CNFPT

3ème CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2010

Note de synthèse à partir d'un dossier portant sur la spécialité :

Finances publiques et économie financière

EPREUVE N° 11

Durée : 4 h
Coefficient : 4

SUJET :

Le conseil général du département de X, à dominante rurale, vient de voter son budget 2010, dont la préparation a été sensiblement plus difficile que les années précédentes. Pour parvenir à présenter un budget équilibré, le conseil général a notamment été conduit à diminuer le montant de ses subventions d'investissement aux communes.

A l'approche des échéances électorales de 2011, dans un contexte d'incertitude sur le devenir de la réforme territoriale et alors que le nombre de personnes de plus 75 ans, qui représente aujourd'hui 12 % de la population départementale, devrait encore croître significativement d'ici 2015, les élus s'inquiètent d'ores et déjà des perspectives budgétaires 2011. Ils souhaitent anticiper les difficultés à venir, réfléchir à leurs marges de manœuvre et désamorcer une éventuelle crise budgétaire.

Vous êtes directeur général adjoint, en charge des finances. Il vous est demandé de rédiger à l'attention des élus une note récapitulant les contraintes qui pèsent sur le budget du département, et mettant en exergue les options qui se présenteront aux élus dans le cadre de la préparation du budget 2011.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	« La conduite par l'Etat de la décentralisation » : extrait d'un rapport thématique de la Cour des Comptes Octobre 2009	**Page 3**
Document n° 2	Projet de loi de réforme des collectivités territoriales Octobre 2009 : exposé des motifs (extraits)	**Page 8**

Document n° 3	Projet de loi de réforme des collectivités territoriales Octobre 2009 : étude d'impact (extraits)	**Page 12**
Document n° 4	Mémorandum en faveur des départements en difficulté, Assemblée des Départements de France 7 janvier 2010 (extraits)	**Page 18**
Document n° 5	Article L.1612-5 du code général des collectivités territoriales	**Page 24**
Document n° 6	« Le président du 9-3 présente la facture à l'Etat » Challenges, 15 avril 2010	**Page 25**
Document n° 7	« Les départements ont encore beaucoup de mal à modérer leurs taux d'imposition » Les Echos, 20 avril 2010	**Page 26**
Document n° 8	« La révolte des départements contre Paris » Marianne, 17 avril 2010	**Page 27**
Document n° 9	Rapport au premier ministre sur les finances départementales par M. Pierre Jamet, Directeur général des services du Département du Rhône 20 avril 2010 : la situation financière des départements (extraits)	**Page 29**
Document n°10	Rapport au premier ministre sur les finances départementales par M. Pierre Jamet, Directeur général des services du Département du Rhône 20 avril 2010 : analyse de l'efficacité des politiques sociales départementales (extraits)	**Page 38**

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

5 - Une lourde charge budgétaire qui laisse ouverte une demande de révision des critères de compensation

La progression de 2003 à 2007 du coût du RMI, très forte puis plus modeste, dont les règles de compensation laissent supporter un déficit cumulé aux conseils généraux, accroît une revendication de leur part de modifier le mode de relations financières entre l'Etat et les départements.

L'Etat se refuse pour sa part à toute révision des règles qui ont présidé à cette décentralisation. Il considère que les termes de la loi du 18 décembre 2003 sont très clairs, correspondent aux dispositions constitutionnelles, et ont été correctement appliqués. Selon lui, les apports complémentaires qui ont pu être faits sont de pure opportunité, en fonction de la dégradation des situations sociales. Ils ne constituent pas un droit permanent. L'Etat rappelle que ces versements complémentaires ont été conditionnés pour une part variable aux efforts faits par les départements dans le domaine de l'insertion et ne sont ainsi ni automatiques, ni uniquement corrélés aux déficits de compensation de chaque collectivité.

La position de l'Etat est juridiquement pertinente. Il n'y a en effet aucun fondement à revoir les dispositifs de compensation de transfert du RMI, et notamment pas de base juridiquement fondée pour réclamer une compensation annuellement actualisée et intégrale.

Il n'en reste pas moins que l'évaluation initiale des dépenses 2004 devant servir de base définitive à la compensation n'a pas été transparente et que l'incapacité à maîtriser au plan départemental les facteurs significatifs d'évolution du RMI comme les paramètres de la ressource transférée pour son financement, alors même qu'il s'agit de dépenses considérables et obligatoires, sont autant de facteurs qui peuvent légitimement inquiéter les collectivités départementales, les conduisant à interpeller l'Etat.

B - Le financement de l'APA : une incapacité à faire face de façon satisfaisante au dynamisme de la prestation malgré des ajustements continus

1 - Une charge en très forte hausse et inégalement répartie

Dès sa création, l'APA a été financée à la fois par les ressources des départements et par un apport dit de solidarité nationale, via le fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, aujourd'hui remplacé par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Le FFAPA, destiné à l'origine à compenser une partie du coût de la prestation (à hauteur de 798 M€ pour 43% de la charge prévisible d'allocation personnalisée à l'autonomie), a vite été dépassé par la progression rapide des dépenses. L'Etat s'est vu dans l'obligation, pour maintenir une part significative de concours nationaux, d'accroître son apport qui est passé de 1 351 M€ en 2004 à 1 750 M€ en 2005, pour se stabiliser en 2006 à 1 400 M€. Cet effort financier a été supporté par un emprunt exceptionnel de 400 M€ en 2003, puis par de nouvelles recettes fiscales, notamment la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA).

En 2007, la dépense totale s'est élevée à 4,56 Md€ selon la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, avec un concours de solidarité nationale en hausse et porté à 1,51 Md€. Pourtant, le taux de couverture n'a pu être maintenu au niveau initial car cet effort, pour important qu'il a été, n'a pas été proportionnel à l'augmentation des charges. Aussi ce taux chute-t-il à 33,2 %, laissant aux départements une charge nette de 3 Md€, à comparer avec des contributions départementales d'1 Md€ en 2002 et de 1,8 Md€ en 2003.

Ainsi sur la période 2002/2007, l'effort des conseils généraux est multiplié par trois quand celui de l'Etat, qui croît de 90 %, fait un peu moins que doubler.

Comme l'avait déjà souligné la Cour en 2005[17], l'absence de règles claires de répartition de la charge entre l'Etat, les départements et les bénéficiaires ne permet pas de surcroît d'organiser de façon satisfaisante le financement à venir de la prestation.

2 - Une péréquation indispensable et mal assurée

Dans un tel contexte, le système de péréquation intégré au FFAPA a dû être renforcé car la charge nette était, pour certains départements, insupportable.

Un des critères retenus pour la répartition des fonds est le rapport entre le coût de l'allocation et le potentiel fiscal de la collectivité, c'est-à-dire le produit d'un point de fiscalité locale. Le taux d'effort fiscal des départements en 2002 aurait été en moyenne de 16,8 % avec des extrêmes à 1,4 % et 58 % supplémentaires (soit une mobilisation de 58% de sa fiscalité pour couvrir le coût de l'allocation personnalisée d'autonomie).

17) Cour des comptes RPT 2005 Les personnes âgées dépendantes.

Après prise en compte des concours de l'Etat, le taux d'effort fiscal a été ramené à des valeurs comprises entre 0,7 % et 29,1 %, dans une fourchette inférieure de moitié, la moyenne se situant à 9 %. Pour autant, les taux supérieurs restant très élevés, il a été jugé indispensable de réduire encore les écarts.

En septembre 2003, un concours spécifique de péréquation, financé par une partie de l'emprunt exceptionnel (50 M€), est apporté aux seuls départements dont la charge nette d'allocation personnalisée à l'autonomie dépasse 21 % de leur potentiel fiscal. Après répartition de ce concours spécifique, les écarts ont été ramenés entre 2,1 % et 21 %, le taux moyen passant cependant à 14,2 % au lieu de 9 % l'année précédente.

Au début de l'année 2004, le mécanisme de péréquation a de nouveau été modifié pour incorporer le montant des dépenses de l'APA dans les critères de répartition, selon une formule incitant à la maîtrise des dépenses de telle sorte que les départements « généreux » ne bénéficient pas de la péréquation, au détriment de ceux qui connaissent de réels problèmes de financement en raison de leur faible capacité contributive. De plus, le concours spécifique a été pérennisé, garantissant aux collectivités départementales la prise en charge par la solidarité nationale des dépenses au delà d'un ratio annuel charges nettes allocation personnalisée à l'autonomie/ potentiel fiscal, fixé par décret.

Les modifications continuelles des règles de péréquation illustrent le défaut initial de cadrage approprié de la mesure. Elles soulignent aussi la méconnaissance tant des capacités contributives des départements que de leur réalité sociale. Cette course à l'ajustement s'est faite sur des bases si incertaines sur les plans comptable et juridique que le contrôleur d'Etat a bloqué en 2004 le règlement des concours spécifiques de péréquation qui ne pourront être versés qu'en 2006, aggravant encore l'insatisfaction des conseils généraux.

Ce travail de péréquation se fait en effet pour partie sans réel moyen de contrôle et de connaissance, mais la typologie des départements est assez caractérisée par, d'un coté, ceux à faibles ressources fiscales et à démographie déclinante, de l'autre, les départements riches à démographie dynamique. A la différence de ce qui a été mis en place pour la PCH, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ne dispose pas d'instrument performant de suivi de l'APA, la loi initiale n'ayant pas prévu un mécanisme conjoint de suivi avec les collectivités départementales. La caisse ajuste les dotations sur la base d'un système déclaratif de la part des conseils généraux et ne dispose pas d'instrument de contrôle fondé juridiquement. En dépit des progrès constatés, la démarche de suivi est encore insuffisante.

Le rapport public annuel 2009[18] rappelle à cet égard qu'en 2005, la Cour et les chambres régionales des comptes avaient mis en évidence les disparités dans l'attribution et la gestion de l'APA dans les différents départements et souligné « les risques de financement irrégulier, *via* le dispositif de péréquation, de départements appliquant une politique plus généreuse que celle prévue par les textes. Ainsi que l'a relevé la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, ce risque s'est avéré dans l'Aude : un trop-perçu du département de l'Aude en matière de péréquation a été constaté à hauteur de 13 M€ et a donné lieu à une décision de récupération de la CNSA. Le département versait en effet une prestation plus importante que prévu dans les textes en vigueur et avait cru pouvoir faire prendre en charge ces dépenses facultatives par la péréquation nationale. La CNSA devrait dès lors étendre ce type de contrôles. Elle devrait également disposer des moyens juridiques pour assurer une fonction d'animation et de diffusion de référentiels et de bonnes pratiques auprès des départements (pour une plus grande homogénéité du travail des équipes médico-sociales, des évaluations et de la gestion de l'APA notamment) .

3 - Des incertitudes sur le financement à terme de ce dispositif

La capacité du système existant à faire face à l'avenir reste incertaine, ainsi que la Cour l'a souligné très récemment dans son rapport public annuel 2009 précité.

Au 31 décembre 2007, 1 078 000 personnes bénéficiaient de l'allocation personnalisée, soit une augmentation de + 5,1 % sur un an, après une hausse de + 8,1 % entre 2005 et 2006[19]. Selon les projections de la DREES, cette montée en charge est loin d'être achevée, ce que le rapport Gisserot note également : le nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie est ainsi estimé, selon le scénario retenu, entre 1 165 000 et 1 307 000 à l'horizon 2012. Il convient à cet égard de relever que les projections antérieures avaient fréquemment sous-estimé la dynamique du nombre de bénéficiaires. Certains plans d'aides, arrêtés en 2003/2004, vont par ailleurs être revus pour prendre en compte l'aggravation de la dépendance des bénéficiaires.

---

18) Cour des comptes Rapport public annuel 2009 (T.II. les suites données aux observations des juridictions financières).

19) Source : DREES, « L'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap au 31 décembre 2007 », *Etudes et résultats*, n° 637, mai 2008.

D'après les estimations de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie en septembre 2008, la hausse des huit premiers mois de l'année a été de 6,8 %. Cette institution a prévu pour 2008 une dépense globale de 4,8 Md€, soit une croissance de 5,4 %, ce qui porterait, l'effort national progressant au même rythme qu'en 2007, la charge nette des départements à 3,2 Md€. Le seuil de 5 Md€ pourrait être légèrement dépassé en 2009.

Dans leurs rapports sur la gestion des départements, les chambres régionales de comptes soulignent cette rapide progression de la dépense.

Ainsi, à l'issue de son contrôle sur la gestion du département du Gers[20], la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées indiquait « Les perspectives élaborées par la collectivité à l'horizon 2010 apparaissent inquiétantes ».

Le coût de l'APA pour le département du Gers

« Elles prévoient une augmentation du nombre de bénéficiaires allant jusqu'à 8 587[21]. La dépense passerait, à gestion inchangée, de 24,011 M€ en 2005 à 42,815 M€ en 2010, soit + 78,3 %. En prenant l'hypothèse que les recettes suivraient le même rythme, soit autour de 30 M€ en 2010, le coût net pour la collectivité s'accroîtrait de 3,8 M€, à financer par la fiscalité ou par des économies réalisées sur d'autres postes ».

La confrontation de telles perspectives avec un mode de financement jugé dès l'origine insatisfaisant, tant en raison de son étiage que de l'absence de ressources adaptées garanties, ne peut qu'être préoccupante. Si l'effort de solidarité nationale devait s'essouffler au moment où les collectivités départementales risquent de connaître une stagnation de leurs recettes, après avoir déjà procédé depuis 2001 à de fortes augmentations fiscales, l'économie d'ensemble de ce dispositif devrait être revue dans une approche plus partenariale qu'actuellement.

---

20) chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées (ROD département du Gers - 26 mars 2008).

21) Le nombre élevé d'allocataires de l'APA est révélateur de la situation démographique du département. En décembre 2005, le département du Gers comptait en effet 3 930 bénéficiaires de l'APA à domicile et 1 680 bénéficiaires de l'APA en établissement, soit un total de 5 610 bénéficiaires, c'est-à-dire un nombre particulièrement élevé en regard de la population totale de près de 175 000 habitants.

DOCUMENT n° 2

N° 60

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 octobre 2009

PROJET DE LOI

de **réforme** *des* **collectivités territoriales,**

PRÉSENTÉ

au nom de M. François FILLON,

Premier ministre

Par M. Brice HORTEFEUX,

ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Rompant avec sa tradition centralisatrice, la France a engagé, voilà près de trente ans, une mutation profonde de son mode d'organisation institutionnelle et administrative. Établie par le général de Gaulle dès les années 1960, la nécessité d'entreprendre la décentralisation s'est concrétisée en 1982 avec l'impulsion décisive des lois Defferre.

