présidents de conseils généraux de déléguer aux CAF et CMSA certains pouvoirs en matière de décisions individuelles relatives à l'allocation, Mme Nicole Prud'homme a indiqué, lors de son audition par la commission des affaires sociales, le 13 mai dernier, qu'il n'était pas souhaitable d'aller plus loin, en l'état actuel des choses, et ce, pour trois raisons principales.

Elle a précisé, en premier lieu, que les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS) disposaient déjà d'une très forte implantation géographique, qui permettait un lien de proximité sans guère d'équivalent, notamment avec les personnes en situation de précarité. Elle en a conclu que l'éventualité d'un transfert de l'ensemble de l'instruction des demandes de RMI aux CAF ne pourrait pas représenter une amélioration.

¹ « Décentralisation et action sociale : Clarifier les responsabilités », février 2003, page 9.

Mme Nicole Prud'homme a considéré, en deuxième lieu, que les CAF ne disposaient pas d'un personnel suffisamment formé et disponible pour faire face à une telle extension de leur domaine d'activité. Elle a mentionné que l'instruction d'un dossier de RMI nécessitait, en moyenne, une heure d'entretien avec la personne demandant l'allocation. Face à la grande diversité des questions abordées par la problématique de l'insertion, elle a jugé qu'une formation spécifique du personnel était nécessaire.

Elle a souligné, en dernier lieu, que les CAF ne bénéficiaient pas de locaux adaptés permettant de préserver, lors de la conduite des entretiens, la nécessaire confidentialité de la relation avec les allocataires. Elle a ajouté que, compte tenu de l'effectif des populations déjà prises en charge par les CAF, il ne lui semblait pas possible de faire face à ce nouvel afflux de dossiers.

3. Le maintien du dispositif partenarial

a) La consolidation des partenariats existants pour la mise en oeuvre du RMI

La mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion fait actuellement intervenir plusieurs acteurs administratifs, ainsi que le souligne l'encadré ci-après.

Le rôle des différents acteurs administratifs dans la mise en oeuvre du RMI

« La mise en oeuvre du RMI fait intervenir les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole, plusieurs services déconcentrés de l'Etat, les départements et leurs services administratifs ou sociaux, les centres communaux d'action sociale, des associations privées et des instances collégiales spécifiques.

« Le dispositif institutionnel choisi dissocie, en effet, la gestion de l'allocation, pratiquement déléguée à la branche famille de la sécurité sociale, qui n'en supporte pas la responsabilité financière assumée par l'Etat, et la mission d'insertion confiée, pour une large partie, aux départements, lesquels n'ont pas la maîtrise des dépenses mises à leur charge puisqu'ils n'interviennent pas directement dans l'ouverture et le maintien des droits. Le dispositif départemental, placé sous la responsabilité conjointe du préfet et du président du conseil général, comprend un conseil départemental d'insertion (CDI) qui doit établir un programme départemental d'insertion (PDI) et des commissions locales d'insertion (CLI). Outre-mer, il repose sur des établissements publics locaux, les agences départementales d'insertion ».

Source : rapport public 2001 de la Cour des comptes, deuxième partie : observations des juridictions financières, janvier 2002, page 11.

Dans le présent projet de loi qui nous est soumis, le conseil général est chargé d'élaborer et d'adopter le programme départemental d'insertion

qu'il met en oeuvre avec le concours des autres collectivités. Il passe ainsi des conventions avec les opérateurs de l'allocation (Caisses d'allocation familiales - CAF - Caisses de mutualité sociale agricole - CMSA -) et de l'insertion (Agence nationale pour l'emploi - ANPE -, associations, entreprises et autres collectivités au titre de leurs compétences respectives : communes et établissements publics de coopération intercommunale pour assurer le suivi des personnes référents ou pour gérer la politique locale d'insertion, régions pour les jeunes et la formation professionnelle, Etat au titre des mesures emploi).

L'article 24 du présent projet de loi souligne que, pour conduire l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, le président du conseil général bénéficie *« du concours de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public ou privé, notamment les associations, concourant à l'insertion sociale et professionnelle »*.

b) Les relations financières entre les départements et les organismes payeurs

Le service de l'allocation continuera d'être assuré par les caisses d'allocation familiales (CAF) et par les caisses de mutualité sociale agricole (CMSA) : l'article 13 du présent projet prévoit que *« le service de l'allocation est assuré, dans chaque département par les caisses d'allocations familiales et, pour leurs ressortissants, par les caisses de mutualité sociale agricole, avec lesquelles le département passe, à cet effet, convention »*.

L'article 14 précise que la cette convention assure la neutralité des flux financiers pour la trésorerie de chacune des parties, dans des conditions définies par décret. Si aucune convention n'est conclue entre le département et les organismes payeurs, le département verse chaque mois, à chacun de ces organismes un montant équivalent au douzième des sommes versées au titre de l'année précédente.

Il convient de noter que ces dispositions sont de nature à assurer la neutralité des flux financier entre le département et les organismes payeurs de l'allocation du RMI dans des conditions satisfaisantes.

Par ailleurs, le ministère des affaires sociales indique que *« le montant de la dépense consacrée au financement du revenu minimum d'insertion ne sera connu qu'au cours de l'année n+1. En conséquence, le gouvernement demandera au Parlement, en projet de loi de finances, d'ouvrir les crédits nécessaires à l'apurement de la dette, qui correspondra au montant des dépenses générées par le revenu minimum d'insertion avant l'entrée en vigueur de la décentralisation diminué de ce qui aura déjà été payé aux caisses »*.

La dette de l'Etat à l'égard des organismes payeurs du RMI sera donc apurée lors du transfert de la compétence RMI aux départements.

Il convient de souligner que le versement de l'allocation de RMI sera assuré, comme c'est le cas aujourd'hui, gratuitement par les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole.

B. LES LIMITES DE LA DÉCENTRALISATION DU REVENU MINIMUM D'INSERTION

Le montant et les critères d'attribution du RMI resteront fixés au niveau national, les présidents de conseils généraux ne disposant que de la compétence relative aux décisions individuelles d'attribution.

1. La cohérence du dispositif restera assurée par l'Etat

Dans la situation actuelle, l'Etat est responsable en matière d'allocation de revenu minimum d'insertion, tandis que le volet « insertion » du RMI est copiloté par l'Etat et le département.

Les conditions d'accès au RMI ainsi que son barème demeureront fixés au niveau national afin de préserver l'accès de tous aux prestations : le présent projet de loi prévoit en effet un cadre législatif et réglementaire unique fixant les conditions d'attribution et le barème de l'allocation de RMI, comme pour tout dispositif d'aide sociale légale.

L'Etat assurera également l'évaluation d'ensemble du dispositif, en centralisant les informations fournies par les différentes parties prenantes, ainsi que le prévoit l'article 40 du projet de loi. Il se concentrera ainsi sur son rôle régalien et ses missions normatives, de suivi et d'évaluation.

Les éléments ci-dessous sont issus d'une réponse du ministère des affaires sociales à une question de votre rapporteur pour avis.

Le rôle de l'Etat dans le nouveau dispositif

Le rôle que l'Etat conserve, outre la gestion de certaines mesures qui concourent à l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI (emploi, santé, hébergement), est essentiellement de quatre ordres :

- le pouvoir normatif : l'allocation continue d'être un droit objectif pour toute personne en remplissant les conditions d'accès. Comme pour toute prestation d'aide sociale, les règles relatives à l'allocation de RMI sont définies au niveau national. En particulier, les principes fondamentaux relèvent de la compétence du législateur en application de l'article 34 de la Constitution. La prestation est inscrite dans le règlement départemental d'aide sociale. Conformément à l'article L. 121-4 du code de l'action sociale et des familles, le conseil général peut décider de conditions et de montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements ;

- le contrôle de légalité, dans les conditions de droit commun. Ce contrôle porte notamment sur le règlement départemental d'aide sociale. Il ne s'exerce pas à l'égard des décisions individuelles ;

- le suivi statistique, l'évaluation et le contrôle du fonctionnement du dispositif : la nature des informations qui doivent être communiquées à l'Etat pour permettre au gouvernement de conduire sa politique sociale générale et d'en rendre compte au Parlement ainsi qu'à l'Union européenne sont déterminées par la loi ; l'inspection générale des affaires sociales est compétente pour contrôler l'application de la loi en matière de RMI et de RMA ;

- l'exercice du pouvoir de justice (juridictions administratives spécialisées de l'aide sociale notamment).

Source : ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

2. Le maintien de l'obligation d'inscription des crédits d'insertion pour les départements

La loi du 1^{er} décembre 1988 comprenait l'obligation pour les départements d'inscrire dans leur budget, pour financer des actions d'insertion, un crédit au moins égal à 20 % du montant des allocations versées dans le département au cours de l'exercice précédent. Ce montant a été ramené à 17 % en métropole et à 16,25 % dans les départements d'outre-mer par la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle.

L'article 28 du présent projet propose d'abroger plusieurs articles relatifs au financement conjoint de l'insertion par l'Etat et le département, réalisé dans le cadre d'une convention. Toutefois, il n'abroge pas les articles L. 263-5 et L. 263-9 du code de l'action sociale et des familles, qui définissent l'obligation, pour les départements, d'inscrire annuellement, dans un chapitre

individualisé de son budget, un crédit au moins égal à 17 % des sommes versées, au cours de l'exercice précédent, par l'Etat dans le département au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion, et prévoient les conditions dans lesquelles ces crédits peuvent être reportés ou utilisés dans l'hypothèse où ils n'auraient pas été intégralement consommés¹.

a) Une disposition inopérante

La Cour des comptes indique, dans son rapport public 2001, que « l'enquête [de la Cour des comptes] a mis en évidence une grande difficulté des départements, même les plus concernés par les phénomènes d'exclusion, à utiliser les crédits ainsi inscrits à son budget »². L'encadré ci-après reprend les observations de la Cour des comptes au sujet du caractère obligatoire des crédits départementaux.

Observations de la Cour des comptes

1 – Taux d'utilisation des crédits inscrits

a) Dans le Nord, la base de référence est, en fait, un conglomérat de données de nature variable selon les caisses d'allocations familiales : les unes brutes, d'autres nettes des indus, d'autres enfin fournies sans aucune précision. Dans l'Hérault, une erreur avait conduit à surévaluer de 1,22 million d'euros l'obligation légale du département.

b) La loi fait obligation aux départements de reporter sur l'année suivante les crédits inscrits au titre de l'obligation légale et non engagés.

Hormis la Creuse et les Bouches-du-Rhône, aucun des départements de l'échantillon examiné ne parvient à utiliser la totalité des crédits inscrits. En Maine-et-Loire, le report cumulé à la fin de 1999 (10,53 millions d'euros) représente deux fois les crédits utilisés durant l'année. Dans la Marne, il atteint 11,5 millions d'euros, soit près de deux fois le montant des dépenses réalisés en 1999.

Les reports sont parfois minorés. Le département du Nord prend ainsi en compte des crédits du fonds social européen dans les recettes du chapitre 959 sur le compte administratif, mais non dans le budget. Les crédits européens se substituent à une partie de la charge du département, contrairement à la règle d'additionnalité qui leur est applicable. Les reports de crédits entre 1993 et 1999 ont été, dès lors, réduits de moitié.

¹ L'article L. 263-5 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « pour le financement des actions inscrites au programme départemental d'insertion et des dépenses de structure correspondantes, le département est tenu d'inscrire annuellement, dans un chapitre individualisé de son budget, un crédit au moins égal à 17 % des sommes versées, au cours de l'exercice précédent, par l'Etat dans le département au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion ».

