

PROPOSITION DE LOI

relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements

présentée par

Mesdames et Messieurs

sénateurs et/ou députés

Version I

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les allocations individuelles de solidarité, dont la plus ancienne, le revenu minimum d'insertion (devenu en 2008 le revenu de solidarité active) a été créée il y a une vingtaine d'années, constituent les fondements de la solidarité nationale et du système de protection sociale tels qu'ils ont été énoncés dans le programme du Conseil national de la résistance et repris dans le préambule de la Constitution de 1946 – intégré dans le préambule de la Constitution de 1958.

Le préambule de la Constitution de 1946 dispose en effet que « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de sa situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Le législateur a tiré les conséquences de ce droit à la protection sociale et à la sécurité matérielle dans notre société en créant un système cohérent d'allocations individuelles de solidarité.

Ces allocations constituent un droit voté par le Parlement auquel peut accéder : une personne âgée pour compenser la perte d'autonomie due à son âge – c'est l'allocation personnalisée d'autonomie – ; une personne qui ne touche plus suffisamment de revenus pour vivre dignement – c'est le revenu de solidarité active – ; une personne handicapée pour s'adapter à son environnement et adapter son cadre d'existence, de telle sorte que ses conditions de vie soient facilitées – c'est la prestation de compensation du handicap.

Chaque allocation individuelle de solidarité prend la forme d'une aide financière accordée sur le double fondement d'un droit établi nationalement et d'une évaluation individuelle et régulière de la situation de chaque bénéficiaire.

Depuis les lois de décentralisation du 2 mars 1982 et du 13 août 2004, la solidarité collective repose dans une large mesure sur les collectivités territoriales et en particulier sur les départements. En effet, la logique instaurée notamment par les lois du 2 mars 1982 et du 22 juillet 1983, confiant aux départements les compétences d'action sociale sur leur territoire, a été renforcée et élargie puisque ces derniers assurent aujourd'hui la mise en œuvre et la gestion des allocations individuelles de solidarité précitées. Les représentants de l'Etat, pour leur part, veillent au respect des droits définis par le Parlement et en particulier à l'égalité de tous devant l'accès à ces allocations, quelles que soient les inégalités de situation territoriale et les capacités financières des départements.

L'Etat, au nom de la solidarité nationale et du principe d'égalité, a conservé sa compétence générale de détermination des normes ainsi que de définition des conditions d'accès et des mécanismes de calcul de ces allocations. Les départements n'assurent pas de responsabilité particulière dans la détermination de ces règles. Pour permettre aux départements de financer ces dépenses, il a transféré aux départements des ressources selon des modalités très variables :

- s'agissant du revenu minimum d'insertion (RMI), transféré en 2003, l'Etat a compensé ces dépenses selon leur coût historique à la date du transfert ;
- s'agissant de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), cette dernière, créée en 2001, a été qualifiée de modification législative des conditions d'exercice d'une compétence transférée - la compétence d'aide sociale. Elle ne s'est ainsi pas accompagnée d'un droit à compensation mais d'un partage de financement entre l'Etat, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) - établissement public de l'Etat créé en 2004 - et les départements ;
- enfin, la création en 2005 de la prestation de compensation du handicap (PCH) ainsi que des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), n'a pas donné lieu à l'établissement d'un droit à compensation des charges exposées par les départements mais à la mise en place de dispositifs de concours financiers versés par la CNSA aux départements.

Or, ces modes hétérogènes de financement s'avèrent aujourd'hui inadaptés à la nature même de ces allocations. En effet, alors même que la couverture maladie, les allocations familiales et les allocations de retraite sont financées par des ressources prélevées à l'échelon national dans le cadre de la loi de finances ou de la loi de financement de la Sécurité sociale, une partie de plus en plus importante du financement de l'APA, du RSA et de la PCH repose sur les finances départementales sans être identifiée juridiquement et budgétairement et demeure financée par une fiscalité en complète inadéquation par rapport à la nature et au rythme d'évolution de ces allocations de solidarité.

Ce financement inapproprié d'une partie du système de solidarité nationale menace l'équilibre financier des départements qui ne seront pas en mesure d'assurer le financement de ces allocations à court terme et porte gravement atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Compte tenu du dynamisme de l'évolution de ces dépenses à la charge des départements - lié, soit à une conjoncture économique défavorable, soit au vieillissement de la population ou encore à une extension du champ du handicap reconnu par la société -, ces derniers risquent, de

surcroît, de ne plus pouvoir assurer dans des conditions normales ces compétences - comme l'a souligné la Cour des Comptes dans son rapport d'octobre 2009 sur la décentralisation.

Dans ces conditions, conformément aux principes posés à l'article 72-2 de la Constitution et aux articles L. 1614-1-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), il convient, compte tenu du caractère propre de ces trois allocations individuelles de solidarité, de faire évoluer le mode de financement et de compensation des charges exposées par les départements au titre de la mise en œuvre de la solidarité nationale.

S'il est logique que les départements soient responsables, y compris financièrement, des compétences qui leur sont véritablement transférées, ce principe ne peut valoir pour des compétences qui ne leur sont pas transférées dans la détermination de leurs règles d'attribution. Dans ce cas, la responsabilité financière doit être liée à la responsabilité juridique, ce qui implique une compensation intégrale.