Le bilan de cette évolution, qui était absolument nécessaire, est indiscutable. Elle a contribué à la vitalité de notre pays, renforcé les libertés locales, libéré l'énergie des territoires et consacré une nouvelle forme de gestion publique, plus proche des citoyens.

Pour autant, il n'est pas possible d'ignorer plus longtemps les défauts de notre organisation territoriale. La décentralisation s'est essentiellement focalisée sur les transferts de compétences mais n'a pas modifié les structures, sauf pour les ajouter les unes aux autres sans jamais retrancher, clarifier ou réorganiser.

Le résultat est un paysage institutionnel fragmenté qui a vu s'empiler au fil du temps un très grand nombre de structures administratives intervenant dans la gestion des territoires : communes, intercommunalités à fiscalité propre, syndicats intercommunaux à vocation

unique ou multiple, syndicats mixtes (ouverts ou fermés), pays, départements, régions, État et Europe.

Au morcellement des structures s'ajoute l'enchevêtrement des compétences. L'ambition initiale d'une répartition par « blocs de compétences » a progressivement cédé le pas à une situation où, du fait de la multiplication des acteurs et des législations spéciales, la plupart des compétences sont partagées entre plusieurs collectivités territoriales ou encore entre elles et l'État. Les excès de la pratique des financements croisés, qui en est largement le corollaire, ajoutent encore un peu plus à la complexité.

Il en résulte une perte d'efficacité pour l'action publique et pour les usagers des services publics, un coût élevé pour le contribuable, un manque de lisibilité pour le citoyen et une lassitude des élus locaux de terrain.

Conscient de l'urgence qui s'attache à engager une réforme profonde de l'organisation territoriale de la France, le Président de la République a donc confié à l'ancien Premier ministre, M. Edouard BALLADUR, le soin de présider un comité pour la réforme des collectivités locales.

Ce dernier, regroupant des personnalités faisant autorité, venues d'horizons politique et professionnel les plus divers, lui a remis son rapport en mars 2009.

Les conclusions de ce rapport forment le point de départ du présent projet de loi, pour lequel le Gouvernement s'est également appuyé sur les travaux et les réflexions menés par la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, présidée par le sénateur Claude BELOT.

L'ambition de ce projet de loi est triple.

Il s'agit tout d'abord d'engager avec résolution un exercice de simplification et de clarification de notre paysage institutionnel pour ancrer durablement la décentralisation. Davantage que de poursuivre des transferts de l'État vers les collectivités territoriales, il convient de supprimer les structures devenues obsolètes ou redondantes, d'achever les regroupements nécessaires trop longtemps différés, d'articuler de manière plus étroite l'intervention des collectivités territoriales, de clarifier l'exercice des compétences entre les différents niveaux d'administration locale.

Il convient ensuite d'adapter l'organisation territoriale aux défis de notre temps. Près de 80 % des 64 millions de Français vivaient en ville en 2008 contre un sur deux en 1936. Le développement des grands ensembles urbains, du fait de la concentration des populations et des habitats, réclame des politiques globales de plus en plus intégrées. Il faut donc réduire le décalage qui s'est installé en zone urbaine entre les besoins de la population et le mode d'administration du territoire qui n'est plus suffisamment adapté. C'est l'objet de la création des métropoles, qui consacre la spécificité institutionnelle de nos grandes agglomérations en compétition avec leurs homologues européennes et internationales.

Mais le projet de loi cherche aussi à répondre aux besoins spécifiques du monde rural. C'est notamment l'objet de l'achèvement et du renforcement de l'intercommunalité, qui constituent une réponse aux enjeux de la gestion locale dans les territoires ruraux.

Le projet de loi vise donc quatre objectifs principaux :

1° Réorganiser les collectivités autour de deux pôles, un pôle départements-région et un pôle communes-intercommunalité ;

2° Simplifier le paysage institutionnel en achevant la couverture intercommunale du territoire national, en élargissant le cadre des intercommunalités, en favorisant les regroupements de collectivités sur une base volontaire et en supprimant les niveaux devenus superflus ;

3° Créer des métropoles en offrant à nos grandes agglomérations un nouveau cadre institutionnel plus adapté ;

4° Clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités et encadrer la pratique des cofinancements.

Après la réforme de l'État territorial, engagée dès 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), ce projet de loi de réforme des collectivités territoriales constitue donc la deuxième étape de la modernisation des structures administratives locales de la France.

Plusieurs textes sont déposés simultanément au présent projet de loi. Il s'agit du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, du projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, et, enfin, du projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

* * *

Le projet élaboré par le Gouvernement comporte cinq titres.

(...)

TITRE IV. - CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La clarification des compétences exercées par les collectivités territoriales et l'encadrement de la pratique des cofinancements sont aujourd'hui une nécessité. Tous les rapports consacrés au bilan de la décentralisation dressent le même constat, celui d'une grande confusion dans l'exercice des compétences. La plupart d'entre elles sont exercées de manière partagée par plusieurs collectivités territoriales et rares sont celles qui relèvent exclusivement d'une catégorie de collectivités. Cet enchevêtrement pénalise l'action publique locale et empêche le citoyen d'identifier clairement les responsabilités. Il nuit à la clarté des choix publics et rend difficile la maîtrise de la dépense publique locale.

Aussi le Gouvernement entend-il faire de ce chantier, trop longtemps différé, une véritable priorité. C'est l'objet de l'**article 35**. Il s'agit d'un chantier difficile car la situation actuelle est le résultat de la sédimentation de multiples législations spéciales qui se sont ajoutées les unes aux autres au fil du temps. Pour aboutir, ce chantier réclame donc la fixation d'un délai, d'une méthode et de principes clairs.

Le Gouvernement entend s'appuyer sur les préconisations de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présidée par le sénateur Claude BELOT. Cette dernière a privilégié « la voie de la spécialisation de l'action des collectivités territoriales, fondée sur la prise en compte du principe de subsidiarité, tout en garantissant le respect des initiatives locales, nécessaires pour assurer l'adaptation aux spécificités des territoires ».

Ainsi, le projet prévoit que l'exercice de clarification des compétences et des cofinancements sera achevé dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Il fera l'objet d'un travail interministériel et d'une concertation étroite avec l'ensemble des associations nationales d'élus.

Ce chantier sera engagé sur la base de principes clairs fixés par le projet de loi :

- la loi attribue des compétences à la région et au département qui sont, en principe, des compétences exclusives ;

- dès lors que la loi a attribué une compétence exclusive à une collectivité, cette compétence ne peut être exercée par une autre collectivité ;

- le département et la région se voient reconnaître une capacité d'initiative qui ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante et qui doit être justifiée par un intérêt local ;

- à titre exceptionnel, l'exercice d'une compétence peut être partagé entre plusieurs collectivités territoriales. La loi peut alors désigner une collectivité chef de file ou laisser le soin aux collectivités intéressées de le faire par voie de convention.

En ce qui concerne les financements croisés, il convient d'instaurer la règle selon laquelle le maître d'ouvrage doit assurer une part significative du financement de ses investissements. Par ailleurs, les cofinancements doivent être limités aux projets dont l'envergure ou le montant le justifie ou répondre à des motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire.

8 . CLARIFICATION DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

8 .1. Etat d'application du droit, objectifs poursuivis, motifs de recours à une nouvelle législation, impact juridique

8 .1.1. Le contexte

- La décentralisation

Les lois de décentralisation de 1982 et de 1983 ainsi que la loi sur les responsabilités locales du 13 août 2004 avaient, en particulier, pour objectif de donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État et d'assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire.

- L'empilement des textes sectoriels au fil du temps

Depuis le début du mouvement de décentralisation, des lois portant sur les domaines et compétences les plus divers se sont accumulées. Parmi les textes majeurs, on peut citer la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, et la loi du 13 août 2004 qui prévoit d'importants transferts de compétences au profit des différentes collectivités territoriales. Par ailleurs de nombreux textes sectoriels ont introduit des compétences nouvelles en fonction des besoins. Aujourd'hui, un premier recensement des sources juridiques traitant des compétences des collectivités territoriales fait apparaître que plus d'une quinzaine de codes sont concernés (cf. tableau des compétences en annexe 9.5.).

- La difficulté à constituer de véritables « blocs de compétences »

La succession des textes a conduit à un enchevêtrement des compétences. L'objectif initial de constitution de blocs de compétences pour chaque catégorie de collectivités n'a pu être pleinement réalisé, même si s'est dessiné peu à peu un paysage où les rôles des uns et des autres s'est construit autour de la proximité pour les communes, du social pour les départements et de l'action économique et de l'aménagement du territoire pour la région

- L'émergence de la notion de « clause de compétence générale »

Cette « compétence générale » se fonde sur les dispositions des articles L.1111-2, L.2121-29, L.3211-1 CGCT et L.4221-1 du CGCT. Sur la base de ces dispositions législatives, la jurisprudence a consacré une capacité à agir aux collectivités territoriales, sous réserve que la loi n'ait pas expressément attribué cette compétence à une autre collectivité et qu'elle puisse justifier d'un intérêt public local. En effet, toute collectivité territoriale, peut agir au delà des compétences dévolues expressément par la loi, dans les domaines où elles peuvent justifier l'existence d'un « intérêt public local ».

8 .1.2. Constat

Aujourd'hui les divers domaines dans lesquels les collectivités se partagent leurs compétences ne sont pas toujours juridiquement fixés et établis de façon précise. De nombreux domaines voient l'intervention de plusieurs catégories de collectivités, tels que le développement économique, les transports, l'habitat, le tourisme. etc.

- Un manque de lisibilité de l'action publique

Les choix des élus ne sont pas facilités par cette situation où les sollicitations peuvent être nombreuses. Elle ne permet donc pas d'assurer une maîtrise optimale des dépenses publiques.

- Une complexité des politiques publiques

Les différentes formes de contractualisation, nécessaires pour mener des politiques publiques de plus en plus complexes et des projets de plus en plus lourds, engagent d'ailleurs le plus souvent à élaborer des plans de financement où figurent plusieurs financeurs. Ceci mobilise plusieurs acteurs pour un rapport coût/efficacité discutable.

- Un développement des financements croisés

La quasi-totalité des politiques publiques fait l'objet de financements ou d'interventions croisées entre les acteurs publics et ce du fait des compétences conjointes entre les différentes collectivités. Cette situation comporte un risque de dispersion des ressources et de dilution de la capacité d'intervention des collectivités, ce qui peut rendre difficile la maîtrise de la dépense locale.

8 .1.3. Le besoin d'une clarification des interventions des différentes catégories de collectivités

La réorganisation de ces compétences territoriales a été évoquée dans plusieurs rapports tels que, pour citer les plus récents, le rapport RICHARD en décembre 2006, le rapport LAMBERT de novembre 2007 ou encore le rapport WARSMANN d'octobre 2008. Tous vont dans le sens d'une demande de remise en ordre des interventions des collectivités territoriales soit par une clarification des compétences soit par un encadrement des cofinancements.

Le comité pour la réforme des collectivités locales a recommandé la limitation du recours à la « clause de compétence générale », un meilleur partage des compétences entre catégories de collectivités et l'attribution exclusive à une seule catégorie de collectivité pour l'essentiel des compétences.

8 .1.4. Proposition

Le projet de loi entend clarifier les compétences des collectivités territoriales qui s'exerceraient selon les principes suivants :

- la région et le département exercent, en principe exclusivement, les compétences qui leur sont attribuées par la loi ; dès lors que la loi a attribué une compétence à l'une de ces collectivités, cette compétence ne peut être exercée par une autre collectivité ;

- la capacité d'initiative de la région ou du département ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante, dès lors qu'elle est justifiée par l'intérêt local ;

- lorsque, à titre exceptionnel, une compétence est partagée entre plusieurs niveaux de collectivités, la loi peut désigner la collectivité chef de file chargée d'organiser l'exercice coordonné de cette compétence ou donner aux collectivités intéressées la faculté d'y procéder par voie de convention ; la collectivité chef de file organise, par voie de convention avec les autres collectivités intéressées, les modalités de leur action commune et de l'évaluation de celle-ci ;

- la pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales doit être limitée aux projets dont l'envergure le justifie ou répondre à des motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire ; le maître d'ouvrage doit assurer une part significative du financement.

Cet exercice de clarification des compétences et des cofinancement entre les collectivités territoriales s'effectuera dans le cadre d'une seconde loi qui interviendra dans un délai de 12 mois suivant la publication de cette loi.

8 .2. Impact financier

L'objet du présent développement est de déterminer, dans les budgets des régions et des départements,

- la part qui correspond à des compétences attribuées par la loi, et qu'il serait possible de considérer dans une certaine mesure comme des dépenses « obligatoires » ou « contraintes »

- la part qui correspond à des compétences non exclusives, pour lesquelles ces deux catégories de collectivités disposent d'une marge d'initiative plus large, et sont susceptibles d'intervenir simultanément, au titre notamment de leur compétence générale.

En principe, la deuxième part est celle qui est théoriquement susceptible de donner lieu à des chevauchements et qui pourrait relever d'une clarification des compétences.

Un classement de ce type peut naturellement prêter à discussion et les estimations données sont donc à considérer comme des ordres de grandeur.

La source est constituée par la présentation fonctionnelle des budgets primitifs des départements et des régions, dont les résultats agrégés sont reproduits en annexe 9.4. Il doit être précisé à cet égard que la nomenclature par fonctions peut, dans l'application, laisser une part à l'appréciation, ce qui peut affecter l'homogénéité des données. En outre, la notion juridique de compétence et la notion comptable de fonction ne sont pas équivalentes.

Dans un premier temps, ont été exclues du calcul les dépenses qui ne sont pas réparties par fonction, à savoir :

- pour les régions, les rubriques appelées « services généraux », « annuité de la dette », « opérations non ventilées » ;

- pour le département, les rubriques appelées « services généraux », « annuité de la dette », « autres ».

Au titre de la présente étude, ces dépenses sont appelées « dépenses non ventilées ».

Les autres dépenses ont été classées selon les deux grandes parts définies plus haut.

Pour les départements, ces deux parts sont conventionnellement appelés « compétences exclusives » et « compétences non exclusives ». Ces appellations ont été retenues dans le but d'utiliser des expressions simples et ne doivent donc pas être entendues dans un sens trop strictement juridique.

Pour les régions, il a paru utile de dégager en outre une troisième catégorie, appelée ici « compétences intermédiaires ». Il s'agit de compétences (telles que l'aménagement du territoire ou le développement économique) que la loi attribue aux régions, mais dont les contours sont très vastes et ne sont pas précisément délimités, et dans lesquelles les autres catégories de collectivités peuvent également intervenir.