² In Rapport public 2001 de la Cour des comptes, deuxième partie : observation des juridictions financières, janvier 2002, page 20.

c) La délégation interministérielle avait, en 1998 et 1999, proposé diverses solutions pour utiliser les crédits reportés, telles que la réécriture de l'article 39 de la loi sur le RMI, un plan de résorption des reports sur 3 à 4 ans ou leur réaffectation dans des contrats de plan ou de ville.

La direction générale de l'action sociale a déclaré envisager une opération « visant, dans les départements concernés, à aller au devant des allocataires les plus anciens dans le dispositif pour leur proposer des actions de diagnostic, de bilan et d'insertion ».

La loi du 29 juillet 1992 avait introduit à l'article 41 une disposition qui permet au préfet d'affecter les crédits non engagés « pour la partie qui dépasse 65 % de l'obligation » à des actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI « présentées par les communes ». Elle est restée sans application.

2 – Imputations contestables

a) La loi a autorisé l'imputation de frais de structure au dispositif d'insertion, sans fixer une limite à ces frais. Une circulaire de 1989 précise qu'ils ne doivent pas dépasser 10 % des dépenses d'insertion, mais il s'agit d'une indication non contraignante. Selon la DIRMI [délégation interministérielle au RMI], le taux moyen aurait été de 16 % en 1996. Le ministère ne dispose pas d'informations plus récentes sur ce point.

L'enquête [de la Cour des comptes] a conduit à relever des pratiques très différentes. Certains départements comptabilisent directement au chapitre 959 les dépenses de fonctionnement. D'autres procèdent par proratisation, les dépenses figurant alors comme dépenses indirectes au chapitre 959. En fait, la plupart ne sont pas en mesure de déterminer le coût réel de gestion du dispositif. (...)

b) Plusieurs départements imputent sur le chapitre 959 des dépenses d'instruction administrative et sociale des dossiers ou de prévention de l'exclusion, qui ne se rattachent pas à l'insertion proprement dite. La délégation interministérielle avait procédé en 1998 à un contrôle de l'utilisation par le conseil général de Corse du sud des crédits d'insertion du RMI ; elle avait notamment constaté l'octroi de financements à des associations sportives.

D'autres départements ont imputé sur le chapitre 959 des dépenses relevant de leur obligation légale aux fonds de solidarité logement (loi du 31 mai 1990) ou aux fonds d'aide aux jeunes.

c) La loi de 1998 prévoit que les crédits inscrits au titre de l'obligation légale sont affectés aux seuls bénéficiaires du RMI. Des actions accueillant d'autres publics peuvent être financées à condition que la quote-part imputée sur le chapitre 959 soit calculée au prorata du nombre de bénéficiaires du RMI de l'action concernée.

La qualité de bénéficiaires du RMI des participants aux actions financées est, de façon générale, insuffisamment contrôlée. Dans le Nord ont ainsi été comptées comme participants à une action de formation d'une centaine d'heures des personnes qui n'ont pas fait acte de présence mais qui avaient été adressées à l'organisme par leur « référent ».

A Paris, le département verse une subvention d'équilibre au SAMU social sans demander combien de RMistes sont concernés, alors que la subvention, imputée en totalité sur le chapitre 959, a représenté en 1997 38 % du budget du service du RMI (1,52 millions d'euros). Le contrôle est encore plus difficile pour les actions d'accueil ou de suivi social qui constituent une grande part des actions d'insertion.

(...)

4 – Le suivi des actions d'insertion

a) Faute d'une articulation suffisante entre les actions inscrites aux PDI [Plans départementaux d'insertion] et l'imputation budgétaire des dépenses correspondantes, les départements examinés ne sont pas en mesure de rapprocher, en cours d'année, les mandatements et le PDI pour les actions imputées au chapitre 959 de leur budget. La plupart du temps, ce rapprochement n'intervient qu'après la fin de l'exercice pour établir le compte administratif et n'éclaire donc pas le pilotage de l'année en cours.

A l'inverse, des actions sont financées par les crédits d'insertion bien qu'elles ne figurent pas dans le programme départemental. Par une délibération du 17 décembre 1999, le Conseil général des Hauts-de-Seine a ainsi décidé de verser une allocation exceptionnelle à certaines catégories de bénéficiaires du RMI. Le coût de la mesure, 2,58 millions d'euros, soit près de 20 % de l'obligation légale du département en 1999, a été imputé sur les crédits départementaux d'insertion, bien que ce versement n'eût pas été prévu au PDI et n'eût pas été soumis à la délibération du conseil départemental d'insertion.

De même, dans les Bouches-du-Rhône, une « aide à la recherche d'emploi et aux frais d'insertion » qui apparaît en réalité comme une prime de fin d'année aux chômeurs, est imputée pour l'essentiel sur les crédits d'insertion, sans avoir fait l'objet d'une inscription au PDI et sans correspondre à une démarche d'insertion. Le coût supporté par le chapitre 959 des dépenses d'insertion a été de 2,75 millions d'euros en 1997, 7,63 millions d'euros en 1998 et 8,34 millions d'euros en 1999, soit 91,6 % du coût total de cette prime en 1999 ».

Source : rapport public 2001 de la Cour des comptes, deuxième partie : observations des juridictions financières, janvier 2002, pages 20 à 22

Par ailleurs, la mise en oeuvre des articles L. 263-5 et L. 263-9 du code de l'action sociale et des familles semble délicate, compte tenu du contexte nouveau créé par le présent projet de loi :

- d'une part, l'article L. 263-5 du code général de l'action sociale et des familles prévoit l'inscription d'un crédit « *au moins égal à 17 % des sommes versées, au cours de l'exercice précédent, par l'Etat dans le département au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion* ». Or, dès lors que l'Etat ne versera plus aucune somme au titre de cette allocation à compter du 1^{er} janvier 2004¹, cette disposition ne serait applicable qu'en interprétant la loi et en considérant qu'il convient de prendre pour année de référence la dernière année précédant le transfert de la compétence RMI aux

¹ *Sous réserve, ainsi que le prévoit l'article 41 du présent projet de loi, « de l'entrée en vigueur à cette date des dispositions de la loi de finances prévue à l'article 3 ».*

départements pour la détermination du montant du crédit devant être inscrit dans leur budget par les conseils généraux ;

- d'autre part, l'article L. 263-9 du code de l'action sociale et des familles ne saurait être applicable s'il était voté en l'état, dès lors qu'il fait référence à l'article L. 263-7 du même code, dont l'abrogation est prévue par l'article 28 du projet de loi.

b) Une disposition inutile et des craintes injustifiées

L'obligation d'inscription par les départements d'un montant de crédits d'insertion dans leurs budgets n'implique aucunement une obligation de consommer ces crédits, les départements ayant la faculté d'en reporter le reliquat sur les exercices postérieurs. De ce fait, il s'agit, pour partie, d'une contrainte formelle qui ne permet pas nécessairement d'atteindre l'objectif de cette mesure. Le rapport public 2001 de la Cour des comptes précisait à cet égard que : *« deux seulement des 19 départements de l'échantillon examiné utilisent la totalité des crédits départementaux inscrits au titre de l'obligation qu'institue la loi de 1988. Les reports cumulés dépassent parfois de moitié ce qui correspond à l'obligation légale de l'année »*¹.

Lors de son audition par la commission des affaires sociales du Sénat, le 14 mai 2003, M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a indiqué que le gouvernement avait souhaité maintenir l'obligation d'inscription au budget départemental d'un crédit d'insertion égal à 17 % du montant des allocations de RMI versées l'année précédente dans le département. Il a expliqué que ce choix, dont il n'a pas douté qu'il donnera lieu à un ample débat parlementaire, était destiné à apaiser les inquiétudes de ceux qui craignaient une éventuelle réduction de l'effort d'insertion sociale et professionnelle à l'occasion du transfert de compétence et de ressource.

Les craintes exprimées quant aux moyens que pourraient consacrer à l'avenir, les départements à l'insertion des allocataires du RMI sont infondées. L'exercice des compétences en matière d'action sociale qui ont été confiées aux départements par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, montre que les dépenses afférentes à ces compétences ont considérablement augmenté, ainsi que le rappelle le rapport de l'observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) sur « l'acte II de la décentralisation », paru en février 2003.

Les départements ont prouvé, depuis 1982, que leur gestion des compétences relatives à l'action sociale a conduit à un accroissement des dépenses en faveur des personnes concernées. Enfin, ainsi que le précisait

¹ In Rapport public 2001 de la Cour des comptes, deuxième partie : observations des juridictions financières, janvier 2002, page 10.

M. Bertrand Fragonard lors de son audition par la commission des affaires sociales, le 13 mai 2003, malgré leur suppression [des crédits obligatoires d'insertion], les départements seraient poussés à investir dans cet accompagnement, afin de réduire leurs dépenses d'allocation.

Des craintes peu justifiées en matière de décentralisation de l'action sociale

L'observatoire national de l'action sociale décentralisée indique, dans un rapport sur « l'acte II de la décentralisation », paru en février 2003, que « *certaines craignaient de la départementalisation trois dérives : un repli frileux, la prégnance de l'électoratisme, le développement des inégalités. Or, l'observation montre que, au niveau « macro », ces risques ne se sont pas concrétisés. (...)*

Des budgets départementaux façonnés par la prégnance de l'action sociale

Au lieu d'un repli frileux, on constate que les départements ont pu suivre la progression des nouveaux besoins sociaux engendrés par la précarisation de l'emploi et du lien social. Leur dépense nette a progressé de 120 % entre 1984 et 2001¹, alors que durant cette même période l'indice des prix à la consommation n'a progressé que de 50 % environ. (...)

Des priorités d'intervention déterminées par l'évolution des besoins sociaux

Concernant le risque électoraliste, il faut relever que la dépense nette a surtout progressé dans deux domaines peu sensibles aux pressions électorales : le soutien aux personnes précarisées et le soutien aux personnes handicapées.

La part de l'insertion et de l'accompagnement social dans la dépense nette d'action sociale est passée, entre 1984 et 2001, de 22 à 26 % (dont l'accompagnement social de 17 à 21 %). Celle du soutien aux personnes handicapées est passée, durant la même période, de 15 à 22 %.

En revanche, toujours entre 1984 et 2001, la dépense concernant les personnes âgées (électeurs très disponibles) est passée de 23 % à 14 %, car les personnes âgées sont de moins en moins précarisées. (...)

Des budgets d'action sociale en convergence

Parmi les préoccupations concernant le processus de décentralisation, celle de l'accroissement des inégalités dans l'offre de services a toujours été très importante. Or, il faut relever, avec l'Odas mais aussi la DREES, que les budgets d'action sociale des départements sont de moins en moins divergents. Cela traduit une réduction des inégalités inter-départementales (...)».

¹ Hors aide médicale (qui disparaît en 2000, remplacée par la couverture maladie universelle). La dépense est passée de 5,44 milliards d'euros en 1984 à 12,12 milliards d'euros en 2001.

c) Une disposition contradictoire avec une décentralisation responsable

Votre commission considère que le maintien d'une telle disposition contredit le principe même de la décentralisation des compétences et l'esprit du texte qui lui est soumis pour avis. Cette contrainte semble témoigner d'une certaine défiance envers les conseils généraux. Or, le présent projet de loi porte dans son titre le terme de « décentralisation », qui constitue son principal objet.