A cet égard, il importe de relever que le Conseil constitutionnel s'est d'ores et déjà prononcé sur cette problématique, certes encore peu explorée. Il a en effet, à la faveur de plusieurs décisions, formulé quatre exigences de principe s'agissant de compensations financières opérées à l'occasion de transferts.

La compensation doit ainsi être intégrale, concomitante, contrôlée par la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) et conforme à l'objectif d'autonomie financière des collectivités territoriales. S'agissant des allocations individuelles de solidarité en cause, ces exigences doivent être rapprochées avec l'esprit de l'article L. 1614-1-1 du CGCT, qui prévoit bien que les collectivités doivent disposer de ressources, à déterminer par la loi pour faire face à toute création ou extension de compétence.

Aussi, pour résoudre la question de l'inadaptation du financement actuel de ces trois allocations - puisque celui-ci ne couvre plus la charge de l'exercice normal des compétences assurées par les départements au titre de ces allocations -, la présente proposition de loi prévoit que l'Etat doit assurer la compensation de ces charges que les départements assument, en fait, pour son compte, après avis de la CCEC et déterminée par la loi de finances selon les modalités habituelles (fiscalité ou dotations budgétaires). Etant précisé que les dispositifs de compensation retenus ne visent à la prise en charge par l'Etat que des seules charges qui pèsent sur les départements au titre des obligations qui leur sont imposées par la loi, à l'exception de toute mesure complémentaire que ces derniers auraient pu prendre en application du principe de libre administration.

Comprenant six articles, cette proposition de loi est articulée autour de quatre titres - un titre 1^{er} consacré aux dispositions relatives au RSA (article 1) ; un titre 2 portant sur l'APA (articles 2, 3 et 4) ; un titre 3 consacré à la PCH (article 5) et un titre 4 (article 6) relatif à l'application des dispositions envisagées au sein des départements et collectivités d'outre-mer.

L'article 1^{er} remplace l'article 7 de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, en prévoyant qu'à compter de 2010 et pour l'exercice 2011, la compensation des charges résultant du transfert du RMI et de l'extension du RSA est réajustée, année après année, après avis de la CCEC.

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 connus des conseils généraux. Ces compensations seront ajustées par département, après avis de la CCEC, dans les conditions prévues au II de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 précitée.

L'article 3 modifie le CASF en créant un article L. 232-1. La modification proposée prévoit que 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 CNSA. Sur la base de la moyenne des dépenses constatées au titre des trois derniers exercices, la CNSA 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). En outre, il est prévu un calcul du droit à compensation différent selon que le montant moyen des plans d'aide du département s'avère inférieur ou supérieur au montant moyen des plans d'aide au niveau national. Mais quelle que soit la situation du département, celui-ci recevrait 90 % du droit à compensation applicable à sa situation, pour tenir compte de l'engagement pris par les départements en 2001 d'accompagner la mise en œuvre du dispositif.

L'article 4 modifie le CASF en créant un article L. 232-8-1. La modification envisagée prévoit que 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. Au-delà, il est prévu un calcul du droit à compensation différent selon que la valeur du point groupe iso-ressource (GIR) dépendance du département est inférieure ou supérieure au montant de la valeur nationale du point GIR dépendance. Mais quelque que soit la situation du département, celui-ci recevrait 90 % du droit à compensation applicable à sa situation.

L'article 5 modifie le CASF en créant un article L. 245-1-1. La modification proposée prévoit qu'à compter de 2010, les charges supportées par les départements au titre de la PCH sont compensées sur la base des dépenses constatées au dernier compte administratif connu des conseils généraux.

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 la présente proposition de loi.

Proposition de loi

Titre 1er

Dispositions relatives à la compensation des charges supportées par les départements au titre du versement des allocations de revenu de solidarité active

Article 1

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 remplacé par les dispositions suivantes :

A compter de l'exercice 2010, l'Etat 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 des dépenses réelles constatées au dernier compte administratif connu des départements.

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.

Dans l'attente du calcul de la compensation définitive au titre d'une année considérée, l'Etat assure mensuellement, à chaque département, le versement d'une somme calculée sur la base de la compensation déterminée au titre de l'exercice précédent.

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

Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

Au sein de la section I du chapitre II du titre III du livre I, il est créé 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 ainsi rédigé :

« A compter de 2010, les charges résultant, pour les départements, des prestations versées au titre des articles L. 232-3 et L. 232-8 du code de l'action sociale et des familles sont compensées sur la base des dépenses constatées aux derniers comptes administratifs connus des 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.

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 aux responsabilités locales.

Dans l'attente du calcul de ces compensations définitives au titre d'une année considérée, l'Etat assure mensuellement, à chaque département, le versement d'une somme calculée sur la base de la compensation déterminée au titre de l'exercice précédent. »

Article 3

Il est inséré dans le code de l'action sociale et des familles un article L. 232-3-1 ainsi rédigé :

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 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 au II et III du présent article. »

Article 4

Il est inséré dans le code de l'action sociale et des familles un article L. 232-8-1 ainsi rédigé :

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.

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

Il est inséré dans le code de l'action sociale et des familles un article L. 245-1-1 ainsi rédigé :

I. - « A 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 au dernier compte administratif connu des 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 année considérée, l'Etat assure mensuellement, à chaque département, le versement d'une somme calculée sur la base de la compensation déterminée au titre de l'exercice précédent. »

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.