Sur les bases ainsi définies, les dépenses des départements et des régions peuvent être présentées selon les tableaux ci-après :

Départements

Compétence	en M€	En % des dépenses ventilées
COMPETENCES EXCLUSIVES	**48 848**	**82 %**
- SDIS	2365	
- collèges	4478	
- prévention médico-sociale	1051	
-action sociale hors RMI, APA, RSA	18578	
- RMI	6917	
- APA	5257	
- RSA	820	
- routes et voirie	5776	
- transports	3606	
COMPETENCES NON EXCLUSIVES	**10823**	**18 %**
- sécurité hors SDIS	159	

- enseignement hors collèges	1296	
- culture, vie sociale, jeunesse, sport, loisir	2260	
- réseaux et infrastructures hors voirie	2185	
- aménagement et environnement	2872	
- développement économique	2051	
DEPENSES VENTILEES	**59671**	**100 %**
DEPENSES NON VENTILEES	**10040**	
TOTAL GENERAL	**69711**	

Source: DGCL, budgets primitifs 2009

Régions

Compétence	en M€	En % des dépenses ventilées
COMPETENCES EXCLUSIVES	**17312**	**73 %**
- formation professionnelle et apprentissage	5247	
- lycées publics et privés	5643	
- transports	6422	
COMPETENCES INTERMEDIAIRES	**3584**	**15 %**
- aménagement des territoires	1409	
- action économique	2175	
COMPETENCES NON EXCLUSIVES	**2797**	**12 %**
- enseignement hors lycées	1001	
- culture, sport, loisir	989	
- santé et action sociale	166	
- environnement	641	
DEPENSES VENTILEES	**23694**	**100 %**
DEPENSES NON VENTILEES	**5639**	
TOTAL GENERAL	**29333**	

Source: DGCL, budgets primitifs 2009

Il apparaît que la part des dépenses exclusives est, selon ce classement, plus forte pour les départements (82 %) que pour les régions (73 %). Ce résultat n'est pas surprenant étant donné la part des dépenses sociales dans les dépenses des départements.

Les domaines dans lesquels les départements interviennent concurremment avec d'autres catégories de collectivités représentent près de 20 % de la dépense et presque 11 milliards d'euros.

Pour les régions, les dépenses dans les champs des compétences appelées ici « non exclusives » et « intermédiaires » représentent plus du quart de la dépense et presque 7 milliards d'euros.

Ces chiffres permettent d'approcher le périmètre susceptible d'être concerné par une coordination des interventions de ces catégories de collectivités et par une démarche de clarification des compétences.

Assemblée des DEPARTEMENTS DE FRANCE

Paris, le 7 janvier 2010

Mémorandum en faveur des Départements en difficulté

Présenté à Monsieur François Fillon, Premier ministre

TABLE DES MATIERES

I. UNE COMPENSATION PLUS EQUITABLE DU COUT DES PRESTATIONS SOCIALES VERSEES

1 La compensation versée au titre de l'APA et sa répartition

2 Le droit à compensation du revenu de solidarité active et la modification de sa comptabilisation

3 La prise en compte de la montée en charge de la PCH

II. UN PARTAGE PLUS CLAIR DES RESPONSABILITES POUR UNE MEILLEURE MAITRISE DES COUTS

1 La révision de la notion d'autonomie financière

2 Le financement des services d'incendie et de secours (SDIS)

III. UN AJUSTEMENT DES REGLES COMPTABLES POUR MIEUX AFFRONTER L'EFFET DE CISEAUX ACTUEL

1 L'amortissement des subventions versées aux personnes de droit public

2 L'amortissement des subventions versées aux personnes de droit privé

3 La nature des subventions versées aux établissements d'hébergement de personnes âgées et handicapées

4 L'amortissement du patrimoine immobilier départemental

5 Le régime des subventions transférables

DOCUMENT n° 4

18

I. UNE COMPENSATION PLUS EQUITABLE DU COUT DES PRESTATIONS SOCIALES VERSEES

Une part croissante des dépenses de fonctionnement des départements est consacrée au versement de trois prestations nationales, qui représentent en 2008 un montant de l'ordre de 11,5 milliards d'euros au titre :

- du revenu minimum d'insertion (RMI, avant la mise en œuvre du RSA), soit 5,98 milliards d'euros ;

- de la prestation de compensation du handicap (PCH), soit 570 millions d'euros ;

- de l'allocation de solidarité pour l'autonomie (APA), soit 4,85 milliards d'euros.

Même en prenant en compte les compensations versées au-delà des obligations constitutionnelles (avec le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion, FMDI, soit 500 millions d'euros) le déficit annuel de compensation pour ces trois prestations s'établit au seul titre de 2008 à plus de 3,8 milliards d'euros, financés par la fiscalité départementale et par des redéploiements de dépenses :

Les poids des prestations sociales des départements en 2008

	Dépenses	Ressources affectées ou transférées	Déficit
APA	4 854 587 193	1 598 898 495	-3 255 688 698
PCH	568 793 869	550 767 671	-18 026 198
RMI	5 983 456 317	5 441 824 606	-541 631 711
Total	11 406 837 379	7 591 490 772	-3 815 346 607

Si en 2008 le coût de la PCH est à peu près compensé par la contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), la montée en charge de cette prestation se poursuit encore fortement aujourd'hui et le déséquilibre se creuse de manière plus marquée en 2009.

Mais c'est surtout pour l'APA et le RMI (et aujourd'hui le RSA) que le déficit de compensation reste le plus élevé et a rendu les départements considérablement plus vulnérables à l'augmentation de ces dépenses.

1 LA COMPENSATION VERSEE AU TITRE DE L'APA ET SA REPARTITION

a. repenser le mode de financement pour une meilleure prise en charge de l'allocation par la solidarité nationale

Les départements assurent aujourd'hui plus des 2/3 du financement de l'APA, le taux de couverture de cette allocation par la CNSA descend même en 2009 à 28,5 %.

La contribution de la CNSA n'est alimentée que par 20 % du produit de la contribution solidarité pour l'autonomie (CSA) et moins de 0,1 % de l'assiette nationale de CSG.

Dans son dernier rapport sur « la Conduite par l'Etat de la politique de décentralisation », la Cour des comptes note que sur la période 2002-2007, l'effort des conseils généraux pour le financement de l'APA a été multiplié par trois.

Elle en conclut que « *l'économie d'ensemble de ce dispositif devrait être revue dans une approche plus partenariale qu'actuellement* ».

La revendication d'une amélioration des taux de compensation, soulignée par tous les rapports publics, et largement portée par l'ADF reste d'une parfaite actualité. Elle souligne l'urgence d'une discussion sur le 5e risque.

L'ADF a, dans l'attente d'une refonte de cette gouvernance, défendu à plusieurs reprises le nécessaire rehaussement de la contribution de la CNSA pour cette prestation, qui pourrait par exemple se traduire par un doublement du taux de 0,1 % appliqué à l'assiette nationale de CSG.

Une telle disposition permettrait de porter le taux de couverture de l'APA à hauteur de 50 % environ, conformément aux engagements pris au moment de la mise en place de cette allocation.

b. corriger les critères de répartition interdépartementale pour une équité renforcée

Parallèlement les critères de répartition de la contribution nationale de la CNSA pourraient également être revisités.

En effet, les départements les plus marqués par le vieillissement démographique sont particulièrement pénalisés par la diminution mécanique du taux de concours de la CNSA. La progression mécanique de cette allocation impacte avec force leur budget de fonctionnement, au moment où les recettes tirées de la fiscalité locale s'annoncent comprimées.

Outre le fait que les moyens de la CNSA ne sont pas à la hauteur de la politique publique qu'elle a pour charge de financer, ses concours ne sont ainsi pas répartis selon des modalités très équitables.

2 LE DROIT A COMPENSATION DU REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE ET LA MODIFICATION DE SA COMPTABILISATION

La mise en œuvre du RSA fait suite au transfert de la prestation du RMI en 2004. Elle confirme le caractère inadapté des ressources de compensation prévues initialement pour ces transferts. Elle peut également inviter à modifier les règles de rattachement comptable pour alléger temporairement le poids de cette charge au moment où les départements connaissent un fort effet de ciseau en partie lié au poids de cette prestation dans leurs budgets.

a. améliorer les modalités de compensation rendues nécessaires par le caractère inadapté de la ressource transférée

Avant même la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA), les départements ont eu à supporter le coût d'une mise en œuvre inappropriée de la compensation du transfert du RMI.

Depuis 2004, ce sont plus de 2 milliards d'euros que les départements ont du financer sur cette allocation en plus des ressources qui leur ont été attribuées pour la couvrir.

En effet, la référence retenue pour le calcul du droit à compensation se rapporte aux dépenses supportées en 2003, avec un ajustement définitif au vu des dépenses réelles des départements en 2004.

Or non seulement le transfert hors ajustement s'est opéré sous forme d'attribution de fraction de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), dont l'assiette nationale est aujourd'hui en diminution face à des charges de RMI dynamiques, mais encore la compensation exceptionnelle aujourd'hui versée sous la forme du fonds départemental de mobilisation pour l'insertion (FMDI) est aujourd'hui considérée comme une ressource exceptionnelle.

Dans ces conditions, les excédents constatés sur le fonds national des solidarités actives qui finance le RSA « chapeau » à la charge de l'Etat pourraient être réorientés et permettre un doublement du FMDI.

Il est également souhaitable, a minima, de conférer au FMDI un caractère pérenne, en inscrivant son montant dans un cadre pluriannuel, comme il l'était d'ailleurs au moment de sa mise en œuvre (trois ans).

Les départements y gagneraient une meilleure prévisibilité sur cette ressource.

b. permettre le rattachement du reliquat de droit à compensation en « produits à recevoir »

La circulaire INTB0800186C du 29 décembre 2008 relative à la compensation financière des transferts de compétences, consécutive à la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, énonce que le RSA constitue une extension de compétence des départements.

En application de l'article 72-2 de la Constitution, « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ». Les modalités de compensation de la charge globale liée au RSA sont inscrites à l'article 7 de la loi précitée.

Face au dynamisme attendu de la dépense locale exposée, une clause de réexamen est prévue fin 2010 et fin 2011 pour apprécier l'écart entre la compensation provisionnelle reçue et les charges réelles engagées par les départements au titre des six premiers mois de mise en œuvre du dispositif (2ème semestre 2009) et de l'année suivante. Les ajustements nécessaires, c'est-à-dire l'attribution supplémentaire de ressources, seront inscrits dans la loi de finances suivant l'établissement des comptes administratifs correspondants.

Dans l'intervalle, la couverture du surcroît de dépenses demeure donc à la charge exclusive des départements, supportant sur leur propre trésorerie le différé de cet abondement. Ainsi, les dépenses supplémentaires réalisées en 2009 et 2010 au titre du R.S.A. ne seront respectivement compensées que par la loi de finances rectificative pour 2010 et pour 2011. Hors délais d'inscription dans les comptes locaux, le portage provisoire s'étend donc sur une période comprise entre 12 et au, mieux, 18 mois, où il pèse abusivement sur l'équilibre des budgets départementaux.

Afin de permettre l'enregistrement temporaire de cette avance de fonds et d'alléger son incidence sur la section de fonctionnement des budgets, il conviendrait d'autoriser expressément le rattachement du droit à compensation estimé par les départements d'après leur comptabilité d'engagement. Cette opération, utile pour constater les recettes de fonctionnement certaines, non encore mises en recouvrement mais correspondant à des prestations effectuées avant le 31 décembre de l'année, permettrait l'établissement d'un titre de recettes contrebalançant la somme des mandats jusqu'alors comptabilisés seuls.

Cette solution mériterait au moins d'être mentionnée par l'instruction budgétaire et comptable M52, comme hypothèse d'écriture de rattachement.

3 LA PRISE EN COMPTE DE LA MONTEE EN CHARGE DE LA PCH

Le caractère tardif de la montée en charge de la prestation de compensation du handicap (PCH) ne doit pas masquer la dégradation récente mais brutale de son taux de couverture par les contributions de la CNSA.

L'évolution très contrainte de cette dépense reste supportée par les départements, alors que la ressource de compensation (26 % du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie) progresse à un rythme bien moindre, comme l'illustre le tableau suivant (source CNSA) :

Prévisions dépenses PCH en 2009 et 2010 en M€				
2006	2007	2008	2009	2010
56,9	275,9	559,2	824,5	1136,4

Selon ces mêmes prévisions, le taux de concours sur cette dépense (hors concours MDPH) devrait passer de 97 % en 2008 à 61 % en 2009 et 44,5 % en 2010.

Une modification législative permettrait de garantir un taux de couverture intégral du coût de cette prestation par une meilleure alimentation de la section III du budget de la CNSA.

II. UN PARTAGE PLUS CLAIR DES RESPONSABILITES POUR UNE MEILLEURE MAITRISE DES COUTS

De nombreuses difficultés financières auxquelles les départements doivent faire face trouvent leur origine soit dans l'absence d'identification claire entre les ressources dont les conseils généraux disposent librement et celles dont ils ne sont pas maîtres, soit dans des processus de décentralisation inaboutis, où les départements financent mais ne décident pas.

Le premier point implique de revoir la définition retenue pour l'autonomie financière des collectivités : la responsabilisation du contribuable local sur le coût des politiques publiques des départements permet aussi de modérer la demande des usagers.

Le second point nécessite de faire en sorte que celui qui paie une compétence puisse en maîtriser le coût ; c'est par exemple le cas pour le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

1 LA REVISION DE LA NOTION D'AUTONOMIE FINANCIERE

Dans le rapport sur les « Relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales » publié en décembre 2007, dans le cadre de la revue générale des politiques publiques, M. Alain Lambert rappelait la nécessité que les collectivités puissent « arbitrer sur les dépenses à raison de la pression fiscale qu'elles souhaitent ou non exercer sur les contribuables ».

La responsabilisation fiscale du financeur doit alors faciliter la maîtrise de la demande de service public local.

La loi de finances pour 2010 a substantiellement réduit l'autonomie fiscale des départements, en particulier à compter de 2011 : dans le cadre de la suppression de la taxe professionnelle, ils ne maîtriseront plus que le taux d'une seule taxe directe locale, la taxe foncière sur les propriétés bâties et se verront attribuer d'avantage de fiscalité nationale partagée (fractions supplémentaires de taxe spéciale sur les conventions d'assurance, TSCA).

Cette évolution confirme la nécessité de bien différencier parmi les ressources des départements :

- celles dont ils disposent d'une réelle maîtrise, soit sur l'assiette, par exemple en attirant des entreprises, soit, mieux encore en bénéficiant d'un pouvoir de vote de taux ;

- celles qui n'ont de ressources propres que le nom, et dont ils ne déterminent ni l'assiette, ni le taux ; c'est le cas en particulier de la TIPP et de la TSCA.

