

N° 138

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 novembre 2010

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur

• la proposition de loi de MM. Jean-Pierre BEL, Claude HAUT, Yves KRATTINGER, Gérard MIQUEL, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Bernard ANGELS, Bertrand AUBAN, Mme Nicole BRICQ, MM. Jean-Pierre DEMERLIAT, Edmond HERVÉ, François MARC, Marc MASSION, François REBSAMEN, Michel SERGENT, Jean-Marc TODESCHINI, Michel BOUTANT, Bernard CAZEAU, Yves DAUDIGNY, Mme Josette DURRIEU, MM. Jacques GILLOT, Jean-Noël GUÉRINI, Didier GUILLAUME, Claude JEANNEROT, Claude LISE, Jean-Jacques LOZACH, Philippe MADRELLE, Rachel MAZUIR, Marcel RAINAUD, Mme Jacqueline ALQUIER, MM. Serge ANDREONI, David ASSOULINE, Claude BÉRIT-DÉBAT, Jacques BERTHOU, Jean BESSON, Mme Maryvonne BLONDIN, M. Yannick BODIN, Mme Nicole BONNEFOY, MM. Yannick BOTREL, Martial BOURQUIN, Mmes Bernadette BOURZAI, Claire-Lise CAMPION, Françoise CARTRON, MM. Yves CHASTAN, Pierre-Yves COLLOMBAT, Roland COURTEAU, Marc DAUNIS, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Jean-Luc FICHET, Bernard FRIMAT, Mmes Samia GHALI, Odette HERVIAUX, Annie JARRAUD-VERGNOLLE, MM. Ronan KERDRAON, Serge LAGAUCHE, Jacky LE MENN, Roger MADEC, Jacques MAHÉAS, Jean-Jacques MIRASSOU, Robert NAVARRO, Mme Renée NICOUX, MM. François PATRIAT, Jean-Claude PEYRONNET, Bernard PIRAS, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, Paul RAOULT, Daniel REINER, Thierry REPENTIN, Roland RIES, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Jean-Pierre SUEUR, Michel TESTON, René TEULADE, Jean-Etienne ANTOINETTE, Serge LARCHER, Georges PATIENT, Mme Dominique VOYNET et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, relative à la **compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements**,

• la proposition de loi de MM. Yvon COLLIN, Jean-Michel BAYLET, Nicolas ALFONSI, Mme Anne-Marie ESCOFFIER, M. François FORTASSIN, Mme Françoise LABORDE, MM. Daniel MARSIN, Jacques MÉZARD, Jean MILHAU, Jean-Pierre PLANCADE, Robert TROPEANO, Raymond VALL et François VENDASI relative à la **compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements**,

• la proposition de loi de Mmes Nicole BORVO COHEN-SEAT, Marie-France BEAUFILS, Odette TERRADE, M. Jean-François VOGUET, Mmes Mireille SCHURCH, Éliane ASSASSI, Josiane MATHON-POINAT, MM. François AUTAIN, Michel BILLOUT, Mme Annie DAVID, M. Jean-Claude DANGLOT, Mmes Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Mmes Brigitte GONTHIER-MAURIN, Gélita HOARAU, M. Robert HUE, Mme Marie-Agnès LABARRE, M. Gérard LE CAM, Mme Isabelle PASQUET, MM. Jack RALITE, Ivan RENAR et Bernard VERA, relative à la **compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements**.

Par M. Charles GUENÉ,

Sénateur

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

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 62, 64 et 107 (2010-2011)

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LE CADRE CONSTITUTIONNEL DES COMPENSATIONS DE TRANSFERTS ET D'EXTENSIONS DE COMPÉTENCES	6
II. LE POIDS SUR LES FINANCES DÉPARTEMENTALES DES TROIS ALLOCATIONS VISÉES PAR LES PROPOSITIONS DE LOI	7
A. LE REVENU MINIMUM D'INSERTION (RMI) ET LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)	7
1. <i>Le revenu minimum d'insertion (RMI)</i>	7
2. <i>Le revenu de solidarité activé (RSA)</i>	7
3. <i>L'évolution du coût du RSA est liée à la conjoncture économique</i>	11
B. L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE (APA).....	12
1. <i>Le fonctionnement de l'allocation personnalisée d'autonomie</i>	12
2. <i>Le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie</i>	13
3. <i>Un nombre de bénéficiaires et un coût croissants à moyen et long terme</i>	17
C. LA PRESTATION DE COMPENSATION DU HANDICAP (PCH)	19
1. <i>Le fonctionnement de la prestation de compensation du handicap</i>	19
2. <i>Le financement de la prestation de compensation du handicap</i>	20
3. <i>L'évolution du coût de la prestation et du nombre de ses bénéficiaires</i>	25
III. LE CONTEXTE « D'EFFET DE CISEAUX » SUBI PAR LES BUDGETS DÉPARTEMENTAUX	26
A. À MOYEN TERME, DES DÉPENSES QUI CROISSENT PLUS RAPIDEMENT QUE LES RECETTES.....	27
B. UNE ÉVOLUTION ACCENTUÉE CES DEUX DERNIÈRES ANNÉES PAR LA DIMINUTION DU PRODUIT DES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX.....	27
C. DES MARGES DE MANŒUVRE FISCALES RÉDUITES PAR LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	28
IV. LES PROPOSITIONS DE LOI : UN DISPOSITIF INADAPTÉ	29
A. DES PROPOSITIONS DE LOI QUI VISENT PRINCIPALEMENT LE PROBLÈME DU FINANCEMENT DE LA DÉPENDANCE	29
B. LA NÉCESSITÉ DE NE PAS « COURT-CIRCUITER » LES TRAVAUX EN COURS	30
C. LE RISQUE DE REMETTRE EN CAUSE LA DÉCENTRALISATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE SOLIDARITÉ.....	30
D. UN COÛT DE 3,34 MILLIARDS D'EUROS POUR L'ÉTAT QUI NE PEUT ÊTRE PRIS EN CHARGE DANS LE CONTEXTE ACTUEL DES FINANCES PUBLIQUES	31

EXAMEN DES ARTICLES	33
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> (Art. 7 de la loi n° 2008-1249 du 1 ^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion) Compensation intégrale des charges résultant du revenu de solidarité active	33
• <i>ARTICLE 2</i> Compensation des charges résultant de l'allocation personnalisée d'autonomie sur la base des comptes administratifs des départements	34
• <i>ARTICLE 3</i> Compensation des charges résultant de l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile	36
• <i>ARTICLE 4</i> Compensation des charges résultant de l'allocation personnalisée d'autonomie en établissement	37
• <i>ARTICLE 5</i> Compensation intégrale des charges résultant de la prestation de compensation du handicap	38
• <i>ARTICLE 6</i> Application aux départements et collectivités d'outre-mer	39
• <i>ARTICLE 7</i> Gage	40
 EXAMEN EN COMMISSION	 41
 ANNEXE 1 PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR	 47
 ANNEXE 2 ARTICLE 34 DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2010	 49
 TABLEAU COMPARATIF	 51

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Trois propositions de loi identiques relatives à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements seront discutées le jeudi 9 décembre 2010, dans le cadre de la séance mensuelle réservée aux initiatives des groupes politiques d'opposition et des groupes minoritaires des assemblées, selon les dispositions de l'article 48 alinéa 5 de la Constitution.

Ces textes ont été déposés par les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés¹, par le Président et douze autres de nos collègues membres du groupe du rassemblement démocratique et social européen (RDSE)² et par les membres du groupe communiste, républicain et citoyen³.

Par ces propositions de loi, les auteurs ont voulu mettre l'accent sur les **difficultés financières que rencontrent les départements dans leur ensemble**. Ces difficultés résultent notamment des charges qui pèsent sur eux au titre des trois allocations individuelles de solidarité visées par les propositions de loi : **le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH)**. Le coût de ces prestations augmente et les compensations versées par l'Etat ne couvrent pas cette augmentation, qui pèse lourdement sur les budgets départementaux.

Toutefois, **votre rapporteur juge inappropriée la solution proposée par les trois propositions de loi**. Ces dispositifs visent à compenser intégralement le coût subi par les départements au titre du RSA et de la PCH et à hauteur de 90 % celui résultant de l'APA.

Le coût net subi par les départements est inégalement réparti entre ces trois allocations. Plus des trois quarts de ce coût résultent de la prise en charge de l'APA. Or, le Président de la République a annoncé, mardi 16 novembre 2010, l'organisation d'un **débat national, dans le courant de l'année 2011, sur la réforme du financement de la perte d'autonomie**, qui permettra de réformer le fonctionnement de cette prestation. Les propositions de loi ici examinées court-circuitent donc ce nécessaire débat sur la dépendance, dont l'absence pourrait, à bon droit, être contestée par l'opposition.

Par ailleurs, les dispositifs proposés conduiraient à une déresponsabilisation totale des départements dans la gestion de ces allocations et **remettraient finalement en cause le principe même de leur décentralisation**.

¹ Proposition de loi n° 62 (2010-2011).

² Proposition de loi n° 64 (2010-2011).

³ Proposition de loi n° 107 (2010-2011).

Enfin, le coût pour l'Etat de ces dispositifs, 3,34 milliards d'euros, n'est **pas réaliste dans le contexte actuel des finances publiques**, eu égard à la nécessité de réduire les déficits.

I. LE CADRE CONSTITUTIONNEL DES COMPENSATIONS DE TRANSFERTS ET D'EXTENSIONS DE COMPÉTENCES

L'article 72-2 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003¹, dispose que « *tout **transfert** de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute **création ou extension** de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'interpréter l'article 72-2 de la Constitution, notamment dans sa décision du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale². Il a estimé qu'il résultait de cet article que « *lorsqu'il **transfère** aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'Etat, le législateur est tenu de leur attribuer des **ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert*** ». Dans ce cas, l'Etat est obligé de compenser la charge transférée en affectant un montant strictement égal aux charges qu'il supportait avant le transfert du fait de cette compétence.

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

Il résulte de cette interprétation que :

- qualifier l'attribution d'une compétence de **transfert implique l'obligation constitutionnelle** de transférer le montant intégral des dépenses que l'Etat supportait au titre de cette compétence avant son transfert ;

- qualifier **d'extension**, plutôt que de transfert, l'attribution d'une compétence aux départements **supprime cette obligation constitutionnelle**. La seule obligation de l'Etat est alors d'accompagner l'extension de ressources, en veillant au respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

² Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005.

II. LE POIDS SUR LES FINANCES DÉPARTEMENTALES DES TROIS ALLOCATIONS VISÉES PAR LES PROPOSITIONS DE LOI

Il a paru plus pertinent à votre rapporteur de prendre en compte les données fiables les plus récentes et les plus complètes concernant les trois allocations visées par les propositions de loi, c'est-à-dire les **montants financiers correspondant à l'année 2009**, plutôt que des projections, encore imprécises, concernant le coût de ces allocations en 2010. Ce choix peut expliquer la divergence entre certains chiffres évoqués lors des débats ou mentionnés par l'Assemblée des départements de France et la réalité des données figurant dans le présent rapport.

A. LE REVENU MINIMUM D'INSERTION (RMI) ET LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)

1. Le revenu minimum d'insertion (RMI)

Le **transfert du RMI** par la loi de décentralisation de décembre 2003¹ a été qualifié de **transfert de compétences**. Ainsi, l'Etat a transféré aux départements une compensation financière égale à ce que lui coûtait cette politique antérieurement à son transfert. Cette compensation s'opère par un transfert de fiscalité, en l'occurrence une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP). Cette fraction a été **définitivement figée** pour correspondre aux dépenses engagées par l'Etat au titre du RMI en 2003.

Par conséquent, **les charges résultant de l'augmentation du RMI et du nombre de ses bénéficiaires postérieurement à l'année 2003 ont été prises en charge par les départements**, sans ajustement de la compensation versée par l'Etat.

La compensation des charges résultant du transfert du RMI n'a pas été modifiée par l'instauration du RSA, qui a fait l'objet d'une compensation spécifique, s'ajoutant à celle du RMI.

2. Le revenu de solidarité activé (RSA)

Le RSA est composé de deux parts :

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

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

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

Les départements ne prennent à leur charge que le RSA socle. Toutefois, la mise en œuvre du RSA a entraîné pour eux des modifications de compétences par rapport à l'exercice de la compétence du RMI. Ainsi, en vertu de la loi, le département s'est vu :

- déchargé du financement des dispositifs d'intéressement liés au RMI ;

- maintenu dans sa compétence relative au RMI, hors dispositifs d'intéressement ;

- confier la charge équivalant à l'allocation parent isolé (API), hors dispositifs d'intéressement liés à l'API.

A la différence du RMI, **la création du RSA a été qualifiée d'extension** - et non de transfert - des compétences déjà exercées par les départements. Le législateur n'avait donc pour obligation constitutionnelle que d'attribuer des ressources qui préservent le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Le choix a toutefois été fait de **procéder au même type de compensation que pour le RMI**, c'est-à-dire de verser aux départements un montant équivalent au coût que représentaient ces compétences lorsqu'elles étaient exercées par l'Etat. En vertu de la loi, le montant définitif du droit à compensation ne sera établi qu'au vu des comptes administratifs définitifs des départements pour l'année 2010. Ainsi, jusqu'à cette date, **la compensation des compétences nouvelles exercées par les départements depuis la généralisation du RSA se fait à l'euro près**, à la différence de la compensation du RMI, dont les départements doivent prendre à leur charge l'augmentation.

Le tableau ci-dessous présente, pour chaque département, les dernières données disponibles concernant le montant de la compensation versée aux départements au titre du RSA (en incluant l'ancien RMI), les dépenses réellement constatées et le reste à charge des départements¹. Il inclut les 500 millions d'euros du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI) créé par l'article 37 de la loi de finances pour 2006² afin de contribuer aux charges résultant du RMI pour les départements.

