

N° 206

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} février 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de l'Observatoire de la décentralisation (1) sur le suivi du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements,

Par M. Michel MERCIER,

Sénateur.

(1) Cet observatoire est composé de : M. Jean Puech, président ; MM. Philippe Darniche, Gérard Delfau, Roger Karoutchi, Michel Mercier, vice-présidents ; MM. Jean Arthuis, Joël Bourdin, François-Noël Buffet, Jean-Patrick Courtois, Philippe Dallier, Éric Doligé, Jean François-Poncet, Pierre Herisson, Dominique Mortemousque, Henri de Raincourt et Bernard Saugéy.

Décentralisation.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. SITUATION ET PERSPECTIVES DU FINANCEMENT DU RMI : UN DÉSÉQUILIBRE PERSISTANT ENTRE DROIT À COMPENSATION ET DÉPENSE DE PRESTATION	7
A. VERS UN MILLIARD D'EUROS DE DÉSÉQUILIBRE	7
B. PAS D'AMÉLIORATION À ATTENDRE À MOYEN TERME	8
C. LES TRANSFERTS DE PERSONNEL	12
1. <i>Les personnels concernés</i>	12
2. <i>Les modalités du transfert</i>	12
3. <i>Les effectifs prévus par département</i>	13
II. LES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES : RIEN OU PRESQUE SUR LES DÉPENSES ; UN EFFORT SIGNIFICATIF SUR LES RECETTES	17
A. LES DÉPENSES : DES DISPOSITIFS TENDANT À LES AUGMENTER PLUTÔT QU'À LES RÉDUIRE	17
1. <i>Des dispositifs tendant à accroître la charge des départements</i>	17
a) L'augmentation du niveau du RMI	17
b) Le coût des dispositifs d'insertion : RMA, contrat d'avenir, intéressement	18
c) Le coût des prestations de service d'insertion	21
2. <i>Pas de moyens significatifs pour réduire les dépenses</i>	25
a) Les marges de manœuvre sur la dépense	25
b) Les effets des contrôles et le problème des indus	27
B. DES DISPOSITIONS PLUS SIGNIFICATIVES SUR LES RECETTES	32
1. <i>Le versement du droit à compensation par douzièmes égaux</i>	32
2. <i>Le fonds de mobilisation de l'insertion</i>	33
III. PROPOSITIONS : ACCROÎTRE SIGNIFICATIVEMENT LES MARGES DE MANŒUVRE	37
A. LA PRIORITÉ : UNE AUTONOMIE ACCRUE SUR LES DÉPENSES	37
B. UNE ACTION ACCESSOIRE SUR LES RECETTES	42
1. <i>Neutraliser les effets pervers</i>	42
2. <i>Indexer le droit à compensation sur le niveau de l'allocation</i>	42
EXAMEN DU RAPPORT	45

INTRODUCTION

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité de celui que l'Observatoire de la décentralisation avait publié le 3 mai 2005¹. Il a pour but de suivre la départementalisation du RMI, exclusivement sous l'aspect de son financement.

Votre rapporteur tient préalablement à rappeler :

- qu'il ne s'agit pas de juger le RMI, son régime, ses conséquences sociales ;
- **ni de mettre en cause sa décentralisation, qui est une bonne politique, gage d'efficacité et de proximité.**

Le problème posé par le financement du RMI n'a pas fondamentalement évolué depuis 2004. Le RMI est une dépense de fonctionnement obligatoire des départements. En application des principes budgétaires applicables aux collectivités locales, elle doit être financée par une recette permanente d'un montant sensiblement égal. La situation actuelle de déséquilibre ne peut perdurer.

Or les conditions de ce déséquilibre sont aujourd'hui maintenues.

Les départements doivent gérer une dépense dont les principes sont déterminés centralement par la loi et le règlement. Ils n'ont quasiment pas de marge de manœuvre. Cette dépense d'assistance sociale a tendance à progresser avec les difficultés économiques.

Pour y faire face, la recette choisie, une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), a vocation à durablement diminuer du fait d'une politique environnementale cherchant à réduire la consommation d'hydrocarbures. En outre, cette recette, dénuée de lien logique avec la dépense à financer, a tendance à se comporter de façon inverse à celle-ci : lorsque la conjoncture est maussade, la dépense de RMI augmente, la recette de TIPP diminue.

Il n'est pas utile de polémiquer davantage sur la compensation de la compétence transférée : **le gouvernement a respecté, et même au-delà, ses obligations constitutionnelles**². Mais il y a la lettre de la loi, et il y a aussi son esprit. **L'esprit de la décentralisation est de permettre aux collectivités de gérer librement les compétences qui leur sont confiées, et de disposer d'un financement suffisant.** C'est l'enjeu pour le RMI aussi : donner des marges de manœuvre pour maîtriser la dépense, et adapter la recette.

¹ *Le RMI : d'un transfert de gestion à une décentralisation de responsabilité – Jean Puech – Michel Mercier – Sénat n° 316 (2004-2005).*

² *Votre rapporteur s'interroge toutefois sur l'éventualité d'une indexation de la compensation sur le niveau du RMI (v. p. 38-39).*

I. SITUATION ET PERSPECTIVES DU FINANCEMENT DU RMI : UN DÉSÉQUILIBRE PERSISTANT ENTRE DROIT À COMPENSATION ET DÉPENSE DE PRESTATION

En application de l'article 72-2 de la Constitution, le droit à compensation du RMI a été fixé à la somme de 4,94 Mds d'euros (dépense de l'Etat exposée en 2003). **Or le coût du RMI est actuellement supérieur d'un milliard d'euros.** Dans la meilleure des hypothèses, le coût réel du RMI restera longtemps supérieur au droit à compensation, qui est figé.

A. VERS UN MILLIARD D'EUROS DE DÉSÉQUILIBRE

L'observation des trois premiers exercices du RMI décentralisé permet de penser que dès 2006, la dépense de RMI des départements excèdera le droit à compensation d'environ un milliard d'euros.

Le nombre de titulaires du RMI a cru de près de 200 000 personnes entre décembre 2002 (1,069 millions) et juin 2006 (1,266 millions). Dans le même temps, la recette de TIPP attribuée aux départements a stagné et même légèrement diminué, contraignant le gouvernement à abonder la somme versée aux conseils généraux sur crédits budgétaires pour remplir ses obligations constitutionnelles. En outre, et au-delà des obligations constitutionnelles, un abondement exceptionnel en 2004, pérennisé en 2005 sous forme d'un fonds de mobilisation de l'insertion (FMDI), a été créé.

	Ressources allouées aux départements (euros)		Total	Dépenses (euros)	Différence	Taux de couverture (%)	Taux de couverture (%) du droit à compensation
	Droit à compensation RMI/RMA	Abondement ou FMDI					
Exercice 2004	4 941 824 604	456 752 304	5 398 576 908	5 398 576 908	0	100,00	91,54
Exercice 2005	4 941 824 604	500 000 000	5 441 824 604	5 784 040 348	342 215 744	94,08	85,44
Exercice 2006	4 941 824 604	500 000 000	5 441 824 604	5 959 878 396 ⁽¹⁾	518 053 792 ⁽¹⁾	91,31	82,92

2006 = 3% produit 4 TDL

Source : DGCL

(1) Estimation : Observatoire de la décentralisation

L'estimation de la dépense du RMI en 2006 se fonde sur une progression très optimiste de 3 %, en considérant que le nombre moyen de titulaires sur l'année 2006 ne serait que de 2 % supérieur à celui de 2005, le niveau moyen de l'allocation augmentant de 1 %. L'écart atteindrait néanmoins plus d'un milliard d'euros avec le droit à compensation.

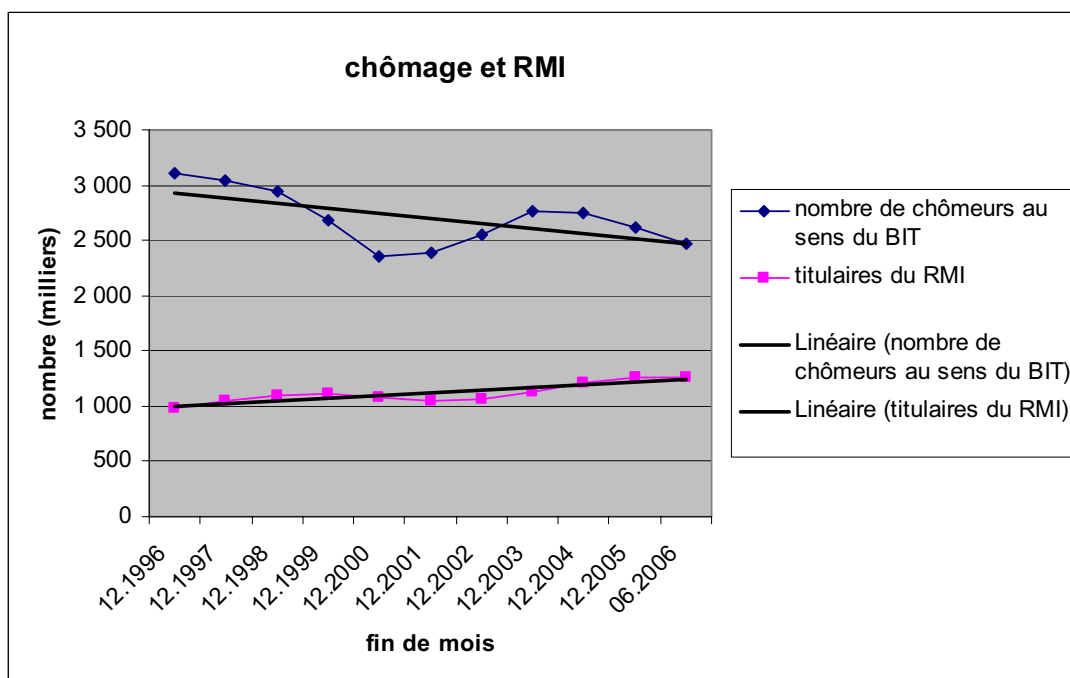
B. PAS D'AMÉLIORATION À ATTENDRE À MOYEN TERME

Pour que le déséquilibre se résorbe rapidement, il serait nécessaire :

- soit que la recette progresse,
- soit que la dépense diminue, voire les deux.

Du côté de la recette, aucune amélioration n'est à attendre à court terme. Dans le fascicule des « Voies et Moyens » associé au projet de loi de finances pour 2007, le gouvernement anticipe une stricte stagnation de la TIPP attribuée aux départements (à 4,942 milliards d'euros). Il faut rappeler que si le droit à compensation des départements est figé en termes de tarif de TIPP, il pourrait néanmoins bénéficier de la progression de l'assiette si celle-ci progressait. Or la TIPP est conjoncturellement mais aussi structurellement un impôt atone.