La Cour des comptes a d'ailleurs remarqué que « *cette fiscalité fractionnée ne répond que de manière artificielle à l'exigence de ressources propres pour compenser les charges transférées* ».

Modifier le mode de calcul du taux d'autonomie financière

Les débats parlementaires de 2003 et 2004 ont pu mettre en évidence la distinction fondamentale séparant les deux notions d'autonomie financière ou fiscale. Une collectivité territoriale est ainsi dotée de l'autonomie financière lorsqu'elle dispose de ressources suffisantes, de diverses natures, qui ne sauraient être réduites par une autre autorité et lorsqu'elle peut librement décider de leur utilisation. L'autonomie fiscale ne concerne en revanche que les seules recettes et caractérise une collectivité décidant elle-même le niveau leur niveau par l'intermédiaire du taux ou de l'assiette d'impôts prélevés pour son compte.

L'article 72-2 de la Constitution dispose que « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. (...) Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». Cette garantie, réputée protectrice de la libre administration des collectivités locales, se traduit dans sa mise en œuvre par une autonomie financière fondée sur une autonomie fiscale partielle. Elle se limite en réalité au respect d'un plancher, défini pour chaque catégorie de collectivité, en fonction de la part des ressources propres dans les ressources totales (à l'exclusion des emprunts, des ressources liées au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie) calculée au titre de 2003.

Prévu à l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004, ce principe a toutefois été conçu afin de permettre le financement des premiers transferts de compétences aux collectivités couverts par des attributions de fractions de fiscalité indirecte (taxe intérieure sur les produits pétroliers, taxe sur les conventions d'assurance). Entrent ainsi dans la composition des « ressources propres » : le produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers, les dons et legs.

Ces déterminants n'apparaissent plus du tout corrélés à la situation actuelle des départements, largement tributaire de décisions nationales :

- les moyens transférés en parallèle des nouvelles compétences ne confèrent aux conseillers généraux aucun pouvoir de décision quant à l'assiette taxable ni quant au taux applicable ;
- le dynamisme très relatif des produits considérés, lorsqu'il existe, tend à les assimiler à des dotations, insuffisantes de surcroît ;
- l'augmentation régulière, à la fois conjoncturelle et structurelle, des dépenses obligatoires mises à leur charge ne sera pas équilibrée en 2010 ni au-delà par des recettes équivalentes.

Aussi, la valeur de référence plancher ne semble pas un indicateur pertinent lorsqu'il s'agit de mesurer la marge de manœuvre dont les départements disposent réellement pour exercer leurs compétences. Dans le mode de calcul de leurs ressources propres, la suppression de la référence aux impôts indirects que leur attribue la loi refléterait l'autonomie financière avec davantage de fidélité.

Une révision de la loi organique du 29 juillet 2004 serait donc nécessaire.

DOCUMENT n° 5 24

Legifrance.gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Code général des collectivités territoriales

- Partie législative
  - PREMIÈRE PARTIE : DISPOSITIONS GÉNÉRALES
    - LIVRE VI : DISPOSITIONS FINANCIÈRES ET COMPTABLES
      - TITRE Ier
        - CHAPITRE II : Adoption et exécution des budgets

Article L1612-5

Modifié par Loi n°96-314 du 12 avril 1996 - art. 72

Lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue aux articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1, le constate et propose à la collectivité territoriale, dans un délai de trente jours à compter de la saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération.

La nouvelle délibération, rectifiant le budget initial, doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes.

Si l'organe délibérant ne s'est pas prononcé dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

Cite:

- Code général des collectivités territoriales - art. L2131-1 (V)
- Code général des collectivités territoriales - art. L3131-1 (V)
- Code général des collectivités territoriales - art. L4141-1 (V)

Cité par:

- Arrêté du 26 avril 1996 - art. 5 (V)
- Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 - art. 85 (M)
- Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 - art. 85 (M)
- Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 - art. 85 (V)
- Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 - art. 85 (V)
- Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 - art. 85 (V)
- Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 - art. 85 (V)
- CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 1648 B (Ab)
- CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 1648 B (M)
- CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 1648 B (M)
- CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 1648 B (M)
- Code de l'éducation - art. L421-13 (M)
- Code de l'éducation - art. L421-13 (V)
- Code de la construction et de l'habitation. - art. L421-19 (V)
- Code de la construction et de l'habitation. - art. L421-21 (V)
- Code des juridictions financières - art. L232-4 (V)
- Code des juridictions financières - art. L232-4 (V)
- Code des juridictions financières - art. L232-6 (Ab)
- Code général des collectivités territoriales - art. L1511-1-1 (V)
- Code général des collectivités territoriales - art. L1612-10 (V)
- Code général des collectivités territoriales - art. L1612-13 (V)
- Code général des collectivités territoriales - art. L1612-14 (V)
- Code général des collectivités territoriales - art. L1612-6 (V)
- Code général des collectivités territoriales - art. L1612-7 (V)
- Code général des collectivités territoriales - art. L1612-9 (V)
- Code général des collectivités territoriales - art. L1781-2 (T)
- Code général des collectivités territoriales - art. L1791-2 (Ab)

Date: 15.04.2010
OJD: 260972
Page: 22
Edition: PRINCIPALE (FR)
Suppl.:
Rubrique: Actualité à l'affiche I affiche

DOCUMENT n° 6

Challenge

25

LE DUO DE CHOC

Le président du 9-3 présente la facture à l'Etat

Claude Bartolone s'est offert son quart d'heure de gloire. Le 8 avril, le président de la Seine-Saint-Denis a présenté un budget en déséquilibre, ce que la loi interdit aux collectivités locales. Un joli coup de communication pour ce proche de Martine Aubry, qui accuse le gouvernement de mener une « *stratégie de mise à mort des collectivités* ». Il lui reproche d'avoir supprimé la taxe professionnelle et de ne pas compenser suffisamment les dépenses sociales transférées par l'Etat aux départements. Concrètement, le patron du 93 a inscrit au volet recettes de son « *budget de révolte* » 75 millions d'euros virtuels que l'Etat devrait lui rembourser : 46 millions liés à la taxe professionnelle et 29 millions au titre des prestations sociales. Il estime même que la dette de l'Etat à l'égard du département s'élève à 640 millions depuis 2004 ! Claude Bartolone n'en est pas à son coup d'essai. En décembre 2009, il avait obtenu gain de cause auprès du Conseil d'Etat, qui a enjoint le gouvernement de mieux compenser les charges imposées par une loi sur la petite enfance. Et le 30 mars 2010, il a déposé un recours sur le financement de la maison départementale des handicapés.



Alain Marleix conduit la riposte. Le secrétaire d'Etat aux Collectivités locales a qualifié l'initiative de Claude Bartolone d'« *opération essentiellement politique* » et menace d'appliquer la loi : « *Le préfet saisira la chambre régionale des comptes, qui, après examen, lui demandera de bien vouloir exécuter le budget.* » En clair, la Seine-Saint-Denis pourrait être mise sous tutelle de l'Etat dans les trois mois ! Marleix en a profité pour ajouter que le 9-3 avait eu une gestion particulièrement « *hasardeuse* » de sa dette, avec un recours élevé aux emprunts toxiques. Mais le secrétaire d'Etat ne peut se contenter de ces saillies. La fronde départementale touche aussi sa majorité ; certains présidents de conseil général de droite ont même rejoint l'opposition dans son combat juridique. Marleix a donc promis des « *décisions* » après la remise, courant avril, d'un rapport sur les finances des départements fragilisés par la crise, réalisé par un haut fonctionnaire. **D. B.**



Tous droits de reproduction réservés

Date: 20.04.2010
OJD: (121630)
Page: 6
Edition: PRINCIPALE (FR)
Suppl.:
Rubrique: COLLECTIVITES LOCALES

DOCUMENT n° 7

Les Echos



26

FISCALITÉ

La fièvre fiscale des conseils généraux retombe. Mais pas partout. Une petite quinzaine d'entre eux font une forte poussée de température, affichant des hausses comprises entre 5 % et près de 15 %. C'est ce que révèle aujourd'hui en exclusivité pour « Les Echos » l'étude du Forum pour la gestion des villes dont une première partie a été publiée hier.

Les départements ont encore beaucoup de mal à modérer leurs taux d'imposition

Avec des taux de fiscalité en progression de 2,5 % en moyenne, les départements y sont allés beaucoup moins fort que l'an dernier (+ 6,3 %) sur les impôts des ménages (taxe d'habitation, taxes sur le foncier bâti et non bâti). Près de la moitié des conseils généraux ont même conservé des taux identiques à ceux de 2009, rendant sans doute les hausses pratiquées cette année encore plus voyantes. Notamment pour certains contribuables. Tels les Strasbourgeois. Ainsi, alors que la ville elle-même n'a pas touché cette année à ses taux, le simple effet de la part d'impôt départemental a quand même fait fortement évoluer la fiscalité locale (« Les Echos » d'hier).

La baisse observée en Guadeloupe est exceptionnelle. Elle s'explique par l'engagement de l'exécutif départemental, dans la résolution de la crise sociale antillaise de l'hiver 2009, de soulager le contribuable.

De fait, 15 départements ont relevé leur pression fiscale d'au moins 5 %. Avec une « mention spéciale » pour les Yvelines, la Saône-et-Loire et l'Aisne où les hausses culminent à + 14,8 %, + 13,5 % et + 12,9 %. A sa décharge, le département de l'Ouest francilien n'avait pas touché à ses taux depuis 2003. Tout comme la Haute-Savoie, qui, elle aussi, se rattrape (+ 9,6 %). *« Ces départements ont longtemps bénéficié de fortes recettes au titre des droits de mutation »*, rappelle-t-on au Forum pour la gestion des villes.

On sait ce qu'il est advenu de cette ressource, longtemps considérée comme une manne (plus de 7 milliards d'euros sur 33 milliards de recettes fiscales départementales en 2006). Crise de l'immobilier oblige, le produit de cette taxe a dégringolé : – 8 % en 2008 et – 27 % en 2009, selon les estimations alors établies par la banque Dexia. *« L'année 2010 devrait être moins mauvaise, mais nous n'avons pas encore les chiffres »*, indique Nicolas Laroche, expert du Forum pour la gestion des villes qui a réalisé cette étude.

Effet de tenaille

Outre cette perte de recettes, les départements sont touchés, eux aussi, par la suppression de la taxe professionnelle (TP). En vigueur à partir de 2011, sa formule de substitution, la contribution économique territoriale (CET), assise sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), n'est pas promise à une progression très dynamique. En relevant substantiellement le taux de la taxe sur le foncier bâti (TFB), dont les entreprises doivent aussi s'acquitter, certains départements semblent s'être octroyé une sorte de prime de compensation.

L'an prochain également, les conseils généraux n'auront plus comme impôt direct local que la TFB qu'ils partageront avec les communes et dont ils récupéreront la part jusqu'alors empochée par les régions. Ils encaisseront également les droits de mutation perçus par l'Etat (700 millions d'euros) et une dernière part (2,8 milliards) de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

Autant de recettes qu'il leur sera impossible de faire évoluer. Et c'est là où le bât blesse. Face à la progression rapide de leurs dépenses sociales obligatoires (APA, RSA, PCH), qui absorbent près des deux tiers des budgets, les conseils généraux se sentent de plus en plus pris en tenaille. Depuis plusieurs mois, leurs présidents ne se privent pas de le faire savoir.

JOËL COSSARDEAUX

Retrouvez l'intégralité de l'étude fiscale 2010 du Forum sur lesechos.fr/document

Tous droits de reproduction réservés

Date: 17.04.2010
OJD: 291373
Page: 50-51
Edition: PRINCIPALE (FR)
Suppl.:
Rubrique: France

DOCUMENT n° 8

27

La révolte des départements contre Paris

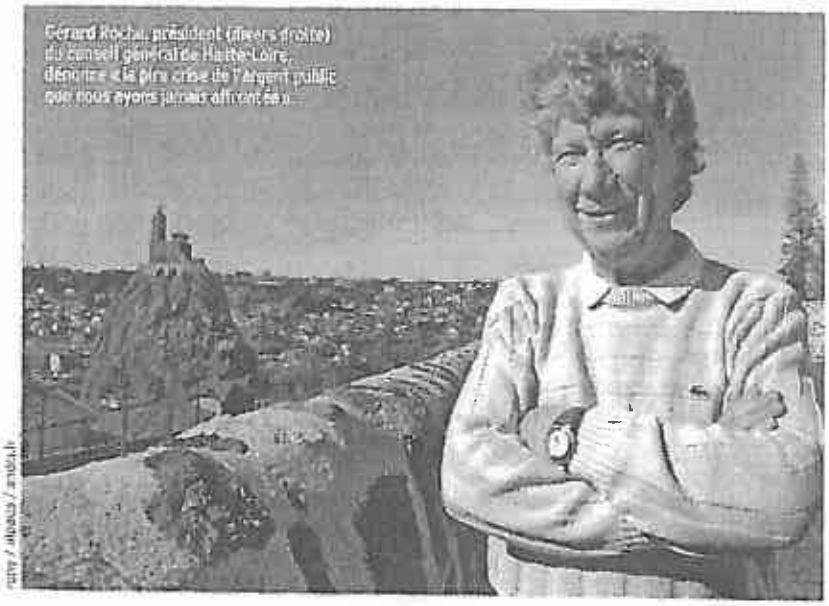
De droite comme de gauche, les élus des conseils généraux entrent en conflit contre l'Etat : en effet, au nom de la décentralisation, ils assurent la plupart des aides sociales... sans les compensations promises. Et ce sont leurs administrés qui trinquent. PAR LAURENCE DEQUAY

La révolte gronde dans les départements où les élus mènent la fronde contre l'Etat. Originalité de ce conflit : il unit dans un même combat les présidents de conseil général de droite comme de gauche. L'union nationale contre Paris.

Claude Bartolone, président PS du conseil général de Seine-Saint-Denis, a jeté un pavé dans la mare : le 8 avril, il a choisi d'entrer dans « l'illégalité », en faisant voter un budget en déficit de 75 millions d'euros, bien que ce déficit soit juridiquement interdit. Il risque donc de voir son département passer sous la tutelle du préfet.

Christian Namy, président UMP du conseil général de la Meuse, partage la colère de son « collègue » socialiste. *« Ce n'est pas une question d'affrontement droite-gauche, mais une question de justice. En 2003, Jean-Pierre Raffarin s'était engagé à financer le transfert de l'aide personnalisée d'autonomie. Aujourd'hui, l'Etat n'en compense que 33 %. »*

Que veulent ces rebelles ? Tout simplement que l'Etat tienne parole. L'enjeu est simple : dans le cadre des différentes lois de décentralisation, l'Etat a renvoyé aux collectivités locales la prise en charge de nombreuses aides sociales, moyennant remboursement... Oui, mais voilà, l'Etat n'honore pas sa dette, et laisse les départements se noyer dans un imbroglio juridique. En gros, du RSA à l'aide personnalisée d'autonomie (APA) en passant par la prestation compensatoire du handicap, les départements ont déboursé en 2009 plus de 3,8 milliards d'euros, non remboursés par l'Etat. Les élus n'ont alors d'autre choix que de procéder à des coupes drastiques dans leur budget ou à des augmentations d'impôts.


