



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance *ad hoc* du 24 mars 2025

Délibération n° 25-03-24-03566

Projet de décret portant revalorisation du montant forfaitaire du
revenu de solidarité active

(*extrême urgence*)

Vu la Constitution, notamment ses articles 72 et 72-2 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 262-2 et L. 262-3 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code de la sécurité sociale, notamment son article L. 161-25 ;

Vu le décret n° 2024-396 du 29 avril 2024 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active ;

Vu le projet décret portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active ;

Vu la demande d'inscription en extrême urgence du 21 mars 2025 présentée par le Secrétariat général du Gouvernement ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) le 21 mars 2025 ;

Sur le rapport de Mme Sandrine MICLON-HAUTBOIS, adjointe au sous-directeur inclusion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté à la direction générale de la cohésion sociale du ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles.

Considérant ce qui suit :

Sur l'objet du projet de décret

1. Le projet de décret procède à la revalorisation annuelle du montant forfaitaire du revenu de solidarité active (RSA) à compter du 1^{er} avril 2025, en application de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles. Par renvoi à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale, il est ainsi prévu que cette prestation est revalorisée chaque année en fonction d'un coefficient égal à « *l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques l'avant dernier mois qui précède la date de revalorisation* ». Pour l'année 2025, ce coefficient s'établit à 1,017, correspondant à une revalorisation de la prestation à hauteur de 1,7 %.

Ainsi, le montant forfaitaire du RSA pour une personne seule et sans enfant progressera de 635,71 euros à 646,52 euros par mois à compter du 1^{er} avril 2025.

2. Le ministère rapporteur indique que le coût moyen annuel sur trois ans qui résultera de l'application de ce projet de décret est estimé à 158,45 millions d'euros pour les collectivités territoriales et à 25,31 millions d'euros pour l'Etat dans les départements où la gestion et le financement du RSA ont été recentralisés (Guyane, Mayotte, La Réunion, Seine-Saint-Denis, Pyrénées-Orientales et Ariège). En 2025, cette revalorisation du montant forfaitaire du RSA générera un surcoût total estimé à 79,93 millions d'euros, dont 68,97 millions d'euros à la charge des départements et 10,96 millions d'euros à la charge de l'Etat. A compter de 2026, en année pleine, le coût en résultant est évalué à 235,67 millions d'euros au niveau national, dont 203,25 millions à la charge des départements et 32,42 millions d'euros à la charge de l'Etat.

- **Sur les conditions de saisine du Conseil et l'état de la concertation avec les collectivités territoriales**

3. En premier lieu, le collège des élus regrette le recours à la procédure exceptionnelle de saisine en extrême urgence du CNEN, prévue à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui permet de réduire le délai d'examen du projet de texte à 72 heures et à l'issue duquel le CNEN doit rendre un avis sans possibilité d'en reporter l'examen. Au regard des engagements pris par le Gouvernement, il est rappelé que le recours à ce mode de saisine doit être limité et que, dans le cas d'espèce, il n'apparaît pas justifié pour solliciter l'examen d'un projet de décret récurrent et prévisible.
4. Le collège des élus déplore également le manque de concertation préalable avec l'association Départements de France qui n'a été que tardivement consultée, le 18 mars 2025, lors d'un échange entre Mme Catherine VAUTRIN, ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, et les représentants de la commission « solidarité, santé, travail » de l'association. Les représentants des élus émettent le souhait, dans un contexte de tensions budgétaires accrues pour les départements, d'être informés bien en amont du montant de l'augmentation prévue afin de participer à une concertation constructive.
5. En réponse, le ministère rapporteur fait valoir que la saisine en extrême urgence du CNEN, demandée sur le fondement de l'article L. 1212-2 du CGCT par décision motivée du Premier ministre, est justifiée compte tenu du court délai dont il disposait pour finaliser la rédaction du texte et, notamment, pour déterminer précisément le coefficient de revalorisation de la prestation dont le calcul dépend notamment de la publication par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) de l'indice mensuel des prix à la consommation hors tabac de l'avant-dernier mois précédant la revalorisation de la prestation. Le ministère rapporteur précise néanmoins que les droits dus au titre du mois d'avril 2025, premiers droits calculés intégrant cette revalorisation, ne seront versés qu'à compter du 5 mai 2025. Le ministère rapporteur ajoute, enfin, que la saisine du Conseil n'a pu intervenir plus tôt, la concertation politique avec les départements s'étant tenue la semaine précédant la saisine en extrême urgence.

- **Sur l'impact financier pour les collectivités territoriales**

6. Le collège des élus déplore que le coût induit par la revalorisation annuelle du RSA à la charge des départements, estimé à 203,25 millions d'euros en 2026, ne fasse l'objet d'aucun accompagnement financier de l'Etat en contrepartie. Alors que la revalorisation annuelle du montant forfaitaire du RSA est prévue par la loi et constitue une dépense annuelle obligatoire pour les départements, les représentants des départements rappellent que le Gouvernement n'a pas souhaité donner suite à la demande de soutien exceptionnel afin de les aider à faire face au surcoût résultant de l'indexation annuelle du RSA formulée par Départements de France. Ils regrettent

également que le Gouvernement n'ait pas fait adopter dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2025 une disposition visant à geler la revalorisation annuelle de la prestation prévue au 1^{er} avril alors que les départements font tout à la fois face à l'accroissement continu de leur reste à charge au titre du financement du RSA et à une demande de la part du Gouvernement de participation accrue au redressement des comptes publics via une plus grande maîtrise de l'évolution de leurs dépenses.