Du côté de la dépense, on observe malheureusement une remarquable résistance du RMI à toute amélioration de la conjoncture. Un regard rétrospectif sur 10 ans montre qu'une réduction de 642 000 chômeurs s'est accompagnée d'une augmentation de 278 000 titulaires du RMI.



BIT : Bureau international du travail
Source : DREES

Interrogé par votre rapporteur, le directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), M. Christian Charpy, indique que le taux de sortie du chômage par la reprise d'un emploi n'est que de 30 % pour les titulaires du RMI contre 50 % pour l'ensemble des demandeurs d'emplois.

L'amélioration de la conjoncture de l'emploi a donc peu de prise sur les titulaires du RMI. **Or, dès lors que les titulaires du RMI ne sortent pas du chômage en reprenant un emploi, il est peu probable qu'ils puissent se passer du RMI.**

Par ailleurs, les titulaires sont souvent en situation de chômage de très longue durée (plus de 2 ans). C'est le cas de 21,5 % d'entre eux, contre 18 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Sortie du chômage des bénéficiaires du RMI

	Total	Dont reprise d'un emploi
2005	701.383	100 592
2006 (juin)	371.658	50 808

Source : ANPE

Les indications de l'ANPE montrent que si le nombre de sortie de chômage des titulaires du RMI tend à augmenter en 2006, le nombre de reprises d'emploi ne s'améliore pas.

La progression du nombre de bénéficiaires a marqué le pas en 2005 par rapport à l'envolée de 2004. Les premiers mois de 2006 sont encourageants.

Evolution du nombre de titulaires du RMI

Ensemble des allocataires payés au titre du RMI ou bénéficiant d'un RMA (données brutes, métropole et DOM, en milliers)		
Décembre	2002	1068,9
Mars	2003	1092,0
Juin	2003	1087,7
Septembre	2003	1092,5
Décembre	2003	1120,9
	Variation sur un an en %	+4,9
Mars	2004	1188,7
Juin	2004	1194,0
Septembre	2004	1182,3
Décembre	2004	1215,6
	Variation sur un an en %	+8,5
Mars	2005	1228,9
Juin	2005	1239,7
Septembre	2005	1243,9
Décembre	2005	1266,4
	Variation sur un an en %	+4,2
Mars	2006	1276,8
Juin	2006	1266,4
	Variation sur 6 mois en %	0
Septembre	2006	1247,7
	Variation sur 9 mois en %	-1,5

Source : CNAF

Toutefois, à supposer que la fraction de TIPP attribuée aux départements progresse comme le niveau de l'allocation d'une part, et que l'amélioration de la situation du RMI constatée au deuxième trimestre se poursuive, cinq ans au moins seraient nécessaires pour que la ressource attribuée aux départements puisse retrouver le niveau de la dépense qui leur a été transférée.

Cette hypothèse, d'un optimisme que les seize ans d'histoire du RMI rendent quasiment déraisonnable (elle fait le pari d'une réduction d'au moins 170.000 du nombre des titulaires), **indique bien qu'il est absolument nécessaire de chercher des solutions.**

**RMI et APA
Taux de couverture comparé**

Le RMI et l'APA (allocation personnalisée d'autonomie) ne ressortissent pas au même régime constitutionnel.

Le RMI est couvert par la première phrase du 4^e alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose : « 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 ».

L'APA, qui n'était pas une compétence de l'Etat au moment de son attribution aux départements, est couverte par la seconde phrase : « Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

Aucun seuil n'étant fixé dans ce cas – le Conseil constitutionnel a seulement indiqué que le niveau de ressources à transférer ne devait pas être si faible qu'il risque d'entraver la libre administration des collectivités locales – le financement peut être très éloigné du niveau de la dépense.

Il en résulte une différence très nette entre le taux de couverture du RMI et celui de l'APA. **En 2005, le RMI aura été couvert à 85 % par les ressources transférées par l'Etat (94 % en comptant le versement du fonds de mobilisation pour l'insertion). Ce taux n'est que de 34,5 % pour l'APA.**

Néanmoins, le déficit du RMI pourrait s'élever à plus de 500 millions d'euros, soit 3 % environ du produit des quatre taxes directes locales des départements.

**Droits de mutation à titre onéreux et dépenses de fonctionnement non compensées :
un point (provisoire) sur la controverse**

Tandis que les conseils généraux se plaignent de la mauvaise compensation de certaines compétences transférées, le gouvernement réplique que la hausse des droits de mutation à titre onéreux leur permet largement de faire la soudure.

On peut s'essayer à une estimation de l'évolution de certaines dépenses ne faisant pas l'objet d'une compensation et des droits de mutation à titre onéreux sur la période 2004-2006 :

DMTO et dépenses non compensées

(en millions d'euros)

	2004	2006	Evolution
Contingents SDIS	1 565	1 921	
APA	3 591	4 350	
Contribution CNSA	-1 339	-1 399	
RMI prestation	5 399	5 959*	
RMI insertion	949	1 050*	
Compensation	-5 399	-5 442	
Handicap	0	523*	
Contribution CNSA	0	-523	
Total	4 766	6 439	1 673
DMTO	5 800	7 100*	1 300

Source : DGCL

* Estimation Observatoire de la décentralisation

SDIS : Services départementaux d'incendie et de secours

CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

Ce tableau n'a pas pour objet de mettre en regard la valeur absolue des dépenses non compensées les plus importantes avec les DMTO, **mais uniquement l'évolution de ces valeurs de 2004 à 2006 pour les comparer.**

La plupart des chiffres indiqués sont ceux de la DGCL. S'agissant des chiffres estimés par votre rapporteur, ils reposent sur des hypothèses plutôt favorables aux départements :

- une progression très modérée de la prestation de RMI (+ 3 % en 2006), et d'une centaine de millions d'euros seulement pour le volet insertion sur trois ans ;
- une compensation intégrale de la dépense de prestation de compensation du handicap et du coût des maisons départementales des personnes handicapées. On peut en effet considérer que la montée en charge de cette compétence très récente (2006) n'est pas aussi rapide qu'il était craint ;
- une estimation assez optimiste du produit des droits de mutation à titre onéreux en 2006 (+ 0,4 milliard d'euros par rapport à 2005). On peut rappeler que les budgets primitifs ne les ont inscrits que pour 5,8 milliards d'euros en 2006 et que l'estimation du gouvernement dans le bleu « Voies et moyens » du PLF 2007 est de 5,9 milliards d'euros (toujours en 2006).

Le dynamisme des DMTO a en quelque sorte « sauvé » la section de fonctionnement des conseils généraux. Mais on voit que, sur les trois derniers exercices, il suffit à peine, et probablement ne suffit pas. Or, les DMTO restent un impôt très volatil, très sensible à l'état du marché immobilier tant en termes de prix qu'en volume de transactions.

En outre, les DMTO sont un impôt mal réparti sur le territoire. Une étude de Dexia montre que les départements souffrant des charges d'APA et de RMI les plus élevées n'ont qu'un faible niveau de DMTO.

C. LES TRANSFERTS DE PERSONNEL

Sur les transferts de personnel, votre rapporteur a obtenu les informations qui suivent du directeur général de l'action sociale, M. Jean-Jacques Trégoat.

La situation des personnels est réglée par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité et sa circulaire d'application DGCL/DGAS/DAGPB du 2 février 2004 relative à la situation des personnels dans le cadre du transfert du RMI, ainsi que par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, laquelle ne s'applique que pour partie à ces personnels.

1. Les personnels concernés

En application de l'article 42 de la loi du 18 décembre 2003, « les agents de l'Etat dont les fonctions correspondent à l'exercice des compétences en matière de RMI, transférées au département » ont été « mis à disposition du département », à compter du 1^{er} janvier 2004.

La loi n'opère pas de distinction entre les agents en charge du RMI selon leur **fonction**, qu'il s'agisse de ceux exerçant tout ou partie de leur activité au sein des commissions locales d'insertion (CLI) ou encore les chargés de mission RMI ou leurs collaborateurs qui participent aux programmes d'insertion et au fonctionnement du dispositif avec le département.

Concernant le **statut** des personnels mis à disposition, il s'agit de ceux rémunérés sur emploi budgétaire, mais aussi des personnels vacataires ou contractuels, rémunérés sur crédits.

Les personnels vacataires rémunérés sur crédits sont inclus dans la mise à disposition, mais ils ne sont pas comptés dans le nombre d' « agents de l'Etat » mis à disposition notifié par le préfet.

2. Les modalités du transfert

Les agents entrant dans les effectifs notifiés au Président du conseil général sur la base de l'article 42 de la loi RMI, ainsi que les personnels rémunérés sur crédits restent, à titre transitoire et fonctionnel, mis à disposition du département.

La procédure de leur transfert auprès du département sera ouverte par les décrets en Conseil d'Etat prévus à l'article 104 § VII de la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, qui fixeront les modalités de transfert définitif des services ou parties de services en charge de compétences transférées à la fois par cette loi et par la loi RMI-RMA du 18 décembre 2003.

Or, à ce jour, la situation des agents mis à disposition au titre des compétences transférées par la loi du 13 août 2004 n'est pas réglée, faute d'accord intervenu lors de la commission nationale de conciliation du 5 juillet 2006. Les élus ont d'ailleurs exprimé le souhait d'une inspection générale dont le périmètre pourrait également concerner les agents chargés du RMI.

En tout état de cause, jusqu'à la publication de ces décrets, ces agents ne sont donc pas transférés et l'Etat continue à les prendre directement en charge.

A compter de la publication des décrets, les fonctionnaires affectés dans les services transférés disposeront d'un délai de 2 ans – au cours duquel ils resteront mis à disposition – pour opter, soit pour l'intégration dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale, soit pour un détachement sans limitation de durée.

A la date d'entrée en vigueur de ces mêmes décrets, les agents non titulaires de droit public de l'Etat deviendront agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale.

La compensation financière au profit du département interviendra à compter de la prise en charge statutaire et financière de ces agents par la collectivité.

Pour les agents rémunérés sur crédits, une compensation financière sera accordée lors du transfert définitif.

3. Les effectifs prévus par département

Une enquête réalisée auprès des DDASS en avril 2004 fait apparaître qu'un effectif mis à disposition de 338 agents équivalents temps plein (ETP) sur emploi a été notifié par les préfets aux présidents de conseils généraux, ainsi que l'indication de 147 personnels ETP sur crédits.