Gérard Roche, président (divers droite) du conseil général de Haute-Loire, dénonce « la pire crise de l'argent public que nous ayons jamais affrontée ».

La démission de l'Etat

Claude Bartolone refuse cette alternative. Selon lui, la dette de l'Etat envers son département, l'un des plus jeunes et des plus pauvres de France, s'élève à 640 millions d'euros accumulés depuis 2004. *« Du coup, nous sommes dans l'obligation de couper dans des services pourtant indispensables qui touchent à la culture, au sport, au développement économique, au soutien des jeunes,* explique-t-il. *Il y a maintenant une volonté de dire : Ça suffit, on n'accepte plus. »*

En écho, au Puy-en-Velay, dans la Haute-Loire, le divers droite Gérard Roche, figure de lutin espiègle et humour de carabin, ne peut que constater au quotidien les effets désastreux de la démission de l'Etat. Originaire de Fay-sur-Lignon situé à un jet de pierre du village des justes – Le Chambon-sur-Lignon, qui a caché des dizaines d'enfants juifs pendant la guerre –, ce successeur bonhomme du centriste Jacques Barrot refuse que sa population plutôt âgée et rurale de Haute-Loire pâtisse

Tous droits de reproduction réservés

Date: 17.04.2010
OJD: 291373
Page: 50-51
Edition: PRINCIPALE (FR)
Suppl.:
Rubrique: France



Claude Bartolone, président (PS) du conseil général de Seine-Saint-Denis, a volontairement fait voter un budget en déficit, ce qui est illégal.

le parisien / f. dugit / maxppp

de l'impéritie étatique. Sur la seule année 2009, son département a déboursé 23 millions d'euros de charges sociales non remboursées. L'équivalent de... 46 % de ses rentrées fiscales ! Depuis 2002, cette ardoise extravagante se monte à 148 millions d'euros. « *C'est absolument scandaleux*, tempête le professeur de neurologie, en arpentant au pas de charge les couloirs du bel hôtel du département. *Nous avons dû tailler dans le vif et nous endetter. Et ce n'est pas fini ! Nous vivons la pire crise de l'argent public que nous ayons jamais affrontée et nous devrions nous taire ? Impensable !* » Le 23 janvier dernier, jour du vote de son budget, « Cégé », comme le surnomment ses administrés, a dû passer ses dépenses à la paille de fer, infliger à ses services, à ses partenaires qui n'avaient pas démérité, des coupes draconiennes. L'ensemble des investissements routiers, de préservation du patrimoine a été revu en baisse de 16 %. L'assemblée plénière a longuement débattu de saignées crève-cœur. Comment choisir, et que choisir ?

« Nous coupons dans des services pourtant indispensables. Il y a maintenant une volonté de dire : ça suffit ! »
Claude Bartolone

La subvention soutenant les producteurs de lentilles vertes AOC n'a pas été renouvelée. Un symbole sur ces terres de pouzzolane où ce « caviar du pauvre » se consomme de l'entrée au dessert. Même les producteurs du fin gras du Mézenc, une savoureuse viande persillée produite par des bêtes mastiquant consciencieusement leur herbe, ont été mis au régime. Or, dans ce pays d'élevage où 60 % des agriculteurs gagnent moins de 4 000 € par an, tout renoncement accentue la fracture territoriale. Déjà des communes s'affolent, redoutant de perdre leurs écoles de musique et leurs associations sportives, faute de soutien départemental. Les budgets des associations culturelles fondent de 10 %. « *Nous devrons diminuer les événements gratuits*, prévoit déjà Jean-Michel Mathé, organisateur du Festival de musique de La Chaise-Dieu. *C'est un scandale sans précédent. Depuis 2004, l'Etat nous entraîne dans sa chute*, martèle Jean-Noël L'Héritier, conseiller socialiste de Brioude. *En 2011, il nous faudra encore économiser 10 millions d'euros supplémentaires.* »

La surdité d'Hortefeux

L'affable Pierre Liogier, directeur de la vie sociale du département, en a déjà la migraine. En 2009, ses dépenses de personnel ont été comprimées de 1,4 %. Mais comment suivre, avec des effectifs aussi serrés, les jeunes majeurs en difficulté dont l'Etat se désintéresse, au point de n'avoir même pas créé le fonds d'aide spécifique de 30 millions d'euros prévu par la loi sur l'enfance ? L'accompagnement des personnes bénéficiaires du RSA relève également du casse-tête depuis que les campagnes, à l'exemple des villes, marginalisent les moins éduqués.

L'affaire est encore plus épineuse sur les dossiers d'aide à l'autonomie des plus âgés. Solidaire, la Haute-Loire déploie en effet des bataillons d'aides ménagères et de porteurs de repas à domicile qui permettent à ses anciens de vivre chez eux. Impossible de continuer ainsi : le conseil général va devoir rogner sur les services offerts aux anciens et sur le personnel.

Pour toutes ces raisons, Gérard Roche se rebelle sans avoir l'impression de trahir son camp. Voilà des mois qu'il en appelle, en vain, à la célèbre solidarité auvergnate. Candidat UMP battu aux dernières régionales, Alain Marleix, secrétaire d'Etat aux Collectivités territoriales et élu du Cantal, a fait la sourde oreille. « *Je trouve que tu en fais un peu trop* », lui a reproché Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat à l'Emploi et maire du Puy-en-Velay. Quand à Brice Hortefeux, le ministre de l'Intérieur, il ne l'a tout simplement pas cru. « *Que d'éminents politiques qui doivent leur carrière au pays ne l'écoutent plus assez, c'est triste* », se désole Gérard Roche. ■

Tous droits de reproduction réservés

Première partie – Situation financière des départements

1-1 –Des situations budgétaires tendues mais différenciées

1.1-1 – Un effet de ciseaux global manifeste et s'accentuant

Au plan national, un effet de ciseaux entre la croissance des recettes et celle des dépenses des départements est devenu manifeste ces dernières années. Il a fait l'objet d'un mémorandum de l'ADF présenté à la presse le 26 janvier 2010 et mettant en exergue l'explication par transfert des compétences de l'Etat. Il a été mesuré sur la période 2000-2008, les comptes 2009 n'ayant pas encore été arrêtés par les assemblées concernées. Sur cette période de 8 exercices budgétaires, le **différentiel** entre les recettes et les dépenses en taux annuel de croissance est de **1,3% en moyenne**, et il s'est accentué avec la crise sur la dernière année. Si l'on s'en tient aux seules recettes et dépenses de fonctionnement, **le différentiel passe à deux points par an** sur la même période, les dépenses s'étant accrues de 9,3% en moyenne annuelle entre 2000 et 2008 et les recettes, de 7,3%.

E. Présentation fonctionnelle des budgets primitifs 2009 des départements et des régions

1. **Départements** (France entière)

en millions d'euros

	Fonctionnement	Investissement	Total	Part dans le budget	Valeur (en €/hab.)
Services généraux	4 297	899	5 195	7,5 %	82
Sécurité	2 342	182	2 524	3,6 %	40
dont service d'incendie et de secours	2 286	80	2 366	3,4 %	37
Enseignement	2 944	2 830	5 774	8,3 %	91
dont collèges	1 959	2 519	4 478	6,4 %	71
dont lycées	6	20	26	0,0 %	0
dont enseignement supérieur	75	153	228	0,3 %	4
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	1 494	766	2 260	3,3 %	36
dont culture	730	428	1 158	1,7 %	18
Prévention médico-sociale	977	75	1 052	1,5 %	17
dont PMI et planification familiale	411	24	435	0,6 %	7
dont prévention et éducation pour la santé	100	16	116	0,2 %	2
Action sociale (hors RMI, APA et RSA)	17 872	707	18 578	26,7 %	294
dont famille et enfance	6 757	113	6 870	9,9 %	109
dont personnes handicapées	5 844	83	5 927	8,5 %	94
dont personnes âgées	2 490	315	2 805	4,0 %	44
RMI	6 898	18	6 917	9,9 %	109
dont RMA	170	0	170	0,2 %	3
APA	5 257	0	5 257	7,5 %	83
RSA*	820	0	820	1,2 %	13
Réseaux et infrastructures	2 349	5 611	7 961	11,4 %	126
dont routes et voirie	1 268	4 508	5 776	8,3 %	91
Aménagement et environnement	721	2 151	2 872	4,1 %	45
Transports	3 902	304	4 206	6,0 %	67
dont transports scolaires	2 007	9	2 016	2,9 %	32
Développement économique	958	1 093	2 051	2,9 %	32
dont développement touristique	271	252	523	0,7 %	8
Annuité de la dette	1 032	2 877	3 909	5,6 %	62
Opérations non ventilées	546	390	936	1,3 %	15
Total	51 807	17 905	69 712	100,0 %	1 105

* seuls 29 départements ont inscrit des dépenses de RSA dans les budgets primitifs 2009

Source. DGCL, budgets primitifs 2009.

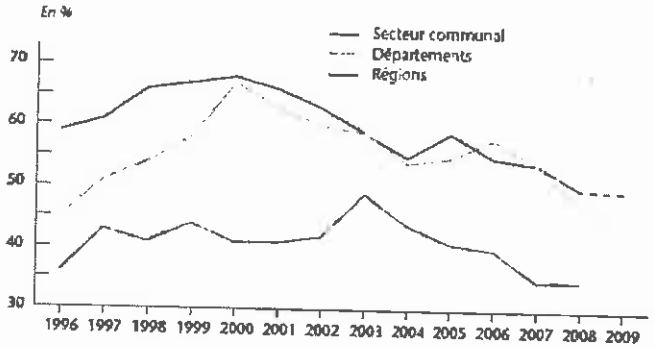
Une consultation des départements, à laquelle presque tous ont répondu, montre que cette différence entre recettes et dépenses s'est accentuée à compter du 2e semestre 2008, et amplifiée en 2009 ; cette accélération est due principalement à la montée en charge du RSA. Ainsi, à titre d'exemple, l'appel mensuel pour un département comme le Rhône est passé en 6 mois de 9M€ à plus de 14M€. Cet exemple s'est reproduit dans chaque département sans que ceux-ci aient été en mesure d'apprécier les limites de cette évolution pour 2010.

En parallèle, durant la même période et, globalement la part de la CNSA dans le financement de l'APA s'est réduite, notamment du fait de la diminution de la recette de la journée affectée de 200 M€.

1-1.2 La baisse tendancielle de la capacité d'autofinancement

Le taux d'autofinancement (Capacité d'autofinancement/ produits de fonctionnement), mesure représentative de l'écart, s'élevait à 26,1% en 2000, était descendu à 17% en 2004 pour remonter jusqu'à 18,1% en 2006 avant de redescendre à 16,5% en 2007 et de ressortir vraisemblablement aux alentours de 13% en 2009.

ÉPARGNE BRUTE/DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT



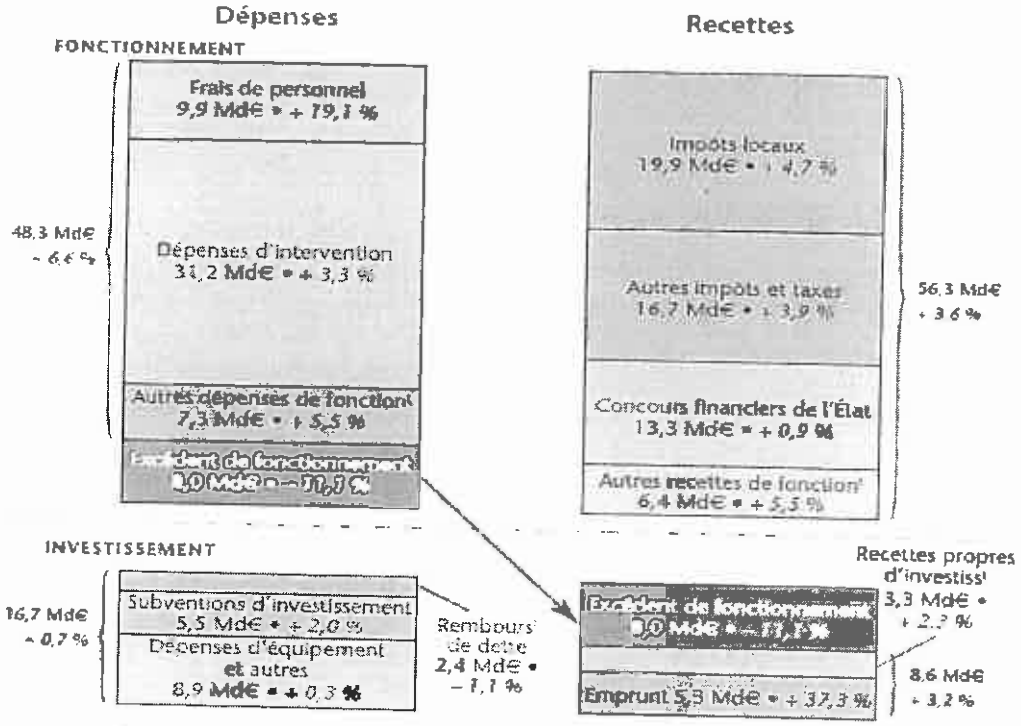
Sources : DGFiP, DGCL, estimations à partir des budgets primitifs pour l'évolution 2008-2009.

Cependant, il convient de souligner que l'approche par le taux d'autofinancement (qui est le rapport de l'excédent généré par la section de fonctionnement à son montant total) comporte un biais évident dû à l'accroissement du volume de cette section, conséquence du changement considérable de périmètre avec les transferts de l'Etat, en dépenses et en recettes. En valeur courante, l'autofinancement était de 8,4 Md€ en 2000 et de **8 Md€ en 2008**, après être monté jusqu'à 9,3 Md€ en 2006.

Ces chiffres relativisent l'approche précédente et montrent que l'effet de ciseaux entre l'accroissement des dépenses et des recettes et la dégradation des comptes qui en résulte n'avait pas encore eu en 2008 l'effet délétère qui restait redouté à moyen terme. Il y a deux raisons simples à ce retard : le recours à la hausse des taux d'abord et la longue période de prospérité du marché immobilier en second lieu, du moins pour les départements les plus urbains qui ont profité très largement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Enfin, au vu des observations qui précèdent, ce sont bien plus les perspectives d'une possibilité d'effondrement de l'autofinancement des départements jusqu'à **6,5 Md€ en 2009**, et peut être **4,5 Md€ 2010**, du fait de l'accroissement de l'effet de ciseaux avec la crise, qui motivent l'inquiétude des observateurs. On observe d'ailleurs un taux de couverture des dépenses d'investissement par de l'autofinancement net qui varie peu entre 2003 (48,8%) et 2007 (46%).