¹ La répartition du FMDI de l'année 2010 se fera sur la base des dépenses engagées par les départements en 2009 et n'est pas encore disponible. Seule la répartition du FMDI de l'année 2009, sur la base des dépenses des départements en 2008, permet d'aboutir à des montants objectifs concernant le taux de couverture département par département. Le tableau présente donc les données pour l'année 2008.

² Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Coût et compensation du revenu de solidarité active

(en euros)

Nom département	2008				
	Dépenses 2008	Droit à compensation	FMDI versé en 2009 au titre de 2008	Reste à charge des départements	Taux de couverture
AIN	20 547 479	16 186 604	1 746 914	2 613 961	87,28 %
AISNE	40 101 734	29 944 045	4 737 702	5 419 987	86,48 %
ALLIER	31 363 370	22 430 417	3 879 134	5 053 819	83,89 %
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	10 055 336	9 264 387	507 804	283 145	97,18 %
HAUTES-ALPES	6 111 907	4 482 022	693 201	936 684	84,67 %
ALPES-MARITIMES	76 036 835	75 680 032	2 046 667	-1 689 864	102,22 %
ARDECHE	20 210 430	16 552 847	1 692 614	1 964 969	90,28 %
ARDENNES	34 631 725	25 530 554	4 060 708	5 040 463	85,45 %
ARIEGE	19 483 723	15 354 718	1 960 827	2 168 178	88,87 %
AUBE	26 403 335	20 059 098	2 758 228	3 586 009	86,42 %
AUDE	56 324 731	42 402 489	6 897 046	7 025 196	87,53 %
AVEYRON	10 545 880	8 909 593	827 312	808 975	92,33 %
BOUCHES-DU-RHONE	290 815 702	314 297 172	6 530 983	-30 012 453	110,32 %
CALVADOS	43 567 350	40 871 813	2 166 307	529 230	98,79 %
CANTAL	8 744 863	6 326 127	994 232	1 424 504	83,71 %
CHARENTE	29 208 438	27 150 627	1 757 249	300 562	98,97 %
CHARENTE-MARITIME	53 104 097	46 359 099	4 450 720	2 294 278	95,68 %
CHER	35 850 286	25 178 565	4 322 233	6 349 488	82,29 %
CORREZE	9 212 153	8 948 489	464 192	-200 528	102,18 %
CORSE-DU-SUD	11 629 929	12 606 562	262 826	-1 239 459	110,66 %
HAUTE-CORSE	15 761 440	17 385 039	491 559	-2 115 158	113,42 %
COTE-D'OR	30 980 703	23 101 792	3 313 114	4 565 797	85,26 %
COTES-D'ARMOR	26 535 443	23 821 738	1 631 910	1 081 795	95,92 %
CREUSE	8 941 996	6 833 923	957 744	1 150 329	87,14 %
DORDOGNE	27 806 245	28 810 283	715 953	-1 719 991	106,19 %
DOUBS	35 316 680	25 148 025	4 158 185	6 010 470	82,98 %
DROME	38 837 646	31 816 621	3 229 126	3 791 899	90,24 %
EURE	37 745 156	28 142 049	3 965 881	5 637 226	85,07 %
EURE-ET-LOIR	25 054 385	18 560 307	2 532 281	3 961 797	84,19 %
FINISTERE	60 081 599	44 628 764	6 005 055	9 447 780	84,28 %
GARD	101 570 173	86 598 731	7 884 436	7 087 006	93,02 %
HAUTE-GARONNE	104 690 473	110 402 958	2 609 666	-8 322 151	107,95 %
GERS	10 394 798	7 937 845	1 127 436	1 329 517	87,21 %
GIRONDE	127 768 357	103 266 816	10 855 025	13 646 516	89,32 %
HERAULT	145 845 187	128 688 913	9 711 023	7 445 251	94,90 %
ILLE-ET-VILAINE	42 684 797	33 703 018	4 128 173	4 853 606	88,63 %
INDRE	12 000 146	10 236 811	866 166	897 169	92,52 %
INDRE-ET-LOIRE	36 532 105	34 485 440	1 664 379	382 286	98,95 %
ISERE	67 648 819	51 310 500	6 822 620	9 515 699	85,93 %
JURA	12 102 663	7 790 096	1 598 218	2 714 349	77,57 %
LANDES	25 074 992	20 745 095	1 736 571	2 593 326	89,66 %
LOIR-ET-CHER	22 682 650	16 821 078	2 390 925	3 470 647	84,70 %

LOIRE	43 413 484	38 495 836	2 599 510	2 318 138	94,66 %
HAUTE-LOIRE	8 130 453	6 139 601	933 967	1 056 885	87,00 %
LOIRE-ATLANTIQUE	82 403 782	70 032 404	6 266 867	6 104 511	92,59 %
LOIRET	41 556 636	29 831 234	4 587 174	7 138 228	82,82 %
LOT	10 797 360	9 458 804	740 231	598 325	94,46 %
LOT-ET-GARONNE	26 179 166	23 307 064	1 530 170	1 341 932	94,87 %
LOZERE	3 588 183	2 841 122	331 148	415 913	88,41 %
MAINE-ET-LOIRE	51 390 587	38 699 647	5 126 232	7 564 708	85,28 %
MANCHE	23 981 672	19 254 256	2 091 130	2 636 286	89,01 %
MARNE	31 429 911	31 736 247	802 736	-1 109 072	103,53 %
HAUTE-MARNE	13 395 420	9 641 735	1 590 437	2 163 248	83,85 %
MAYENNE	10 235 259	8 103 935	1 074 573	1 056 751	89,68 %
MEURTHE-ET-MOSELLE	67 269 415	52 856 992	6 665 291	7 747 132	88,48 %
MEUSE	18 180 246	11 491 644	2 649 961	4 038 641	77,79 %
MORBIHAN	37 717 251	30 554 004	3 274 199	3 889 048	89,69 %
MOSELLE	74 140 973	48 784 958	9 974 714	15 381 301	79,25 %
NIEVRE	18 741 206	14 126 222	1 871 879	2 743 105	85,36 %
NORD	358 346 770	267 905 477	41 106 963	49 334 330	86,23 %
OISE	52 788 637	39 291 968	5 226 865	8 269 804	84,33 %
ORNE	22 429 111	17 186 078	2 142 914	3 100 119	86,18 %
PAS-DE-CALAIS	188 523 095	143 371 049	22 154 994	22 997 052	87,80 %
PUY-DE-DOME	47 198 183	37 714 539	4 285 859	5 197 785	88,99 %
PYRENEES-ATLANTIQUES	45 494 758	41 603 012	2 453 240	1 438 506	96,84 %
HAUTES-PYRENEES	17 150 492	14 825 346	1 248 900	1 076 246	93,72 %
PYRENEES-ORIENTALES	68 599 934	57 149 941	5 970 248	5 479 745	92,01 %
BAS-RHIN	79 900 893	56 264 482	8 865 468	14 770 943	81,51 %
HAUT-RHIN	50 552 372	28 927 062	7 788 004	13 837 306	72,63 %
RHONE	116 331 999	105 868 539	7 170 057	3 293 403	97,17 %
HAUTE-SAONE	12 676 967	9 452 302	1 313 129	1 911 536	84,92 %
SAONE-ET-LOIRE	28 060 239	21 918 496	2 733 232	3 408 511	87,85 %
SARTHE	35 677 005	28 871 344	3 019 242	3 786 419	89,39 %
SAVOIE	14 797 469	14 045 826	736 371	15 272	99,90 %
HAUTE-SAVOIE	23 397 675	22 767 295	955 277	-324 897	101,39 %
PARIS	277 186 459	234 345 639	20 001 272	22 839 548	91,76 %
SEINE-MARITIME	118 568 629	102 852 182	8 261 086	7 455 361	93,71 %
SEINE-ET-MARNE	67 256 376	46 697 060	7 466 148	13 093 168	80,53 %
YVELINES	62 783 486	44 747 755	6 352 262	11 683 469	81,39 %
DEUX-SEVRES	15 258 035	14 485 718	939 976	-167 659	101,10 %
SOMME	56 161 694	41 587 201	6 322 866	8 251 627	85,31 %
TARN	29 696 979	25 000 637	2 150 239	2 546 103	91,43 %
TARN-ET-GARONNE	21 689 201	17 180 812	2 008 544	2 499 845	88,47 %
VAR	93 433 985	91 471 316	3 111 028	-1 148 359	101,23 %
VAUCLUSE	55 697 654	49 192 077	3 365 723	3 139 854	94,36 %
VENDEE	21 277 219	16 959 937	1 956 412	2 360 870	88,90 %
VIENNE	36 208 246	28 063 443	3 854 693	4 290 110	88,15 %
HAUTE-VIENNE	27 182 722	20 357 902	2 822 898	4 001 922	85,28 %
VOSGES	28 669 186	18 197 078	4 111 123	6 360 985	77,81 %
YONNE	23 067 003	16 742 310	2 441 337	3 883 356	83,16 %

TERRITOIRE DE BELFORT	14 657 012	8 186 970	2 581 772	3 888 270	73,47 %
ESSONNE	70 539 092	60 921 662	4 138 596	5 478 834	92,23 %
HAUTS-DE-SEINE	110 092 481	89 654 852	8 255 200	12 182 429	88,93 %
SEINE-ST-DENIS	261 515 340	198 626 080	28 807 902	34 081 358	86,97 %
VAL-DE-MARNE	139 860 921	98 416 182	15 855 833	25 588 906	81,70 %
VAL-D'OISE	94 057 159	67 847 478	9 507 139	16 702 542	82,24 %
GUADELOUPE	171 654 497	147 954 250	9 948 379	13 751 868	91,99 %
MARTINIQUE	152 602 301	140 009 331	6 290 556	6 302 414	95,87 %
GUYANE	66 349 555	52 334 792	5 840 559	8 174 204	87,68 %
REUNION	384 627 561	328 592 810	33 175 130	22 859 621	94,06 %
TOTAL	5 974 575 149	4 941 715 037	500 000 000	532 860 112	91,08 %

Source : direction générale des collectivités locales

Le tableau ci-dessus présente les montants de l'année 2008 qui correspondent aux dernières données pouvant être consolidées de manière fiable, **département par département**.

En revanche, **le taux de couverture global peut être calculé pour l'année 2009** car, bien que la répartition du FMDI entre les départements ne soit pas encore disponible, son montant - 500 millions d'euros - est connu. Ainsi, pour l'ensemble des départements, **en 2009**, le montant de la compensation versée par l'Etat s'est élevé au total à **5,76 milliards d'euros**, le montant à la charge des départements a été de **6,47 milliards d'euros** et, par conséquent, le montant non compensé par l'Etat a été de **708,6 millions d'euros**, soit un **taux de couverture de 89 %**.

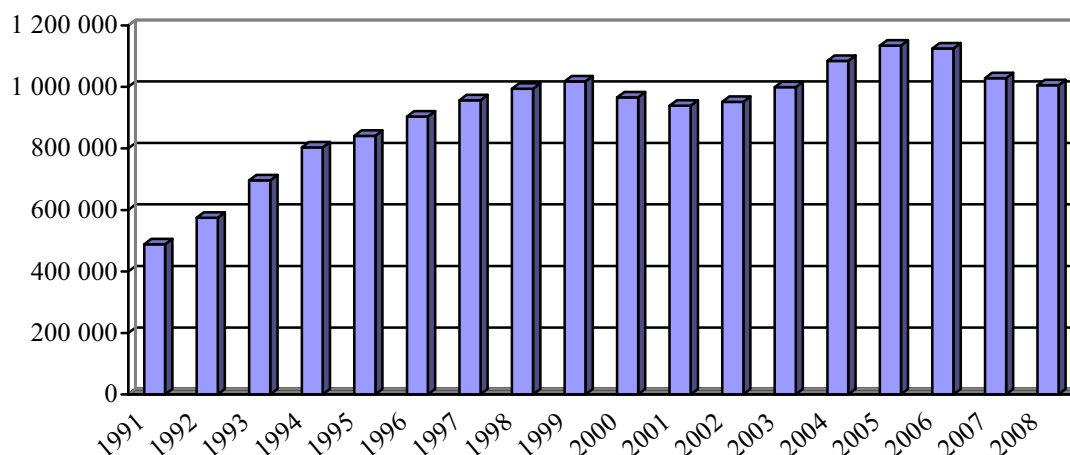
3. L'évolution du coût du RSA est liée à la conjoncture économique

Au 31 mai 2010, **1,33 million de personnes percevaient le RSA socle**, à la charge des départements.

Votre rapporteur relève que **le nombre de bénéficiaires du RSA et le coût de cette prestation sociale ne sont pas nécessairement appelés à croître**.

En effet, comme l'indique le tableau ci-dessous, le nombre de bénéficiaires du RMI a diminué de manière nette dans les périodes de reprise économique. Or, les modalités de compensation par l'Etat sont figées. Il en ressort que le coût de la prise en charge de cette allocation par les départements pourra diminuer à l'avenir et qu'il est probable que les périodes de forte croissance économique se traduisent par une diminution du coût net restant à la charge des départements au titre du RSA.

Evolution du nombre d'allocataires du RMI



Source : ministère du travail, de l'emploi et de la santé

B. L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE (APA)

1. Le fonctionnement de l'allocation personnalisée d'autonomie

L'APA est une prestation destinée aux personnes âgées en perte d'autonomie et nécessitant un soutien financier. Créée par la loi du 21 juillet 2001¹, elle est attribuée dans les mêmes conditions sur tout le territoire. Un tarif national fixe le montant maximum du plan d'aide à domicile en fonction du degré de perte d'autonomie du bénéficiaire. Elle s'est substituée à la prestation spécifique de dépendance (PSD), créée en 1997. Les personnes qui perçoivent aujourd'hui la PSD ne sont plus que celles bénéficiant déjà, au 31 décembre 2001, de cette allocation et qui ont souhaité la conserver. A compter du 1^{er} janvier 2002, la PSD n'a plus été attribuée.

Un barème national permet également de déterminer, en fonction des ressources de l'utilisateur, la participation restant à sa charge.