Même si l'enquête a été exhaustive, ces chiffres ont un caractère estimatif, des doubles comptes ou omissions n'étant pas exclus, non plus que certains cas de renégociation à l'occasion des conventions de mise à disposition des personnels au titre de la loi « Libertés et responsabilités locales ».

Les chiffres seront donc définitivement stabilisés lors de l'élaboration des décrets de transferts des services.

La répartition par département figure sur le tableau ci-dessous.

Département	Agents sur emplois mis à disposition (en ETP)	Agents sur crédits mis à disposition (en ETP)
Ain	1	0
Aisne	4,6	6,7
Allier		
Alpes-de-Haute-Provence	1,8	0,88
Hautes-Alpes	0,8	
Alpes-Maritimes	2,7	0
Ardèche	5	0,8
Ardennes	3,2	0
Ariège	2,6	0,9
Aube	2	1
Aude	1	0
Aveyron	2,5	0,88
Bouches-du-Rhône	13,4	2,8
Calvados	2,8	1,2
Cantal	3	0
Charente	1	1,6
Charente-Maritime	0	4
Cher		1
Corrèze	1,9	0
Corse du Sud		
Haute Corse	1,45	0,9
Côte-d'Or	0,5	2,8
Côtes-d'Armor	10,1	0
Creuse	2,8	0,79
Dordogne	4,6	2,4
Doubs	1,7	1,6
Drôme	1,8	0,8
Eure	2,6	2
Eure-et-Loir	2,7	1,8
Finistère	6,8	2,6
Gard	8,2	0,7
Haute-Garonne	6,8	1,8
Gers	1,65	0,5
Gironde	5,1	0
Hérault	10,3	4,4
Ille-et-Vilaine	6,6	0,6

Indre	1,4	0,73
Indre-et-Loire	4	1,3
Isère	1,7	0,7
Jura	2,3	1
Landes	2	1,8
Loir-et-Cher	3,8	0
Loire	4,3	3,5
Haute-Loire	2,02	0
Loire-Atlantique	8,2	4,7
Loiret	3,8	0
Lot	1	0
Lot-et-Garonne	2	0,5
Lozère	0	0
Maine-et-Loire	4,8	2,88
Manche	3	1,65
Marne	3,8	2,2
Haute-Marne	1,4	1,4
Mayenne	1,1	0
Meurthe-et-Moselle	0,7	0
Meuse	3,1	0,7
Morbihan	7,45	0
Moselle	11,8	1
Nièvre	2,6	0
Nord	9,6	15,14
Oise	0	0
Orne	1,65	0
Pas-de-Calais	10,55	2,6
Puy-de-Dôme	7,8	1
Pyrénées-Atlantiques	2,9	1
Hautes-Pyrénées	1	1,8
Pyrénées-Orientales	2,3	1,1
Bas-Rhin	4,3	
Haut-Rhin	2,8	
Rhône	2,7	0
Haute-Saône	2,4	
Saône-et-Loire	3	1
Sarthe	5,4	1
Savoie	1	2,13
Haute-Savoie	0,8	
Paris	6,8	5,64

Seine-Maritime	14	1
Seine-et-Marne	3,7	
Yvelines	7,2	
Deux-Sèvres	3,6	2
Somme	5	3,4
Tarn	0,3	0,7
Tarn-et-Garonne	1	0
Var	3,8	1
Vaucluse	1	0,9
Vendée	3,7	2
Vienne	2	2
Haute-Vienne	1,15	0
Vosges	1,1	3
Yonne	0	0
Territoire de Belfort	2,55	0
Essonne	3	7
Hauts-de-Seine	4,86	3,99
Seine-Saint-Denis	3	9
Val-de-Marne	3	4,1
Val-d'Oise	4,48	4,5
Guadeloupe	2	0
Martinique	1	1
Guyane	0	0
Réunion	3	0
Total	338,71	147,51

Source : DGAS

II. LES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES : RIEN OU PRESQUE SUR LES DÉPENSES ; UN EFFORT SIGNIFICATIF SUR LES RECETTES

Sous la pression des élus, de l'Assemblée des départements de France et de la Commission consultative d'évaluation des charges, présidée par notre collègue Jean-Pierre Fourcade, le gouvernement a pris des initiatives. Si elles restent pour le moment décevantes sur les dépenses, il faut rendre hommage à l'effort accompli sur les recettes.

A. LES DÉPENSES : DES DISPOSITIFS TENDANT À LES AUGMENTER PLUTÔT QU'À LES RÉDUIRE

Les différents dispositifs dernièrement entrés en vigueur tendent plutôt à augmenter les dépenses qu'à les réduire. En contrepartie, le gouvernement a avancé de nombreuses propositions dont l'effet n'est guère mesurable.

1. Des dispositifs tendant à accroître la charge des départements

a) L'augmentation du niveau du RMI

Calculé sur la base des dépenses exposées par l'Etat en 2003, le droit à compensation du RMI a été en grande partie déterminé par le niveau de l'allocation versée au 1^{er} janvier 2003. Le RMI « de base » (allocation pour une personne seule) s'élevait alors à 411,70 euros.

Le RMI a été revalorisé depuis de 7,08 %. Votre rapporteur rappelle que l'allocation est revalorisée par voie réglementaire tous les 1^{ers} janvier.

Date de la revalorisation	RMI de base	Progression (%)	Progression cumulée (%)
1/1/2003	411,70		
1/1/2004	417,88	+ 1,5	+ 1,5
1/1/2005	425,40	+ 1,8	+ 3,33
1/1/2006	433,06	+ 1,8	+ 5,19
1/1/2007	440,86	+ 1,8	+ 7,08

Le RMI étant une allocation différentielle, l'augmentation de son niveau ne se répercute pas de façon univoque et directe sur le montant global des dépenses de prestation.

Toutefois, les conseils généraux n'ont aucune prise sur l'augmentation du niveau du RMI, qui relève de la loi et du gouvernement.

Si le droit à compensation avait été indexé sur le niveau de la prestation, et ce à compter du 1^{er} janvier 2003, hypothèse somme toute raisonnable, il aurait été plus élevé de 350 millions d'euros au 1^{er} janvier 2007 (soit un droit à compensation théorique de 5 291,7 millions d'euros).

b) Le coût des dispositifs d'insertion : RMA, contrat d'avenir, intéressement

Dans son précédent rapport, votre rapporteur avait préconisé que la responsabilité du **contrat d'avenir** soit, comme c'est le cas pour le contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA), confié aux départements. Cela a été fait par la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Le défaut du dispositif actuel est toutefois de ne pas inciter les conseils généraux à utiliser le contrat d'avenir et le CI-RMA pour insérer les titulaires du RMI dans une activité. **En effet, les départements doivent alors financer les employeurs à hauteur d'un RMI à taux plein alors que le bénéficiaire ne touchait bien souvent qu'un RMI différentiel d'un montant plus réduit.** L'ADF a estimé le surcoût à 797 euros par personne et par an pour le contrat d'avenir et 521 euros pour le CI-RMA.

Le gouvernement s'est engagé à ce que l'Etat prenne en charge ce surcoût, mais seulement partiellement (article 141 de la loi de finances pour 2007).

Les conseils généraux se trouvent donc dans une situation paradoxale : les instruments mis à leur disposition pour réduire le nombre de titulaires du RMI par une insertion dans l'emploi leur coûtent plus cher que le simple maintien dans le RMI.

CI-RMA et contrat d'avenir l'analyse d'un surcoût

Nombre de CI-RMA au 10 mars 2006 ⁽¹⁾	Nombre de contrats d'avenir au 10 mars 2006
714	25 456

⁽¹⁾ Nombre de CI-RMA signés par un allocataire du RMI.

La DGCL indique qu'il n'y a surcoût que pour les seuls bénéficiaires de contrat n'ayant pas un RMI à taux plein, le RMA entraînant alors un surcoût pour le département qui doit verser à l'employeur un RMI à taux plein alors que l'allocataire antérieurement à la signature du contrat ne bénéficiait pas d'un RMI complet. Il y a également surcoût pour le département lorsque ce dernier versait à une famille un RMI « couple » et qu'il va devoir verser à l'employeur, si les deux conjoints sont titulaires d'un contrat d'insertion RMA, deux fois le montant du RMI.

La DGAS estime le surcoût moyen par contrat à 68 € par mois. Le surcoût total en 2005 peut être estimé à 2 150 000 € pour les CI-RMA et à 2 385 000 € pour les contrats d'avenir. En 2006, il est estimé à 4 616 000 € pour les CI-RMA (pour les 9 premiers mois de l'année), et à 19 000 000 d'euros pour les contrats d'avenir (11 premiers mois).

Le surcoût moyen représente environ un sixième de la dépense d'allocation. Or on peut attendre pour au moins un tiers des bénéficiaires de ces contrats un retour durable vers l'emploi à leur issue.

Par ailleurs, dans le cadre du PLF 2007, le gouvernement a souhaité une mesure d'économie en faveur des conseils généraux, rétroactive au 15 octobre 2006, visant à prendre en charge la majeure partie de ce surcoût.

L'Etat prendra désormais en charge une part de l'aide forfaitaire versée pour toute signature d'un contrat d'avenir ou CI-RMA, de 15 %, soit 66 € en 2007. Il en résulte une économie équivalente pour le conseil général lorsque le titulaire du RMI qui signe un contrat d'avenir conserve un RMI résiduel (c'est-à-dire lorsque le montant de son RMI préalable est supérieur au montant de l'aide à l'employeur).

Source : DGCL et DGAS

L'échec relatif du RMA est en partie dû à ce surcoût.

En revanche, **la réforme du mécanisme d'intéressement à la reprise d'activité**, prévue par l'article 4 de la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux **devrait rester neutre sur les finances départementales**. Il s'agit d'une prime de 150 euros pour une personne seule et de 225 euros pour les couples et les familles.

Le nouveau dispositif d'intéressement

La loi du 23 mars 2006 réforme le dispositif dit « d'intéressement » qui permet aux bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de parent isolé (API) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) de cumuler en tout ou partie leurs revenus d'activité avec leur allocation.

Pendant les trois premiers mois, les bénéficiaires pourront cumuler leur allocation avec leur salaire.