En effet, l'effet de ciseaux est appelé à s'accentuer fortement avec la crise, et le manque de dynamisme des recettes attendues des départements après la suppression de la TP nourrit les craintes actuelles.

LA SITUATION FINANCIÈRE DES DÉPARTEMENTS EN 2008



Source : DGFIP.

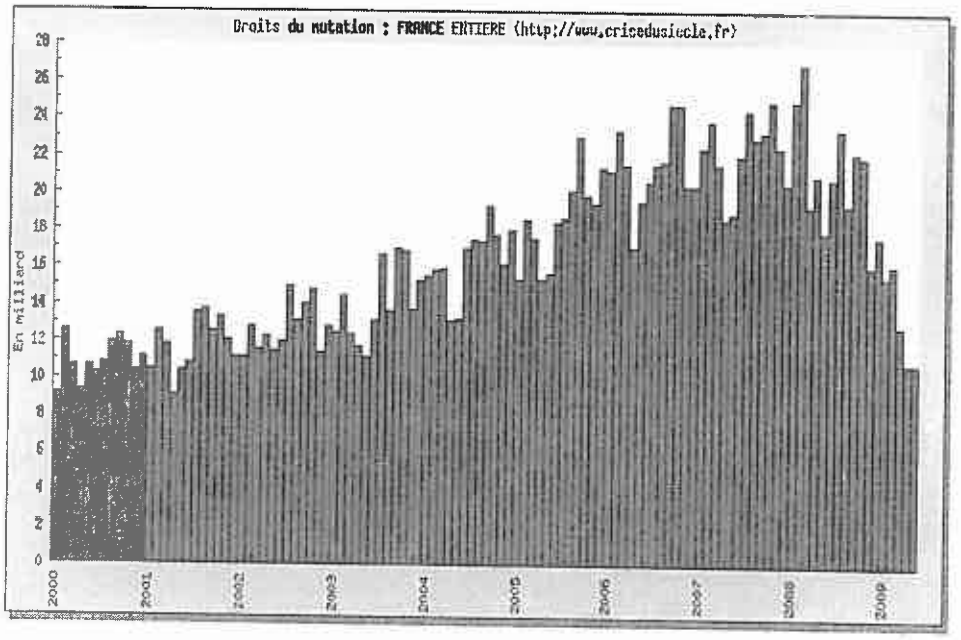
Les pourcentages correspondent aux évolutions des montants entre 2007 et 2008.

Là encore l'observation des budgets 2009 et des propositions budgétaires de 2010 est, pour certains départements préoccupantes.

D'une part, s'agissant du RSA, des Départements n'ont manifestement pas inscrits en dépenses l'évolution prévisible des dépenses qui, compte tenu de la conjoncture ne peuvent qu'augmenter.

Enfin les premières observations sur la rentrée des DMTO montrent des situations pour le moins hétérogènes. Si, dans quelque cas, une hausse significative est enregistrée par rapport à 2009, nombreux sont les Départements dans lesquels la stagnation est de mise, à la hauteur de l'an passé. Compte tenu de la disparité constatée de la part des DMTO perçus par référence aux recettes nettes de fonctionnement, de 5 à 35%, il y a là les germes d'une inégalité très grande entre départements et une impossibilité pour certains de trouver en cours d'exercice les financements nécessaires.

Droits de mutations de 2000 à 2009

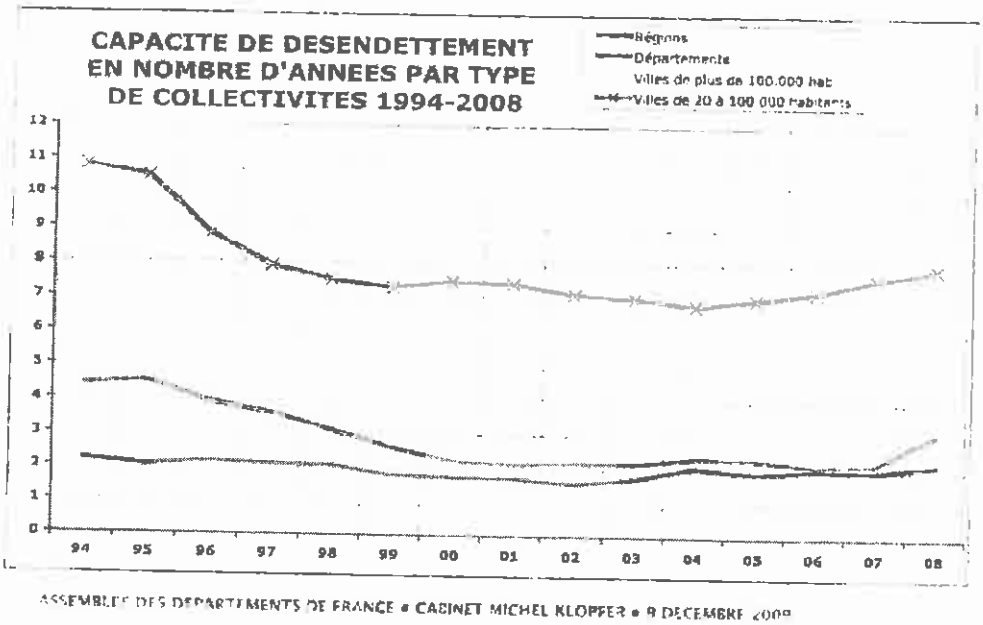


1-1.3 La dette

En dehors de la maîtrise des dépenses et avec les taux de fiscalité, la dette constitue un moyen de régulation des finances départementales qui vient suppléer la baisse de l'autofinancement.

En prenant la même référence de l'année 2000, la dette s'élevait à 19,5 Md€, après 4 années de désendettement global, puis elle a cru de façon sensible à partir de 2004 pour atteindre **22,9 M€** fin 2008, montant équivalent à celui connu au milieu de la décennie 1990. Il n'est pas étonnant par conséquent de constater que le ratio de la dette rapportée au montant des recettes de fonctionnement, qui ressortait à 83% en 1996, époque à laquelle les annuités représentaient en moyenne 17,4% de ces recettes, a baissé continuellement jusqu'à 39,7% en 2006, avant de remonter à 40,2% en 2007 et 42,6% en 2008.

UNE SOLVABILITE ENCORE SATISFAISANTE



ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE • CABINET MICHEL KLOPFER • 9 DECEMBRE 2009

La situation d'endettement des départements n'offre aucune ressemblance avec celle des années 90, la question des supports de cet endettement n'étant pas abordée car mal appréhendée par les ministères concernés. Ainsi, la mesure assez synthétique en même temps qu'assez sensible de la situation financière des départements, que constitue leur capacité de rembourser intégralement leur dette exprimée en années d'autofinancement, ne présente pas encore une situation globale dégradée, loin s'en faut, puisque le ratio ressort à **3 ans fin 2008**, après des plus bas en 2003 (2,15 ans) et 2006 (2,17 ans).

Il est prudent de noter que la disparité entre départements est assez grande : certains ont usé de la fiscalité au détriment de l'emprunt et d'autres, l'inverse. Quelques départements ont cédé à des « emprunts toxiques » ou des emprunts à remboursement « in fine ». Selon le niveau de l'endettement, la taille du département, la part de ces emprunts « malheureux », la dégradation de la situation financière peut être plus ou moins significative.

La loi de finances pour 2010 a garanti les ressources des départements pour l'année, elle a malgré tout réduit la capacité de tel ou tel département de recourir à la fiscalité avec un résultat satisfaisant pour corriger des situations de déséquilibre entre dette et fiscalité. Il n'est pas certain que ceux qui auraient dû le faire auraient choisi cette possibilité, mais il y a là un argument qui n'est pas sans valeur.

Sous ces réserves, la situation d'endettement moyen des départements jusqu'en 2008 est donc plutôt saine dans l'absolu et comparativement à l'endettement des communes et de leurs EPCI, mais sa dynamique, incontestablement, n'est pas bonne. C'est ce qui conduit à identifier les situations locales fortement dégradées, là où les perspectives de redressement sont les plus difficiles.

1-2 – Caractérisation des départements les plus fragiles

1-2.1 - Typologie des départements

Par quelle approche doit-on déterminer la cible des départements les plus fragiles et en difficulté ?

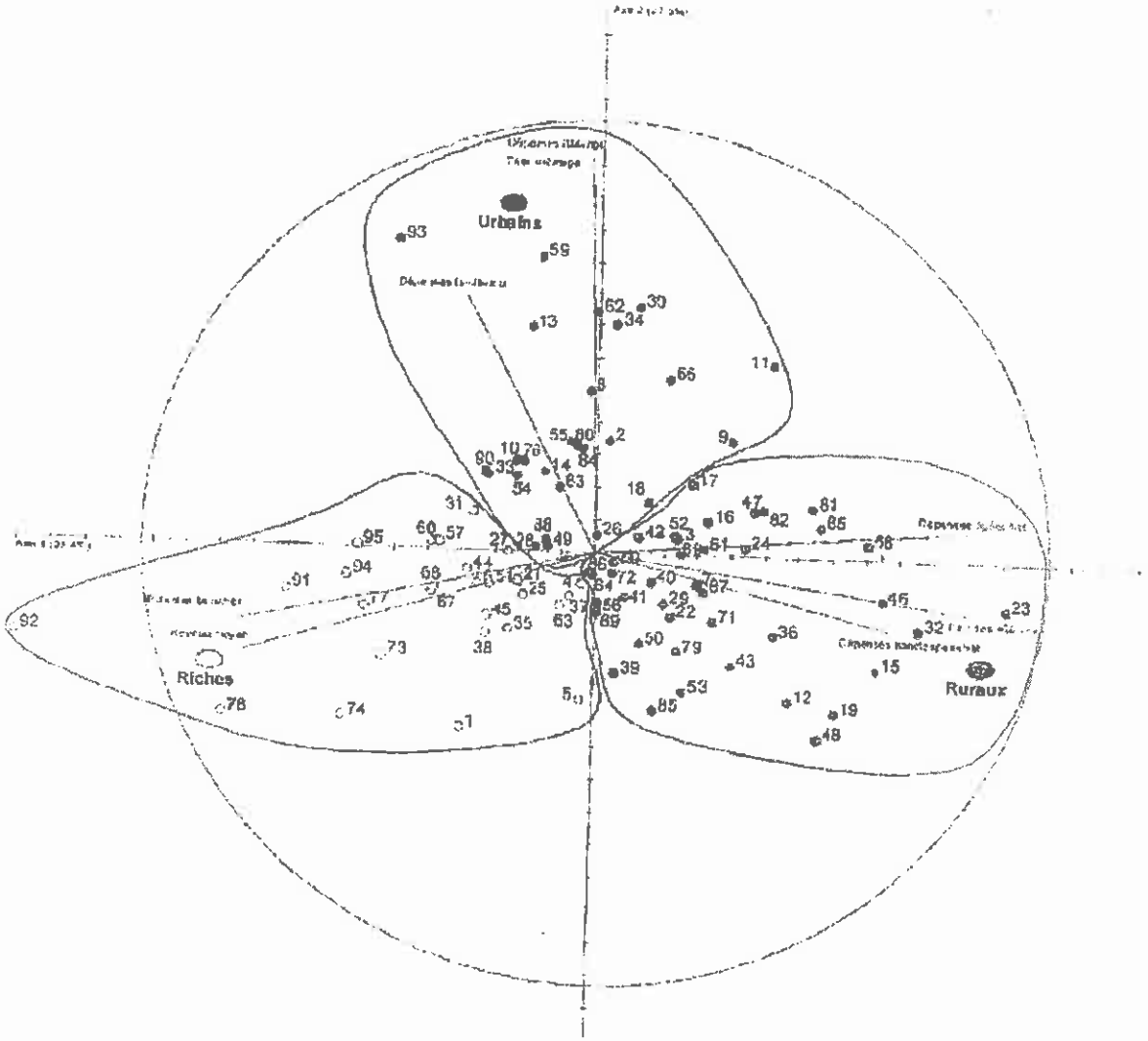
La DGCL travaille en commun avec l'ADF à cet essai de caractérisation des départements en difficulté. Une première analyse est effectuée à partir des ratios de dépenses contraintes et de potentiels de recettes ; puis la prise en compte de leur dynamique budgétaire conduit à un complet bouleversement du classement. En l'état actuel, la réflexion n'est donc pas aboutie et devra être complétée à partir des chiffres 2009, qui ne sont toujours pas connus.

D'autres approches, peu éloignées dans la méthode, sont tentées par les services de Bercy et donnent une liste de départements encore très largement différente. Dans les deux cas, des départements urbains y côtoient d'autres très ruraux, mais ce ne sont que rarement les mêmes.

C'est pourquoi des approches à caractère scientifique ont été menées par des universitaires et chercheurs, afin de caractériser les facteurs de différenciation de la situation financière des départements.

Un contrat de recherche sur le sujet a été passé avec Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS, par le commissariat au plan. L'étude visait à déterminer dans sa phase 1 les déterminants des dépenses sociales et non sociales des départements ; les conclusions en ont été présentées en novembre 2009. En phase 2, les effets péréquateurs doivent être étudiés ; enfin, en phase 3, un outil prospectif devrait être élaboré.