L'APA est une prestation en nature personnalisée : elle est donc affectée à des dépenses précisément adaptées aux besoins particuliers de chaque allocataire. Elle peut être mobilisée pour financer divers services : aide ménagère, accueil de jour, accueil temporaire, adaptation du logement, etc.

Il y a deux types d'APA : l'**APA à domicile**, pour les bénéficiaires qui demeurent dans leur propre logement, et l'**APA en établissement**, pour les allocataires hébergés en maison de retraite.

¹ Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

2. Le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie

A la différence du RMI et à l'instar du RSA, **l'APA n'a pas constitué un transfert de compétences auparavant exercées par l'Etat mais une création de compétences à la charge des départements.** Par conséquent, **aucune obligation constitutionnelle de financement** ne s'applique à cette prestation, outre celle de ne pas remettre en cause la libre administration des collectivités territoriales.

La contribution nationale au financement de l'APA est opérée *via* la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Créée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées¹, la CNSA a pour mission de contribuer au financement de l'accompagnement de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de leur égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

Comme l'indique le rapport d'étape de la mission commune d'information sur la dépendance², cette loi a créé, dans le même temps, deux ressources fiscales nouvelles destinées spécifiquement à la prise en charge des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées, et directement affectées à la CNSA : *« d'une part, la contribution solidarité autonomie (CSA), corollaire de la « journée de solidarité », d'autre part, la contribution additionnelle de 0,3 % au prélèvement social de 2 % assis sur les revenus du patrimoine et les produits de placement. A ces deux ressources nouvelles, s'ajoutent le versement, à la CNSA, d'une fraction de 0,1 % de la contribution sociale généralisée (CSG) perçue sur les revenus d'activité, ainsi que la participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse ».*

Le budget de la CNSA se décompose en six sections distinctes selon des règles strictes de répartition et d'affectation de ressources et de charges, afin de présenter l'origine des produits et la destination des charges de la caisse par catégories de prestations fournies et de destinataires. Le concours de la CNSA au financement de l'APA est retracé dans la **section II** de ses comptes.

Ainsi, **le montant annuel du concours de la CNSA aux départements est établi par différence entre, d'une part, la somme des recettes encaissées à la section II de son budget au cours de l'année et, d'autre part, les autres dépenses à la charge de cette section.** Il est donc, à la différence de la compensation du RMI et du RSA, décorrélé de la charge réelle de l'APA pour les départements. Le taux de couverture ne peut donc être déterminé, chaque année, qu'une fois le budget de la CNSA exécuté.

¹ Loi n° 2004-626.

² Rapport d'information n° 447 (2007-2008), « Construire le cinquième risque : le rapport d'étape », Alain Vasselle, rapporteur, au nom de la mission commune d'information sur la dépendance.

Les comptes prévisionnels de la CNSA pour 2011

Section II : Allocation personnalisée d'autonomie

(en millions d'euros)

Nature des dépenses	Montant	Nature des recettes	Montant
Concours versés aux départements au titre de l'APA	1 607,0	Contribution solidarité autonomie	463,7
Congé de soutien familial	0,5	Contribution sociale généralisée	1 087,6
Opérations diverses	16,4	Contribution des régimes d'assurance vieillesse	67,6
		Produits financiers	5,0
Total	1 623,9	Total	1 623,9

Source : CNSA

Le concours versé aux départements est réparti annuellement aux départements en fonction de six critères.

Trois critères dits de base, qui prennent en compte :

- le besoin de financement des départements, c'est-à-dire l'importance relative des dépenses réalisées par chacun d'entre eux au titre de l'APA ;
- la capacité contributive des départements, appréciée au regard de leur potentiel fiscal ;
- les charges qui pèsent sur ceux-ci en matière sociale, évaluées par le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Trois critères dits correctifs, destinés à :

- limiter la contribution à hauteur de 50 % des dépenses d'APA de chaque département ;
- introduire, au bénéfice des départements, une clause de sauvegarde qui prévoit que les montants répartis sont majorés pour les départements dont les dépenses d'APA, rapportées au nombre de personnes âgées de plus de 75 ans, excèdent d'au moins 30 % la moyenne nationale ;
- introduire une règle de plafonnement de la charge des départements.

Coût et compensation de l'allocation personnalisée d'autonomie en 2009

(en euros)

	Concours de la CNSA	Dépenses APA 2009	Taux de couverture
01 AIN	9 586 083	33 458 346	28,65 %
02 AISNE	15 165 206	45 130 173	33,60 %
03 ALLIER	14 339 238	37 700 123	38,03 %
04 ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	4 777 676	14 776 199	32,33 %
05 HAUTES-ALPES	3 733 391	12 111 656	30,82 %
06 ALPES-MARITIMES	32 805 083	116 875 766	28,07 %
07 ARDÈCHE	11 654 364	38 556 744	30,23 %
08 ARDENNES	8 679 695	29 345 296	29,58 %
09 ARIÈGE	6 441 115	18 977 513	33,94 %
10 AUBE	8 629 993	25 597 559	33,71 %
11 AUDE	13 877 594	35 164 368	39,46 %
12 AVEYRON	12 601 345	39 262 135	32,10 %
13 BOUCHES-DU-RHÔNE	50 264 630	144 421 827	34,80 %
14 CALVADOS	17 817 661	60 419 890	29,49 %
15 CANTAL	7 779 492	21 723 439	35,81 %
16 CHARENTE	13 174 508	39 019 055	33,76 %
17 CHARENTE MARITIME	21 802 707	57 055 945	38,21 %
18 CHER	10 897 297	28 759 658	37,89 %
19 CORRÈZE	11 348 896	34 677 639	32,73 %
20a CORSE-DU-SUD	5 488 337	23 450 503	23,40 %
20b HAUTE-CORSE	5 738 121	18 376 162	31,23 %
21 CÔTE-D'OR	12 587 144	40 041 373	31,44 %
22 CÔTES-D'ARMOR	21 063 905	55 266 789	38,11 %
23 CREUSE	12 455 177	22 960 467	54,25 %
24 DORDOGNE	17 512 408	44 989 065	38,93 %
25 DOUBS	11 604 846	45 268 457	25,64 %
26 DRÔME	12 528 593	41 923 041	29,88 %
27 EURE	11 433 932	34 134 429	33,50 %
28 EURE-ET-LOIR	10 164 415	27 663 402	36,74 %
29 FINISTÈRE	30 409 314	96 785 654	31,42 %
30 GARD	22 642 938	72 563 787	31,20 %
31 HAUTE-GARONNE	24 741 306	90 164 210	27,44 %
32 GERS	11 740 466	27 892 023	42,09 %
33 GIRONDE	36 358 022	114 849 244	31,66 %
34 HÉRAULT	35 016 152	129 613 040	27,02 %
35 ILLE-ET-VILAINE	21 527 773	74 349 567	28,95 %
36 INDRE	9 854 853	26 163 399	37,67 %
37 INDRE ET LOIRE	15 369 674	38 555 318	39,86 %
38 ISÈRE	20 180 904	84 958 725	23,75 %
39 JURA	7 400 870	19 792 619	37,39 %
40 LANDES	12 631 464	37 255 288	33,91 %
41 LOIR-ET-CHER	11 557 198	31 087 663	37,18 %
42 LOIRE	22 975 058	67 141 449	34,22 %
43 HAUTE-LOIRE	8 043 963	26 223 103	30,68 %
44 LOIRE-ATLANTIQUE	24 893 189	75 501 640	32,97 %

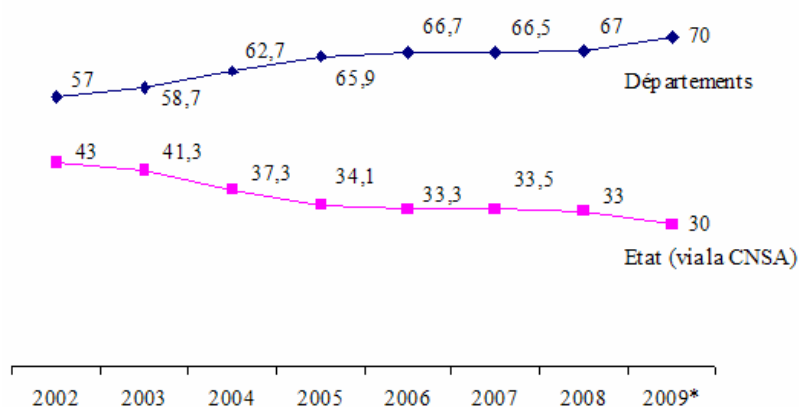
45 LOIRET	14 990 658	46 267 148	32,40 %
46 LOT	7 961 826	23 544 176	33,82 %
47 LOT-ET-GARONNE	13 395 738	36 500 153	36,70 %
48 LOZÈRE	3 000 325	8 562 523	35,04 %
49 MAINE-ET-LOIRE	19 507 262	48 181 873	40,49 %
50 MANCHE	15 967 880	47 273 543	33,78 %
51 MARNE	11 533 321	30 788 848	37,46 %
52 HAUTE-MARNE	6 267 609	16 669 373	37,60 %
53 MAYENNE	9 484 103	28 171 121	33,67 %
54 MEURTHE-ET-MOSELLE	19 193 069	64 459 638	29,78 %
55 MEUSE	5 666 719	13 958 369	40,60 %
56 MORBIHAN	20 678 663	60 975 292	33,91 %
57 MOSELLE	20 956 450	65 752 653	31,87 %
58 NIÈVRE	9 847 845	27 659 248	35,60 %
59 NORD	59 396 584	188 249 385	31,55 %
60 OISE	11 052 262	32 727 024	33,77 %
61 ORNE	10 806 956	30 582 132	35,34 %
62 PAS-DE-CALAIS	44 661 584	161 326 243	27,68 %
63 PUY-DE-DÔME	17 796 207	55 471 862	32,08 %
64 PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	19 911 843	52 214 507	38,13 %
65 HAUTES-PYRÉNÉES	9 936 284	32 381 497	30,69 %
66 PYRÉNÉES-ORIENTALES	16 482 723	43 335 885	38,03 %
67 BAS-RHIN	20 332 326	74 648 061	27,24 %
68 HAUT-RHIN	13 637 302	45 422 730	30,02 %
69 RHÔNE	28 968 178	97 678 192	29,66 %
70 HAUTE-SAÔNE	6 672 082	18 303 637	36,45 %
71 SAÔNE-ET-LOIRE	20 312 682	58 184 060	34,91 %
72 SARTHE	16 091 730	44 353 167	36,28 %
73 SAVOIE	7 125 890	31 104 503	22,91 %
74 HAUTE-SAVOIE	8 144 702	42 011 904	19,39 %
75 PARIS	11 322 197	121 508 747	9,32 %
76 SEINE-MARITIME	30 708 110	119 343 447	25,73 %
77 SEINE-ET-MARNE	11 508 094	44 804 893	25,68 %
78 YVELINES	8 708 020	54 095 053	16,10 %
79 DEUX-SÈVRES	12 535 663	34 059 280	36,81 %
80 SOMME	15 814 786	52 825 583	29,94 %
81 TARN	15 995 132	45 400 346	35,23 %
82 TARN-ET-GARONNE	8 923 253	29 650 611	30,09 %
83 VAR	30 245 209	92 857 912	32,57 %
84 VAUCLUSE	14 155 289	41 117 857	34,43 %
85 VENDÉE	16 199 262	41 567 551	38,97 %
86 VIENNE	12 647 305	31 176 586	40,57 %
87 HAUTE-VIENNE	14 218 793	40 286 554	35,29 %
88 VOSGES	10 775 135	29 635 632	36,36 %
89 YONNE	11 436 493	29 512 683	38,75 %
90 TERRITOIRE DE BELFORT	3 423 936	11 867 710	28,85 %
91 ESSONNE	9 625 250	43 796 273	21,98 %
92 HAUTS-DE-SEINE	3 912 295	67 867 838	5,76 %

93 SEINE-SAINT-DENIS	18 877 373	85 395 266	22,11 %
94 VAL-DE-MARNE	17 084 794	60 355 604	28,31 %
95 VAL-D'OISE	12 217 252	53 132 440	22,99 %
971 GUADELOUPE	16 333 450	48 202 494	33,89 %
972 MARTINIQUE	13 368 809	38 892 013	34,37 %
973 GUYANE	1 904 881	3 842 984	49,57 %
974 RÉUNION	24 665 452	80 450 889	30,66 %
975 St-Pierre-et-Miquelon	122 445	146 528	83,56 %
978 SAINT-MARTIN	365 694	600 969	60,85 %
TOTAL	1 548 171 170	5 029 156 238	30,78 %

Source : CNSA

Ainsi, comme l'indique le tableau ci-dessus, au total, la CNSA a contribué en 2009 à hauteur de **1,55 milliard d'euros** au financement de l'APA, pour un coût global de **5,03 milliards d'euros** pour les départements, soit un reste à charge de **3,48 milliards d'euros** correspondant à un **taux de couverture de 30,8 %**.

Evolution de la répartition de la prise en charge de l'APA



Source : rapport n° 90 (2009-2010), Tome III : médico-social, projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, Sylvie Desmarescaux, au nom de la commission des affaires sociales.