Pendant les neuf mois suivants, s'ils travaillent au moins à mi-temps, ils pourront prétendre à compter du quatrième mois suivant l'embauche à une prime mensuelle de 150 € s'agissant des bénéficiaires de l'ASS ou du RMI lorsqu'ils sont isolés. Dans les autres cas, elle sera majorée de 75 €. En outre, il leur sera versé à compter du quatrième mois d'activité une prime forfaitaire de 1000 € à la charge de l'Etat. Pour les reprises d'activité dont le temps de travail est inférieur à 78 heures par mois, afin que la première heure travaillée soit encouragée, un cumul de leur salaire avec leur allocation à proportion de leur temps de travail sera prévu.

Par ailleurs, afin de lever l'un des obstacles majeurs de la reprise d'une activité professionnelle, la loi prévoit un accès prioritaire aux crèches pour les enfants de bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi.

Enfin, un régime de sanction pénale en cas de fraude à ces allocations (4000 €) et de sanction administrative (3000 €) est mis en place.

Source : DGAS

Intéressement, RMA, contrat d'avenir (en milliers)

	Jun 2005	Sept 2005	Déc 2005	Mars 2006	Jun 2006
Allocataires payés au titre du RMI bénéficiant d'un intéressement	141,4	144,1	143,5	138,7	139,4
Allocataires du RMI bénéficiant d'un RMA	2,4	3,0	4,2	5,4	8,0
Allocataires du RMI bénéficiant d'un contrat d'avenir	0,5	3,1	11,1	24,0	32,9

Source : DREES

Le coût de la réforme est évalué à 498 M€ par le gouvernement, soit 2 M€ de moins que le coût antérieur de l'intéressement pour les départements (500 M€ pour 182 000 bénéficiaires de l'intéressement en mars 2006).

Cette évaluation a été faite par différence entre le coût de l'intéressement actuel, y compris l'allocation différentielle versée lorsque les revenus d'activité sont inférieurs au barème de l'allocation, et le coût de la prime forfaitaire mensuelle.

Le principe de calcul a été le suivant : on connaît pour une configuration familiale, un temps de travail et un nombre de mois d'activité donnés les sommes perçues par un individu sur 12 mois. On multiplie cette somme par le nombre de personnes dans le même cas-type (configuration familiale, temps de travail et nombre de mois d'activité). On fait ceci pour chaque cas-type, et on additionne le tout.

Le calcul est réalisé sur un flux, c'est-à-dire sur le nombre de bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi au cours d'une année. Pour répartir le flux selon la configuration familiale, le temps de travail et le nombre de mois d'activité, on formule les hypothèses suivantes :

- Configuration familiale : la distribution utilisée est celle des bénéficiaires de minima sociaux en 2004 ;
- Temps de travail : la distribution utilisée pour le RMI est tirée de l'enquête « Insertion sociale des bénéficiaires de minima sociaux » réalisée par la DREES en 2003 (c'est l'enquête la plus récente de ce type, la prochaine est en voie de réalisation). Pour l'ASS (allocation de solidarité spécifique), la distribution utilisée est celle de l'échantillon national interrégimes des allocataires de minima sociaux (ENIAMS), construit à partir des données transmises par l'UNEDIC.
- Durée d'activité : la distribution utilisée est celle de l'enquête Emploi de l'INSEE. Cette donnée n'était disponible que pour les reprises d'emploi des allocataires du RMI.

Interrogée par votre rapporteur, la DGCL a affirmé que s'il s'avérait que le nouvel intéressement devait générer un surcoût, la compensation serait due aux départements, sur la base de l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »

c) Le coût des prestations de service d'insertion

Alors que le nombre de titulaires du RMI fait preuve d'une remarquable résistance à la baisse, le coût des politiques d'insertion pèse lourd pour les départements, avec une efficacité qui, si elle est certaine pour les individus pris en charge, laisse à désirer sur un plan global.

Interrogé par votre rapporteur, le directeur de l'ANPE a bien voulu fournir les recettes attendues en 2005 des conventions de prestation de services signées avec les conseils généraux.

**Accords à fin 2005 (métropole et DOM)
en unités et en euros**

Nombre de conventions	143
Coût total	29 349 329
Services	5 493 170
Emploi en agence locale pour l'emploi (ALE)	11 549 570
Emploi hors ALE	1 562 609
Mises à disposition	9 536 878
Marchés	1 228 881
dont frais informatiques	612 859

Source : ANPE

Les conseils généraux sont bien entendu libres de mettre l'ANPE en concurrence sur le service de l'insertion.

Mais en tout état de cause, une politique active d'insertion est nécessairement coûteuse pour un conseil général, alors que sa rentabilité (c'est-à-dire la disparition à terme de l'allocation par la réinsertion de son titulaire) est pour le moins aléatoire.

Les différents types de conventions RMI ANPE – Conseil général

1 – La subvention d'action :

A la demande de l'ANPE qui propose une offre de service comprenant un ensemble d'actions en faveur des publics RMI inscrits comme demandeurs d'emploi, avec une proposition financière. Le Conseil général décide d'accorder à l'ANPE une subvention dite subvention d'action pour lui permettre de mettre en œuvre son offre de service.

2 – Le marché :

Le Conseil général lance un appel d'offres dans le cadre d'un marché public pour la mise en œuvre d'actions en faveur des publics RMI. L'ANPE répond à ce marché en proposant son offre de service. Après examen des réponses, le Conseil général attribue le marché à l'un des candidats.

3 – L'affectation de personnel en Agence Locale pour l'Emploi (ALE) :

Pour mener à bien la mise en œuvre des actions de son offre de service, soit dans le cadre d'un marché, soit dans celui d'une subvention, l'ANPE affecte un certain nombre d'agents à cette opération. Ces agents travaillent dans les locaux de l'ALE sous la responsabilité hiérarchique du Directeur d'Agence. Ce personnel fait l'objet d'une indemnité compensatoire versée à l'ANPE par le Conseil général.

4 – L'affectation de personnel hors ALE :

Dans le même objectif, l'ANPE affecte des agents qui travaillent dans des structures situées en dehors de l'ALE, pour des raisons de commodité opératoire. Ces agents travaillent sous la responsabilité hiérarchique du Directeur d'Agence. Une indemnité compensatoire est également versée.

5 – La mise à disposition :

Une disposition du statut du personnel de l'ANPE prévoit dans son article 25 que des agents puissent être mis à disposition d'un autre organisme, pour y effectuer des tâches qui peuvent être spécifiques au regard de leur fonction habituelle. Ces agents travaillent sous la responsabilité hiérarchique du responsable de cet autre organisme. Dans ce cas, il y a également versement d'une indemnité compensatoire.

Source : ANPE

RMI : TARIF DES PRESTATIONS en 2005
(source : ANPE – manuel technique RMI/mai 2004)

Subventions d'action	Marchés	Mises à disposition	Affectation en ALE	Affectation hors ALE
<ul style="list-style-type: none"> - Diagnostic de positionnement : 312 €/personne (4 heures/2 semaines) - Diagnostic approfondi : 156 €/personne (2 h/2 semaines) - Objectif Entreprise : 2417 €/pers. (sur 8 mois) - Recherche d'Offres Ciblées (ROC) : selon le temps nécessaire (base : 78 €/h.) - Objectif Emploi Durable : 3108 € (sur 1 an) 	<p>Selon la nature de la prestation, les coûts varient : 78 € h.t. (niveau d'intervention de type « accompagnement ») à 95 € h.t. (niveau « ingénierie »)</p>	<p>Coût salarial mensuel calculé par niveau d'emploi et échelon (frais de fonctionnement compris)</p>	<p>2 tarifs (selon le niveau d'emploi) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Junior (conseiller de l'emploi) 58 257 € annuel - Senior (chef de projet) 68 479 € annuel 	<p>2 tarifs (selon le niveau d'emploi) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conseiller de l'emploi : 40 150 € annuel - Chargé de projet : 50 372 € annuel

2. Pas de moyens significatifs pour réduire les dépenses

Les moyens dont disposent aujourd'hui les conseils généraux pour maîtriser les dépenses de RMI sont quasiment nuls et les propositions du gouvernement en ce domaine ne sont pas à la hauteur de l'enjeu. Ces moyens peuvent être regroupés en deux familles :

- les marges de manœuvre existant sur la dépense,
- les effets des contrôles.

a) Les marges de manœuvre sur la dépense

Le cabinet Ernst and Young a réalisé pour l'ADF une étude portant sur 23 départements tentant de distinguer, par grandes politiques publiques, **les dépenses contraintes des dépenses voulues par les départements**, et leur évolution entre 2004 et 2005.

S'agissant du RMI, l'étude met en évidence une hausse des dépenses de 6,77 % en 2005 (+ 4,14 % selon la DGCL pour les 100 départements), qui se décompose entre une hausse subie (liée à l'augmentation du nombre d'allocataires) de 7,89 % et une diminution voulue de 1,12 %. Cette réduction porte sur les dépenses d'insertion.

Les conseils généraux peuvent donc peser sur la dépense, mais uniquement sur leur action tendant à faire sortir le public bénéficiaire du RMI de sa situation.

Face à ce paradoxe, **le gouvernement a avancé 16 propositions dans le cadre de la conférence des finances publiques.**

6 thèmes de propositions

- **Accès aux droits et maintien des droits :**
 1. Etudier la gestion de l'absence de lien, pour les personnes sans domicile stable, entre leur domiciliation et leur commune de rattachement ;
 2. Rendre opposables les conditions de résidence principale en France pour le maintien du droit au RMI ;
 3. Réduire le délai séparant la mise en paiement de l'allocation de RMI de la signature du contrat d'insertion ;
 4. Etudier les modalités d'accompagnement personnalisé dans l'insertion des personnes bénéficiant du RMI.

- **Calcul de l'allocation :**

5. Préciser les cas d'exemption de l'application du forfait logement ;
6. Etudier le seuil de non versement du RMI.

- **Contrôle :**

7. Examiner les voies d'amélioration du contrôle de l'attribution de la prestation notamment en développant les échanges d'information entre les CAF et les autres organismes, en introduisant l'obligation de fournir des pièces justificatives et en prenant en compte des informations sur le train de vie dans l'évaluation des ressources ;
8. Systématiser les échanges de données entre les administrations concernées, pour améliorer la sanction du travail clandestin.

- **Echange d'informations :**

9. Transmettre aux maires, par le biais des CAF, la liste des personnes bénéficiant du RMI ;
10. Systématiser les échanges d'information entre l'ANPE et les conseils généraux en matière de radiation de la liste des demandeurs d'emploi ;
11. Améliorer un système de retenue à la source sur les prestations auxquelles le RMI se substitue à titre temporaire.

- **Gestion des indus :**

12. Améliorer les conditions de récupération des indus en matière de RMI ;
13. Faciliter la récupération des avances faites sur l'allocation de RMI en l'absence de déclaration trimestrielle de ressources.