Votre commission considère que la décentralisation ne consiste pas à « sous-traiter » aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'Etat, mais à faire confiance dans le sens de la responsabilité des élus locaux, qui sont, par définition, proches des citoyens et donc attentifs à leurs besoins, en leur accordant la capacité de déterminer librement leurs modes de gestion. Décentraliser en contraignant les collectivités territoriales jusque dans le détail de leur gestion des compétences apparaît à votre commission comme une contradiction inacceptable ; d'une part, le présent projet de loi prévoit que le conseil général élaborera et adoptera seul le programme départemental d'insertion ; d'autre part, ce même projet dispose qu'il devra consacrer au minimum 17 % des dépenses d'allocation de l'année précédente à l'insertion.

En réponse à une remarque de votre rapporteur pour avis, le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, M. François Fillon, reconnaissait d'ailleurs, lors de son audition par la commission des affaires sociales du Sénat, le 14 mai 2003, que le maintien de ces 17 % avait pour but de ne pas envoyer un message qui serait incompris par le monde associatif et qu'à terme, la logique de la décentralisation devait, en effet, conduire à leur suppression.

Conserver une telle obligation dans le code de l'action sociale et des familles serait un bien mauvais signal donné au processus de décentralisation. A cet égard, la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, présidée par Jean-Paul Delevoye et dont votre rapporteur pour avis soulignait, dans son rapport¹, la nécessité de « retrouver l'esprit de la décentralisation ». L'encadré ci-après reproduit un extrait de ce rapport.

¹ « Pour une République territoriale – l'unité dans la diversité », n° 447, 1999-2000, pages 501-502.

Retrouver l'esprit de la décentralisation

La décentralisation repose sur un triptyque « liberté d'initiative, diversité, responsabilité ».

Si l'Etat transfère des compétences aux collectivités locales, c'est parce qu'il estime que ces compétences seront exercées de manière plus efficace à un niveau de proximité.

Quelle peut être la signification de cette démarche si le cadre juridique d'exercice de la compétence est tellement détaillé que les collectivités locales ne disposent plus d'aucune marge d'appréciation ?

Le bilan établi par votre mission d'information a mis en évidence que l'Etat avait de plus en plus la tentation de confier des compétences aux collectivités locales en définissant au préalable l'**objectif** à atteindre et les **moyens** à mettre en oeuvre en prévoyant, en outre, des sanctions pour le cas où une collectivité n'aurait pas à respecter ces prescriptions.

Il y a là une **déviaton manifeste** de l'esprit de la décentralisation. Retrouvant de vieux réflexes, l'Etat traite les collectivités locales comme des acteurs mineurs incapables par eux-mêmes de promouvoir l'intérêt général.

Votre commission vous propose en conséquence d'adopter un **amendement** supprimant l'obligation pour les départements d'inscrire dans leurs budgets un crédit au moins égal à 17 % des sommes versées au cours de l'exercice précédent par l'Etat dans le département au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion.

II. LE FINANCEMENT DU TRANSFERT ET DE LA CRÉATION DE COMPÉTENCES

A. ASSURER UNE COMPENSATION INTEGRALE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES

1. Le droit existant en matière de compensation des compétences transférées

Le code général des collectivités territoriales comporte plusieurs dispositions (articles L. 1614-1 à L. 1614- 7) relatives à la compensation des transferts de compétences aux collectivités territoriales.

Les principes applicables à la compensation des compétences transférées ont été introduits par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions

et l'Etat. Ils prévoient que le droit à compensation est couvert par des transferts de fiscalité et, pour le solde, par des ressources budgétaires. Les principales dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la compensation des transferts de compétences sont :

- l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat, de manière à assurer une compensation intégrale des charges transférées (article L. 1614-1) ;

- le constat du montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (article L. 1614-3) ;

- une compensation par le transfert d'impôts d'Etat, par les ressources du Fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation (article L. 1614-4) ;

- une attribution des ressources par l'Etat constituée d'au moins la moitié de transferts d'impôts d'Etat (article L. 1614-5) ;

- l'établissement à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen de la loi de finances de l'année, par la commission consultative sur l'évaluation des charges, d'un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales (article L. 1614-3).

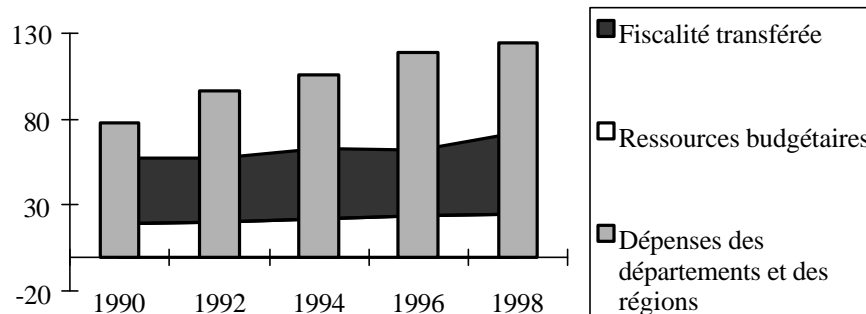
Il convient de souligner que ces principes n'ont pas été pleinement respectés, s'agissant notamment du transfert d'impôts d'Etat et de l'établissement d'un bilan annuel par la commission consultative sur l'évaluation des charges.

Le tableau ci-après, tiré du rapport spécial « décentralisation » sur le projet de loi de finances pour 2003¹, montre le décalage entre l'évolution des ressources transférées et le coût de l'exercice des compétences transférées pour les départements et les régions, entre 1990 et 1998.

¹ *In rapport général sur le projet de loi de finances pour 2003, n° 68, Tome III, annexe n° 23 : intérieur, sécurité intérieure et libertés locales : décentralisation, page 30.*

Evolution des ressources transférées et du coût de l'exercice des compétences transférées

(en millions de francs)



Source : rapport 2001 de la commission consultative sur l'évaluation des charges

Le commentaire de ce tableau précisait que « *la conclusion à tirer de ce graphique n'est pas que l'Etat devrait compenser intégralement le coût de l'exercice des compétences transférées, car l'Etat ne doit pas compenser des dépenses dont il ne fixe pas le montant (tout comme il ne devrait pas décider de dépenses dont il n'assume pas le coût financier). En revanche, il ressort de ce graphique que, d'une part, l'Etat n'exerçait vraisemblablement pas de manière satisfaisante les compétences avant leur transfert car sinon les collectivités locales n'auraient pas eu à accroître leurs dépenses dans des proportions aussi importantes et, d'autre part, qu'un mécanisme de réévaluation périodique du coût, et donc de la compensation, des compétences transférées serait particulièrement opportun* ».

L'article 72-2 de la Constitution, tel qu'il résulte de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République dispose, dans son quatrième alinéa, 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* ».

L'introduction de cet article avait pour objet de donner une valeur constitutionnelle à des règles qui n'avaient jusqu'alors qu'une valeur législative. Par ailleurs, l'inscription de la nécessité d'accompagner de ressources l'extension et de la création de compétences correspond à des situations non prévues par la loi¹.

¹ Sur ce point, voir le 4 du B du II de cette première partie.

Il convient de noter qu'il existe des transferts de charges qui ne correspondent pas à des transferts de compétences, pour lesquels, même après la réforme de la Constitution, aucune compensation n'est prévue par les textes. A cet égard, le rapport de la commission consultative sur l'évaluation des charges pour 1999 notait que les collectivités locales enregistrent des charges nouvelles sur lesquelles elles n'ont parfois aucune prise¹. Un montant croissant de dépense des collectivités locales est en effet lié à la mise en oeuvre de politiques définies par l'Etat. Il s'agit par exemple de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), pour laquelle les départements doivent prendre en charge, pour l'année 2003, un coût supérieur d'environ 400 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales, et des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), dont le coût de gestion augmente régulièrement sous l'effet de mesures réglementaires.

On notera, s'agissant du revenu minimum d'insertion, que sa situation se situe « entre les deux » cas de figure évoqués plus haut, puisque, s'il s'agit bien d'un transfert de compétence, la dépense correspondante continue d'être déterminée par l'Etat.

2. Les charges résultant du transfert du RMI

Dans une réponse à une question adressée au gouvernement par votre rapporteur pour avis, il est indiqué que « *la compensation versée au titre des transferts de compétence sera déterminée sur la base des ressources consacrées par l'Etat au titre du RMI à la date du transfert. Son montant sera fixé par arrêté ministériel après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges* ». L'étude d'impact confirme que le transfert des crédits représentatifs de l'allocation de RMI aux départements sera basé sur la dépense réelle de l'Etat pour 2003, 4,4603 milliards d'euros étant prévus sur le chapitre 46-83 (« prestations de solidarité »), article 20 (« revenu minimum d'insertion ») du budget de la solidarité.

Votre commission des finances considère qu'il est indispensable que la compensation du transfert de la gestion du RMI aux départements soit intégrale, afin d'éviter que le gouvernement se voie reprocher par la suite de transférer des charges aux collectivités territoriales de manière à pallier la dégradation des finances de l'Etat.

¹ Ce rapport indiquait (page 110) que trois types de « charges nouvelles » pouvaient être identifiées :

- les charges résultant de législations ou réglementations de portée générale s'imposant aux collectivités comme aux autres personnes publiques ou privées ;
- les charges liées à des prescriptions européennes ou nationales destinées à répondre à des exigences d'intérêt général pour des équipements ou l'exercice de compétences des collectivités locales ;
- les charges issues de la transposition directe ou indirecte aux collectivités locales de décisions prises par l'Etat.

3. Les dépenses connexes au financement de l'allocation

a) Les dépenses de l'Etat autres que celles correspondant au financement de l'allocation

Le rapport public 2001 de la Cour des comptes mentionnait le fait que « le ministère de l'emploi et de la solidarité délègue chaque année à ses services déconcentrés les moyens financiers leur permettant de gérer localement le RMI. La ligne budgétaire spécifique s'élevait, en loi de finances initiale, à 23,26 millions d'euros en 1997 et à 8,53 millions d'euros en 1999, après le transfert des crédits concernant la rémunération des personnels du dispositif RMI aux chapitres de rémunérations »¹. La réponse de la ministre de l'emploi et de la solidarité figurant dans ce même rapport indiquait que « pour l'année 2000, les crédits dévolus à la gestion du RMI par les services déconcentrés (chapitre 37-13) n'ont plus été individualisés en tant que tels mais intégrés sur un chapitre budgétaire (34-98) décrivant « les moyens de fonctionnement des services déconcentrés ». Dès lors, les moyens de fonctionnement des commissions locales d'insertion n'ont pas fait l'objet d'un suivi individualisé au travers du chapitre 34-98 article 90. Dans le cadre de la directive nationale d'orientation, un dispositif de suivi sera mis en oeuvre dans tous les services déconcentrés avec échanges d'informations avec les services d'administration centrale (...) En 2002, le Gouvernement a souhaité renforcer les moyens de fonctionnement des CLI en inscrivant 2,29 millions d'euros supplémentaires sur le 34-98 dans le projet de loi de finances »².

D'après les informations recueillies auprès du ministère des affaires sociales par votre rapporteur pour avis, une ligne de crédits de 2,2 millions d'euros destinée à renforcer les moyens de fonctionnement des commissions locales d'insertion (CLI) a été prévue dans la loi de finances initiale pour 2003.

Ces dépenses devront être comprises dans l'évaluation des charges transférées aux départements, dès lors qu'elles leur incomberont à compter du transfert de la compétence « RMI ».

b) Les charges de personnel

La rédaction de l'article 3 du présent projet de loi suppose qu'il existe des charges liées au transfert de compétence (le RMI), d'une part, et des charges liées à la création de compétence (le RMA), d'autre part. Il mentionne les « charges financières », ce qui constitue une innovation. En effet, dans le

¹ In Rapport public 2001 de la Cour des comptes, deuxième partie : observation des juridictions financières, janvier 2002, page 14.