3. Un nombre de bénéficiaires et un coût croissants à moyen et long terme

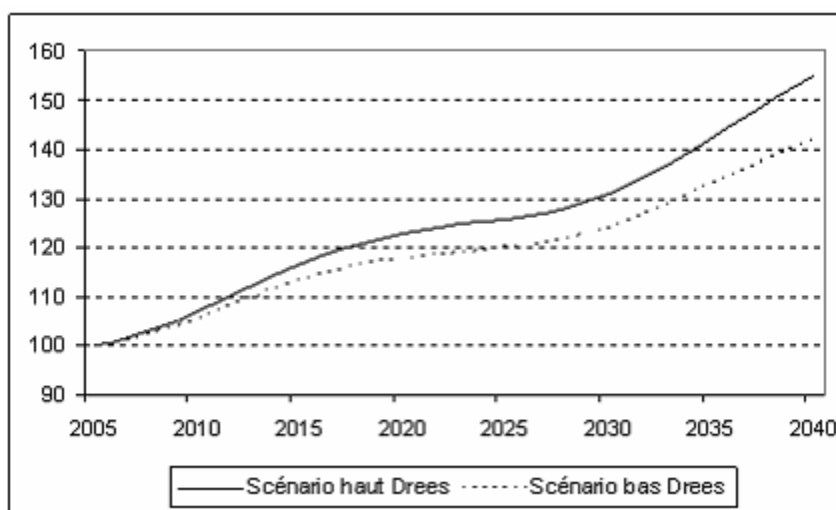
A la différence du RSA, l'APA est une allocation dont le coût devrait, à moyen et à long terme, augmenter de manière sensible, proportionnellement à la hausse de la part de la population âgée dans la population française. Si le nombre de bénéficiaires du RSA peut diminuer en

valeur absolue et rester stable, à long terme, en pourcentage de la population française, tel n'est pas le cas de la part de la population dépendante au sein de la population totale.

En 2009, plus de **1,1 million de personnes** bénéficiaient de l'APA.

Le tableau ci-dessous présente les prévisions d'évolution de la population française des personnes âgées dépendantes.

Projection, sur une base de 100 en 2005, du nombre de personnes âgées dépendantes



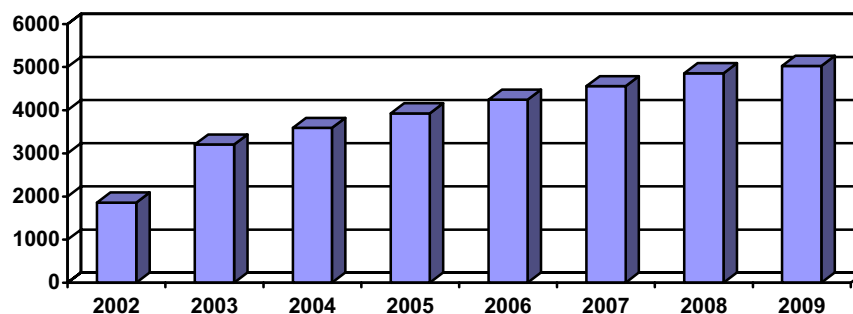
Source : Rapport d'information n° 447 (2007-2008), « Construire le cinquième risque : le rapport d'étape », Alain Vasselle, rapporteur, au nom de la mission commune d'information sur la dépendance.

L'augmentation de plus de 50 % de la population dépendante d'ici à 2040 conduira nécessairement à une augmentation de la charge que représente l'APA pour les départements. **La hausse constatée depuis la création de l'allocation, en 2002, et présentée dans le graphique ci-dessous, devrait donc se poursuivre.**

On constate toutefois une **nette décélération du nombre de bénéficiaires de l'APA**. Celui-ci n'a augmenté que de 2,1 % entre les mois de juin 2008 et de juin 2009, contre + 4,4 % l'année précédente. Le coût de l'APA, multiplié par 2,5 entre 2005 et 2008 ne devrait pas connaître, à l'avenir, une évolution dans des proportions comparables.

Evolution du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie

(en millions d'euros)



Source : CNSA

C. LA PRESTATION DE COMPENSATION DU HANDICAP (PCH)

1. Le fonctionnement de la prestation de compensation du handicap

La prestation de compensation du handicap (PCH) est inscrite dans la loi du 11 février 2005¹ pour l'égalité des droits et des chances. Elle est mise en place depuis le 1^{er} janvier 2006.

Le financement de la PCH revient au conseil général mais c'est la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) qui instruit et évalue la demande et la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) qui statue sur son attribution éventuelle.

L'attribution de la PCH dépend de trois critères de recevabilité :

- un critère de handicap ;
- un critère de résidence : résider de manière habituelle et régulière en France ;
- un critère d'âge : avoir plus de 20 ans (sauf pour l'aménagement du logement ou du véhicule), avoir moins de 60 ans ou moins de 65 ans pour les personnes dont le handicap répondait aux critères avant 60 ans ou celles qui continuent une activité professionnelle.

La PCH peut contribuer au financement de plusieurs charges, dans la limite de montants et de durées fixés par la loi : les aides humaines, les aides

¹ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

techniques, spécifiques ou exceptionnelles, l'aménagement du logement et l'aménagement du véhicule, les aides animalières, etc.

De la même manière que l'APA avec la PSD, la PCH s'est substituée à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) à compter du 1^{er} janvier 2006. Toutefois, les personnes admises au bénéfice de l'ACTP avant cette date peuvent continuer à la percevoir. L'ACTP est une prestation d'aide sociale versée par le conseil général, destinée aux personnes handicapées dont le taux d'incapacité, reconnu par la CDAPH, est au moins de 80 % et qui ont besoin de l'aide d'une autre personne pour les actes essentiels de la vie quotidienne.

2. Le financement de la prestation de compensation du handicap

A l'instar de l'APA, la création de la PCH **n'a pas constitué un transfert de compétences auparavant exercées par l'Etat**. Par conséquent, **aucune obligation constitutionnelle de financement** ne s'applique à cette prestation, outre celle de ne pas remettre en cause la libre administration des collectivités territoriales. La PCH est donc **financée par les conseils généraux**.

Toutefois, comme pour l'APA, **une contribution de la CNSA participe au financement de la PCH**.

La **section III du budget de la CNSA** est consacrée aux dépenses liées à la PCH et aux MDPH. Les prévisions pour l'année 2011 de dépenses et de recettes de cette section figurent dans le tableau ci-dessous.

Les comptes prévisionnels de la CNSA pour 2011
Section III : Prestation de compensation du handicap et
maisons départementales des personnes handicapées

(en millions d'euros)

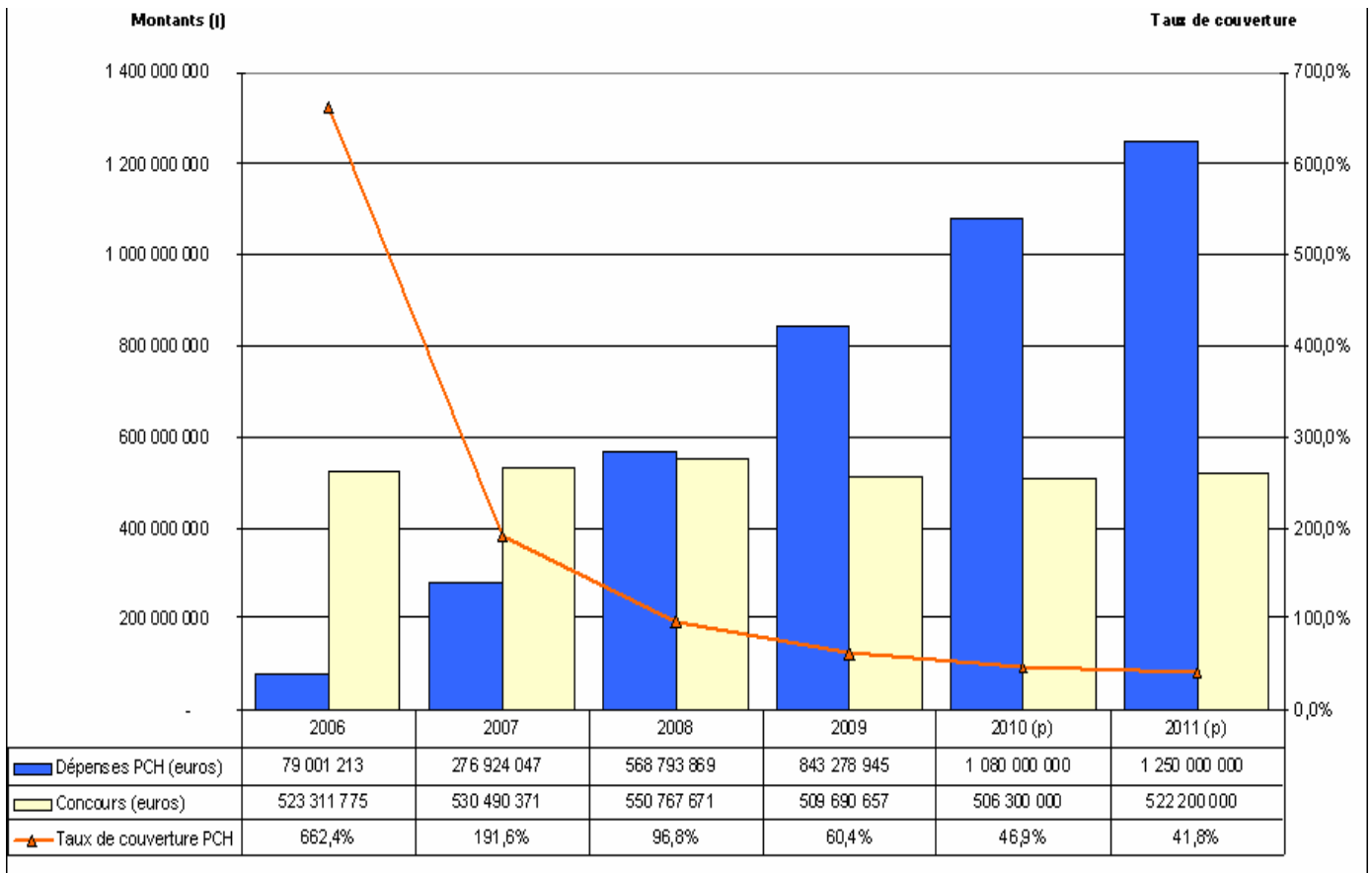
Nature des dépenses	Montant	Nature des recettes	Montant
Concours versés aux départements au titre de la PCH	522,2	Contribution solidarité autonomie	602,8
Concours versés aux départements au titre des MDPH	60,0	Produits financiers	5,0
Allocation éducation de l'enfant handicapé	5,4		
Congé de soutien familial	0,5		
Opérations diverses	19,8		
Total	607,8	Total	607,8

Source : CNSA

La part ainsi financée est donc, comme pour l'APA et à la différence du RMI ou du RSA, **décorrélée du coût réel de l'allocation**. Ainsi, pendant ses deux premières années d'existence, le taux de couverture de la PCH par la CNSA a été supérieur à 100 %, c'est-à-dire que les départements ont perçu des recettes qu'ils n'ont pas eu à utiliser pour financer la PCH, comme l'indique le graphique ci-dessous.

Evolution des dépenses et des concours au titre de la PCH de 2006 à 2011

(en euros)



Source : rapport n° 90 (2009-2010), Tome III : médico-social, projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, Sylvie Desmarescaux, au nom de la commission des affaires sociales.

Coût et compensation de la prestation de compensation du handicap en 2009

(en euros)

	Contribution de la CNSA	Dépenses de PCH	Taux de couverture
01 AIN	4 182 690	6 124 242	68,30 %
02 AISNE	5 381 717	7 493 019	71,82 %
03 ALLIER	3 226 123	4 836 174	66,71 %
04 ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	1 237 560	1 234 517	100,25 %
05 HAUTES-ALPES	1 067 792	1 556 674	68,59 %
06 ALPES-MARITIMES	8 078 001	18 041 077	44,78 %
07 ARDÈCHE	2 664 530	4 697 839	56,72 %
08 ARDENNES	2 607 409	2 052 690	127,02 %
09 ARIÈGE	1 348 963	2 421 998	55,70 %
10 AUBE	2 451 413	3 229 839	75,90 %
11 AUDE	3 465 723	7 577 053	45,74 %
12 AVEYRON	2 352 380	5 245 908	44,84 %
13 BOUCHES-DU-RHÔNE	15 158 929	19 706 592	76,92 %
14 CALVADOS	5 315 034	8 180 854	64,97 %
15 CANTAL	1 314 920	1 151 984	114,14 %
16 CHARENTE	3 377 159	7 601 694	44,43 %
17 CHARENTE MARITIME	4 815 460	7 336 732	65,63 %
18 CHER	2 820 292	4 365 718	64,60 %
19 CORRÈZE	1 996 188	3 801 222	52,51 %
20a CORSE-DU-SUD	1 869 183	3 221 455	58,02 %
20b HAUTE-CORSE	1 761 547	4 926 637	35,76 %
21 CÔTE-D'OR	4 270 581	8 558 536	49,90 %
22 CÔTES-D'ARMOR	5 371 355	9 417 353	57,04 %
23 CREUSE	1 170 163	1 670 048	70,07 %
24 DORDOGNE	3 319 534	5 692 359	58,32 %
25 DOUBS	4 115 640	8 367 372	49,19 %
26 DRÔME	3 642 010	10 484 502	34,74 %
27 EURE	4 683 338	5 908 924	79,26 %
28 EURE-ET-LOIR	3 204 935	3 610 881	88,76 %
29 FINISTÈRE	7 855 918	12 694 694	61,88 %
30 GARD	5 551 428	8 036 350	69,08 %
31 HAUTE-GARONNE	9 170 390	20 947 624	43,78 %
32 GERS	1 607 518	2 900 948	55,41 %
33 GIRONDE	11 189 993	31 819 330	35,17 %
34 HÉRAULT	8 522 670	24 991 365	34,10 %
35 ILLE-ET-VILAINE	7 560 191	11 848 411	63,81 %
36 INDRE	2 069 125	2 977 468	69,49 %
37 INDRE ET LOIRE	4 489 274	8 700 332	51,60 %
38 ISÈRE	9 424 955	18 329 241	51,42 %
39 JURA	2 024 476	2 562 770	79,00 %
40 LANDES	2 467 117	5 016 872	49,18 %
41 LOIR-ET-CHER	2 475 613	4 270 936	57,96 %
42 LOIRE	7 414 786	8 826 226	84,01 %