- **Sanctions :**

14. Examiner le rôle de la commission locale d'insertion dans les décisions individuelles touchant au RMI ;
15. Prononcer la fin de droit en cas de fraude, à partir de la date à laquelle s'est produite la fraude, et non à partir de la date où celle-ci a été constatée ;
16. Instaurer un dispositif de sanctions graduées en cas de non respect des obligations d'insertion ou de fraude.

Quelques-unes de ces propositions (assez peu, il faut l'admettre) sont inspirées du rapport que votre rapporteur a remis au Premier ministre, en tant que parlementaire en mission, avec notre collègue Henri de Raincourt « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion », notamment en matière d'**accompagnement de l'insertion** des titulaires du RMI et des **sanctions aux manquements** aux obligations liées au RMI.

Toutefois, de l'aveu même du gouvernement, les économies réalisables grâce à ces propositions ne sont pas chiffrables, et la plupart sont refusées par l'ADF.

L'article 142 de la loi de finances pour 2007 permet aux départements qui le souhaitent d'expérimenter un dispositif laissant plus de marges de manœuvre en matière d'insertion¹. Il comprend deux volets :

- un renforcement des mécanismes d'intéressement, pour les rendre plus incitatifs à la reprise d'un emploi ;
- un assouplissement du CI-RMA et du contrat d'avenir.

Il convient de noter que ce dispositif a essentiellement pour objet de faciliter la réinsertion en incitant les titulaires du RMI à reprendre une activité, et votre rapporteur ne peut qu'y être favorable.

Il faut toutefois observer que les conseils généraux ne bénéficient eux-mêmes d'aucune incitation financière, pour un dispositif complexe, dont le coût ne permet pas d'être sûr qu'ils sortent gagnants par rapport à une gestion passive du RMI.

b) Les effets des contrôles et le problème des indus

Paradoxaux également sont pour le moment les effets des contrôles. La décentralisation du RMI doit s'accompagner d'une amélioration de l'efficacité des contrôles, à la fois dans un souci de rigueur de gestion, mais aussi de justice sociale, afin de ne pas verser le RMI aux personnes qui n'en remplissent pas les conditions et qui n'en ont donc pas besoin.

Une enquête de la CNAF menée en 2005 montre que la décentralisation du RMI s'est accompagnée d'une modification de la politique de recouvrement des indus pour 42 % des CAF, processus qui n'est probablement pas achevé. Les instructions des conseils généraux ne vont d'ailleurs pas toujours dans le sens d'un durcissement de la politique de recouvrement. En revanche, les travaux menés entre conseils généraux et CAF tendent à multiplier et rendre plus efficaces les échanges d'information.

L'abondement exceptionnel décidé en 2005 pour compenser le surcoût de l'année 2004 par rapport au droit à compensation a paradoxalement tendu à encourager les conseils généraux laxistes. En effet, les 456,7 M€ d'abondement votés n'ont pas tenu compte de 31,2 M€ d'indus constatés par des titres de recettes, émis par la plupart des départements. Toutefois, **17 départements, dont certains parmi les plus peuplés, n'ont constaté aucun indu, et ont donc été compensés intégralement au niveau des dépenses qu'ils avaient exposées.** Ils ont donc été en quelque sorte récompensés pour n'avoir pas cherché à récupérer, voire à seulement identifier, les sommes indues qu'immanquablement ils ont versées.

¹ Voir le commentaire complet de ce dispositif par notre collègue Serge Dassault, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi ». Rapport Sénat n° 78 (2006-2007) Annexe n° 33.

Or, sur les 31,2 M€ d'indus, qui forment un noyau dur non récupéré dès l'année 2004, seule une petite partie (non déterminée à ce jour) sera recouvrée.

Le tableau suivant indique le montant d'indus constaté par la CNAF à la fin de 2005 concernant le RMI, quelle que soit l'origine de la constatation des indus (contrôle ou autres).

Indus RMI 2005
Toutes origines (en unités et en euros)

Solde au 31/12/2004

Nombre	149 149
Montant	111 225 120

Indus 2005

Nombre	609 665
Montant	333 895 336
Remises de dettes (nombre)	88 712
Transmission conseil général (nombre)	118 217
Recouvrement (nombre)	400 205

Solde au 31/12/2005

Nombre	151 685
Montant	121 761 030

Source : CNAF

Il convient de noter que les CAF contrôlent les allocataires de prestations familiales en fonction de cibles de contrôle et non par prestation. 13 cibles de contrôle concernent spécifiquement le RMI, mais 95 000 redressements de RMI ont eu lieu en 2005 à la suite de contrôle de cibles non liées au RMI.

Les 13 cibles de contrôle spécifiques au RMI sont :

- 3 cibles correspondant à des échanges automatisés : Assedic, Cnasea et ANPE gestionnaires de différents stages et emplois aidés.
- 7 cibles exclusivement de contrôle sur place (dont notamment : contrôle des charges de logement, des enfants de + de 20 ans, de 1 % du stock et 15 % des organismes délégués (OD), divergence entre les ressources annuelles et trimestrielles).
- 3 cibles réalisées en contrôle sur place ou sur pièces (source : CNAF).

Pour ces 13 cibles spécifiques, 955 759 dossiers ont été contrôlés en 2005. Ils ont donné lieu au constat de 28,7 M€ d'indus sur lesquels 8,7 M€ d'indus ont fait l'objet d'un rappel. 20 M€ d'indus n'ont donc pas été recouvrés.

Le nombre et le montant des indus constatés à l'issue de ces contrôles est donc très inférieur au nombre et au montant totaux des indus.

Sur cet ensemble, **très peu d'indus sont liés à une fraude d'après la CNAF.** La fraude n'aurait concerné qu'un peu plus de 1000 cas en 2005.

Fraudes constatées en 2005 (unités et euros)

Fausses déclarations	955
Fraude à l'isolement	253
Escroquerie	147
Préjudice (montant)	9 237 047

Source : CNAF

La CNAF identifie 4 risques de versement indu de RMI, qu'elle juge difficile à contrôler, et s'est essayée à en identifier les obstacles.

- « - *la résidence en France : absence de dispositions réglementaires définissant la condition de résidence : elle s'apprécie alors selon le conseil d'Etat au regard du suivi du contrat d'insertion ;*
- *le travail non déclaré : pas de moyens juridiques ni techniques de contrôle du travail dissimulé : les agents de contrôle n'ont pas l'accès direct au fichier des déclarations préalables à l'embauche (DPAE) ;*
- *les ressources non déclarées issues d'un travail déclaré : contrôle systématique aux impôts mais fort décalage temporel ;*
- *la situation familiale et en particulier l'isolement ou non : grande difficulté à distinguer un concubinage d'un hébergement ou d'une colocation, particulièrement en l'absence d'enfants. »*
(source : CNAF).

L'amélioration de l'efficacité des contrôles et du recouvrement des indus est donc un enjeu important.

L'essentiel du travail d'amélioration repose sur les relations entre les CAF et les conseils généraux, qui tendent à compléter et à industrialiser les échanges d'information, et à systématiser le contrôle des pièces justificatives.

En ce qui concerne la récupération des indus, le ministère de l'intérieur a sensibilisé le Garde des sceaux afin qu'il donne des instructions de fermeté au Parquet dans la poursuite des infractions au RMI.

La loi du 23 mars 2006 permet également au Président du conseil général d'infliger une contravention de 5^{ème} classe en cas de fraude. C'était une proposition de notre collègue Henri de Raincourt et de votre rapporteur. Elle ne peut avoir d'efficacité immédiate sur les contrôles et le recouvrement des indus mais peut, si elle est employée avec toute la rigueur nécessaire, devenir dissuasive de la fraude.

Enfin, le décret n° 2006-1197 du 29 septembre 2006 relatif à la prime de retour à l'emploi et aux primes forfaitaires dues à des bénéficiaires de minima sociaux **permet désormais de récupérer les indus RMI sur les allocations à échoir lorsque le bénéficiaire est à nouveau éligible.**

**Les indus du point de vue des conseils généraux
(titres de recettes émis)**

		Indus RMI 2004	Indus RMI 2005	Indus RMI 2006 au 30 juin
001	AIN	149 945	371 484	102 604
002	AISNE	547	70 978	350 993
003	ALLIER	1 000	32 178	3 571
004	ALPES-DE-Hte-PROVENCE	14 046	190 701	28 722
005	HAUTES-ALPES	-	125 321	39 854
006	ALPES-MARITIMES	1 390 226	1 551 237	659 674
007	ARDECHE	28 220	105 896	68 948
008	ARDENNES	181 770	439 093	179 649
009	ARIEGE	-	-	-
010	AUBE	153 866	265 470	118 512
011	AUDE	201 362	198 231	287 415
012	AVEYRON	112 565	203 992	71 367
013	BOUCHES-DU-RHÔNE	4 157 022	5 650 067	4 035 727
014	CALVADOS	-	907 719	1 087 928
015	CANTAL	30 061	36 132	43 519
016	CHARENTE	-	-	99 070
017	CHARENTE-MARITIME	418 753	290 592	205 702
018	CHER	-	1 131 425	345 201
019	CORREZE	189 781	270 522	66 822
021	CÔTE D'OR	-	-	-
022	CÔTES-D'ARMOR	383 173	283 113	261 693
023	CREUSE	69 563	58 646	27 880
024	DORDOGNE	17 212	51 253	7 916
025	DOUBS	204 471	190 237	125 294
026	DRÔME	72 717	95 481	-
027	EURE	201 853	87 616	82 885
028	EURE-ET-LOIR	235 362	328 592	155 614
029	FINISTERE	605 276	725 077	413 383
02A	CORSE-DU-SUD	86 282	66 911	66 615
02B	HAUTE-CORSE	167 902	236 907	39 950