² In Rapport public 2001 de la Cour des comptes, deuxième partie : observation des juridictions financières, janvier 2002, pages 37 et 39.

chapitre sur la compensation des transferts de compétences, le code général des collectivités territoriales parle de « charges ». Pour sa part, l'article 72-2 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République du 28 mars 2003, mentionne des « augmentations de dépenses » en conséquence des créations ou extensions de compétences.

L'expression « charges financières » paraît plus restrictive que celles inscrites dans le droit existant, et pourrait laisser penser que les charges de personnel et de structure résultant du transfert et de la création de compétences prévues par le présent projet de loi ne seront pas compensées, seules les dépenses correspondant aux allocations versées par l'Etat au titre du RMI étant destinées à l'être.

Il n'est pas possible, selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du ministère des affaires sociales, de connaître aujourd'hui avec précision le nombre d'emplois affectés, dans les services déconcentrés du ministère, à la gestion du RMI. Il n'existerait que très peu de personnel exclusivement chargé de la gestion de ce dispositif, la plupart des personnels n'étant chargé de cette gestion que pour une part de leur temps de travail. En tout état de cause, il n'existerait pas de tableau des ressources humaines affectées au dispositif du RMI bien que la Cour des comptes ait, dans son rapport public 2001, indiqué que « le ministère a assuré que les frais liés à la gestion du RMI seraient pris en considération pour déléguer les crédits désormais globalisés. Un tableau des ressources humaines affectées au dispositif du RMI restait toutefois à établir en 2000 »¹.

Le rapport de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, rappelait que « ces transferts [de compétences] doivent (...) se traduire par la mise à disposition des collectivités locales des moyens nécessaires à leur exercice. En conséquence, les services ou parties de services qui exercent exclusivement des compétences désormais confiées à une collectivité locale doivent être transférés à cette dernière »². Or, à l'évidence, tel n'est pas le cas s'agissant de la gestion du dispositif du revenu minimum d'insertion.

Pour autant, il existe des personnels d'Etat chargés de la gestion du revenu minimum d'insertion, assurant notamment le suivi des partenariats et le secrétariat des commissions locales d'insertion (CLI). Il est donc nécessaire de prévoir que les ressources compensant les charges résultant, pour les départements, du transfert du RMI, incluent les charges correspondant aux personnels transférés.

¹ In Rapport public 2001 de la Cour des comptes, deuxième partie : observation des juridictions financières, janvier 2002, page 14.

² In rapport n° 447, Tome I, 1999-2000, « pour une République territoriale », Jean-Paul Delevoye, président, Michel Mercier, rapporteur, page 48.

Le présent projet de loi ne prévoit pas de transferts de personnel au titre du transfert de la compétence RMI aux départements.

Toutefois, d'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, des transferts de personnel seront prévus par le projet de loi relatif à la décentralisation, qui devrait être soumis prochainement au Parlement. Il ne s'agit pas de traiter dans le cadre du présent projet de loi le cas des personnels d'Etat chargés de la gestion du RMI, mais de prévoir que leur situation devra être prise en compte dans le cadre des dispositions générales concernant la décentralisation.

Votre commission des finances vous propose donc d'adopter un **amendement** à l'article 3 visant à préciser que les charges transférées ne sont pas les seules charges « financières » et doivent s'entendre comme comprenant celles afférentes aux personnels transférés.

B. LES INCERTITUDES DU PROJET DE LOI RELATIVES À LA COMPENSATION

1. Le périmètre des charges compensées

L'article 3 du présent projet de loi dispose que : « *les transferts et création de compétences réalisés par la présente loi sont compensés par l'attribution de ressources équivalentes* ». Le projet de loi prévoit en effet à la fois un transfert de compétence (le RMI) et une création de compétence (le RMA), toutes deux confiées aux départements.

Or, si l'équivalence se conçoit s'agissant d'un transfert de compétence, puisque cette compétence correspond à une dépense déterminée pour l'Etat, il est impossible en revanche de déterminer des ressources équivalentes pour une création de compétence, puisque, par définition, cette compétence n'existe pas aujourd'hui.

Votre commission des finances vous propose donc d'adopter un **amendement** tendant à supprimer la mention de l'équivalence des ressources.

S'agissant des transferts de compétences auxquels cette notion d'équivalence se rapporte, votre rapporteur pour avis souligne que les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la compensation des transferts de compétences mentionnent des ressources « *nécessaires à l'exercice normal* » des compétences transférées, qui sont « *équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées (...)* ». Le principe de l'équivalence entre les charges résultant des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités

territoriales et les ressources qui l'accompagnent étant prévu par le droit commun en matière de compensation, la suppression de sa mention dans le présent projet de loi n'emporte pas de conséquences sur la détermination de la compensation du transfert de la compétence RMI aux départements.

2. L'évolution du coût de la compétence transférée aux départements

Les dépenses à la charge des départements correspondant à l'exercice de la compétence « RMI » dont le transfert est prévu par le présent projet de loi évolue en fonction de deux critères principaux : le nombre d'allocataires, d'une part, et le montant de l'allocation, d'autre part. Sur ce dernier point, l'article 1^{er} du présent projet de loi réécrit l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles et prévoit que « *le revenu minimum d'insertion varie dans des conditions fixées par voie réglementaire selon la composition du foyer et le nombre de personnes à charge. Son montant est fixé par décret et révisé une fois l'an en fonction de l'évolution des prix* ».

Par rapport au droit existant, la modification porte sur la périodicité de révision du montant de l'allocation de RMI, qui passerait de deux fois par an à une périodicité annuelle. Les départements étant liés par le montant de l'allocation de RMI, ils auront à supporter la charge correspondant à des augmentations décidées par voie réglementaire. Cette charge supplémentaire devra leur être compensée, ce qui est logique : dès lors qu'ils ne participent pas à la détermination du montant de l'allocation de RMI, il ne leur revient pas d'assumer les conséquences financières d'une telle décision.

Les dispositions du code général des collectivités territoriales, introduites par la loi n° 83-3 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, prévoient ce cas de figure. En effet, le deuxième alinéa de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales dispose que « *toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée dans les conditions prévues à l'article L. 1641-1¹* ». Votre rapporteur pour avis estime que cette disposition devra s'appliquer au transfert de compétence réalisé par le présent article, de manière à ce que les départements ne soient pas conduits à assumer une charge dont l'évolution serait décidée par l'Etat.

¹ On rappellera que l'article L. 1614-1 dispose notamment que « *tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences* ».

3. Le coût de la création de compétence « revenu minimum d'activité »

L'article 3 du présent projet de loi précise que « *sont compensées par l'attribution de ressources* » à la fois « *le transfert et la création de compétences réalisés par la présente loi* », ce qui suppose qu'il existe une charge liée à la création de compétence « *revenu minimum d'activité* » confiée aux départements.

A cet égard, dans une réponse à une question de votre rapporteur pour avis, le gouvernement précise, au sujet des gains apportés par le RMA aux allocataires, que « *pour un foyer allocataire le gain net minimum est toujours égal à la part de la rémunération nette du RMA financée par l'employeur, soit un montant de 180.95 euros. A ce gain net minimum s'ajoute dans certaines configurations familiales un gain supplémentaire. Ce gain supplémentaire est le complément qui devra être versé à l'allocataire par le département pour que son allocation atteigne le montant forfaitaire prévu (362,30 euros dans la variante centrale)* ».

Le tableau ci-après reproduit une estimation du « surcoût » du RMA pour les départements en 2004, résultant du fait que l'aide forfaitaire versée par les départements dans le cadre du revenu minimum d'activité est supérieure, dans un certain nombre de situations, à l'allocation perçue par les allocataires du RMI préalablement à la conclusion d'un CI-RMA.

**Estimation du surcoût RMA pour les départements
au titre de l'année 2004**

Situation familiale	Estimation de personnes bénéficiant du RMA	Répartition des allocataires au RMI depuis plus de 2 ans	Montant mensuel moyen de l'allocation RMI versée (au 31/12/2002) en euros	Montant mensuel du plafond RMI net du forfait logement (au 31/12/2002) en euros	Surcoût moyen mensuel par individu pour les départements en euros	Surcoût moyen annuel total pour les départements en euros
homme seul	25.345	36%	340	357	17	5.170.477
femme seule	14.738	21%	320	357	37	6.543.851
couple	2.630	4%	390	357	0	0
isolé avec 1 ou 2 enfants	13.897	20%	370	357	0	0
couple avec 1 ou 2 enfants	5.926	8%	423	357	0	0
isolé avec 3 enfants ou plus	2.805	4%	287	357	70	2.356.617
couple avec 3 enfants ou plus	4.658	7%	443	357	0	0
TOTAL	70.000	100%			16,75	14.070.945

Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des affaires sociales

Remarques :

- la répartition par situation familiale des 70.000 allocataires du RMA est calée sur celle des allocataires au RMI depuis plus de deux ans ;
- il est supposé que les personnes bénéficiant d'un RMA ont travaillé 12 mois avec donc une rémunération mensuelle de 541,42 euros ;
- il est supposé que les couples sont « mono-actifs », ayant donc comme seul revenu le RMA ;
- il est supposé qu'il y a autant de familles avec un enfant qu'avec deux enfants ;
- les familles de 3 enfants ou plus sont considérées comme des familles de 3 enfants.

Les estimations figurant dans le tableau ci-dessus se fondent sur une hypothèse de 70.000 bénéficiaires du RMA, soit le nombre de bénéficiaires attendus, en moyenne, pour l'année 2004, année de « montée en puissance » du dispositif. En « régime de croisière », le revenu minimum d'activité devrait concerner, selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, près de 100.000 bénéficiaires. Le surcoût à la charge des départements pourrait alors être de l'ordre de 20 millions d'euros.

Par ailleurs, l'évaluation figurant dans ce tableau est particulièrement prudente :

- d'une part, l'aide forfaitaire accordée dans le cadre du RMA est fixée par la présent projet de loi à un montant de 362,30 euros, alors que le surcoût estimé dans le tableau est calculé à partir d'un montant mensuel du plafond RMI net du forfait logement au 31 décembre 2002, soit 357 euros ;

- d'autre part, la simulation effectuée suppose que les bénéficiaires du RMA se répartiront de manière équitable entre les différentes catégories d'allocataires du RMI. Or, le RMA devrait bénéficier de manière majoritaire aux personnes isolées sans enfant et sans ressources complémentaires. Par conséquent, le fait de retenir pour la simulation présentée plus haut une structure de bénéficiaires du RMA strictement équivalente à celle du public pouvant y prétendre, au regard des critères fixés par le présent projet de loi, conduit vraisemblablement à une sous-estimation du surcoût de la mesure pour les départements.

4. L'incertitude relative à la compensation des créations de compétences

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 a inséré un article 72-2 dans la Constitution, disposant, dans son quatrième alinéa, 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 nous revient pour la première fois de tirer dans la loi les conséquences de cet article 72-2 de la Constitution.

Votre commission des finances considère qu'il est nécessaire de prévoir les conditions dans lesquelles sont évaluées les accroissements de charges résultant des créations et extensions de compétences.

Pour les charges transférées, le principe de la compensation est posé par l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que : *« tout accroissement net des charges résultant des transferts de compétences (...) est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences »*. Par ailleurs, *« ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées »*.

De même, *« toute charge nouvelle incombant aux collectivités du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée »* (article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales).

L'article L. 1613-3 du même code prévoit la procédure de détermination de la compensation des accroissements et diminutions de

charges, en disposant que « *le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis d'une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes et comprenant des représentants de chaque catégorie de collectivités concernées¹* ».