43 HAUTE-LOIRE	2 050 710	3 770 033	54,40 %
44 LOIRE-ATLANTIQUE	9 380 464	12 890 892	72,77 %
45 LOIRET	4 905 640	4 514 993	108,65 %
46 LOT	1 546 493	3 875 079	39,91 %
47 LOT-ET-GARONNE	2 892 087	6 041 811	47,87 %
48 LOZÈRE	838 441	1 169 500	71,69 %
49 MAINE-ET-LOIRE	5 829 888	9 093 500	64,11 %
50 MANCHE	4 185 931	6 299 584	66,45 %
51 MARNE	4 937 246	6 519 542	75,73 %
52 HAUTE-MARNE	1 857 501	2 479 855	74,90 %
53 MAYENNE	2 365 214	3 130 019	75,57 %
54 MEURTHE-ET-MOSELLE	5 977 596	15 055 666	39,70 %
55 MEUSE	1 486 579	2 288 726	64,95 %
56 MORBIHAN	5 607 173	7 889 734	71,07 %
57 MOSELLE	8 308 855	8 955 547	92,78 %
58 NIÈVRE	2 271 819	3 062 843	74,17 %
59 NORD	23 103 309	37 629 351	61,40 %
60 OISE	7 425 204	11 823 971	62,80 %
61 ORNE	2 544 539	5 109 476	49,80 %
62 PAS-DE-CALAIS	12 471 269	10 856 661	114,87 %
63 PUY-DE-DÔME	4 858 850	6 060 696	80,17 %
64 PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	5 284 493	6 862 800	77,00 %
65 HAUTES-PYRÉNÉES	2 173 336	4 087 198	53,17 %
66 PYRÉNÉES-ORIENTALES	3 875 035	7 997 886	48,45 %
67 BAS-RHIN	8 959 730	11 739 738	76,32 %
68 HAUT-RHIN	5 768 460	9 062 898	63,65 %
69 RHÔNE	13 064 574	25 282 612	51,67 %
70 HAUTE-SAÔNE	2 032 284	2 086 272	97,41 %
71 SAÔNE-ET-LOIRE	4 702 054	7 197 174	65,33 %
72 SARTHE	4 391 393	5 347 462	82,12 %
73 SAVOIE	3 111 723	6 637 630	46,88 %
74 HAUTE-SAVOIE	4 656 646	13 820 534	33,69 %
75 PARIS	13 447 367	23 942 603	56,17 %
76 SEINE-MARITIME	11 092 153	21 203 948	52,31 %
77 SEINE-ET-MARNE	9 312 109	13 101 467	71,08 %
78 YVELINES	8 668 498	16 214 096	53,46 %
79 DEUX-SÈVRES	2 924 009	5 775 970	50,62 %
80 SOMME	5 267 694	9 566 318	55,07 %
81 TARN	3 316 445	4 250 722	78,02 %
82 TARN-ET-GARONNE	2 181 501	3 449 890	63,23 %
83 VAR	7 204 131	8 932 492	80,65 %
84 VAUCLUSE	4 010 165	4 242 260	94,53 %
85 VENDÉE	4 736 178	7 490 459	63,23 %
86 VIENNE	3 466 472	5 816 644	59,60 %
87 HAUTE-VIENNE	3 404 173	6 221 789	54,71 %
88 VOSGES	3 099 811	3 547 278	87,39 %
89 YONNE	3 446 493	3 952 110	87,21 %
90 TERRITOIRE DE BELFORT	1 177 370	1 483 134	79,38 %

91 ESSONNE	8 039 325	12 236 652	65,70 %
92 HAUTS-DE-SEINE	8 617 508	12 978 199	66,40 %
93 SEINE-SAINT-DENIS	11 533 326	16 264 466	70,91 %
94 VAL-DE-MARNE	9 719 673	14 022 318	69,32 %
95 VAL-D'OISE	8 379 376	14 093 033	59,46 %
971 GUADELOUPE	3 617 081	6 503 028	55,62 %
972 MARTINIQUE	3 711 506	11 521 408	32,21 %
973 GUYANE	1 236 678	671 756	184,10 %
974 RÉUNION	7 123 054	4 720 762	150,89 %
TOTAL	509 690 657	843 278 945	60,44 %

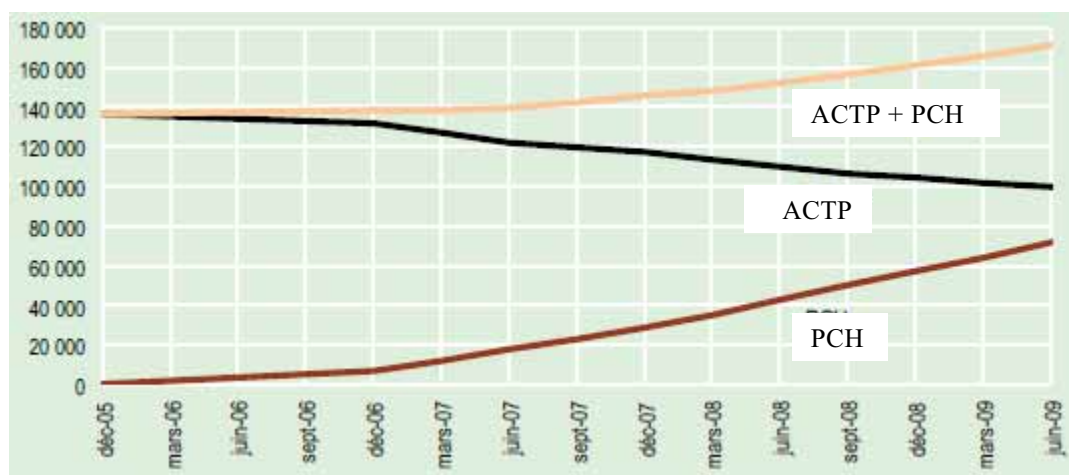
Source : CNSA

Ainsi, en 2009, la contribution de la CNSA au titre de la PCH s'est élevée à **509,7 millions d'euros**, à comparer à un coût global pour les départements de **843,3 millions d'euros**, soit un montant non compensé de **333,6 millions d'euros** et un taux de couverture de **60,44 %**.

3. L'évolution du coût de la prestation et du nombre de ses bénéficiaires

Le nombre de bénéficiaires de la PCH a connu une forte augmentation depuis sa création en 2006. En juin 2009, **71 700 personnes** percevaient la PCH. En outre, l'augmentation du nombre de bénéficiaires de la PCH ne se traduit pas par une diminution d'une même ampleur des bénéficiaires de l'ACTP, comme l'indique le graphique ci-dessous.

Evolution du nombre de bénéficiaires de la PCH et de l'ACTP



Source : Etudes et résultats n° 710, novembre 2009, « L'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap au 30 juin 2009 », direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

Votre rapporteur relève toutefois que la forte hausse récente du nombre de bénéficiaires de la PCH et de son coût pour les départements résulte davantage de la montée en puissance d'un dispositif relativement récent que d'une tendance lourde de long terme. **Il n'y a en effet aucune raison que l'augmentation du coût de la PCH se poursuive à un rythme élevé à moyen et à long terme** puisque ce coût correspond principalement à l'évolution de la part de la population handicapée nécessitant un soutien au sein de la population française.

III. LE CONTEXTE « D'EFFET DE CISEAUX » SUBI PAR LES BUDGETS DÉPARTEMENTAUX

Le financement des trois allocations visées par les présentes propositions de loi s'inscrit dans un contexte financier d'autant plus difficile pour les départements que l'évolution de leurs ressources a connu une décélération sensible, les confrontant ainsi à un « **effet de ciseaux** » entre leurs recettes et leurs dépenses.

A. À MOYEN TERME, DES DÉPENSES QUI CROISSENT PLUS RAPIDEMENT QUE LES RECETTES

L'effet de ciseaux auquel les départements sont confrontés a fait l'objet d'une analyse dans le rapport au Premier ministre rendu en avril 2010 par Pierre Jamet¹.

Ce rapport met en exergue, sur la période 2000-2008, un différentiel de 1,3 point en moyenne entre les taux annuels de croissance des recettes et des dépenses. Par ailleurs, « *si l'on s'en tient aux seules recettes et dépenses de fonctionnement, le différentiel passe à deux points par an sur la même période, les dépenses s'étant accrues de 9,3 % en moyenne annuelle entre 2000 et 2008 et les recettes, de 7,3 %* ».

Or, comme l'ont signalé à votre rapporteur les représentants de l'Assemblée des départements de France qu'il a auditionnés, le reste à charge des départements au titre des trois allocations visées par les présentes propositions de loi représente une part importante et croissante de leur budget de fonctionnement.

Ainsi, en 2009, **ce reste à charge est évalué à 4,52 milliards d'euros pour des dépenses de fonctionnement totales estimées par l'Observatoire des finances locales à 50,9 milliards d'euros, soit une part de 8,9 %** sur laquelle la marge de manœuvre des conseils généraux est extrêmement limitée.

B. UNE ÉVOLUTION ACCENTUÉE CES DEUX DERNIÈRES ANNÉES PAR LA DIMINUTION DU PRODUIT DES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX

Cet écart entre l'évolution des recettes et des dépenses s'est **accentué depuis le deuxième semestre de l'année 2008** en raison de trois facteurs résultant directement de la crise économique :

- d'une part, **le nombre de bénéficiaires du RSA a fortement augmenté** : 1,14 million de personnes étaient bénéficiaires du RMI en juin 2008, 1,33 million étaient allocataires du RSA socle en juin 2010, soit une hausse de plus de 16 % en deux ans ;

- en parallèle, durant la même période, le rapport Jamet indique que « **la part de la CNSA dans le financement de l'APA s'est réduite** », cette réduction résultant notamment de la diminution des recettes de cotisations sociales perçues par la CNSA, qui varient avec l'activité économique ;

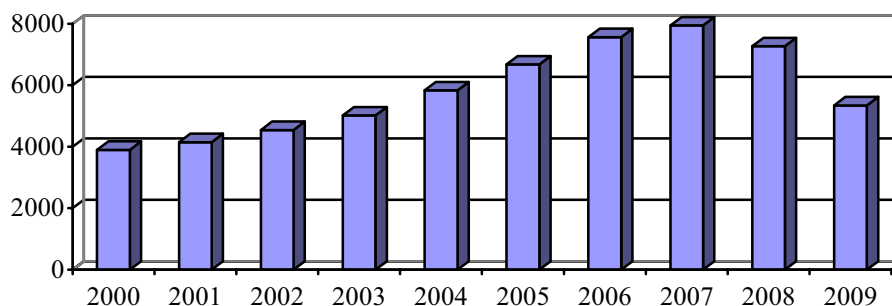
- enfin, la crise immobilière a conduit à un « **effondrement** » des **recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO)**, dont la part est élevée dans les budgets départementaux puisqu'elles représentaient, en 2008, 19,9 % de l'ensemble de leurs recettes fiscales. **Le montant des DMTO a**

¹ *Rapport au Premier ministre sur les finances départementales, Pierre Jamet, directeur général des services du département du Rhône, 20 avril 2010.*

ainsi diminué de près de 33 % entre 2007 et 2009, passant de 7,95 milliards d'euros à 5,35 milliards d'euros, comme l'indique le graphique ci-dessous.

Evolution du produit des DMTO départementaux

(en millions d'euros)



Source : ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

Sur ce point, votre rapporteur souligne cependant que les perspectives pour l'année 2010 sont bien meilleures pour les départements puisque, selon les données fournies par la direction générale des collectivités locales, le montant des DMTO départementaux devrait augmenter d'environ 35 % en moyenne entre 2009 et 2010.

C. DES MARGES DE MANŒUVRE FISCALES RÉDUITES PAR LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Enfin, **les difficultés des départements pourraient être accentuées par la réforme de la taxe professionnelle**, dont les collectivités territoriales connaîtront les effets à compter du 1^{er} janvier 2011, après l'année de transition qu'a constitué 2010.

Les départements percevront 48,5 % du montant global de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Toutefois, ils ne disposeront pas du pouvoir de moduler le taux de cette imposition. Il en résultera nécessairement une diminution de leur autonomie fiscale. Le rapport Jamet estime à cet égard que « *les pertes de marges de manœuvre sont évidentes* » pour les départements.

Votre rapporteur souligne toutefois qu'à compter de l'année 2011, comme en 2010, **l'Etat garantit la compensation à l'euro près des éventuelles pertes de recettes subies par les départements du fait de la réforme de la taxe professionnelle**, au travers des deux dispositifs que sont la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) départementales.

IV. LES PROPOSITIONS DE LOI : UN DISPOSITIF INADAPTÉ

A. DES PROPOSITIONS DE LOI QUI VISENT PRINCIPALEMENT LE PROBLÈME DU FINANCEMENT DE LA DÉPENDANCE

L'analyse des données chiffrées figurant dans le tableau ci-dessous indique que **le problème** de la compensation des allocations individuelles à la charge des départements **concerne, comme on l'a vu plus haut, très majoritairement l'APA, plutôt que la PCH ou le RSA, dans la mesure où l'APA représente plus des trois quarts du montant net résultant pour les départements de la prise en charge des trois allocations visées par les présentes propositions de loi.** Ce constat est renforcé par une différence de dynamisme entre les trois prestations, à moyen et à long terme.

Répartition du « reste à charge » des départements au titre des trois allocations en 2009

(en millions d'euros)

	RSA	APA	PCH	Total
Coût à la charge des départements	6 472	5 029	843	12 344
Compensation	5 764	1 548	510	7 822
Taux de couverture	89,06 %	30,78 %	60,44 %	63,37 %
Coût net	708	3 481	333	4 522
Part dans le coût total	15,7 %	77,0 %	7,3 %	100 %

Source : commission des finances

En effet, comme l'a rappelé votre rapporteur, si le nombre d'allocataires du RSA est appelé à augmenter en période de crise, comme c'est le cas actuellement, il n'a pas tendanciellement vocation à croître en pourcentage de la population et peut même diminuer en volume en période de reprise économique. Le même constat peut être dressé pour les bénéficiaires de la PCH. En revanche, tel n'est pas le cas de l'APA. Le coût de cette prestation devrait en effet augmenter au fur et à mesure du vieillissement de la population française.