7. Les élus départementaux tiennent également à rappeler que la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) a indiqué dans son dernier bulletin statistique dédié au RSA, publié en mars 2025, que les sommes versées au cours du dernier trimestre 2024 au titre du financement du RSA avaient atteint 3,05 milliards d'euros de RSA, en hausse de 4,0 % sur un an. Cette évolution s'explique par la progression de 3,8 % du montant moyen versé, elle-même en grande partie liée à la revalorisation de 4,6% de la prestation au 1^{er} avril 2024. Les élus soulignent que les surcoûts de cette nouvelle revalorisation se cumuleront avec les effets attendus de la généralisation sur l'ensemble du territoire national de la « solidarité à la source » qui entend diminuer le non-recours aux prestations et, par voie de conséquence, devrait mécaniquement engendrer une hausse du nombre de bénéficiaires du RSA ainsi qu'avec l'inflexion et, désormais, l'augmentation tendancielle du nombre d'allocataires observée depuis décembre 2024. Enfin, les représentants des départements se sont étonnés de la vaste campagne de communication initiée ces derniers mois par la CNAF auprès des travailleurs indépendants les invitant à vérifier leur éligibilité au RSA et, le cas échéant, à demander d'en bénéficier. Les représentants des départements ont fait état des difficultés rencontrées par certains d'entre eux pour parvenir à équilibrer la section de fonctionnement de leur budget en 2025, ce qui pourrait conduire à ce que les appels de fonds correspondant à cette revalorisation ne soient pas versés aux caisses d'allocations familiales (CAF).
8. En outre, les représentants des départements précisent que les surcoûts induits par cette mesure s'ajoutent à ceux résultants de nombreuses décisions prises par l'Etat mais financées tout ou partie par les collectivités territoriales. Sans être exhaustifs, les représentants des départements citent :
 - la hausse de trois points du taux des cotisations retraites des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), dont le coût est estimé à 300 millions d'euros par an ;
 - l'extension par l'arrêté du 25 juin 2024 du « Ségur de la santé » aux personnels des établissements et services du secteur social et médico-social, pour un coût estimé à 170 millions d'euros par an pour les départements ;
 - l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités induites par les dispositions portant majoration exceptionnelle des taux des indemnités horaires pour travail normal de nuit et par celles fixant le montant de l'indemnité forfaitaire pour travail des dimanches et jours fériés, estimées à 50 millions d'euros par an pour les départements.

Sans tenir compte d'un projet de décret en cours de discussion qui définirait des taux et seuils minima d'encadrement dans les structures de l'aide sociale à l'enfance (ASE), les représentants des conseils départementaux estiment à près d'un milliard d'euros les dépenses nouvelles à leur charge résultant de la stricte application de dispositions prises par l'échelon national.

9. De ce fait et plus globalement, les représentants des élus souhaitent appeler l'attention du ministère rapporteur sur le paradoxe tendant, d'une part, à ce que le Gouvernement décide, sans concertation préalable avec les représentants des collectivités, dans le cas d'espèce, du montant des revalorisations des allocations financées par les départements, mais aussi de toutes les autres mesures devant être obligatoirement mises en œuvre par les collectivités territoriales, et, d'autre part, à ce qu'il leur intime de participer activement au redressement des comptes publics en maîtrisant l'évolution de leurs dépenses. Ils tiennent ainsi à rappeler que, lors des dernières assises des Départements de France, en novembre 2024, le Premier ministre avait reconnu les difficultés financières des départements et annoncé que les politiques sociales

devaient désormais être conçues en commun par l'Etat et les départements en convenant et définissant conjointement des taux annuels de revalorisation.

- **Sur le respect de l'esprit des articles 72 et 72-2 de la Constitution**

10. Le collège des élus souhaite alerter le Gouvernement sur la nécessité de veiller, dans le cadre de l'élaboration de l'ensemble des projets de texte intéressant les collectivités territoriales, à ce que les dispositions introduites ne conduisent pas à dénaturer l'esprit et la lettre des principes définis par les articles 72 et 72-2 de la Constitution.
11. Ainsi, les représentants des élus regrettent que cette revalorisation annuelle du montant forfaitaire du RSA, prévue par la loi, ne donne droit à aucune compensation de la part de l'Etat, ce qui ne leur semble pas conforme à l'esprit du Constituant qui, par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, avait défini un principe de compensation désormais prévu à l'article 72-2 de la Constitution. Quand bien même cette compensation ne serait pas de droit, les membres élus déplorent l'absence d'accompagnement financier volontaire de l'Etat aux collectivités selon le principe du « *prescripteur-payeur* ».
12. Enfin, compte tenu du cumul des surcoûts résultant de différentes mesures prises par l'Etat, dont la revalorisation annuelle du montant forfaitaire du RSA, le collège des élus s'interroge sur le niveau des restrictions pesant sur les ressources des collectivités territoriales et la possibilité d'une dénaturation du principe de libre administration, tel que défini par l'article 72 de la Constitution.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 10 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 3 membres représentant l'Etat.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le Conseil national d'évaluation des normes émet, à la majorité des membres présents, un **avis défavorable** sur le projet de norme qui lui est soumis.

Article 2 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du Conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'G. Carrez', with a horizontal line underneath.

Gilles CARREZ