Votre commission des finances vous propose d'adopter un **amendement** ayant pour objet d'introduire un article L. 1614-1-1 dans le code général des collectivités territoriales disposant que « *toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires à son exercice normal* ». Il s'agit d'inscrire la compensation des créations et extensions de compétences dans le droit commun des transferts de compétences.

L'introduction de cet article dans le code général des collectivités territoriales permet d'appliquer le principe de la compensation des créations et des extensions de compétences, prévu par le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Sa rédaction, mentionnant « *l'augmentation des charges* », permettra de rendre applicables les modalités de détermination du montant des dépenses, prévues à l'article L. 1613-3 du même code.

Par ailleurs, le Sénat a introduit, lors de l'examen de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, sur proposition de votre rapporteur pour avis, un article L. 1614-3-1 dans le code général des collectivités territoriales pour permettre à la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) de se prononcer sur les charges imposées aux collectivités territoriales par des modifications législatives des conditions d'exercice des compétences transférées. Il s'agissait de donner compétence à la CCEC pour évaluer l'évolution du coût pour les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie, considérée par le gouvernement de l'époque comme une modification par voie législative des conditions d'exercice de la compétence des départements en matière d'action sociale.

Cet article prévoit également la présentation de l'évolution de ces charges, pour chaque collectivité s'agissant des départements et des régions, dans le bilan sur l'évolution du coût des compétences transférées aux collectivités territoriales que la commission doit établir chaque année, depuis 1995, à l'intention du Parlement.

Votre commission des finances vous propose d'adopter un **amendement** ayant pour objet de prévoir que les charges résultant, non seulement des modifications par voie législative des conditions d'exercice des

¹ Soit huit représentants des communes, quatre représentants des conseils généraux et quatre représentants des conseils régionaux.

compétences transférées, mais également des créations et extensions de compétences, sont constatées par la commission consultative sur l'évaluation des charges prévue au premier alinéa de l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales, et retracées dans le bilan mentionné au même article. Cette disposition permettra au Parlement de suivre, chaque année¹, l'évolution de la charge correspondant aux créations de compétences, et, le cas échéant, de demander au gouvernement de prévoir l'inscription des crédits permettant de couvrir la dépense supplémentaire ainsi constatée.

5. Les modalités de la compensation versée aux départements par l'Etat

L'article 3 du présent projet de loi précise que l'attribution par l'Etat de ressources équivalentes constituées d'une partie du produit d'un impôt perçu par l'Etat se fera « *dans les conditions prévues par une loi de finances* ». Cette précision s'explique par les dispositions de l'article 36 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, selon lesquelles « *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* ».

En réponse à une question de votre rapporteur pour avis, le gouvernement rappelle que « *les modalités d'attribution d'une part du produit de la T.I.P.P. aux départements relèvent de la loi de finances. Elles seront fixées lors de l'élaboration de la loi de finances pour 2004, sur la base d'une première évaluation du droit à compensation des départements* ». Par ailleurs, lors de son audition par la commission des affaires sociales du Sénat, le 14 mai 2003, M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a indiqué que, s'agissant de la compensation aux départements des charges liées à ces nouvelles compétences (...), celles-ci seraient financées par une quote-part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et qu'il s'agirait d'une quote-part fixe dont le produit suivrait l'évolution du rendement de la taxe.

Votre rapporteur pour avis note avec intérêt le fait que le transfert d'une ressource de nature fiscale, et non d'une dotation, soit envisagé pour compenser le transfert et la création de compétences proposés, mais considère que celle-ci doit permettre aux départements de bénéficier d'une recette dynamique.

¹ *Le deuxième alinéa de l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que « la commission consultative [sur l'évaluation des charges] établit à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales ». Cette obligation législative est toutefois rarement respectée.*

Le tableau ci-dessous compare l'évolution des recettes de T.I.P.P. et des dépenses au titre du versement de l'allocation de RMI en France métropolitaine depuis 1993. Sur cette période, les recettes de T.I.P.P. ont augmenté de 24,3 %, soit une évolution comparable à l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux collectivités locales au cours de la même période (+ 25,3 %), tandis que les dépenses de l'Etat au titre des allocations de RMI versées en France métropolitaine ont augmenté de 84,5 %.

Comparaison de l'évolution des recettes de la TIPP, des dépenses au titre du RMI et de l'indice de progression de la DGF depuis 1993

(en millions d'euros)

Année	Recettes (TIPP)	Evolution (TIPP)	Indice de progression de la DGF	Evolution (RMI)	Dépenses (RMI)
1993	19.273	-	+ 4,33 %	-	2.411
1994	21.517	+ 11,64 %	+ 2,00 %	+ 20,20 %	2.898
1995	21.851	+ 1,55 %	+ 1,70 %	+ 9,56 %	3.175
1996	22.621	+ 3,52 %	+ 3,77 %	+ 7,31 %	3.407
1997	22.938	+ 1,40 %	+ 1,26 %	+ 8,57 %	3.699
1998	23.465	+ 2,30 %	+ 1,38 %	+ 12,27 %	4.153
1999	24.649	+ 5,05 %	+ 2,78 %	+ 4,43 %	4.337
2000	24.271	- 1,53 %	+ 0,82 %	- 0,42 %	4.319
2001	23.409	- 3,55 %	+ 3,38 %	+ 0,09 %	4.323
2002	23.962	+ 2,36 %	+ 4,09 %	+ 3,17 %	4.460
1993-2002	-	+ 24,33 %	+ 25,32 %	+ 84,99 %	-

Source : douanes (recettes de TIPP), CNAF, ministère de l'intérieur.

Il est donc possible, à partir des données figurant dans le tableau ci-dessus, de calculer la perte départementale cumulée, résultant du différentiel d'évolution entre la dépense et la ressource transférées, dans l'hypothèse où la compétence RMI aurait été confiée en 1993 aux départements et aurait été compensée par une quote-part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Simulation du transfert de la compétence RMI aux départements en 1993 et comparaison de l'évolution de la dépense et d'une quote-part de la TIPP

(en millions d'euros)

Année	Dépenses (RMI)	Evolution de la dépense	Quote-part de la TIPP	Evolution de la quote-part de la TIPP	Perte annuelle pour les départements	Perte cumulée pour les départements
1993	2.411	-	2.411	-	0	0
1994	2.898	+ 20,20 %	2.692	+ 11,64 %	206	206
1995	3.175	+ 9,56 %	2.734	+ 1,55 %	441	647
1996	3.407	+ 7,31 %	2.830	+ 3,52 %	577	1.224
1997	3.699	+ 8,57 %	2.869	+ 1,40 %	830	2.054
1998	4.153	+ 12,27 %	2.935	+ 2,30 %	1.218	3.272
1999	4.337	+ 4,43 %	3.084	+ 5,05 %	1.253	4.525
2000	4.319	- 0,42 %	3.036	- 1,53 %	1.283	5.808
2001	4.323	+ 0,09 %	2.928	- 3,55 %	1.395	7.203
2002	4.460	+ 3,17 %	2.998	+ 2,36 %	1.462	8.665

Source : douanes, CNAF

Il ressort du tableau ci-dessus que, dans l'hypothèse où la compétence RMI aurait été transférée en 1993 aux départements et aurait été compensée par une quote-part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, les départements auraient du prendre à leur charge, sans bénéficier de la ressource correspondante, un montant équivalent à 1,462 milliard d'euros en 2002. Sur l'ensemble de la période considérée, le cumul des dépenses des départements supplémentaires par rapport à la quote-part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers se serait élevée à 8,665 milliards d'euros.

Il n'est certes pas possible de connaître l'évolution du nombre de RMIstes et l'évolution de la consommation des produits pétroliers pour les années à venir. On peut considérer que le dispositif du RMI est « monté en puissance » au cours de la première partie de la période considérée, et que l'évolution des dépenses des départements au titre de cette allocation sera moindre que celle enregistrée en moyenne au cours des dix dernières années. Par ailleurs, chacun peut escompter que l'amélioration de la croissance de l'économie ainsi que le vieillissement démographique de la France conduira à une diminution du nombre de chômeurs au cours des années à venir, et donc, du nombre d'allocataires du RMI. Il serait donc imprudent de tirer des chiffres du passé des conclusions définitives pour l'avenir. Toutefois, la comparaison tend à montrer que l'évolution de la charge de la gestion du dispositif RMI est tendanciellement plus forte que celle des recettes au titre de la T.I.P.P.

Votre rapporteur pour avis considère que les dépenses des départements au titre du RMI pourraient évoluer de manière beaucoup plus dynamique que les recettes qui leur seraient attribuées en compensation de cette charge, soit une quote-part de la T.I.P.P.

Votre commission des finances vous propose d'adopter un **amendement** ayant pour objet de prévoir que les départements pourront moduler le taux de la partie d'impôt perçue par l'Etat qui constituera la ressource attribuée aux départements pour compenser le transfert et la création de compétences proposés par le présent projet de loi.

En effet, dès lors que les départements n'auront aucune maîtrise de la dépense effectuée au titre du RMI¹, il convient de leur accorder une certaine marge de manoeuvre sur leurs ressources. A défaut, le risque existe que les dépenses afférentes au RMI doivent être financées par une augmentation des impôts locaux pesant sur les ménages et les entreprises. Compte tenu de la réforme de la taxe professionnelle, il est probable que la charge éventuelle implique une augmentation des taux d'imposition au titre de la taxe d'habitation, dont les bases sont obsolètes.

Votre rapporteur pour avis rappelle cependant qu'il ne revient pas à la loi ordinaire de déterminer les conditions d'affectation d'une ressource établie au profit de l'Etat, qui relève d'une disposition de loi de finances : l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit en effet que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ». Cet article s'applique à toutes les affectations, totales ou partielles, de ressources établies au profit de l'Etat, et vise donc le cas de partage d'une ressource de l'Etat entre celui-ci et un tiers, qui nous intéresse dans le cadre du présent projet de loi. Certes, l'obligation de conditionner à une disposition de loi de finances le transfert d'une ressource de l'Etat à une autre personne morale n'empêche pas une loi ordinaire de prendre en compte ce transfert. Toutefois, l'affectation de la ressource ne pouvant résulter que d'une disposition de loi de finances, le législateur ne saurait être tenu par les dispositions d'une loi ordinaire portant sur ce point.

Il résulte de l'analyse de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances que la détermination des modalités de compensation des transfert et création de compétences est soumise à une disposition préalable contenue dans une loi de finances. Ces

¹ En réponse à une question de votre rapporteur pour avis, le ministère des affaires sociales rappelle que « Conformément aux principes fondamentaux de l'aide sociale, l'allocation de RMI constitue un droit objectif pour toute personne en remplissant les conditions posées par le législateur aux articles L. 262-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

La décentralisation ne change strictement rien à ce principe : le président du conseil général aura donc bien compétence liée en matière de décisions individuelles d'attribution du RMI.

Néanmoins, les départements disposeront, comme à l'égard de toute prestation d'aide sociale, de la faculté de décider de conditions et de montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements, en en assumant la charge financière.

Les conditions de versement de l'allocation de RMI inscrites dans le règlement départemental d'aide social ne pourront donc différer de la norme nationale que dans un sens positif pour les allocataires. Lorsqu'un département s'oblige à de telles règles plus avantageuses, ces règles doivent être appliquées dans toutes les décisions individuelles, sans pouvoir d'appréciation au cas par cas ».

modalités seront donc soumises au Parlement dans le cadre de la discussion de la loi de finances pour 2004. A défaut, les dispositions du présent projet de loi ne pourraient entrer en vigueur, l'article 41 précisant que « *les dispositions de la présente loi sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2004, sous réserve de l'entrée en vigueur à cette date des dispositions de la loi de finances prévue à l'article 3* ».