Ainsi, tant en termes de montants à la charge des départements à court terme qu'en termes d'évolution à moyen et à long terme, c'est la question de la dépendance qui pèsera sur les finances départementales.

B. LA NÉCESSITÉ DE NE PAS « COURT-CIRCUITER » LES TRAVAUX EN COURS

Or, le Président de la République a annoncé l'organisation d'un débat sur la dépendance dans le courant de l'année 2011 et l'inscription de la réforme, à l'issue de ce débat, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012. Si elles étaient adoptées, les présentes propositions de loi préempteraient donc les conclusions de ce débat public, ce qui serait regrettable. Votre rapporteur rappelle que des voix se sont élevées pour critiquer le manque de concertation préalable à l'adoption de la réforme des retraites. Il serait dommage qu'en évitant le débat public proposé par le Président de la République les mêmes critiques puissent être formulées concernant le projet de loi relatif à la dépendance.

Par ailleurs, le Sénat s'est engagé très tôt dans une réflexion sur les modalités de financement de la dépendance, avec la **mission commune d'information sur le cinquième risque**, présidée par notre collègue Philippe Marini et dont le rapporteur est notre collègue Alain Vasselle. Un rapport d'étape, précité, a déjà été publié et la mission doit continuer ses travaux dans le courant de l'année 2011. Elle pourra également faire entendre son point de vue dans le débat public annoncé pour l'année prochaine.

Enfin, à plus court terme, le **projet de loi de finances rectificative pour 2010**, que le Sénat examinera en séance publique à partir du 16 décembre prochain, prévoit, dans son article 34¹, la création d'un fonds de **150 millions d'euros destinés, à court terme, à soutenir financièrement les départements** qui se trouvent confrontés aux difficultés les plus importantes.

C. LE RISQUE DE REMETTRE EN CAUSE LA DÉCENTRALISATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE SOLIDARITÉ

Outre le calendrier de la réforme de la dépendance que les présentes propositions de loi viennent contrarier, leurs dispositifs présentent des inconvénients qui ne permettent pas à votre commission de les accepter.

Ainsi, la proposition de compenser les dépenses départementales au titre de l'APA à hauteur de 90 % ne paraît **pas conforme à la clef de répartition qui avait été envisagée lors de la création de cette allocation**. Georges Tron, secrétaire d'Etat auprès du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, chargé de la fonction publique, a rappelé, dans le cadre de la discussion, au Sénat, le 24 novembre 2010, d'amendements reprenant les dispositions des présentes propositions de loi, que *« lors des négociations avec les départements, le gouvernement de l'époque, celui de Lionel Jospin, a retenu un mode de répartition du coût de deux tiers à la charge des départements et d'un tiers pour l'État, sans que cela*

¹ L'article 34 du projet de loi de finances rectificative pour 2010 figure en annexe 2 au présent rapport.

soit inscrit dans la loi ». A cet égard, la mise en place d'un « ticket modérateur » de 10 % à la charge des départements constitue un transfert de charge important des départements vers l'Etat.

D'autre part, les propositions formulées par ces trois textes iraient toutes dans le sens d'une **déresponsabilisation des départements dans la gestion des allocations**.

C'est particulièrement vrai pour le RSA et la PCH, pour lesquels la mise en œuvre des propositions de loi entraînerait une compensation intégrale des dépenses engagées. Les départements n'auraient plus aucun intérêt à contrôler le fichier des bénéficiaires et à vérifier leur situation. Il n'est pas **raisonnable de faire dépendre mécaniquement le versement de compensations financières par l'Etat d'une politique départementale**. Votre commission des finances avait pu constater, lors de l'examen de la proposition de loi de notre ancien collègue Michel Mercier, renforçant le contrôle comptable du revenu minimum d'insertion¹, que l'un des principaux avantages de la décentralisation du RMI avait été d'améliorer de manière significative la qualité de la gestion de l'allocation et du fichier de ses bénéficiaires. Cette amélioration résulte directement du fait que les départements sont financièrement intéressés à la bonne gestion du fichier des allocataires. Il en est résulté des économies réelles pour les finances publiques que l'adoption des présentes propositions de loi annihilerait totalement.

In fine, votre rapporteur estime que **la réforme proposée pour le financement de ces allocations remettrait en cause le principe même de la décentralisation du RMI et de la gestion décentralisée de la PCH**. Les départements se contenteraient d'agir comme des établissements publics mettant en œuvre localement une politique nationale, sans être impliqués financièrement dans cette mise en œuvre.

D. UN COÛT DE 3,34 MILLIARDS D'EUROS POUR L'ETAT QUI NE PEUT ÊTRE PRIS EN CHARGE DANS LE CONTEXTE ACTUEL DES FINANCES PUBLIQUES

Enfin, votre rapporteur relève que les présentes propositions de loi auraient pour l'Etat un coût budgétaire inacceptable dans le contexte actuel de nos finances publiques.

Il convient de rappeler que **l'Etat a respecté l'ensemble de ses obligations constitutionnelles** dans la création, l'extension ou le transfert des compétences visées par les propositions de loi. Il a même excédé ses obligations avec la création du FMDI qui ajoute 500 millions d'euros au montant de la compensation versée aux départements au titre du RSA et de l'ancien RMI.

¹ Voir le rapport n° 235 (2007-2008), sur la proposition de loi renforçant le contrôle comptable du revenu minimum d'insertion, Auguste Cazalet, rapporteur, au nom de la commission des finances.

Les propositions de loi **créent des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales pour financer les trois allocations visées**. D'après les calculs de votre rapporteur, **le coût pour l'Etat de l'adoption de ces propositions de loi aurait été de l'ordre de 3,34 milliards d'euros en 2009**, correspondant principalement à la compensation des dépenses de l'APA à hauteur de 90 %, ce qui n'apparaît **pas réaliste** dans le contexte actuel des finances publiques.

Enfin, votre commission des finances relève qu'en application de l'article 7 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui a vocation à s'appliquer à compter de l'année prochaine, l'ensemble des prélèvements sur recettes de l'Etat, sauf le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), est **inclus dans une enveloppe normée, dont le montant est figé en euros courant sur l'ensemble de la période visée**. Par conséquent, les propositions de loi vont à l'encontre des règles adoptées par le législateur pour garantir l'amélioration de la situation des finances publiques.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances n'est donc pas favorable à l'adoption des trois présentes propositions de loi. Cependant, elle a décidé de ne pas les rejeter, ni de les modifier afin que la discussion en séance publique porte sur le texte originel rédigé par leurs auteurs, conformément aux dispositions de l'article 42 de la Constitution et de l'article 42-6 du règlement du Sénat.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1^{er}

(Art. 7 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion)

Compensation intégrale des charges résultant du revenu de solidarité active

Commentaire : le présent article propose de compenser à l'euro près les charges résultant pour les départements du revenu de solidarité active (RSA).

Le présent article propose une nouvelle rédaction de l'article 7 de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA)¹ qui définit les modalités de contribution financière des départements au titre du RSA. Il prévoit qu'à compter de 2010, la compensation des charges résultant, d'une part, du transfert du RMI et, d'autre part, de l'extension de leurs compétences du fait de la mise en œuvre du RSA est réajustée année après année, après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), sur la base des comptes administratifs des conseils généraux.

Il en résulterait qu'au lieu d'une compensation figée sur la base d'un coût historique, **la compensation des charges de RSA des départements se ferait à l'euro près**, année après année. A titre indicatif, pour l'année 2009, l'application de ce dispositif aurait représenté pour l'Etat un coût de 708 millions d'euros.

Votre rapporteur réitère le raisonnement qu'il a tenu dans le cadre de l'exposé général du présent rapport. Une compensation intégrale des charges résultant pour les départements du RSA irait à l'encontre du principe même de la décentralisation de cette politique de solidarité.

Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte des propositions de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.

¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

ARTICLE 2

Compensation des charges résultant de l'allocation personnalisée d'autonomie sur la base des comptes administratifs des départements

Commentaire : le présent article propose de compenser les charges résultant pour les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) sur la base de leurs comptes administratifs.

L'article 2 modifie le code de l'action sociale et des familles (CASF) en créant au sein de la section I du chapitre II du titre III du livre I une sous-section 3 intitulée : « Dispositions communes à l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile et en établissement », constituée d'un article L. 232-11-1.

La modification envisagée du CASF vise notamment à prévoir qu'à compter de 2010 les charges résultant pour les départements des prestations versées au titre de l'APA à domicile et en établissement sont compensées sur la base des dépenses constatées aux derniers comptes administratifs des conseils généraux. Ces compensations seront ajustées par département, après avis de la CCEC, dans les conditions classiques des compensations de transferts de compétences¹.

Ainsi, l'article 2 crée un droit à compensation qui n'existe pas pour l'APA actuellement, cette allocation n'ayant pas constitué un transfert de compétences auparavant exercées par l'Etat. Les modalités précises de la compensation figurent dans les articles 3 et 4 des présentes propositions de loi.

Celles-ci excluent de la définition de ce droit à compensation le montant de la prestation spécifique de dépendance (PSD), créée en 1997².

Il en résulte que le montant du droit à compensation serait calculé en fonction du coût de l'APA net de la PSD, c'est-à-dire, pour l'année 2009 par exemple, sur la base d'un coût de 4,27 milliards d'euros et non de 5,03 milliards d'euros.

Votre rapporteur réitère le raisonnement qu'il a tenu dans le cadre de l'exposé général du présent rapport. La réforme du financement de la

¹ C'est-à-dire dans les conditions prévues à l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

² Loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance.

dépendance doit donner lieu à un débat public qui se tiendra dans le courant de l'année 2011.

Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte des propositions de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.

ARTICLE 3

Compensation des charges résultant de l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile

Commentaire : le présent article propose de compenser à hauteur de 90 % de leur droit à compensation les charges résultant pour les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile.

L'article 3 traite de la compensation des dépenses des départements engagées pour **l'APA à domicile**.

Dans ce cas, le calcul du droit à compensation se fait sur la base du plan d'aide moyen national - c'est-à-dire **sur la base du montant moyen accordé au titre de l'APA à un bénéficiaire** - établi par la CNSA, sur les trois derniers exercices.

Pour les départements dont le montant moyen des plans d'aide au titre de l'APA est supérieur au montant moyen national, la compensation se fait sur la base du montant moyen accordé au titre de l'APA au niveau national. Cette disposition vise à responsabiliser les conseils généraux en ne prenant pas en compte, pour le calcul du droit à compensation, les dépenses moyennes d'APA par bénéficiaire qui seraient supérieures à la moyenne nationale. **Pour les départements dont le montant moyen des plans d'aide au titre de l'APA est inférieur au montant moyen national**, la compensation se fait sur la base des montants départementaux.

Puis, pour chaque département, la compensation effectivement versée par l'Etat est égale à **90 % du droit à compensation applicable à sa situation**. Il en résulte un « **ticket modérateur** » de **10 %** qui reste à la charge des départements.

Votre rapporteur réitère le raisonnement qu'il a tenu dans le cadre de l'exposé général du présent rapport. Le présent article préempte les conclusions du débat public sur le financement de la dépendance qui se tiendra dans le courant de l'année 2011.

Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte des propositions de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.

ARTICLE 4

**Compensation des charges résultant
de l'allocation personnalisée d'autonomie en établissement**

Commentaire : le présent article propose de compenser à hauteur de 90 % de leur droit à compensation les charges résultant pour les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en établissement.

L'article 4 traite de la **compensation financière de l'APA en établissement**. De manière similaire à ce qui est proposé pour l'APA à domicile, **le montant du droit à compensation dépend de la situation du département par rapport à la moyenne nationale**. Si le montant moyen accordé au titre de l'APA en établissement est supérieur au montant national, le département n'est compensé que sur la base de la moyenne nationale. En revanche, si le montant moyen accordé est inférieur au montant moyen national, le département bénéficie d'une compensation sur la base du montant départemental.

Comme pour l'APA à domicile, la prise en charge par l'Etat est égale à **90 % du droit à compensation applicable à la situation de chaque département**. Il en résulte un « **ticket modérateur** » de **10 %** qui reste à la charge des départements.

L'application des dispositions prévues par les articles 2 à 4 des présentes propositions de loi pour la compensation de l'APA aurait eu, en 2009, un **coût pour l'Etat de 2,3 milliards d'euros**.

Votre rapporteur réitère le raisonnement qu'il a tenu dans le cadre de l'exposé général du présent rapport. Le présent article préempte les conclusions du débat public sur le financement de la dépendance qui se tiendra dans le courant de l'année 2011.

Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte des propositions de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.

ARTICLE 5

**Compensation intégrale des charges résultant
de la prestation de compensation du handicap**

Commentaire : le présent article propose de compenser à l'euro près les dépenses engagées par les départements au titre de la prestation de compensation du handicap (PCH).

L'article 5 des propositions de loi prévoit qu'à compter de 2010, **les charges supportées par les départements au titre de la PCH sont compensées à l'euro près** sur la base des dépenses constatées aux derniers comptes administratifs des conseils généraux.

Le dispositif est donc similaire à celui proposé pour le RSA. **Son application en 2009 aurait coûté à l'Etat 333 millions d'euros.**

Pour les raisons déjà exposées, votre rapporteur n'est pas favorable au présent article. Une compensation intégrale des charges résultant pour les départements de la PCH irait à l'encontre du principe même de l'exercice de cette compétence par les conseils généraux.

Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte des propositions de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.

ARTICLE 6

Application aux départements et collectivités d'outre-mer

Commentaire : le présent article propose que le Gouvernement prenne par ordonnances les mesures d'adaptation des présentes propositions de loi aux départements et collectivités d'outre-mer.

L'article 6 prévoit que pour les **départements et collectivités d'outre-mer**, le Gouvernement prendra, par **ordonnances**, les mesures nécessaires à l'application des dispositions envisagées par les présentes propositions de loi.