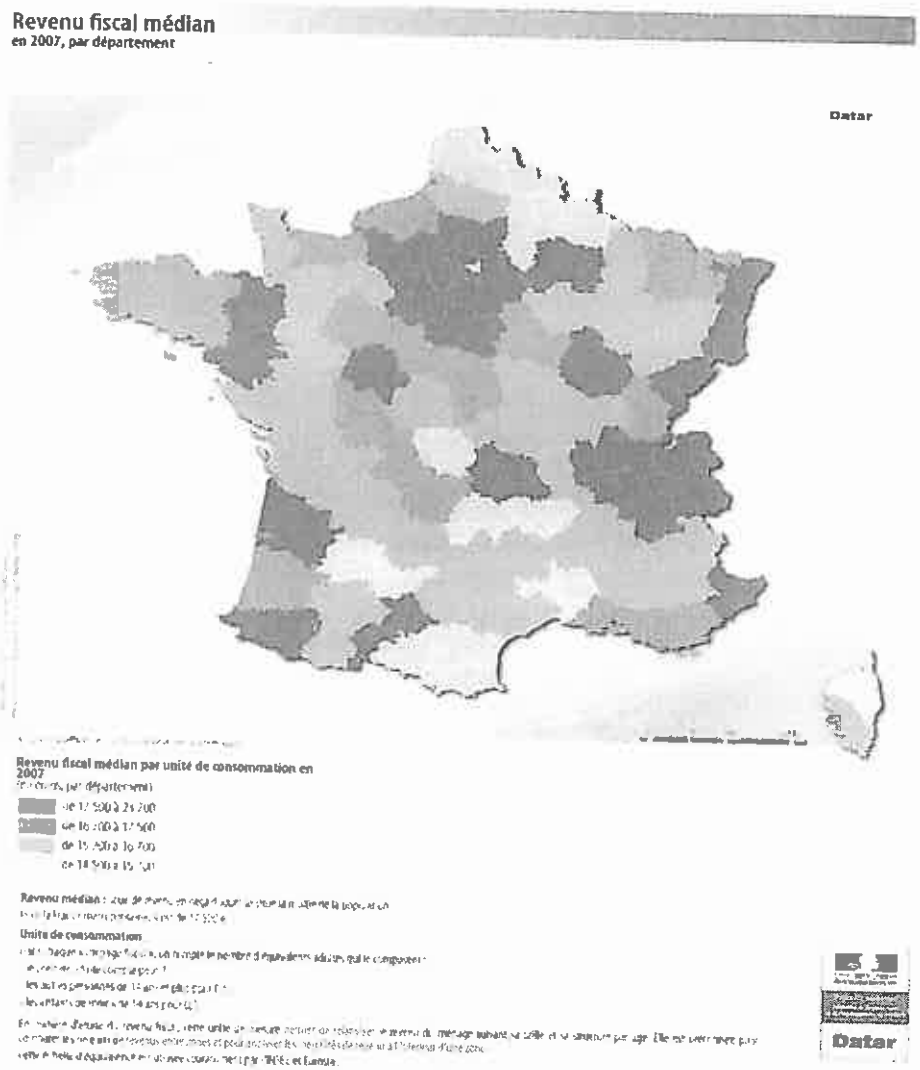
Analyse en composantes principales sur les 4 risques (année 2006)



Typologie des Départements
Gilbert et Guengant
Cette analyse est intéressante pour sa méthode
En 2010 la répartition a sans doute légèrement variée

Partant du constat d'une forte disparité des dépenses entre les départements (variance élevée) qui s'est accrue récemment avec le RMI et l'APA, l'étude tend à établir que la variance est liée principalement :

- aux spécificités géographiques pour 40% ;
- aux besoins (population et nombre de bénéficiaires) pour 30% ;
- au revenu moyen pour 20% ;



Une analyse en composantes principales a été effectuée selon deux axes d'analyse :

- un axe horizontal Est-Ouest : urbain – rural
- un axe vertical Nord-Sud : dépenses à dominantes sociales / non sociales

L'analyse fait émerger, au sein de l'ensemble des départements, trois groupes bien identifiés dont les caractéristiques sont très différenciées :

- départements « riches »,
- départements « ruraux et pauvres »: dépenses de PA fortes,
- départements « urbains et pauvres » : aides aux familles et RMI.

Notre démarche nous conduit à analyser les cas les plus représentatifs des deux dernières catégories, dont les ressources ont du mal à couvrir les besoins suscités soit par une population vieillissante dans un cas, soit par une population économiquement fragile dans l'autre.

La liste exhaustive des départements en situation particulièrement difficile sur le plan structurel n'a pas à être publiée dans ce rapport. Quelques illustrations sont données pour permettre d'analyser ou de mieux comprendre l'évolution de tous.

1-2.2 – Analyse des quelques départements fragiles

1-2.2.1 - Les départements ruraux pauvres :

Examinons la situation des départements les plus représentatifs de cette catégorie.

1-2.2.1.1 La Creuse

Le cas de la Creuse est le plus exemplaire : ce département cumule en effet trois caractéristiques sociodémographiques très défavorables :

- le plus fort taux de personnes âgées de 75 ans ou plus : 14,8% (France métro. 9,3%) en 2006 ;

- le second plus faible revenu médian disponible par unité de consommation : 14 758 € (France métropolitaine 17 072€) en 2007 ;

- le plus faible taux d'assujettis à l'Impôt sur le revenu : 42,9% (France métropolitaine : 53,2%) en 2007.

Il en résulte un des plus fort ratios de dépenses sociales, à 579,2 €/hab. en 2007 (France métro 432 ,6€/h), dont 31,4% pour la seule APA.

En face de ces dépenses élevées, le département bénéficie de recettes également élevées, soit 1266,4 €/h en 2008 pour une moyenne nationale de 864,9 € et 1056 €/h pour la strate des départements de moins de 250 000 habitants. En effet, si la fiscalité directe n'apporte que 35,8 M€ et les DMTO, 6,7 M€ sur les 144,7 M€ de recettes totales, le département peut compter sur un montant de 75,1 M€ de dotations et participations, dont 49,7 M€ de DGF.

On voit sur cet exemple que ce département rural dont les caractéristiques sociodémographiques sont les plus défavorables bénéficie de la solidarité nationale dans le régime des dotations actuellement en vigueur. Grâce en outre à une gestion mesurée, la Creuse parvient ainsi à préserver jusqu'ici une situation financière satisfaisante avec un ratio d'endettement de 2,1.

DOCUMENT n° 10

Deuxième partie – Analyse de l'efficacité des politiques sociales départementales

2- 1 Le processus de décentralisation dans le champ social contraint fortement les marges de manœuvre des départements

Les trois principales prestations sociales relevant de la compétence des conseils généraux ne sont pas directement issues d'un processus de décentralisation mais constituent le prolongement de compétences anciennement confiées aux départements : la loi du 18 décembre 2003 décentralisant le revenu minimum d'insertion prolonge la compétence en matière de conduite des politiques d'insertion dont disposent les départements depuis la création du RMI en 1988 ; de son côté, l'APA se substitue à l'ancienne prestation spécifique dépendance dont le financement était assuré par les conseils généraux ; enfin, la prestation de compensation du handicap, confiée aux conseils généraux par la loi du 11 février 2005, est destinée à se substituer progressivement à l'allocation compensatrice pour tierce personne, déjà gérée par les départements. Les conditions dans lesquelles sont définies les modalités de ces prestations, ainsi que leurs modes de compensation financière, contraignent toutefois fortement les marges de manœuvre des conseils généraux.

2-.1.1 Les compétences sociales décentralisées sont pour une large part des compétences de gestion

Les dépenses brutes d'aide sociale ont représenté pour les conseils généraux métropolitains[3] un total de 27,7 Mds€ nets en 2008[4]. Dans les budgets prévisionnels 2009, ces dépenses sont évaluées à 29,8 Mds€ pour 66,5 Mds€ de dépenses totales (hors réaménagement de la dette), soit 48% de l'ensemble[5]. Si on les rapporte cette fois aux dépenses de gestion courante, les dépenses sociales représentent plus de 61% de la dépense.

Au sein de cet ensemble, trois grands blocs de compétences transférés aux départements par les lois successives de décentralisation représentent près de 90% de la dépense sociale départementale :

- **le financement et la gestion de l'allocation de revenu minimum d'insertion** (6,4 Mds€ de dépenses brutes en 2008) : placée sous la responsabilité des conseils généraux par la loi du 18 décembre 2003, cette compétence vient compléter la fonction qu'assurent les conseils généraux en matière d'insertion des bénéficiaires du RMI depuis la loi du 1er décembre 1988 créant cette prestation ;
- **la mise en œuvre des politiques relatives à la protection sanitaire de la famille et de l'enfance et à l'aide sociale à l'enfance-ASE** (6 Mds€ de dépenses brutes au titre de la seule ASE) : il s'agit de l'aide sociale à l'enfance et de la protection maternelle et infantile, confiées aux conseils généraux par la loi du 22 juillet 1983 ;
- **l'aide aux personnes handicapées adultes et aux personnes âgées** (respectivement 5,1 et 7,2 Mds€ de dépenses brutes[6]), en application de la loi du 22 juillet 1983, complétée par la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et par la loi du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées.

---

[1] L'ensemble des données qui suivent porte uniquement sur les départements métropolitains.

[2] Ces dépenses incluent les dépenses de personnel (hors RMI) et les autres interventions sociales, mais pas les dépenses d'investissement.

[3] Source : DGCL, décembre 2009.

[4] Avant concours de la CNSA, qui se sont élevés pour l'exercice 2008 à 550 Mds€ pour la prise en charge des personnes handicapées et 1,5 Mds€ pour la prise en charge des personnes âgées.

Si l'on distingue ces dépenses en fonction de leur nature, on constate qu'elles consistent pour l'essentiel en des dépenses d'intervention :

- **les dépenses d'intervention** s'élèvent à 25,4 Mds€ en 2008 ;
- **les dépenses de personnel** (hors dépenses RMI) représentent 2,3 Mds€ ;
- **les dépenses d'investissement** représentent 3% du total des dépenses d'investissement des départements, soit 450 M€.

Enfin, en regardant plus précisément le contenu des dépenses d'intervention, on constate qu'**une part importante des dépenses est constituée par le versement d'allocations dont les paramètres sont définis par des dispositions législatives et réglementaires.**

Part de l'APA et de la PCH dans les dépenses d'aide sociale des départements

	2006			2009		
(en %)	Min	Max	Moyenne	Min	Max	Moyenne
Part de l'APA	9,9	32,5	21,6	11	33,1	22,01
Part de la PCH	0	12	0,9	1	19	3,66

Source : Mission, questionnaire envoyé aux conseils généraux

Cette situation s'explique par la volonté de garantir l'égalité de traitement des bénéficiaires de ces prestations sur l'ensemble du territoire national[7]. Toutefois, l'absence de possibilité pour les départements de moduler les barèmes des prestations, conjuguée à l'augmentation régulière du nombre de bénéficiaires (cf. *infra* 2.2.), diminue les marges de manœuvre dont disposent les conseils généraux sur ces dispositifs.

Dans le champ du RMI / RSA, 80% des dépenses départementales sont des dépenses de versement de l'allocation[8] (les 20% restants comprennent les dépenses d'insertion et celles liées aux contrats aidés) selon les conditions définies par le code de l'action sociale et des familles – dont l'article L. 262-3 précise notamment que « *la fraction des revenus professionnels des membres du foyer et le montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 sont fixés par décret* ».

De la même façon, les dépenses d'APA, qui représentent près de 80% des dépenses en direction des personnes âgées, s'inscrivent dans un cadre défini au niveau national. L'article L. 231-2 du code de l'action sociale et des familles dispose en effet que « *l'allocation personnalisée d'autonomie, qui a le caractère d'une prestation en nature, est accordée, sur sa demande, dans les limites de tarifs fixés par voie réglementaire [...]* » en fonction du degré de perte d'autonomie. La participation du bénéficiaire de l'APA au financement du plan d'aide est calculée en fonction de ses ressources, selon un barème défini nationalement.

[5] Cette disposition impose aux départements d'accorder les prestations légales dans des conditions au moins aussi favorables que celles prévues par les lois et règlements : il peut en revanche « *décider de conditions et de montants plus favorables* » (article L. 121-4 du CASF), à condition d'en assumer la charge financière.

[6] Source : DREES, dépenses brutes 2008.

Un dispositif comparable régit la prestation de compensation du handicap : la PCH est accordée « *sur la base de tarifs et de montants fixés par nature de dépense, dans la limite de taux de prise en charge qui peuvent varier selon les ressources du bénéficiaire. Les montants, les tarifs et les taux de prise en charge sont fixés par arrêtés du ministre chargé des personnes handicapées* » (article L. 245-6 du code de l'action sociale et des familles).

Si l'on veut examiner dans quelle mesure les conditions d'attribution de ces prestations pèsent mécaniquement sur les budgets des conseils généraux, trois cas de figure doivent toutefois être distingués :

- **les prestations dont le montant est déterminé par l'application mécanique d'un barème**[9], comme c'est le cas pour le revenu de solidarité active ;
- **les prestations dont le montant fait l'objet d'une individualisation**, en fonction des besoins effectifs de la personne prise en charge et de ses ressources (via un mécanisme de ticket modérateur) : c'est le cas de l'APA et de la PCH, pour lesquelles des disparités en matière de définition des besoins et des plans d'aides peuvent exister entre départements. Ce point est développé plus loin ;
- **les prestations permettant de couvrir un reste à charge** dont l'ampleur va varier en fonction du coût des dispositifs médico-sociaux[10] : elles sont versées dans le cadre de l'aide sociale départementale (aide ménagère légale ou aide sociale à l'hébergement) prévue aux articles L. 111-1 et suivants du CASF, ou des fonds départementaux de compensation, gérés par les maisons départementales des personnes handicapées et cofinancés par l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

2-1.2 Une partie des dépenses sociales se caractérise par un effet mécanique d'augmentation

Outre le fait que les conditions et barèmes des prestations versées sont définis au niveau national, les dépenses sociales des départements sont également contraintes par un effet de progression mécanique d'une partie de leurs bénéficiaires potentiels. C'est à titre principal le cas de l'APA. La PCH connaît de son côté une forte montée en charge, qui s'explique par l'effet de démarrage de la prestation et devrait s'atténuer à terme. Enfin, les dépenses liées au RSA sont plus fortement cycliques, dans la mesure où elles sont étroitement liées aux conditions sur le marché du travail et peuvent être modérées par la mise en œuvre de politiques actives d'insertion.

2-1.2.1 L'APA

L'évolution des dépenses départementales d'APA est en revanche étroitement corrélée à deux facteurs sociodémographiques :

- **d'une part, le vieillissement de la population**, qui conduit à augmenter la part dans la population totale de personnes de plus de 75 ans. Le lien entre vieillissement et dépendance est toutefois complexe, dans la mesure où le niveau de dépendance de la population peut être affecté à la fois par les évolutions médicales (meilleur dépistage et meilleure prise en charge de pathologies entraînant la dépendance) et par des déterminants sociaux ;
- **d'autre part, le niveau de ressources des personnes âgées dépendantes,** dans la mesure où le montant de l'APA versé par le département est affecté d'un ticket modérateur calculé en fonction des ressources du demandeur et dont le montant peut représenter jusqu'à 90% du plan d'aide.

Les deux cartes ci-dessous permettent de rapprocher le revenu fiscal par habitant des départements et le nombre de bénéficiaires de l'APA qu'ils prennent en charge.

[9] Sous réserve des conditions prévues en matière d'inscription du bénéficiaire dans un dispositif d'insertion.

[10] L'aide sociale à l'hébergement est versée lorsque les ressources du bénéficiaire ne permettent pas de couvrir le tarif hébergement en établissement.