A cet article 41, votre commission des finances vous soumet un **amendement** rédactionnel visant à remplacer le mot « *prévue* » par « *mentionnée* ». En effet, l'article 3 du présent projet de loi ne prévoit pas la loi de finances, qui est prévue par l'article 34 de la Constitution, dans les conditions fixées par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Sous réserve de cette remarque de forme, votre rapporteur pour avis note que le présent projet de loi ne pourra entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2004 qu'à la condition que soit prévue par la loi de finances pour 2004 l'attribution aux départements de ressources constituées d'une partie du produit d'un impôt perçu par l'Etat.

DEUXIÈME PARTIE :

LA CRÉATION D'UN REVENU MINIMUM D'ACTIVITÉ

Ainsi que M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, l'a récemment rappelé, « *le revenu minimum d'insertion ne doit être ni l'antichambre de l'exclusion, ni l'alibi de l'inaction* ».

I. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES POSSIBILITÉS D'INSERTION DES ALLOCATAIRES DU RMI

A. LA DIFFICILE INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES ALLOCATAIRES DU RMI

Les résultats d'une enquête réalisée en janvier 1998 auprès d'allocataires inscrits dans les caisses d'allocations familiales au 1^{er} janvier 1997 illustrent les tendances lourdes du bilan du retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI : 26 % avaient retrouvé un emploi, 17 % étaient inactifs, et 57 % chômeurs. En septembre 2002, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité a constaté qu'**à peine plus de la moitié des allocataires signaient un contrat d'insertion**. De plus, les allocataires du RMI sont globalement défavorisés dans leur démarche de recherche d'emploi, car ils mobilisent moins souvent que les autres chômeurs leur réseau de relations familiales, amicales ou professionnelles.

Parmi ses objectifs de résultats en matière de prévention et de lutte contre l'exclusion du marché du travail et le chômage de longue durée, le service public de l'emploi vise une augmentation de 10 % des flux de sortie des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RMI. Cependant, malgré la diminution du nombre de bénéficiaires du RMI observée jusqu'en 2001 et le recentrage des contrats aidés¹ sur les publics prioritaires de la politique de l'emploi - dont les allocataires du RMI - le retournement du marché du travail n'a pas permis d'atteindre les objectifs que s'était fixés le service public de l'emploi.

Cette difficulté à remplir les objectifs du RMI en terme d'insertion avait déjà alerté notre ancien collègue Alain Lambert, alors président de votre commission des finances, et notre collègue Philippe Marini, rapporteur

¹ Il s'agit notamment des CES (contrat emploi solidarité), des CEC (contrat emploi consolidé), des CIE (contrat initiative emploi) et des SIFE (stage d'insertion et de formation à l'emploi).

général, qui, dans l'exposé des motifs de leur proposition de loi¹ portant création du Revenu minimum d'activité déposée au Sénat le 25 avril 2000, avaient noté :

« A cet égard, le constat est clair : le RMI n'a pas permis d'enrayer le phénomène de l'exclusion. Il a apporté une aide financière indispensable à nombre de ses bénéficiaires, mais il est devenu, aujourd'hui, une « troisième composante de l'indemnisation du chômage », selon l'expression employée par le rapport du groupe de travail « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité », constitué au sein du Commissariat général du Plan, et présidé par M. Jean-Michel Belorgey. Son volet insertion est un échec.

« De nouvelles voies et de nouvelles pistes doivent donc impérativement être explorées sous peine de persévérer dans cette impasse économique, financière mais également et surtout humaine. [...]

« Qui plus est, les allocataires de minima sociaux se retrouvent souvent dans un « piège à pauvreté » : ils hésitent à accepter un emploi relativement précaire, qui les conduirait à abandonner leur allocation et les exonérations diverses qui y sont associées, les aides au logement en particulier. Le cercle vicieux de l'inactivité se trouve alors encouragé par la perte de revenus occasionnée par la reprise d'un emploi ! ».

B. LES PUBLICS CIBLÉS PAR LE RMA

Le RMA tel qu'il est proposé dans le présent projet de loi vise les **allocataires du RMI depuis plus de deux ans**, présentant **des difficultés importantes pour accéder au marché du travail**, notamment en raison d'un **âge supérieur à celui de la moyenne** des allocataires du RMI et d'un **faible niveau de qualification**, qui cherchent à s'insérer socialement et professionnellement.

Le public potentiel du RMA représente près de **50 % des allocataires du RMI (soit environ 500.000 personnes)**. D'après les informations recueillies auprès du ministère du travail, **100.000 personnes pourraient bénéficier du RMA en 2004**.

En revanche, le dispositif ne cible pas les allocataires très désocialisés et éloignés de l'emploi, relevant prioritairement de l'insertion sociale, les allocataires plus jeunes et diplômés que la moyenne, qui rencontrent moins de difficultés sociales, et relèvent des autres mesures de la politique de l'emploi², ainsi que les personnes connaissant peu de difficultés sociales qui, présentant

¹ Proposition n° 317 (1999-2000).

² Notamment les CIE, les CES et les CEC.

les qualités requises pour accéder au marché de l'emploi, n'ont pas *a priori* besoin d'accompagnement pour regagner le marché du travail.

Les bénéficiaires de la mesure seraient identifiés au vu d'un diagnostic individualisé effectué par les services sociaux et de l'emploi. La condition de durée (deux ans) empêcherait d'éventuels effets d'appel ou de substitution.

II. METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF ADAPTÉ, AVEC UN COÛT SUPPORTABLE

A. LE RMA, UNE MESURE DÉJÀ PROPOSÉE PAR LE SÉNAT

Dans son rapport¹ sur la proposition de loi précitée relative au RMA², notre collègue Philippe Nogrix avait déjà noté de façon pertinente :

« Il est frappant qu'après deux années de croissance soutenue, le nombre des titulaires de minima sociaux n'ait pas connu un reflux plus marqué. »

« Cette situation est dangereuse car si le mouvement de créations d'emploi devait à nouveau ralentir, la France devrait assumer à nouveau l'inexorable montée en charge des bénéficiaires de revenus d'assistance financés par la solidarité nationale [...]. »

« Le revenu minimum d'activité (RMA), issu de la réflexion de MM. Alain Lambert, président de la commission des Finances, et Philippe Marini, rapporteur général, est l'outil qui peut mobiliser les entreprises au service de la cause de l'insertion devant laquelle les collectivités locales se sentent désarmées faute d'instrument adapté. [...] »

« Bien appliqué, il permettra à des personnes aujourd'hui durablement éloignées du monde du travail de retrouver une dignité tout en échappant au double écueil de la précarité et de l'assistance ».

¹ Rapport n° 206 (2000-2001) de M. Philippe Nogrix, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 30 janvier 2001.

² Proposition n° 317 (1999-2000), présentée par MM. Alain Lambert et Philippe Marini.

1. Une similitude profonde entre le dispositif actuel et celui déjà préconisé par le Sénat

Dans les deux dispositifs, le RMA vise à favoriser le retour à l'emploi de bénéficiaires du RMI en organisant le reversement de cette prestation à leurs employeurs.

Ces mécanismes présentent donc l'avantage d'être à la fois **peu coûteux** (le RMI est simplement redéployé vers les employeurs) et **incitatifs**, tant **pour les employeurs** (qui reçoivent ainsi une aide consistante) que **pour les bénéficiaires** (dont le revenu est amélioré, puisqu'il s'établit au moins au SMIC).

Le RMA se décompose ainsi en une **aide versée à l'employeur**, qu'il reverse au salarié, et un **revenu supplémentaire** versé par l'employeur au salarié.

Si le RMA s'inscrit dans une politique dite d'« activation » des minima sociaux, surtout éprouvée dans les démocraties d'Europe du Nord, **il participe indubitablement à la mise en œuvre du principe défini dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ».**

2. Des modalités toutefois différentes

Dans le présent projet, les articles 35 à 39 sont consacrés à la création du revenu minimum d'activité.

Le tableau suivant donne le détail de l'économie du RMA « gouvernemental » et du RMA « sénatorial », en faisant ressortir les différences entre ces deux dispositifs.

ECONOMIE DU DISPOSITIF	RMA ADOPTE PAR LE SENAT	PROJET DE RMA
Conventions	<p>Une convention de RMA, tripartite, est passée entre le bénéficiaire, l'employeur, et, selon le cas, l'Etat ou l'institution gestionnaire du minimum social.</p> <p>Dans ce cadre, un CDI est conclu entre l'employeur et le bénéficiaire.</p>	<p>Une convention est passée entre le département et l'employeur.</p> <p>Dans ce cadre, un CDD¹ de droit privé à temps partiel (20 heures²), est conclu avec le bénéficiaire du RMA ; il est renouvelable³ 2 fois, sans pouvoir excéder 18 mois au total. Ce contrat est dénommé « CI-RMA », pour « contrat-insertion - revenu minimum d'activité ».</p>
Minimum social de référence	<p>RMI, allocation de solidarité spécifique, allocation d'insertion, allocation d'assurance veuvage, allocation de parent isolé.</p>	<p>RMI exclusivement.</p>
Employeurs	<p>Employeurs relevant de l'article L. 322-4-3 du code du travail (ceux habilités à conclure un contrat initiative emploi - le CIE). Il s'agit donc du secteur marchand.</p>	<p>Tout employeur public ou privé, sauf les services de l'Etat et des départements et les particuliers. Les employeurs du secteur non marchand ne peuvent passer une convention avec le département que dans le cadre du développement d'activités correspondant à des besoins collectifs non satisfaits.</p>

¹ Ce CDD a donc en principe une **durée de 6 mois** ; dans l'exposé des motifs, rien ne figure sur la durée du contrat, mais le présent projet prévoit bien qu'un décret en fixera la durée.

² Il s'agit d'une durée impérative (dans un premier temps, le gouvernement avait envisagé qu'un décret en déterminerait les «modalités de dérogation»). Le cumul du CI-RMA avec une autre activité rémunérée n'est pas autorisé (de même, le gouvernement avait d'abord envisagé qu'une activité professionnelle complémentaire dans la limite d'un mi-temps, à l'issue d'une période de trois mois et pour une période limitée à un an, pourrait, dans des conditions fixées par décret, être exercée). ² Le renouvellement de la convention est décidé par le département à l'issue d'une évaluation des compétences professionnelles du salarié et de sa participation à la vie de l'établissement (notamment par l'ANPE) au regard de la situation du salarié.

³ Le renouvellement de la convention est décidé par le département à l'issue d'une évaluation des compétences professionnelles du salarié et de sa participation à la vie de l'établissement (notamment par l'ANPE) au regard de la situation du salarié.