Par coordination avec sa position sur le fond des dispositions contenues dans les présentes propositions de loi, votre commission des finances ne peut accueillir favorablement le présent article.

Elle relève par ailleurs que de nombreuses critiques émanent des parlementaires sur le renvoi systématique par les projets et propositions de loi de l'application à l'outre-mer à une ordonnance du Gouvernement.

Enfin, une disposition habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi, en application de l'article 38 de la Constitution, **ne peut être introduite dans la législation par une initiative parlementaire**. Il en ressort que cette habilitation est irrecevable.

Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte des propositions de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.

ARTICLE 7

Gage

Commentaire : le présent article vise à garantir la recevabilité financière des propositions de loi.

Enfin, l'article 7 permet la recevabilité financière des propositions de loi. L'ensemble des compensations prévues par elles doivent se faire *via* des **prélèvements sur recettes** à la charge de l'Etat.

Il en résulte que l'article 7 prévoit que la compensation des pertes de recettes pour l'Etat se fait par majoration des droits portant sur le tabac.

Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte des propositions de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 30 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Charles Guené, rapporteur, sur les propositions de loi n° 62 (2010-2011) de M. Jean-Pierre Bel et des membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements, n° 64 (2010-2011) de M. Yvon Collin et plusieurs de ses collègues du groupe du rassemblement démocratique, social et européen, relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements, et n° 107 (2010-2011) de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen et des sénateurs du parti de gauche, relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements.

M. Jean Arthuis, président. – Nous allons examiner trois propositions de loi identiques des groupes socialistes, RDSE et CRC-SPG, relatives à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements.

M. Charles Guené, rapporteur. – Les trois allocations visées sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

Par ces propositions de loi, les auteurs ont voulu mettre l'accent sur les difficultés financières que rencontrent les départements dans leur ensemble. Ces difficultés résultent notamment des charges qui pèsent sur eux au titre des trois allocations visées par les propositions de loi.

Le transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements, en 2004, a bien été qualifié, au regard de l'article 72-2 de la Constitution, de transfert de compétences. Il en résulte que l'Etat a eu l'obligation de transférer aux départements des ressources équivalentes à celles qu'il consacrait à cette compétence avant son transfert. Cela a été fait par l'attribution de fractions de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Cette obligation a même été dépassée puisqu'à l'initiative de notre commission des finances, l'Etat verse aux départements 500 millions supplémentaires par an au titre du Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI).

La généralisation du RSA a, en 2009, été qualifiée de simple extension de compétences des départements - et non de transfert. L'Etat n'a donc pour obligation constitutionnelle que de transférer des ressources garantissant le respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales. Il a toutefois fait le choix de procéder à une compensation similaire à celle du RMI, par versement d'une fraction de TIPP qui sera figée sur le montant des dépenses engagées par les départements au titre du RSA en 2010.

En 2009, le montant de la compensation versée par l'Etat au titre du RSA s'est élevé au total à 5,76 milliards d'euros, le montant à la charge des départements a été de 6,47 milliards d'euros et, par conséquent, le montant non compensé par l'Etat a été de 708,6 millions d'euros, soit un taux de couverture de 89 %.

Le financement de l'APA et celui de la PCH obéissent à une logique différente. La création de l'APA, en 2002, et celle de la PCH, en 2006, n'ont pas non plus constitué des transferts de compétences. Seul l'objectif constitutionnel de préservation du principe de libre administration s'applique. Aucun dispositif de compensation des charges par transfert de fiscalité n'a été mis en place. C'est la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui participe au financement de ces dispositifs, qui sont à la charge des départements. La section II du budget de la CNSA retrace en recettes des contributions sociales qui sont affectées à sa participation au titre de l'APA. Le montant de la contribution de la CNSA n'est donc pas corrélé au coût de l'APA. Il évolue en fonction du produit des contributions.

En 2009, la CNSA a contribué à hauteur de 1,55 milliard au financement de l'APA, pour un coût global de 5,03 milliards pour les départements, soit un reste à charge de 3,48 milliards correspondant à un taux de couverture de 30,8 %. Ce taux de couverture est en diminution linéaire depuis 2002, où il s'élevait à 43 %.

La section III du budget de la CNSA retrace pour sa part les dépenses affectées à sa participation au titre de la PCH. Dans ce cas non plus, le montant de la contribution de la CNSA n'est pas corrélé au coût de la PCH pour les départements.

En 2009, la contribution de la CNSA au titre de la PCH s'est élevée à 509,7 millions, à comparer à un coût global pour les départements de 843,3 millions, soit un montant non compensé de 333,6 millions d'euros et un taux de couverture de 60,4 %. Il résulte d'ailleurs du fait que le montant global de la participation de la CNSA au financement de la PCH est sans lien avec le coût de celle-ci, que le taux de couverture a été, les deux premières années de création de la prestation, supérieur à 100 %. Il l'est encore pour certains départements.

Ces trois propositions de loi visent donc, en réalité, à réformer le financement de la dépendance.

Le reste-à-charge pour les départements pour les trois allocations a représenté 4,52 milliards en 2009, dont les trois-quarts pour l'APA. S'ajoute à ce constat le fait qu'en dynamique, c'est également l'APA qui pèsera, à moyen et long terme, sur les budgets départementaux. En effet, le coût du RSA varie avec la conjoncture économique. Il diminue nettement lors des phases de reprise de croissance avec la contraction nette du nombre de ses bénéficiaires, par exemple de 12 % entre 2005 et 2008.

Le coût de la PCH, quant à lui, a fortement augmenté ces dernières années mais cette hausse correspond principalement à la montée en charge d'un dispositif relativement nouveau. Il n'y a pas de raison qu'à moyen terme le coût de cette prestation, qui bénéficie aux populations handicapées, ne se stabilise pas.

La situation est toute autre pour l'APA. En effet, comme l'a notamment relevé le rapport de la mission commune d'information sur le cinquième risque, le coût de la prise en charge de la dépendance augmentera nécessairement avec le doublement, d'ici à 2050, de la proportion des personnes âgées de plus de 75 ans dans l'ensemble de la population française. Si le coût de l'APA est aujourd'hui le plus élevé pour les finances départementales, c'est aussi celui qui devrait augmenter le plus.

Or, ce coût s'inscrit dans un contexte financier difficile pour les départements. Comme l'a relevé le rapport sur les finances départementales rédigé par Pierre Jamet, les départements ont connu ces dix dernières années un « effet de ciseaux » entre la progression de leurs recettes et de leurs dépenses de fonctionnement. Les dépenses ont en effet globalement augmenté de 2 points de pourcentage de plus, par an, que les ressources.

Ce contexte s'est aggravé avec la crise économique récente, qui a produit un triple effet : le nombre de bénéficiaires du RSA a progressé de 16 % entre juin 2008 et juin 2010 ; les contributions de la CNSA se sont réduites du fait de la diminution du produit des cotisations sociales affectées aux départements ; enfin, les recettes des droits de mutation à titre onéreux des départements ont reculé d'un tiers entre 2007 et 2009, alors qu'ils représentent le cinquième des recettes fiscales des départements.

Pour le RSA et la PCH, les propositions de loi préconisent une solution simple : l'Etat prendrait à sa charge l'intégralité du coût de ces prestations supporté par les départements. Chaque année, au vu des comptes administratifs, l'Etat compenserait à l'euro près le reste à charge des départements. Le coût de cette solution pour l'Etat aurait été en 2009 de 708 millions au titre du RSA et de 333 millions au titre de la PCH.

Pour l'APA, la solution est un peu différente. En effet, les propositions de loi maintiennent à la charge des départements, un « ticket modérateur » de 10 %. L'Etat ne compenserait donc que 90 % des dépenses d'APA des départements. En outre, cette compensation ne porterait pas sur le montant de la prestation spécifique de dépendance que l'APA remplace progressivement. Par conséquent, le coût de cette solution pour l'Etat peut être évalué à 2,3 milliards d'euros pour 2009 au titre de l'APA.

Au final, les propositions de loi visent à transférer des départements à l'Etat une charge correspondant à 3,34 milliards d'euros, sans modifier les dispositifs du RSA, de l'APA ou de la PCH et sans proposer la création de nouvelles recettes.

Je ne peux préconiser l'adoption de ces propositions de loi pour plusieurs raisons.

D'abord, parce qu'elles visent principalement à modifier la prise en charge financière de la dépendance. Or, il ne vous a pas échappé que le Président de la République a annoncé, le 16 novembre dernier, un débat national sur ce sujet qui doit se tenir dans le courant de l'année 2011 avant une inscription de la réforme dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Il serait particulièrement malvenu, au moment où certains se sont émus du manque de concertation préalable à la réforme des retraites, de « court-circuiter » le débat qui nous est proposé. Je signale par ailleurs que le Sénat a contribué et va continuer à contribuer à ce débat avec sa mission commune d'information sur le cinquième risque, que préside Philippe Marini, rapporteur général.

Par ailleurs, la compensation à l'euro près des dépenses de RSA et de PCH conduirait à déresponsabiliser totalement les départements dans la mise en œuvre de ces politiques. Or, un des avantages majeurs de leur gestion décentralisée est qu'ils sont mieux gérés que si la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) le faisait au niveau national, puisque c'est l'intérêt financier du département de le faire de manière fine. Ensuite, le « ticket modérateur » de 10 % proposé pour l'APA paraît relativement faible au regard de la répartition actuelle de cette charge. Un débat doit avoir lieu sur cette question.

Enfin, le coût pour l'Etat de la solution proposée, qui aurait été de 3,34 milliards en 2009 si elle avait été mise en œuvre, est excessif et irréaliste dans le contexte actuel des finances de l'Etat.

Ainsi, il me semble que ces trois textes remettent en cause le principe même de la décentralisation de ces allocations.

En conséquence, je propose à la commission de ne pas élaborer de texte, de discuter en séance publique sur la rédaction de nos collègues et de proposer alors le rejet des articles.

M. Jean Arthuis, président. – Ces propositions de loi sont tout à fait adaptées à l'opposition : elles sont populaires et elles coûtent tant qu'on ne saurait les défendre quand on est aux responsabilités...

M. Albéric de Montgolfier. – Quand le Gouvernement Jospin a créé l'APA, il a pris soin de ne pas prévoir une compensation intégrale, et voilà qu'on nous la propose quasiment aujourd'hui, qui plus est sans recette nouvelle : ce n'est guère acceptable.

M. Éric Doligé. – De fait, il est bien sympathique d'espérer ainsi en une solution miracle qui supprimerait les difficultés financières des départements. Mais il faut bien trouver une recette nouvelle. Les besoins de financement des départements sont évalués à 2,3 milliards, c'est ce que rapporte une journée de solidarité.

M. Jean Arthuis, président. – Ou peut-être serons-nous conduits à devoir revenir aux 39 heures.

M. Éric Doligé. – Effectivement.

Mme Marie-France Beaufils. – Si les départements demandent une telle compensation, c'est que la situation a bien changé depuis 2002. Sont-ils responsables de l'augmentation du RSA, de l'APA et de la PCH ? Peuvent-ils en maîtriser les dépenses, comme vous le dites ? Non, puisque ces allocations correspondent à des droits ouverts par la loi ! Et si l'Etat était responsable de la gestion, nous savons qu'il en coûterait plus cher au contribuable... Ces textes ont le mérite de proposer une solution pour le financement du cinquième risque, il faut en débattre.

Mme Nicole Bricq. – Ces textes se font l'écho d'une revendication des départements, il est sain pour la démocratie que le Parlement s'en saisisse ! Vous dites que l'Etat n'a pas les moyens de prendre à sa charge les dépenses liées au handicap et à la dépendance, mais la suppression de la taxe professionnelle coûte 5 milliards d'euros par an. Dans la loi dite « TEPA », vous avez étendu les abattements sur les droits de succession aux plus gros héritages, ce qui conduit à exonérer non plus 90 % mais 95 % des successions : le surcoût représente les 2,3 milliards qui manquent au cinquième risque. Mais le Président de la République, bien sûr, n'en n'a pas parlé...

La commission a décidé de ne pas adopter de texte afin que la discussion en séance publique porte sur le texte des propositions de loi. Elle a décidé également de demander au Sénat de ne pas adopter les articles des propositions de loi et de rejeter celles-ci.

ANNEXE 1
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR

M. Jean-Christophe Moraud, directeur général de l'Assemblée des départements de France ;

M. Guillaume Denis, directeur général adjoint de l'Assemblée des départements de France ;

Mme Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement de l'Assemblée des départements de France.

ANNEXE 2
ARTICLE 34 DU PROJET DE LOI DE FINANCES
RECTIFICATIVE POUR 2010

Création d'un fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté alimenté par un prélèvement en 2010 sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

I. - Il est institué en 2010 un prélèvement exceptionnel de 75 millions d'euros sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie retracées au sein de la section mentionnée au IV de l'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles. Ce prélèvement est affecté à un fonds de soutien aux départements en difficulté géré pour le compte de l'État par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

II. - Les crédits de ce fonds sont répartis entre les départements pour lesquels la part des personnes âgées de plus de 75 ans dans leur population est supérieure à la part des personnes âgées de plus de 75 ans dans la population nationale.

Cette répartition est opérée entre les départements éligibles en fonction :

1° Du nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans de chacun de ces départements ;

2° Du rapport entre le revenu moyen par habitant de chaque département et celui de l'ensemble des départements concernés ;

3° Et du potentiel fiscal de chacun de ces départements déterminé selon les modalités définies à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales.

Le revenu moyen par habitant est calculé en prenant en compte le dernier revenu imposable connu et la population définie à l'article L. 3334-2 du code général des collectivités territoriales.

III. - Le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à ce prélèvement sont régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.

IV. - Un décret précise les modalités d'application du présent article, en particulier la pondération des critères mentionnés au II.

Exposé des motifs :

Le Gouvernement a décidé la mise en place, à titre exceptionnel, d'un mécanisme de soutien aux départements en difficulté financière, à hauteur de 150 millions d'euros, comprenant deux volets.