030	GARD	2 586	8 124	5 610
031	HAUTE-GARONNE	703 303	2 193 960	395 487
032	GERS	2 921	101 086	124 006
033	GIRONDE	1 223 790	1 618 499	549 716
034	HERAULT	-	1 631 389	394 553
035	ILLE-ET-VILAINE	136 394	231 489	25 377
036	INDRE	228 924	242 232	95 338
037	INDRE-ET-LOIRE	68 380	582 978	642 910
038	ISERE	31 915	243 271	88 265
039	JURA	89 361	171 032	93 223
040	LANDES	5 029	7 294	4 732
041	LOIR-ET-CHER	392 316	567 132	243 187
042	LOIRE	372 803	218 623	286 823
043	HAUTE-LOIRE	56 477	3 233	5 965
044	LOIRE-ATLANTIQUE	1 023 718	1 365 422	633 600
045	LOIRET	2 000 000	1 490 047	578 075
046	LOT	2 041	47 371	460
047	LOT-ET-GARONNE	495 467	857 369	278 120
048	LOZERE	7 131	50 716	26 114
049	MAINE-ET-LOIRE	1 090 651	1 131 226	527 818
050	MANCHE	90 690	131 124	89 756
051	MARNE	153 483	685 089	230 497
052	HAUTE-MARNE	79 192	205 978	-
053	MAYENNE	137 208	163 925	43 506
054	MEURTHE-ET-MOSELLE	661 049	297 191	377 895
055	MEUSE	48 291	55 698	34 090
056	MORBIHAN	266 154	458 462	229 132
057	MOSELLE	101 215	430 265	455 206
058	NIEVRE	148 885	260 807	35 929
059	NORD	3 810 451	2 889 579	1 197 399
060	OISE	23 839	551 847	254 874
061	ORNE	120 312	303 495	86 937
062	PAS-DE-CALAIS	-	3 150 131	1 037 334
063	PUY-DE-DÔME	-	518 889	-
064	PYRENEES-ATLANTIQUES	22 405	448 310	145 942
065	HAUTES-PYRENEES	150 165	199 545	45 162
066	PYRENEES-ORIENTALES	-	299 966	447 383
067	BAS-RHIN	412	519 923	473 396
068	HAUT-RHIN	136 049	13 438	65 385
069	RHÔNE	147 826	2 739 701	1 032 843
070	HAUTE-SAÔNE	46 864	45 806	32 353
071	SAÔNE-ET-LOIRE	32 340	765 057	247 069
072	SARTHE	477 357	552 107	658 844
073	SAVOIE	144 744	158 537	116 122
074	HAUTE-SAVOIE	184 618	420 977	123 486
075	PARIS	473 936	95 344	926 507
076	SEINE-MARITIME	158 096	1 367 679	986 385
077	SEINE-ET-MARNE	932 138	1 563 216	380 153
078	YVELINES	105 905	76 137	30 645
079	DEUX-SEVRES	128 356	223 366	71 245
080	SOMME	-	7 461	1 437
081	TARN	-	345 728	343 961
082	TARN-ET-GARONNE	167 366	294 060	133 237
083	VAR	154 680	1 546 115	789 077
084	VAUCLUSE	556 637	763 503	478 545

085	VENDEE	391 811	587 742	232 443
086	VIENNE	35 819	176 300	187
087	HAUTE-VIENNE	244 881	349 684	28 316
088	VOSGES	62 146	157 164	156 240
089	YONNE	251 243	252 658	116 536
090	TERRITOIRE-DE-BELFORT	47 081	56 450	60 364
091	ESSONNE	968 631	1 264 079	412 390
092	HAUTS-DE-SEINE	14 450	4 347	13 033
093	SEINE-SAINT-DENIS	-	344 822	1 213 095
094	VAL-DE-MARNE	-	-	-
095	VAL-D'OISE	1 155 834	911 545	257 524
101	GUADELOUPE	-	-	225 135
102	GUYANE	725	-	-
103	MARTINIQUE	-	-	-
104	REUNION	1 310 352	2 001 622	1 005 194
	TOTAL	31 149 818	55 382 233	29 298 076

Source : DGCP

Il convient d'observer que la DGCP n'est pas actuellement en état de fournir un tableau de répartition des indus recouverts par département.

B. DES DISPOSITIONS PLUS SIGNIFICATIVES SUR LES RECETTES

L'essentiel, pour ne pas dire la quasi-totalité, des solutions actuellement apportées au problème du financement du RMI porte sur les recettes. Deux mesures ont été prises :

- un versement du droit à compensation par douzièmes ;
- la création du fonds de mobilisation de l'insertion.

1. Le versement du droit à compensation par douzièmes égaux

En application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la loi de finances pour 2006 a créé un compte de concours financiers intitulé « avances aux collectivités territoriales ». Ce compte verse par douzième, et par avance, le produit des impôts recouverts par l'Etat au profit des collectivités territoriales.

La part de TIPP revenant aux départements y a été incluse, de sorte qu'il est reversé environ 412 M€ par mois aux départements. En 2004 et 2005, le reversement de cette part en fonction de la TIPP réellement perçue au niveau national était très irrégulier, et avait pu occasionner des difficultés de trésorerie à certains départements.

2. Le fonds de mobilisation de l'insertion

Dans son précédent rapport pour l'Observatoire de la décentralisation, votre rapporteur estimait qu'il serait nécessaire de pérenniser l'abondement exceptionnel versé au titre de 2004 en augmentant le tarif de TIPP rétrocédé aux départements, ou en créant un nouveau partage de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), ou en créant une allocation différentielle.

Il faut rendre hommage à notre commission des finances et à son rapporteur général, Philippe Marini, pour avoir créé le fonds de mobilisation de l'insertion (FMDI). Doté initialement de 100 M€ pour 2006, il a été porté à 500 M€ par décision du Premier ministre, ratifiée par la loi de finances rectificative pour 2006.

Le FMDI a vocation à être un dispositif provisoire qui dure. Annoncé avec une durée de 3 ans, il devra, selon votre rapporteur, être maintenu au moins 5 ans dans la meilleure des hypothèses. Il ressemble finalement assez à la dotation différentielle que l'Observatoire avait préconisée, à ceci près qu'il est plafonné à 500 M€ (soit un écart d'au moins 500 M€ en 2006 avec le coût réel de l'allocation de RMI).

Le FMDI est composé de 3 parts.

La première part représente 50 % du fonds (soit 250 M€) en 2006 et 40 % ensuite. Elle est versée en fonction du niveau de dépenses de RMI, donc aura vocation à combler partiellement le « **déficit** » effectif que chaque département enregistre entre son droit à compensation et le montant réel des allocations versées.

La deuxième part représente 30 % du fonds (soit 150 M€, d'où il faudra retrancher une quote-part pour les DOM). Elle est destinée à la **péréquation**. Les inégalités entre départements seront mesurées par un indice synthétique de ressources et de charges. Pour les ressources, il s'agit du potentiel financier par habitant. Pour les charges, il s'agit de la proportion de bénéficiaires du RMI dans la population.

Votre rapporteur rappelle à cet égard qu'il avait préconisé, au nom de l'Observatoire, que la dotation de fonctionnement minimale (DFM) de la dotation globale de fonctionnement (DGF), tienne compte des inégalités de RMI, à l'instar de la dotation de péréquation urbaine (DPU). Le groupe de travail du Comité des finances locales constitué en 2006 au sujet de la DGF des départements¹ a écarté cette hypothèse, non parce qu'il n'existe pas d'inégalités dans les proportions de titulaires du RMI parmi les départements non urbains (votre rapporteur a démontré le contraire), mais parce que l'introduction d'un critère RMI dans la DFM n'avantagerait pas significativement les 24 titulaires historiques de cette dotation (qui comptent en moyenne 6 % d'allocataires du RMI de plus que les 40 nouveaux éligibles à la DFM).

¹ Rapport d'étape du groupe de travail du CFL sur la DGF des départements – juin 2006.

Votre rapporteur considère qu'il s'agit d'un biais dans le raisonnement qui ne répond pas au problème posé.

Néanmoins, il remarque avec intérêt que la part péréquation du FMDI (qui devrait s'élever à 125 M€ en métropole) tiendra compte de ce critère pour l'ensemble des départements, qu'ils soient urbains ou ruraux.

La troisième part représente initialement 20 % du fonds (soit 100 M€ en 2007 puis 30 % ensuite). Elle est dite d'« **insertion** », car il s'agit d'une dotation destinée à encourager les efforts accomplis par les départements. Elle sera versée en fonction du nombre :

- de contrats d'avenir ;
- de CI-RMA ;
- de mesures d'intéressement ;

observés au 31 décembre de l'année précédente.

Là encore, votre rapporteur remarque qu'il avait proposé que la péréquation relative au RMI tienne compte de la qualité de la gestion de ce dernier. La dernière part du FMDI est assez proche dans son esprit de cette préconisation.

Le FMDI représente un effort significatif et louable, notamment si on compare la situation du financement du RMI avec celle de l'APA (voir encadré du B du I).

Il faut néanmoins remarquer :

- qu'il **ne couvre pas complètement le déficit** ;
- qu'il est versé avec un **décalage de trésorerie significatif.**

Le FMDI sera versé en 2007 (2 versements) et en 2008 au titre des exercices départementaux 2005 à 2008. Il est donc possible de tenter de prévoir le déficit global cumulé restant à la charge des départements à l'arrêt des comptes administratifs 2007.

« Déficit » du RMI (millions d'euros)

2005 ⁽¹⁾	342,2
2006 ⁽²⁾	518,0
2007 ⁽³⁾	518,0
Cumul	1 378,2

⁽¹⁾ Comptes administratifs

⁽²⁾ Estimation

⁽³⁾ Prévision

En se fondant sur l'hypothèse extrêmement optimiste d'une stabilisation de la dépense de RMI en 2007, c'est près de 1,4 milliard € qui resteront à la charge des départements au titre des exercices 2005 à 2007.

Votre rapporteur répète que le RMI est une dépense de fonctionnement, obligatoire, qu'il appartient aux départements d'équilibrer.

En outre, le **décalage de trésorerie** de ce « **dispositif transitoire qui dure** » est **non négligeable**.

Décalage de trésorerie : abondement et FMDI (millions d'euros)

Année du déficit	Montant de l'abondement	Date du versement
2004	456,7	2006
2005	500	début 2007
2006	500	fin 2007
2007	500	fin 2008

Compte tenu de ce décalage, les conseils généraux sont contraints de financer le déficit du RMI en totalité au titre de l'année au cours de laquelle il est enregistré. **Or, de 2005 à 2007, ce déficit ne sera, au mieux, guère éloigné d'un milliard d'euros chaque année.**

III. PROPOSITIONS : ACCROÎTRE SIGNIFICATIVEMENT LES MARGES DE MANŒUVRE

Votre rapporteur ne revient pas sur les propositions du précédent rapport, ni sur celles du rapport au gouvernement qu'il a rédigé avec notre collègue Henri de Raincourt. Ces propositions méritent d'être étudiées de façon approfondie. La proposition de loi n° 3320 de notre collègue député Michel Diefenbacher va dans un sens analogue et mérite aussi examen. Votre rapporteur estime de même qu'il faut aller de l'avant et que les seize propositions du gouvernement méritent aussi réflexion : il n'est pas possible de se contenter de ne rien faire au motif que ces propositions seraient imparfaites.