Rappel de la structure commune	RMA = Aide versée à l'employeur (1) + Revenu supplémentaire versé par l'employeur (2)	
Aide versée à l'employeur , qui est reversée dans le cadre du RMA (1)	Au départ, l'« aide dégressive » est égale au montant du minimum social (par exemple le RMI) ; elle est ensuite versée à l'employeur pendant trois ans de manière dégressive .	L'« aide du département » est égale au montant du RMI pour un allocataire isolé après abattement au titre du forfait logement ¹ (362,30 euros) durant la durée de versement du RMA (pas de dégressivité).
Revenu supplémentaire versé par l'employeur au salarié (2)	Le « salaire négocié » doit permettre d'atteindre le RMA, dont le montant est défini par un accord de branche ; en tout état de cause, le RMA ne peut être inférieur au SMIC .	Un complément de rémunération ² est versé afin que le RMA atteigne le SMIC pour une activité à temps partiel de 20 heures par semaine, soit 594,21 euros bruts ; il s'élève ainsi à 231,91 euros bruts, soit 182,75 euros nets .
Charges sociales	<p>Il n'est pas prévu de soumettre l'« aide dégressive » aux charges sociales.</p> <p>Dans le silence de la proposition, le « salaire négocié » doit ouvrir droit aux exonérations de droit commun, notamment celle concernant les bas salaires.</p>	<p><i>Idem</i> pour l'« aide du département ».</p> <p>Concernant le complément de rémunération, il est prévu :</p> <p>1) pour les employeurs du secteur non marchand : une exonération totale des charges sociales patronales, qui donne lieu à l'application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, ce qui implique que l'exonération est intégralement compensée par le budget de l'Etat ;</p> <p>2) pour les employeurs du secteur marchand : l'« aide du département » ouvre droit aux exonérations de droit commun, notamment celle concernant les bas salaires.</p>

¹ Le cas échéant, le RMI continue donc à être versé aux personnes bénéficiant d'un CI-RMA, pour un montant égal au montant de RMI versé avant la reprise d'activité diminué du montant de l'aide à l'employeur. Ce cumul RMA-RMI permet au dispositif de rester aussi attractif lorsque le bénéficiaire perçoit un RMI d'un montant plus élevé que l'aide du département compte tenu des personnes à sa charge. De plus, si le montant du RMI initialement perçu est inférieur au montant du RMI pour un allocataire isolé après abattement au titre du forfait logement, alors le RMA devient encore plus attractif, car le montant de l'aide du département n'est pas diminué en conséquence.

² L'employeur a la possibilité de dépasser le montant du SMIC, mais l'exonération des charges sociales patronales pour les employeurs du secteur non marchand est plafonnée au complément de rémunération correspondant au SMIC.

<p>Coût individuel de la mesure pour l'Etat</p>	<p>Le coût est égal, dans le dispositif voté au Sénat, à celui de la prise en charge des exonération de droit commun (par le FOREC).</p>	<p>1) <u>pour les employeurs du secteur marchand, pas de prise en charge particulière ;</u></p> <p>2) <u>pour les employeurs du secteur non marchand,</u> il ressort à 84,32 euros par contrat (compensation de l'exonération des charges sociales patronales sur le complément de rémunération)</p>
<p>Droits connexes des bénéficiaires du RMI</p>	<p>Non précisé.</p>	<p>Conservés (CMU, exonération de la taxe d'habitation).</p>
<p>Public éligible</p>	<p>Bénéficiaires des différents minima sociaux.</p>	<p>(D'après l'exposé des motifs et les intentions formulées par le gouvernement, le projet renvoyant à un décret) allocataires du RMI depuis au moins deux ans au cours des trois dernières années.</p>
<p>Contre-indications pour les entreprises</p>	<p>Avoir procédé à un licenciement économique dans les 6 mois précédant la date d'effet du CI-RMA.</p> <p>Embauche résultant du licenciement d'un salarié sous CDI.</p> <p>Ne pas être à jour de ses contributions et cotisations sociales.</p>	<p><i>idem</i></p>
<p>Formation</p>	<p>Un accord de branche détermine les modalités d'une formation ou d'un tutorat.</p>	<p>Les CI-RMA comportent des dispositions relatives aux objectifs d'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires, de leurs tutorats, suivis individualisés, formations et accompagnements, ainsi qu'à leurs modalités d'orientation professionnelle dans le cadre de leurs parcours d'insertion. La formation est effectuée sur le temps de travail.</p>
<p>Effets de seuil pour les entreprises</p>	<p>Neutralisation des seuils sociaux.</p>	<p>Neutralisation des seuils fiscaux et sociaux.</p>

Il résulte de l'examen de ces éléments que le dispositif que le gouvernement souhaite mettre en œuvre diffère du dispositif sénatorial, qui prévoyait notamment une diminution progressive de l'aide versée à l'employeur. Par ailleurs, il apparaît moins général, puisque le seul minima social visé est le RMI, et qu'il n'est prévu que le recours à des contrats à durée déterminée à mi-temps. Enfin, le recours au secteur non-marchand s'inscrit à rebours de la logique de la réforme structurelle du marché de l'emploi qu'a annoncée le gouvernement à son arrivée, et que le Sénat avait appelé de ses vœux.

Toutefois, les **moindres contraintes de gestion** qu'entraîne le dispositif gouvernemental devraient faciliter sa mise en œuvre, et **sa pertinence doit être appréciée en cohérence avec l'évolution de la conjoncture et de la politique de l'emploi.**

B. UN DISPOSITIF ADAPTÉ AUX OBJECTIFS RETENUS ET À L'ÉTAT ACTUEL DE LA CONJONCTURE

1. Des objectifs raisonnables

Il entre dans la logique du « RMA gouvernemental » de permettre à un nombre important de bénéficiaires du RMI relativement éloignés de l'emploi de « remettre le pied à l'étrier ». Le fait de limiter la mesure à des emplois à mi-temps est de nature à favoriser cet objectif, car autoriser les temps pleins serait susceptible de diminuer le nombre de bénéficiaires par un effet de substitution¹.

Ainsi, d'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis par les services du ministère du travail, **un stock de 100.000 RMA est attendu en fin d'année 2004, dont 70.000 dans le secteur non marchand et 30.000 pour le secteur marchand.** Ainsi, **une personne sur cinq, dans la population visée par le dispositif (500.000 personnes), pourrait en bénéficier.**

L'acclimatation de ce dispositif d'activation d'un minima social devrait ainsi pouvoir s'effectuer avec une certaine progressivité.

2. Une articulation satisfaisante avec les autres dispositifs de la politique de l'emploi

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis par les services du ministère du travail, **les effets de substitution** entre embauches aidées et non aidées, et entre le RMA et les autres mesures en faveur de l'emploi marchand et non marchand **devraient être évitées pour les raisons suivantes.**

D'abord, **le public visé**, qui se caractérise par des difficultés importantes d'accès à l'emploi, **devrait être atteint** lors de la conclusion des « CI-RMA » car la situation des bénéficiaires doit faire l'objet d'un **diagnostic social et professionnel** par les organismes agréés d'action sociale, les services d'action sociale du département et du service public de l'emploi,

¹ Car un temps plein pourrait ainsi être préféré à deux mi-temps.

notamment au regard de la qualification, de l'expérience professionnelle et des difficultés sociales et professionnelles rencontrées par la personne.

Ensuite, la **durée totale du bénéfice du RMA** est **relativement courte (18 mois au maximum)**, et à l'intérieur de cette période, le renouvellement des **CDD**, en principe d'une **durée de 6 mois**, fait l'objet d'un réexamen périodique par les services chargés de la prescription de la mesure.

De plus, le versement de l'aide départementale aux employeurs est subordonné à leur engagement de mettre en œuvre un **parcours d'insertion** dont le contenu est déterminé avec le département.

Enfin, il est posé la **condition d'une durée de perception du RMI de deux ans** afin de bénéficier du RMA.

Votre rapporteur estime cependant que cette **condition est trop restrictive**. En effet, le versement du RMI peut notamment intervenir après la fin du droit au versement de l'ARE¹ au titre de l'assurance chômage. Dans cette hypothèse, **un récent allocataire du RMI peut avoir été durablement éloigné de l'emploi**. Il serait donc **opportun d'élargir l'éligibilité au RMA à l'ensemble des bénéficiaires du RMI**, et votre rapporteur propose **un amendement dans ce sens**.

Par ailleurs, **dans la perspective d'éviter les effets d'aubaine, cette dernière condition est superfétatoire compte tenu des précautions précédentes**.

3. Un dispositif attractif pour l'employeur et le bénéficiaire

a) La situation des employeurs

Concernant les employeurs du secteur marchand, le dispositif « phare » de la politique de l'emploi est le contrat initiative emploi (CIE). Une étude communiquée par le ministère du travail montre que le RMA est entre 2 et 2,7 fois moins coûteux qu'un CIE pour l'employeur.

¹ Allocation d'aide au retour à l'emploi.

En revanche, concernant le secteur non marchand, le RMA n'est pas en mesure de concurrencer le contrat emploi solidarité (CES), qui est de 2,5 à 4, voire 8 fois plus avantageux que le RMA avec des taux¹ de prise en charge respectifs de 85 %, 90 % et 95 %. Avec le taux de 65 %, le gain pour l'employeur est comparable. Toutefois, le contingentement du nombre de CES (en attendant leur fin annoncée) devrait préserver toute son attractivité au RMA.

Il conviendra, pour le gouvernement, de veiller à préserver la cohérence de ses instruments de politique sociale, notamment dans la perspective de la réforme annoncée des contrats aidés (fusion des CES et des CEC).

b) La situation des bénéficiaires

Concernant les bénéficiaires du RMA, le dispositif est toujours incitatif.

Pour un foyer allocataire, le gain net minimum résultant du passage du RMI au RMA est égal à la part de la rémunération nette du RMA financée par l'employeur, soit un montant de 182,75 euros (voir tableau *supra*).

Dans certaines configurations familiales, un gain supplémentaire s'ajoute à ce gain net minimum. Ce gain supplémentaire est égal à la différence entre l'aide du département (362,30 euros) et le montant du RMI touché initialement.

Ce complément est variable selon la situation familiale de l'allocataire et les ressources dont ils peuvent disposer. Au total, selon une étude transmise à votre rapporteur par les services du ministère du travail, **l'incitation au RMA serait plus forte pour les personnes isolées, particulièrement les femmes.**

A ces éléments, il convient d'ajouter l'effet de la prime pour l'emploi, dont le montant d'ailleurs a été substantiellement relevé (+ 45 %) par la loi de finances pour 2003 (article 3) pour les personnes travaillant à mi-temps.

¹ Les CES sont des contrats à durée déterminée à mi-temps d'une durée de 3 mois à 12 mois visant à la réinsertion de demandeurs d'emploi de longue durée ou de personnes en difficulté, embauchés pour des activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits par les collectivités locales ou le secteur privé non lucratif. **L'Etat prend en charge une part importante, entre 65 % et 95 % selon la personne, de la rémunération des bénéficiaires.** En outre, les employeurs bénéficient d'une exonération de l'ensemble de leurs charges patronales, à l'exception des cotisations d'assurance chômage. Cette exonération ne donne pas lieu à compensation.**Erreur ! Les tables ne sont pas autorisées dans les notes de fin ou de bas de page, les pieds de page ou les zones de texte.**

4. Un dispositif à apprécier au regard d'une politique déterminée de lutte contre l'exclusion

L'économie générale du dispositif est fondée sur l'objectif d'un accès ou d'un retour des bénéficiaires du RMA vers le marché du travail. C'est le sens de l'éligibilité des employeurs du secteur marchand à cette mesure **qui anticipe certaines évolutions du marché du travail** : le retournement du marché du travail à court terme, et la confirmation des besoins des employeurs pour pallier la pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs de l'industrie, du bâtiment, des travaux publics et des services.

En tant que de besoin, les mesures de la politique de l'emploi devraient permettre la poursuite et l'achèvement d'un parcours d'insertion. Ainsi, les personnes qui, après dix-huit mois de RMA, ne seraient pas en mesure d'accéder au marché du travail, pourraient prolonger ou réorienter leur parcours d'insertion en recourant soit à un contrat aidé de la politique de l'emploi¹ ou à une structure d'insertion par l'activité économique, soit à une formation « préqualifiante » ou qualifiante selon la situation professionnelle et le bilan de compétences effectué à l'issue du RMA.