Le premier, qui fait l'objet du présent article, consiste à créer un fonds de soutien aux départements en difficulté alimenté par un prélèvement de 75 millions d'euros sur les réserves de la section IV de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) : « Promotion des actions innovantes et renforcement de la professionnalisation des métiers de service ».

Ce fonds sera géré par la CNSA pour le compte de l'État et ses crédits seront répartis entre les départements pour lesquels la proportion de personnes âgées de plus de 75 ans est supérieure à la moyenne nationale, en fonction des trois critères suivants :

- le nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans ;
- le rapport entre le revenu moyen par habitant de chaque département et le revenu par habitant de l'ensemble des départements. Le revenu pris en considération est le dernier revenu imposable connu ;
- le potentiel fiscal.

Les modalités exactes de répartition, notamment la pondération des trois critères retenus, seront précisées par décret.

L'aide ainsi accordée aux départements sera complétée par une enveloppe de soutien d'un montant de 75 millions d'euros, qui constitue le second volet du mécanisme d'aide exceptionnelle. Cette enveloppe sera mobilisée au bénéfice des départements en difficulté en se fondant sur l'analyse de leur situation financière. Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit à ce titre une ouverture complémentaire sur le programme « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », gagée à due concurrence sur le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » par la mobilisation de crédits non versés au Fonds national des solidarités actives en raison d'une montée en charge du revenu de solidarité active « activité » plus lente que celle initialement prévue.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
Loi n° 2008-1249 du 1 ^{er} décembre 2008 Article 7	<p style="text-align: center;">TITRE 1^{ER}</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES À LA COMPENSATION DES CHARGES SUPPORTÉES PAR LES DÉPARTEMENTS AU TITRE DU VERSEMENT DES ALLOCATIONS DE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>L'article 7 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion est ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>La commission a décidé de ne pas établir de texte. En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution et de l'article 42-6 du Règlement du Sénat, la discussion en séance publique portera sur le texte des propositions de loi.</i></p>
<p>I. - S'agissant de la contribution des départements au financement du revenu de solidarité active, mentionnée à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles dans sa rédaction issue de la présente loi, le maintien de la compétence transférée par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité demeure compensé dans les conditions fixées à l'article 4 de cette loi.</p>	<p>« Art. 7.- I. - S'agissant de la contribution des départements au financement du revenu de solidarité active, mentionnée à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles dans sa rédaction issue de la présente loi, le maintien de la compétence transférée par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité demeure compensé dans les conditions fixées à l'article 4 de cette loi.</p>	
<p>A la date d'entrée en vigueur de la présente loi, l'allocation à la charge des départements mentionnée à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de la présente loi, est calculée selon les mêmes modalités réglementaires que l'allocation prévue à l'article L. 262-3 du même code dans sa rédaction applicable avant l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>« À la date d'entrée en vigueur de la présente loi, l'allocation à la charge des départements mentionnée à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de la présente loi, est calculée selon les mêmes modalités réglementaires que l'allocation prévue à l'article L. 262-3 du même code dans sa rédaction applicable avant l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	
<p>II. - En ce qui concerne l'extension de compétences réalisée par la présente loi, les charges supplémentaires qui en résultent pour les départements sont intégralement compensées par l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances.</p>	<p>« II. - En ce qui concerne l'extension de compétences réalisée par la présente loi, les charges supplémentaires qui en résultent pour les départements sont intégralement compensées par l'État dans les conditions fixées par la loi de finances.</p>	

Texte en vigueur

—

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

La compensation financière mentionnée au premier alinéa s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

Si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent diminuent, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir aux départements un niveau de ressources équivalant au montant du droit à compensation résultant de l'application du premier alinéa du présent II. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa font l'objet d'un rapport de la commission consultative sur l'évaluation des charges mentionnée à l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

Au titre de l'année 2009, cette compensation est calculée, pour les départements métropolitains, sur la base de la moitié des dépenses exposées par l'Etat en 2008 au titre de l'allocation de parent isolé, nettes des sommes exposées au titre de l'intéressement proportionnel et forfaitaire relevant de l'article L. 524-5 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction applicable avant l'entrée en vigueur de la présente loi, constatées au 31 décembre 2008 par le ministre chargé de l'action sociale, et déduction faite du montant, constaté par le même ministre, de la moitié des dépenses ayant incombé aux départements en 2008 au titre de l'intéressement proportionnel et forfaitaire relevant de l'article L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Texte des propositions de loi

—

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

« La compensation financière mentionnée au premier alinéa s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

« III.- À compter de l'exercice 2010, l'État assure la compensation au département des sommes versées au titre des articles L. 262-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles sur la base de la différence entre le produit de cette compensation et les dépenses réelles constatées aux derniers comptes administratifs connus des départements dans les conditions fixées à l'article 7 de la loi n° du relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements.

**Texte élaboré par la
commission en vue de
l'examen en séance publique**

—

Texte en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Cette compensation est ajustée au vu des dépenses constatées dans les comptes administratifs des départements pour l'année 2009 en faveur des bénéficiaires du montant forfaitaire majoré mentionné à l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles dans sa rédaction issue de la présente loi. Cet ajustement est inscrit dans la loi de finances suivant l'établissement de ces comptes.</p>	<p>« Cette compensation est ajustée chaque année, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges, dans les conditions prévues au II de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.</p>	
<p>Au titre des années suivantes, la compensation est ajustée de manière définitive au vu des dépenses constatées dans les comptes administratifs des départements pour 2010 en faveur des bénéficiaires du montant forfaitaire majoré mentionné à l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles dans sa rédaction issue de la présente loi. Cet ajustement est inscrit dans la loi de finances suivant l'établissement de ces comptes.</p>	<p>« Dans l'attente du calcul de la compensation définitive au titre d'une année considérée, l'État assure mensuellement, à chaque département, le versement d'une somme calculée sur la base de la compensation complémentaire déterminée au titre de l'exercice précédent dans les conditions fixées à l'article 7 de la loi n° du relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements.</p>	
<p>III. - La commission consultative sur l'évaluation des charges prévue à l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales est consultée, dans les conditions prévues aux articles L. 1614-3 et L. 1614-3-1 du même code :</p>	<p>« IV. - La commission consultative sur l'évaluation des charges prévue à l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales est consultée, dans les conditions prévues aux articles L. 1614-3 et L. 1614-3-1 du même code :</p>	
<p>- en 2009, pour vérifier l'exactitude des calculs concernant les dépenses engagées par l'Etat au titre de l'allocation de parent isolé en 2008, et concernant le coût en 2008 des intéressements proportionnels et forfaitaires relevant des articles L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles et L. 524-5 du code de la sécurité sociale dans leur rédaction antérieure à la promulgation de la présente loi ;</p>	<p>« - en 2009, pour vérifier l'exactitude des calculs concernant les dépenses engagées par l'État au titre de l'allocation de parent isolé en 2008 et concernant le coût en 2008, des intéressements proportionnels et forfaitaires relevant des articles L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles et L. 524-5 du code de la sécurité sociale dans leur rédaction antérieure à la promulgation de la présente loi ;</p>	
<p>- en 2010, sur les modalités d'évaluation des charges résultant de l'extension de compétences visée au II du présent article ;</p>	<p>« - en 2010, sur les modalités d'évaluation des charges résultant de l'extension de compétences visée au II du présent article ;</p>	
<p>- en 2011, sur les modalités d'évaluation des charges résultant de l'extension de compétences visée au II et sur l'adéquation de la compensation définitive au montant des dépenses engagées par les conseils généraux.</p>	<p>« - en 2011, sur les modalités d'évaluation des charges résultant de l'extension de compétences visée au II et sur l'adéquation de la compensation définitive au montant des dépenses engagées par les conseils généraux. »</p>	

Texte en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte élaboré par la
commission en vue de
l'examen en séance publique

TITRE 2

**DISPOSITIONS RELATIVES À LA
COMPENSATION DES CHARGES
SUPPORTÉES PAR LES
DÉPARTEMENTS AU TITRE DU
VERSEMENT DE L'ALLOCATION
PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE**

Article 2

La section 1 du chapitre II du titre III du livre II du code de l'action sociale et des familles est complétée par une sous-section 3 ainsi rédigée :

« SOUS-SECTION 3

*« Dispositions communes à
l'allocation personnalisée d'autonomie à
domicile et en établissement*

« Art..... - À compter de 2010, les charges résultant, pour les départements, des prestations versées au titre des articles L. 232-3 et L. 232-8 sont compensées sur la base des dépenses constatées aux derniers comptes administratifs connus des départements dans les conditions fixées à l'article 7 de la loi n° du relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements.

« La compensation versée en application de l'article L. 232-3 précité est calculée hors le montant actualisé versé en 2001 au titre de la prestation spécifique de dépendance, créée par la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance.

« Les compensations versées au titre des deux alinéas précédents sont ajustées par département, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges, dans les conditions prévues au II de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Texte en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte élaboré par la
commission en vue de
l'examen en séance publique

« Dans l'attente du calcul de ces compensations définitives au titre d'une année considérée, l'État assure mensuellement, à chaque département, le versement d'une somme calculée sur la base de la compensation complémentaire déterminée au titre de l'exercice précédent dans les conditions fixées à l'article 7 de la loi ° du relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements. »

Article 3

Après l'article L. 232-3 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art... - I. - Pour chaque département, le droit à compensation de l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile est calculé en prenant en référence le plan d'aide moyen national établi par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

« Sur la base de la moyenne des dépenses constatées au titre des trois derniers exercices, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie calcule, pour chaque département et au niveau national, les montants moyens des plans d'aide établis à l'aide de la grille nationale mentionnée à l'article L. 232-2 pour chacun des groupes iso-ressources (GIR).

« Elle détermine aussi pour chaque département et au niveau national le montant moyen des plans d'aide sur l'ensemble des GIR.

« II. - Pour les départements dont le montant moyen des plans d'aide est supérieur au montant moyen des plans d'aide au niveau national, le droit à compensation est calculé en multipliant le nombre réel de bénéficiaires par le montant national résultant du calcul effectué au deuxième alinéa du I du présent article.

« III. - Pour les départements dont le montant moyen des plans d'aide est inférieur au montant moyen des plans

Texte en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte élaboré par la
commission en vue de
l'examen en séance publique

d'aide au niveau national, le droit à compensation est calculé en multipliant le nombre réel de bénéficiaires par le montant départemental résultant du calcul effectué au deuxième alinéa du I du présent article.

« IV. - Chaque département reçoit 90 % du droit à compensation visé aux II et III du présent article. »

Article 4

Après l'article 232-8 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art... - I. - Le droit à compensation de l'allocation personnalisée d'autonomie en établissement est calculé en prenant en compte l'ensemble des forfaits globaux mentionnés au 2° de l'article L. 314-2 versés dans le département aux établissements relevant du I de l'article L. 313-12.

« La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie calcule pour chaque département et au niveau national, les valeurs départementales et la valeur nationale du point groupe iso-ressources dépendance en divisant pour le dernier exercice connu le total des forfaits globaux mentionnés au 2° de l'article L. 314-2 par le total des points GIR dépendance des établissements concernés.

« La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie calcule aussi le GIR moyen pondéré des établissements relevant du I de l'article L. 313-12 dans le département.

« II. - Pour les départements dont la valeur du point GIR dépendance est supérieure au montant de la valeur nationale, le droit à compensation est calculé en multipliant d'abord la valeur nationale du point GIR dépendance par le GIR moyen pondéré départemental et, ensuite, le résultat ainsi obtenu par le nombre départemental de places dans les établissements relevant du I de l'article L. 313-12.

Texte en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte élaboré par la
commission en vue de
l'examen en séance publique

« III. - Pour les départements dont la valeur du point GIR dépendance est inférieure au montant de la valeur nationale, le droit à compensation est calculé en multipliant d'abord la valeur départementale du point GIR dépendance par le GIR moyen pondéré départemental et ensuite, le résultat ainsi obtenu par le nombre départemental de places dans les établissements relevant du I de l'article L. 313-12.

« IV. - Chaque département reçoit 90 % du droit à compensation visé aux II et III du présent article. »

TITRE 3

DISPOSITIONS RELATIVES À LA COMPENSATION DES CHARGES SUPPORTÉES PAR LES DÉPARTEMENTS AU TITRE DU VERSEMENT DE LA PRESTATION DE COMPENSATION DU HANDICAP

Article 5

Après l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art... - I. - À compter de 2010, les charges résultant pour les départements des prestations versées au titre de l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles sont compensées sur la base des dépenses constatées aux derniers comptes administratifs connus des départements dans les conditions fixées à l'article 7 de la loi n° du relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements.

« II. - La compensation versée au titre de l'alinéa précédent est ajustée par département, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges, dans les conditions prévues au II de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

« III. - Dans l'attente du calcul de cette compensation définitive au titre d'une

Texte en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte élaboré par la
commission en vue de
l'examen en séance publique

année considérée, l'État assure mensuellement, à chaque département, le versement d'une somme calculée sur la base de la compensation complémentaire déterminée au titre de l'exercice précédent dans les conditions fixées à l'article 7 de la loi n° du relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements. »

TITRE 4

DISPOSITIONS APPLICABLES À L'OUTRE-MER

Article 6

Pour les départements et les collectivités d'Outre-Mer, après consultation de l'ensemble des collectivités concernées, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures d'adaptation relevant du domaine de la loi qui sont nécessaires à l'application de la présente loi. Ces ordonnances seront prises au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant la publication de la présente loi. Les projets de loi de ratification devront être déposés au Parlement au plus tard le sixième mois après la publication de ces ordonnances.

TITRE 5

RECEVABILITÉ FINANCIÈRE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 7

I. - La compensation complémentaire aux départements est assurée par la majoration, à due concurrence, de la dotation globale de fonctionnement.

II. - La perte de recettes résultant pour l'État de la présente loi est compensée à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.