Le principe des quelques propositions supplémentaires de votre rapporteur est simple : **le RMI doit relever de la seule responsabilité des conseils généraux, l'Etat doit s'en retirer.**

A. LA PRIORITÉ : UNE AUTONOMIE ACCRUE SUR LES DÉPENSES

L'amélioration du financement du RMI doit passer d'abord par une maîtrise accrue de la dépense. La décentralisation telle que la concevait le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin consistait à gérer de façon plus efficace, plus performante, les politiques publiques qui peuvent relever du niveau local. Si le RMI doit continuer à être un puits sans fond, la gestion centralisée suffisait largement.

Sur le volet « **insertion** », l'autonomie des conseils généraux est très grande et suffisante. Ils adoptent leurs plans départementaux d'insertion et pilotent les conseils départementaux d'insertion (CDI), ainsi que les commissions locales (CLI). L'étude Ernst & Young montre d'ailleurs que les conseils généraux sont capables de faire des économies sur ce poste pour faire face à la croissance du volet « allocation ».

C'est, en effet, sur le volet « **allocation** » qu'un accroissement sensible de l'autonomie des départements est indispensable, car ce volet est la clé de la maîtrise de la dépense.

La contrainte sur ce volet est forte puisque les deux déterminants quasi exclusifs de la dépense sont fixés au niveau national, à savoir :

- le niveau de la prestation ;
- les conditions de son attribution.

Le Conseil constitutionnel a fixé le cadre de cette contrainte dans sa décision sur la loi de 2003 : **le législateur doit fixer « les conditions suffisantes pour prévenir la survenance de ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution du revenu minimum d'insertion, allocation d'aide sociale qui répond à une exigence de solidarité nationale »**. Cette contrainte doit

néanmoins être conciliée avec le principe de « *libre administration* » des collectivités territoriales.

Le régime du RMI continue donc d'être fixé au niveau national par la loi et le règlement.

Toutefois, **cette contrainte n'implique pas nécessairement :**

- d'une part, la prééminence des autorités de l'Etat central ;
- d'autre part, l'absence totale de possibilité de modulation de la prestation.

- **Dans un pays qui a du mal à se débarrasser de ses oripeaux jacobins, on considère que lorsqu'une politique publique doit rester définie dans ses grandes lignes au niveau national, il appartient nécessairement au ministre en charge du secteur de procéder par effets d'annonce à la télévision et dans les autres médias.** C'est ainsi que, le 6 novembre dernier, le ministre délégué à la famille a annoncé la création de 40 000 places de crèche en cinq ans, alors que la construction d'une crèche et le recrutement de son personnel, ainsi que les financements correspondants, sont en très grande partie à la charge des communes.

Le fait que la politique du RMI doive rester nationale dans ses déterminants aurait donc pour corollaire que la décision relève au premier chef du ministre des affaires sociales.

Or, lorsqu'une politique est complètement décentralisée, comme le RMI aujourd'hui, votre rapporteur estime que **le ministre ne devrait même plus avoir droit à la parole sur ce sujet.**

Il faut inventer un processus de décision qui homogénéise les grandes lignes du régime du RMI au niveau national, mais qui laisse aux responsables du RMI, à savoir les conseils généraux, une place prééminente dans la définition de ce régime.

En matière de finances locales, des précédents probants existent : le Comité des finances locales (CFL) et la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC). Le Comité des finances locales a une responsabilité importante dans l'attribution des dotations de l'Etat. En pratique, ce sont les élus membres du comité qui exploitent les marges de manœuvre laissées par la loi : la décision reste nationale, mais les collectivités locales y prennent une part majeure via leurs représentants. De la même façon, la présence d'élus à parité égale des représentants de l'Etat à la Commission consultative d'évaluation des charges a permis d'infléchir très sensiblement les propositions des administrations dans le cas des transferts de compétence de la loi du 13 août 2004.

Les exécutifs départementaux doivent donc être associés de façon étroite et déterminante tant aux décisions relatives au niveau du RMI qu'à celui de ses conditions d'attribution. On peut imaginer qu'un groupe de travail au sein du Comité des finances locales soit chargé d'y

réfléchir. On peut imaginer qu'un rendez-vous annuel d'examen du régime du RMI soit fixé et donne lieu à un avis de la section des départements de la CCEC. On peut imaginer que le CFL lui-même puisse être amené à prendre une décision encadrée par une fourchette de possibles, comme c'est le cas aujourd'hui pour les dotations de l'Etat.

Il est également possible de créer une instance *ad hoc*, qui représente les départements, pour la fixation des différents régimes de la politique sociale qui leur est confiée : le CFL et la CCEC peuvent être une source d'inspiration.

L'instance choisie serait, par ailleurs, amenée à statuer sur tout projet qui, n'étant pas directement relatif au RMI, serait néanmoins susceptible d'avoir un impact sur lui (indemnisation du chômage, régime des autres allocations...).

• **Sur le second point**, le Conseil constitutionnel a interdit les « ruptures caractérisées d'égalité ». Cela signifie-t-il que les conseils généraux ne peuvent utiliser la moindre marge de manœuvre dans la fixation du niveau et les conditions d'attribution du RMI ? Votre rapporteur ne le pense pas.

S'agissant du **niveau**, il est certain que la marge ne peut être que faible, mais **les conseils généraux devraient pouvoir attribuer un bonus ou un malus** en fonction des efforts d'insertion réalisés par les bénéficiaires.

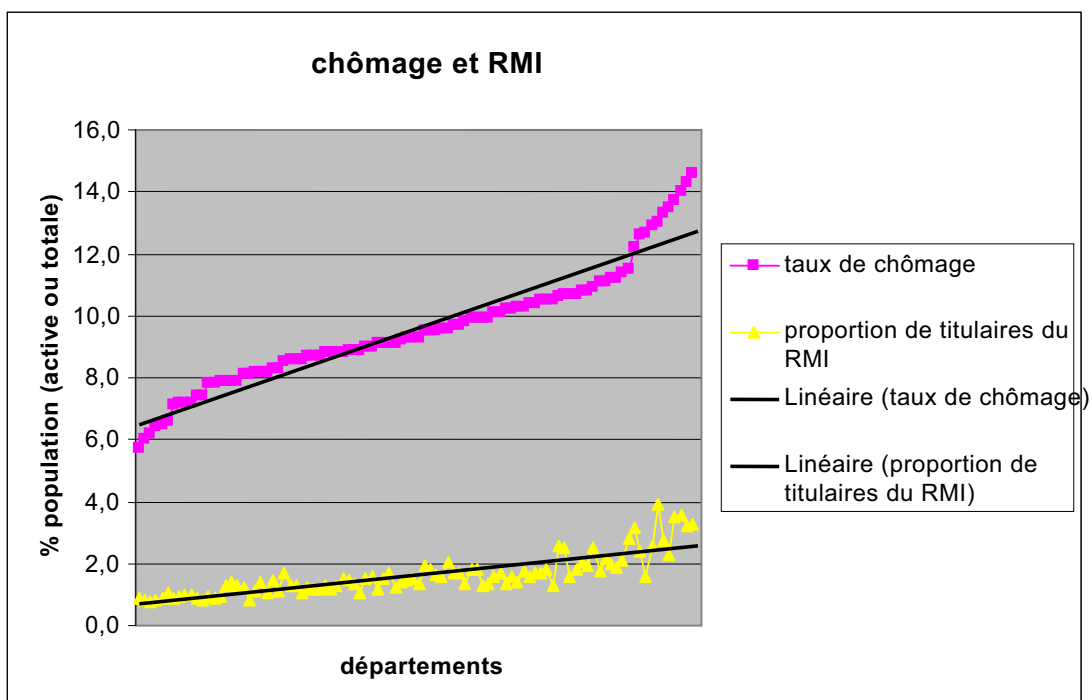
Sur les **conditions d'attribution**, là encore, la marge ne peut être que réduite. On peut imaginer toutefois que **les conseils généraux puissent plus librement apprécier la réalité de ces conditions**.

• Enfin, il convient de résoudre un problème secondaire, mais significatif sur la dépense, qui est celui des **indus**. Les conseils généraux subissent des dépenses importantes pour aller au-devant des titulaires du RMI, pour les insérer (avec l'ANPE et le système de l'intéressement) et pour les contrôler (avec les CAF). Le principe selon lequel il y a présomption de droit au RMI dès lors qu'on l'a demandé occasionne un montant d'indus très considérable, supérieur à 300 millions d'euros par an, à l'origine d'un décalage de trésorerie et de pertes, car une partie seulement des indus est recouvrée.

Les titulaires du RMI devraient donc régulièrement justifier eux-mêmes de leurs droits. L'allocation pourrait, par exemple, être suspendue, à moins que son titulaire ne justifie de ses droits auprès de sa CAF ou de la CLI à intervalle régulier. L'absence à ce rendez-vous déclencherait un contrôle automatique de la CAF.

Votre rapporteur rappelle que la rigueur dans le versement du RMI est, au-delà de la question financière, une question d'équité, non seulement en ne versant pas le RMI à ceux qui n'y ont pas droit, mais aussi en le versant à tous ceux qui le justifient et dont certains ne sont pas couverts aujourd'hui par le dispositif.

Accessoirement, **il serait utile que les administrations centrales chargées des statistiques et de la réflexion économique et sociale mettent au point des outils de prévision du nombre de titulaires du RMI.** Il y a évidemment des liens entre la croissance, le chômage (en nombre et en durée) et le nombre de titulaires du RMI, probablement avec un décalage dans le temps et aussi avec une élasticité variable. Mais aucune recherche n'a été réalisée dans ce domaine. Or, il est important que les budgets départementaux puissent être bâtis sur une prévision assez fiable. Le graphique suivant montre qu'en moyenne les départements les plus touchés par le chômage le sont aussi par le RMI, mais de façon non proportionnelle et avec des écarts importants.



Prévoir le RMI d'après le chômage : le point de vue de la DGAS

La Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES) a développé un modèle permettant d'analyser les contributions de différents facteurs à la croissance du nombre d'allocataires du RMI au niveau national. Ce modèle repose sur des relations entre le nombre d'allocataires du RMI, l'emploi salarié marchand et le chômage non indemnisé. Plus précisément, l'évolution du chômage non indemnisé s'expliquant à la fois par l'évolution du potentiel de chômeurs indemnisables et par celle du taux d'indemnisation, ce modèle permet de distinguer les contributions de trois facteurs explicatifs :

- le marché du travail, c'est-à-dire de l'évolution de l'emploi et du chômage (à taux de couverture de l'indemnisation du chômage inchangé)

- le taux de couverture de l'indemnisation du chômage (à niveau d'emploi et de potentiel de chômeurs indemnisables inchangé)

- et enfin l'augmentation tendancielle du nombre d'allocataires du RMI. En effet, pour certaines catégories de RMistes comme les familles monoparentales et les bénéficiaires de plus de 50 ans, on observe une croissance pratiquement linéaire au cours du temps, et largement indépendante des fluctuations conjoncturelles.