Un suivi « post-RMA », notamment mené dans le cadre du PAP-ND (programme d'action personnalisé pour un nouveau départ) de l'ANPE, devrait permettre aux personnes qui, à l'issue du RMA, ne seraient pas en mesure de se positionner sur le marché de l'emploi, de continuer leur parcours d'insertion. Naturellement, elles seront à nouveau éligibles au RMI.

C. UN COÛT POUR L'ETAT PARRAISANT CONTENU

1. Le coût des exonérations de cotisation de sécurité sociale

La principale source de dépenses liée au RMA à la charge de **l'Etat porte sur la compensation par l'Etat auprès de la sécurité sociale des exonérations de cotisations de sécurité sociale patronales**, prévue à l'article 35 du présent projet de loi pour l'article L. 322-4-15-7 du code du travail, et dont le principe général figure à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. **Ces exonérations de charges ne concernent que les employeurs du secteur non marchand** définis à l'article 35 pour le premier alinéa de l'article L. 322-4-15-1.

L'estimations de ce coût en 2004 présente un caractère largement exploratoire compte tenu, notamment, des incertitudes pesant :

¹ Dans le secteur marchand (CIE, contrat de qualification) ou non marchand (CES et CEC, en voie de réforme).

- sur les revalorisations annuelles de l'allocation pour une personne isolée, fonction de l'évolution des prix, et par conséquent sur le montant de l'aide du département ;
- sur les effets de flux, de stock et de sortie, fonctions de l'offre d'insertion et de l'évolution du marché du travail ;
- sur le nombre de contrats ouvrant droit aux exonérations de cotisations de sécurité sociale patronales, fonction des évolutions respectives de l'offre de CI-RMA émanant des secteurs marchand et non marchand.

Les hypothèses retenues sont les suivantes :

- une montée en puissance progressive du dispositif en 2004, pour atteindre 100.000 bénéficiaires en fin d'année, dont 70.000 dans le secteur non marchand ;
- une évaluation du nombre moyen de bénéficiaires en 2004 à 70 % du nombre de bénéficiaires en fin d'année ;
- une prise en compte des évolutions ultérieures du SMIC, qui induisent une progression des charges sociales, et donc du montant de l'exonération prise en charge par l'Etat, comme le montre le tableau suivant :

Coût pour individuel pour l'Etat de la prise en charge, dans le secteur non marchand, de l'exonération de cotisations sociales dans le cadre du RMA

	Situation au 1er mai 2003 (en euros)	Situation au 1er juillet 2003 (en euros)	Situation au 1er juillet 2004 (en euros)
Coût du SMIC horaire brut	6,83	7,19	7,56
Coût total employeur	686,06	730,05	775,26
Coût total employeur après déduction de l'aide du département	323,76	367,75	412,96
Coût total employeur après déduction de l'aide du département et de l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale.	254,43	289,00	324,53
Coût pour l'Etat	69,33	78,75	88,43

Source : données communiquées par la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), ministère du travail

Ainsi, en retenant un coût moyen mensuel pour l'Etat de 84,32 euros par CI-RMA, on obtient un **coût annuel de 49,6¹ millions d'euros en 2004, et de 70,8 millions en année pleine.**

Cette dépense est néanmoins appelée à connaître une progression dynamique. En effet, d'une part, la montée en puissance du dispositif, très progressive, se poursuivra certainement en 2005, avec une moyenne attendue de 100.000 bénéficiaires, et très probablement en 2006, compte tenu notamment du « vide » que laissera la disparition des CES dans le secteur non-marchand. D'autre part, la forte progression du SMIC « programmée » en juillet 2003, juillet 2004 et juillet 2005 engendrera corrélativement une augmentation, en proportion, encore plus forte de la partie du RMA non prise charge par l'aide du département. Ainsi, les charges sociales, qui sont assises sur cette partie, donneront lieu à une compensation de l'Etat fortement évolutive.

Il en résulte que l'exonération de charges pour les employeurs du secteur non-marchand, dont il serait fondé de poser, dans un premier temps, la question de l'efficacité compte tenu de la modicité des montants économisés pour chaque bénéficiaire du RMA, verra probablement son utilité confirmée à la faveur des hausses ultérieures du SMIC.

2. Le coût de la montée en charge de la prime pour l'emploi

L'article 3 de la loi de finances pour 2003 a amélioré le dispositif de la prime pour l'emploi afin, notamment, d'encourager plus fortement les reprises d'emploi à temps partiel. **Le présent dispositif devrait provoquer une augmentation substantielle du montant des primes versées.** D'après les informations communiquées par le ministère du travail à votre rapporteur, **la dépense fiscale correspondante pourrait s'élever à 22,4 millions d'euros en 2004.**

¹ Calculés comme suit : $84,32 \times 12 \times 700.000 \times 70 \%$.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 21 mai 2003**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Michel Mercier** sur le **projet de loi n° 282 (2002-2003) portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité**.

M. Michel Mercier, rapporteur pour avis, a préalablement souligné que l'examen de ce projet devait être l'occasion d'indiquer au gouvernement quels devaient être les principes à suivre en matière de transferts de compétences. Puis il a dressé le constat de la complexité, de la lourdeur, de l'inefficacité et du coût excessif de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI).

M. Michel Mercier, rapporteur pour avis, a alors exposé les grandes lignes du projet de loi concernant la gestion du RMI. Il a indiqué que le projet consistait à transférer les attributions, du préfet au président du conseil général, mettant un terme à toute forme de cogestion sur le terrain entre l'Etat et le département. Les règles s'appliquant au RMI continueraient à être fixées au niveau national.

Il a estimé que, d'une manière générale, la décentralisation supposait un minimum de liberté d'action pour les collectivités locales, qui ne devaient pas être cantonnées dans un rôle de « sous-traitance » pour le compte de l'Etat. Ainsi, si l'architecture générale du dispositif n'appelait pas de remarques particulières, le maintien de l'obligation d'inscrire des crédits d'insertion à hauteur de 17 % du montant des RMI versés était inacceptable, les collectivités locales devant avoir, dans le cadre d'un transfert de compétence, la responsabilité d'en déterminer librement les modalités de gestion.

Puis **M. Michel Mercier, rapporteur pour avis**, a abordé la création d'un revenu minimum d'activité (RMA). En premier lieu, il a estimé que l'idée de guider les bénéficiaires du RMI vers l'emploi dans les secteurs marchands et non marchands en leur garantissant un avantage financier était intéressante. Il a toutefois déploré que le dispositif gouvernemental s'avérât dans l'ensemble plus fruste qu'une précédente proposition sénatoriale, alors déposée par MM. Alain Lambert et Philippe Marini, portant également création d'un revenu minimum d'activité. En particulier, il a souligné que le projet imposait que tout bénéficiaire du RMA eût perçu le RMI pendant au moins deux ans, ce qui semblait peu judicieux. Il convenait, en effet, de ne pas risquer de décourager les employeurs en les confrontant à des bénéficiaires du RMI qui l'auraient perçu depuis plus de deux ans, après avoir connu une longue période de chômage indemnisée, se trouvant ainsi très éloignés de l'emploi.

Il a indiqué que le RMA engendrait un coût pour les départements, l'aide versée aux employeurs, d'un montant de 362,30 euros, étant, dans certains cas, supérieure au montant du RMI auquel elle se serait substituée. Il en résulterait un surcroît de dépense annuel de l'ordre de 20 millions d'euros pour les départements.

Enfin, il a abordé les modalités de financement du transfert de compétence. Il a rappelé que l'article 3 posait le principe d'une compensation par l'attribution d'une partie du produit d'un impôt perçu par l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances. Il a estimé que ce principe constituait un progrès, la compensation étant réalisée par le transfert d'un impôt, mais que son application soulevait des interrogations, rien n'étant précisé sur la nature de cet impôt et sur la détermination de la « partie » d'impôt concernée. Selon le gouvernement, il s'agirait d'une « partie » de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). **M. Michel Mercier, rapporteur pour avis**, a souligné que, depuis 1993, le coût du RMI avait crû de façon beaucoup plus dynamique que le produit de la TIPP. Il a donc estimé nécessaire d'amender le dispositif afin de permettre aux départements d'en moduler le taux.

Un débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que parmi les huit principes que la commission des finances s'était donnés en matière de transferts de fiscalité, figurait celui d'une libre fixation des taux des impôts perçus par les collectivités territoriales, indiquant que, selon certaines sources, ce pouvoir serait transféré aux régions. Enfin, il a confirmé qu'une durée de deux ans de perception du RMI pour pouvoir bénéficier du RMA était excessive.

M. Roland du Luart a confirmé qu'il était fondamental que la décentralisation s'accompagne de souplesse dans la gestion des attributions transférées, et a regretté que la sortie du RMA doive s'effectuer, au bout de 18 mois, sans transition.

Concernant les incertitudes déplorées par **M. Aymeri de Montesquiou** sur l'attribution de la TIPP, **M. Michel Mercier, rapporteur pour avis**, a convenu que les modalités du transfert de la TIPP étaient encore largement indéterminées. Il a indiqué que, compte tenu du fonctionnement de cette taxe, qui reposait non sur des taux, mais sur des centimes, rien ne s'opposait à l'attribution aux régions et aux départements de centimes qu'ils détermineraient librement.

A l'issue de cette discussion, la commission a procédé à l'examen des articles.

A l'article 3 (compensation des transferts et création de compétences), elle a adopté trois amendements visant à inclure la charge des personnels transférés dans la compensation versée aux départements et à poser le principe de la libre fixation du taux de l'impôt transféré.

De même, elle a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 3 aux fins d'inscrire la compensation des créations et des extensions de compétences dans le droit commun de la compensation des transferts de compétence, ainsi qu'un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 3 établissant que le bilan annuel de la commission consultative sur l'évaluation des charges comportait un suivi de la charge correspondant aux créations et aux extensions de compétences.

A l'article 28 (abrogation de plusieurs articles du code de l'action sociale et des familles), la commission a adopté un amendement ayant pour l'objet de supprimer l'obligation pour les départements d'inscrire dans leur budget un crédit au moins égal à 17 % des crédits consacrés par l'Etat au paiement du RMI dans le département l'année précédente.

Enfin, elle a adopté, à l'article 35 (création d'un RMA), un amendement tendant à ne pas imposer de durée de perception du RMI pour être éligible au RMA, et, à l'article 41 (conditions d'entrée en vigueur de la loi), un amendement de nature rédactionnelle.

Puis la **commission a émis**, sous réserve de l'adoption de ces amendements, **un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.**

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° 1

ARTICLE 3

Dans cet article, supprimer le mot :

financières

Amendement n° 2

ARTICLE 3

Dans cet article, supprimer le mot :

équivalentes

Amendement n° 3

ARTICLE 3

Dans cet article, après les mots :

du produit d'un impôt perçu par l'Etat

insérer les mots :

, dont les départements pourront moduler le taux,

Amendement n° 4

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 3

Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1614-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1614-1-1 – Toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires à son exercice normal. »

Amendement n° 5

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 3

Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A l'article L. 1614-3-1 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « des charges résultant » sont insérés les mots : « des créations, des extensions de compétences ou ».

Amendement n° 6

ARTICLE 28

Dans cet article, remplacer les références :

L. 263-6 à L. 263-8

par les références :

L. 263-5 à L. 263-9

Amendement n° 7

ARTICLE 35

(art. L. 322-4-15-3 du code du travail)

Supprimer le second alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 322-4-15-3 du code du travail.

Amendement n° 8

ARTICLE 41

Dans cet article, remplacer le mot :

prévue

par le mot :

mentionnée