Ce modèle de la Drees permet de bien rendre compte des évolutions observées. Ainsi en 2005, le nombre de bénéficiaires du RMI a augmenté de 49 900 personnes, et seuls 15 % de cette évolution n'ont pas été expliqués par le modèle. L'effet d'autres facteurs explicatifs mériterait sans doute d'être pris en compte dans ce modèle, comme l'évolution des emplois aidés ou de l'emploi public.

En revanche, au niveau départemental, la Drees ne dispose pas actuellement d'outil d'analyse et de prévision des évolutions du nombre de bénéficiaires du RMI. L'adaptation du modèle national au niveau local est en effet rendue délicate par plusieurs facteurs. Tout d'abord, on se heurte à la disponibilité des données : certaines peuvent ne pas être disponibles au niveau départemental, d'autres n'être disponibles qu'avec retard. Par ailleurs, il apparaît que les évolutions du nombre d'allocataires du RMI sont très contrastées selon les départements. La hiérarchie des évolutions peut d'ailleurs varier nettement d'une année sur l'autre.

Une partie de ces divergences entre départements peut résulter d'évolutions différentes du marché du travail ; les spécialisations sectorielles ainsi que les structures par âges peuvent en effet influencer sur la sensibilité des départements aux fluctuations conjoncturelles. Cependant, d'autres facteurs peuvent expliquer des divergences d'évolution. En effet, s'il semble qu'au niveau départemental comme au niveau national, l'évolution sur longue période du nombre de bénéficiaires soit liée à celle du chômage, ce constat n'est plus que partiellement vrai lorsqu'on étudie les évolutions annuelles ; les évolutions du chômage peuvent par exemple se répercuter avec un décalage sur celles du RMI, ce décalage pouvant varier entre les départements.

L'analyse des évolutions au niveau départemental nécessite donc de prendre en compte d'autres facteurs explicatifs dont la connaissance n'est souvent disponible qu'au niveau local. En particulier, depuis la décentralisation de la gestion du RMI, il serait nécessaire de disposer d'informations de nature institutionnelle, par exemple sur les politiques d'insertion, que les départements mettent en œuvre. L'influence des marchés du travail dans les départements limitrophes, ou dans les pays voisins pour les départements frontaliers, ainsi que les possibilités de migrations entre départements peuvent également jouer un rôle.

Il apparaît donc difficile de disposer à court ou moyen terme d'un outil permettant aux conseils généraux de prévoir à un niveau local l'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI. Tout au plus une décomposition départementale, fondée sur les régularités passées, des évolutions projetées au niveau national pourrait-elle être envisagée, mais il serait indispensable que ces travaux fassent l'objet d'une réappropriation par les acteurs locaux compte tenu notamment des spécificités des politiques mises en œuvre.

Source : DGAS

B. UNE ACTION ACCESSOIRE SUR LES RECETTES

Lorsque tout aura été mis en œuvre pour que les départements soient mieux en mesure de maîtriser eux-mêmes leurs dépenses de RMI, il leur reviendra naturellement d'en assumer les conséquences financières.

Dans l'intervalle, une **action complémentaire sur le financement** peut être entreprise, sachant que la création du FMDI constitue une grande partie de la réponse au problème.

1. Neutraliser les effets pervers

Il paraîtrait tout d'abord logique de **compenser** aux départements qui avaient émis des titres de recettes pour les indus de 2004 **la part de ces indus qui n'aurait pas été recouvrée**, par exemple à l'issue d'une période de trois ans.

Ensuite, il convient de **garantir au minimum la neutralité financière aux départements qui font des efforts en matière d'insertion via le CI-RMA, le contrat d'avenir et l'intéressement**. Pour les deux premiers, la troisième part du FMDI ne suffira probablement pas, or il est primordial que les conseils généraux ne soient pas découragés de signer des CI-RMA et des contrats d'avenir. L'Etat doit donc, au minimum, prendre en charge le surcoût généré à ce titre pour les départements. Le cas échéant, il devra le faire aussi s'agissant du nouvel intéressement.

Enfin, dans le cadre de la conférence des finances publiques, **toute décision gouvernementale susceptible d'avoir un effet sur le nombre de titulaires du RMI doit faire l'objet d'une étude d'impact et d'une compensation** en application de la deuxième phrase du 4^e alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

2. Indexer le droit à compensation sur le niveau de l'allocation

Du 1^{er} janvier 2003 au 1^{er} janvier 2007, le produit de la TIPP a stagné. En conséquence, le droit à compensation des départements a produit une ressource qui n'a pas varié.

Dans le même temps, les allocations de RMI ont été revalorisées de 7,08 % par le gouvernement, de façon unilatérale. La revalorisation du droit à compensation dans les mêmes proportions serait de 350 millions d'euros en 2007.

Votre rapporteur indique à cet égard que l'article 72-2 de la Constitution prévoit que « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

Dans sa décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 portant sur la loi de programmation pour la cohésion sociale, le Conseil constitutionnel a considéré qu'une compensation financière devait être prévue lorsque la mesure prise portait sur une **compétence obligatoire** et qu'elle entraînait **un accroissement du volume financier de la compétence**.

Bien que la revalorisation annuelle du RMI ne soit pas de nature législative, **elle semble bien avoir les attributs d'une « extension de compétence » au sens que lui donne le Conseil constitutionnel : elle est obligatoire et se traduit par un accroissement du volume financier de la compétence**. En outre, elle est unilatérale, sans aucune association des exécutifs départementaux.

Il conviendrait donc que le droit à compensation soit indexé sur le niveau de l'allocation. En effet, la logique de l'attribution de recettes fiscales pour financer les compétences transférées est de permettre d'assurer à long terme l'équilibre de leur financement. Or, il a été maintes fois démontré (par votre rapporteur notamment) que ce ne sera pas le cas du RMI par la TIPP. Celle-ci est au mieux stagnante. Il ne serait donc pas anormal que l'effet-prix du RMI soit intégré au droit à compensation.

EXAMEN DU RAPPORT

Au cours de sa réunion du jeudi 1^{er} février 2007, sous la présidence de **M. Jean Puech, Président, l'Observatoire de la décentralisation** a procédé à l'examen du rapport de **M. Michel Mercier, rapporteur**, sur le **suivi du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements**.

M. Michel Mercier, rapporteur, a déclaré en préambule que le RMI était devenu le point focal où se lient les relations Etat/collectivités territoriales et il a affirmé qu'alors que l'économie repartait, le nombre de bénéficiaires du RMI ne diminuait pas et qu'ainsi le problème restait entier.

Il a, dans un premier temps, abordé la question financière et plus particulièrement la question de la compensation offerte par l'Etat ; il a signalé que les départements considéraient qu'il manquait un milliard d'euros et que l'Etat, de son côté, continuait à faire savoir qu'il avait fait plus qu'il n'y était contraint par la loi ; il a reconnu que ces deux positions étaient justifiées et défendables et qu'effectivement l'Etat était intervenu d'abord ponctuellement, mais aussi sur le moyen terme grâce au fonds de mobilisation de l'insertion. Toutefois, **M. Michel Mercier** a déploré que le problème ne soit pas encore résolu et il a souligné qu'il convenait d'envisager de nouvelles solutions.

Il a jugé que le principe de compensation qui veut que l'Etat finance la compétence transférée à hauteur de ce qu'elle lui coûtait exactement au moment du transfert, était insuffisant dans le cas du RMI puisque chaque année le gouvernement accroît la charge du RMI pour les départements en augmentant unilatéralement le niveau de l'indemnité servie (environ 7 % de 2003 à 2007).

M. Michel Mercier s'est alors interrogé sur le point de savoir si le transfert du RMI, compétence sociale, pouvait être considéré comme un acte de décentralisation, dans la mesure où les marges de manœuvre des départements dans ce domaine sont nulles, ce qui ramène ces collectivités au rang de simple prestataires de service ; il a fait observer que ce sont les caisses des allocations familiales qui accordent le RMI et calculent l'allocation puisqu'il s'agit d'une indemnité différentielle. En outre, il a déploré que l'accès aux données essentielles nécessaires au calcul ne soit pas satisfaisant, ce qui entraîne des fraudes et des erreurs. Il a estimé qu'à partir du moment où la prestation était traitée de la même façon partout en France, il ne pouvait plus s'agir d'une véritable décentralisation.

M. Michel Mercier a appelé de ses vœux des marges de manœuvre plus importantes pour les départements, tout en reconnaissant qu'il y avait déjà eu des progrès sensibles en matière d'insertion et qu'entre autres choses, la collaboration avec l'ANPE était particulièrement efficace. Cependant, il a rappelé que l'un des enjeux essentiels était de faire en sorte que les bénéficiaires du RMI soient traités de la même façon que les autres demandeurs d'emploi, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui.

Il a conclu en rappelant que la situation financière restait déséquilibrée en dépit des efforts récents du gouvernement et qu'il fallait donner la responsabilité complète de la gestion du RMI aux départements. Les décisions essentielles relatives au RMI peuvent rester nationales, à condition que les conseils généraux, collectivement, y prennent une part déterminante.

M. Yves Fréville a souligné les disparités spatiales qui affectent la population bénéficiaire du RMI : certains départements ne voient pas augmenter le nombre de bénéficiaires et d'autres, au contraire, connaissent des augmentations brutales.

M. Michel Mercier a expliqué que le nombre de bénéficiaires du RMI avait augmenté essentiellement à cause de la réforme de l'assurance chômage, la diminution de la période indemnisée ayant entraîné un transfert vers le RMI.

M. Jean Arthuis a reconnu que, d'une manière générale, le nombre de bénéficiaires du RMI diminuait, mais qu'on assistait à une migration de titulaires du RMI vers les contrats aidés encore plus coûteux pour les départements que le RMI.

M. Michel Mercier a reconnu que le problème se posait et qu'effectivement les contrats aidés étaient plus lourds à financer que le simple RMI.

A l'issue de ce débat, **M. Jean Puech, Président**, a donné acte au rapporteur de sa communication. L'Observatoire de la décentralisation a décidé d'en publier les conclusions sous forme d'un rapport d'information.