Enfin comment ne pas affirmer que la charge des départements s'est alourdie bien au-delà des prévisions annoncées lors de la création de l'APA, du simple fait de la suppression du recours sur succession. Le report successif de la question du 5e risque a été assumé à plein par les départements compte tenu de ce que les bases de la compensation initiale n'ont pas été corrigées malgré l'augmentation des dossiers au regard des prévisions initiales.

Il est possible de suggérer que la définition d'un seuil minimal de solidarité au titre d'APA, combiné à une part supplémentaire versée à tous en fonction d'un montant de patrimoine et/ ou de ressources prédéfinies permettrait de limiter la charge des départements. Au-delà d'un plancher de patrimoine et/ou de ressources, la part supplémentaires de l'APA serait, au moment de l'instruction du dossier, librement acceptée ou refusée par le bénéficiaire potentiel ; soit il y renonce et finance lui-même cet excédent de charge au bénéfice d'une assurance dépendance, soit il souhaite en bénéficier et gage alors une somme sur sa succession future.

Un système simple qui assure une solidarité nationale, respectant la liberté de chacun quant à la disposition de son patrimoine et limite à la fois la charge globale et l'instruction de certains dossiers pour des montants versés mineurs.

Au niveau national, le nombre de bénéficiaires de l'APA a ainsi quasiment doublé depuis 2002, passant de 605 000 à 1,17 million d'allocataires.

2-1.2.2 La PCH

De son côté, la prestation de compensation du handicap, mise en place au 1er janvier 2006, connaît depuis la mi-2008 une forte hausse : le nombre total de bénéficiaires a en effet augmenté de 67% sur un an (de 43 000 fin juin 2008 à 71 700 fin juin 2009[11]), sans que cette augmentation ne s'explique par un effet de substitution avec l'ancienne allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), dont le nombre de bénéficiaires est stable (99 600 en juin 2009). Selon les estimations réalisées par la CNSA, les dépenses de PCH devraient encore progresser de 38% en 2010, tandis que l'ACTP devrait connaître une diminution de l'ordre de 10% par an, avec le maintien toutefois d'un « noyau dur » de bénéficiaires dont le nombre est impossible à estimer.

L'impact du poids de la PCH sur les départements s'est fortement accru par un simple effet mécanique des relations entre eux et la CNSA. En effet, à l'origine la CNSA a versé une dotation d'installation des MDPH, qui s'est révélée très excédentaire. Elle en a laissé la jouissance aux départements qui ont pu ainsi puiser pour compenser la charge de la PCH.

Cette allocation d'installation s'est progressivement épuisée à partir de 2008, les derniers départements vont l'épuiser en 2010 et de ce fait tous aujourd'hui subissent le déficit de compensation qui a été masqué pendant plusieurs années.

S'y ajoute la stabilisation des bénéficiaires de l'ACTP alors que lors de la discussion de la loi de 2005, leur diminution était une des justifications du nouveau système de la PCH.

Comme l'indique un rapport de la CNSA les années 2009 et 2010 sont donc effectivement des années plus tendues sur le plan de la couverture. En 2009, par exemple, 70 départements ont un taux de couverture inférieur à 1. Ce résultat est toutefois en grande partie dû à la faible substitution PCH-ACTP (dont une explication peut tenir à la nature de la prestation, en nature pour la PCH et en monnaie pour l'ACTP). L'année 2009 voit cependant les dépenses se rapprocher des montants estimés lors de la détermination du concours, alors que la montée en charge n'est probablement pas encore terminée. En tenant compte des excédents accumulés par les départements dans la phase de forte montée en charge de la PCH et pour la période 2006-2009, il apparaît toutefois que seulement 9 départements ont un taux de couverture inférieur à 1.

[11] Source : DREES, Etudes et résultats.

En ce qui concerne l'ACTP, une « attrition » linéaire de l'ordre de 10% par an paraît probable sans qu'il soit nécessaire et opportun de mobiliser l'outil économétrique ici. La substitution entre les deux prestations semble assez faible, comme en témoigne le recul limité des dépenses d'ACTP sur les neufs premiers mois de l'année (-7,5%). L'année 2008 ayant enregistrée une dépense de 629 M€, une dépense autour de 570 M€ est envisageable pour 2009 et de 510 M€ pour 2010. Notons toutefois qu'un noyau incompressible restera dans le dispositif ACTP à législation inchangée, noyau qu'il est à l'heure actuelle difficile d'estimer.

Au total, on peut s'attendre à un cumul total estimé ACTP + PCH pour 2009 de l'ordre de 1,4 Mds €, ce qui, comparé à la dépense cumulée 2008 (1198 Mds €) représente une hausse de la dépense de 16% sur un an. Un tel montant dépasse d'ores et déjà ce qui avait été calculé lors des discussions d'arbitrage pour la mise en place de la PCH en 2006, soit environ 1,2 milliard d'euros au total (700 millions d'ACTP + 500 millions d'apport de la CNSA), simulation qui toutefois se calait sur une forte substitution entre l'ACTP et la PCH.

Dans ce contexte une progression de la PCH dans les années à venir est certaine (le flux des nouvelles demandes n'étant pas tari).

Dépenses prévisionnelles de PCH, exercices 2009 et 2010

Source : CNSA

Tableau Prévisions CNSA dépenses PCH en 2009 et 2010, en M€.

2006	2007	2008	2009 (p)	2010 (p)
56,9	275,9	559,2	824,5	1 136,4

(p): prévisions.

En revanche, le rythme d'augmentation de la PCH devrait ensuite décélérer, et, conjugué avec la diminution de l'ACTP, conduire à une croissance plus modérée des prestations en faveur des personnes handicapées.

2-.1.3 L'impact des normes nationales dans le champ des politiques décentralisées est insuffisamment mesuré

L'État continue d'intervenir à plusieurs titres dans le champ des politiques décentralisées :

- **en conservant des compétences de gestion** dans un certain nombre de politiques majoritairement décentralisées (insertion des jeunes, politique du logement…) ;
- **en adoptant des dispositions législatives et réglementaires** qui encadrent la mise en œuvre des politiques décentralisées (cf. annexe) ;
- **en organisant le volet « soins » de l'offre médico-sociale** : définition de schémas régionaux médico-sociaux, autorisation et habilitation conjointes des établissements et services délivrant des prestations prises en charge par l'État ou l'assurance maladie et par le conseil général au titre de l'aide sociale départementale ;
- **en assurant la réglementation de la sécurité et de l'hygiène** des services et établissements sociaux.

Dans l'exercice de ces différentes compétences, l'État est amené à prendre des décisions ayant un impact financier sur les budgets des conseils généraux.

Premièrement, la réévaluation des normes en matière d'hygiène et de sécurité des établissements et services pèse sur le tarif d'hébergement des établissements, et, indirectement, sur les montants versés au titre de l'aide sociale à l'hébergement[12], dans les établissements habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale.

Deuxièmement, l'État agrée les conventions collectives de travail des établissements et services, en application de l'article L. 314-6 du CASF. Les dispositions salariales et non salariales (congés, conditions de travail) qu'elles comportent s'imputent, via les procédures de tarification, sur les budgets des conseils généraux. Toutefois, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, les conventions collectives ne sont plus opposables aux tarificateurs dès lors que les établissements et services se sont engagés dans une démarche de contrat pluriannuel, sauf reprise des déficits antérieurs.

Troisièmement, le législateur ou le pouvoir réglementaire peuvent revaloriser le montant ou les conditions d'attribution des prestations servies par les conseils généraux.

D'une manière générale, **l'impact financier et organisationnel de ces décisions demeure insuffisamment connu et maîtrisé.**

La première raison tient à une relative **fragmentation des dispositifs** visant à contrôler l'impact des normes, et à la mise en place tardive d'un dispositif d'évaluation plus global :

- la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) créée par la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007 est « *appelée à formuler un avis sur l'impact financier des projets de réglementation nouvelle, qu'elle soit nationale ou communautaire*[13] » et à procéder en amont à des concertations avec les associations d'élus ;
- de son côté, la commission nationale d'agrément prévue par l'article R. 314-197 du code de l'action sociale et des familles rend un avis préalable à l'agrément, par les ministres chargés de l'action sociale et de la santé, des conventions collectives des établissements et services.

Ces structures interviennent par ailleurs relativement en aval du processus décisionnel : elles évaluent l'impact de projets déjà élaborés, et ne permettent pas d'associer les collectivités territoriales à la conception des dispositifs qu'elles seront amenées à gérer.

Enfin, dans la majorité des cas, il n'existe pas de **travail méthodologique préalable** permettant de cadrer les études d'impact menées. Un groupe de travail coordonné par la CNSA vise à mettre en place une telle méthodologie pour chiffrer le coût de mise en place des normes dans les EHPAD.

Une recommandation forte est de modifier la procédure d'examen des dossiers devant la consultative d'évolution des normes (CCEN). En effet, aujourd'hui, c'est le service central qui prépare la nouvelle norme, en calcul l'impact et défend sa propre production devant les membres de la CCEN. Il pouvait être introduit une instruction technique contradictoire entre l'administration centrale et des représentants des services des collectivités concernées. La règle de l'instruction contradictoire permettrait sans doute aux membres de la CCEN de se prononcer en meilleure connaissance de cause.

Enfin, un certain nombre de normes sont le résultat de circulaires, voire d'instruction interne de tel ou tel service et ne font l'objet d'aucune discussion. Ainsi le changement récent des modalités d'évolution de la grille AGGIR n'a fait l'objet d'aucune évaluation alors même qu'il provoque un rejet des médecins libéraux car il suppose plus de temps, et que jusqu'à présent les départements leur accordaient toute confiance. Réflex passager ou attitude durable, les conséquences seront différentes.

[12] Lorsque le coût de l'hébergement dépasse 90% des ressources de la personne hébergée, le département prend en charge la différence (sous réserve que les sommes laissées à la personne prise en charge ne soient pas inférieures à 1% du minimum vieillesse).

[13] Circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la CCEN.

2.1.4 Les modalités de compensation financière des transferts de compétences pèsent sur les budgets locaux

Dans son rapport d'octobre 2009 sur « *La conduite par l'État de la décentralisation* », la Cour des comptes a rappelé que le financement de la décentralisation sociale demeurait à ce jour non stabilisé.

2-.1.4.1 RMI-RSA

La première raison tient à un désaccord persistant entre les conseils généraux et l'État sur les principes retenus pour la compensation des charges liées à la décentralisation : dans le cas du RMI, le maintien, comme base de compensation, des dépenses engagées au titre de l'année 2003[14] s'est ajouté au caractère contraint de la ressource transférée, dont l'évolution est peu dynamique et sur laquelle les conseils généraux ne disposent d'aucun pouvoir de modulation.

Malgré la mise en place du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI), le déficit cumulé des départements au titre de la dépense de RMI a ainsi pu être évalué entre 1 et 1,4 Mds€ dès 2007.

À l'occasion du RMI, les départements avaient dénoncé l'opacité avec laquelle ils payaient les appels formulés par la CAF et la MSA ; lors des débats de la loi visant le RSA, un certain nombre de garanties d'échanges d'informations ont été arrêtées.

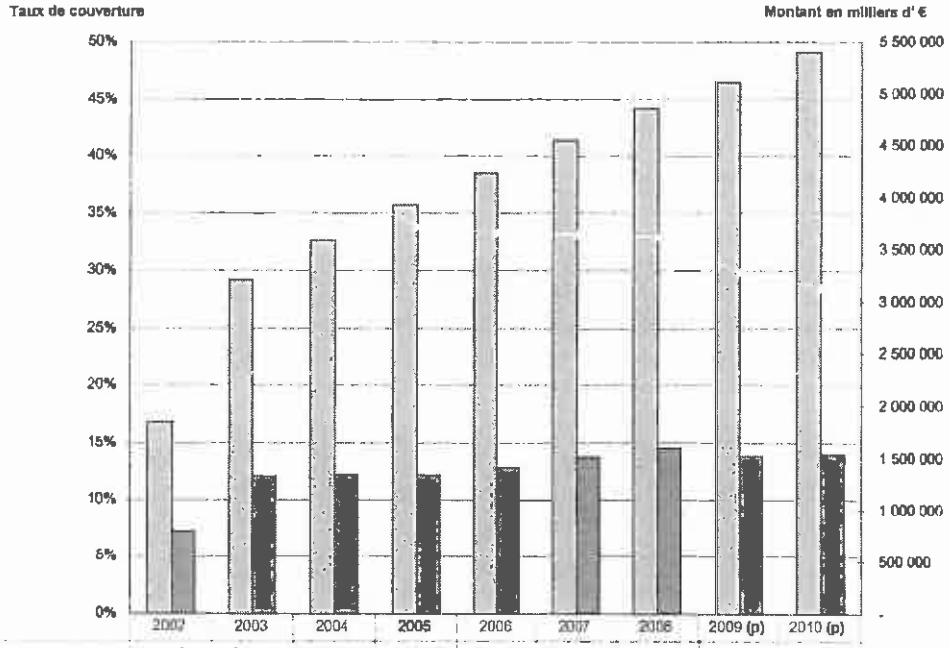
Hélas, la situation non seulement ne s'est pas améliorée mais elle a empiré.

2-.1.4.2 APA

Dans le cas de l'APA, la part de la dépense prise en charge par la solidarité nationale décroît régulièrement : sur la période 2002-2007, la dépense APA des conseils généraux a été multipliée par trois pendant que celle de l'État augmentait de 90%. Cet écart devrait encore s'accroître sur les prochains exercices : le taux de couverture par l'État des dépenses APA, qui était de 43% en 2002, est évalué à 28,5% pour l'année 2010, laissant aux départements une charge nette de 3,8 Mds€. Ce taux de couverture est désormais légèrement inférieur à l'engagement pris au moment de la création de l'APA, qui prévoyait que l'Etat finance 50% du surcoût de l'APA par rapport à la PSE, soit un tiers de la dépense totale.

[14] Les dépenses de 2004, devant initialement servir de base de correction, n'ont été prises en compte qu'au titre de dotation exceptionnelle et en tenant compte de deux facteurs – la réforme de l'allocation de solidarité spécifique et la création du revenu minimum d'activité.

Répartition des dépenses d'APA entre l'Etat et les conseils généraux



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (p)	2010 (p)
Dépenses (en milliers d'€)	1 655 359	3 205 165	3 590 959	3 830 008	4 244 262	4 555 244	4 854 587	5 115 763	5 396 879
Concours (en milliers d'€)	797 940	1 323 140	1 338 517	1 331 244	1 411 586	1 512 952	1 596 898	1 528 746	1 537 640
Taux couv	48,0%	41,3%	37,3%	33,9%	33,3%	33,2%	32,9%	29,9%	28,5%

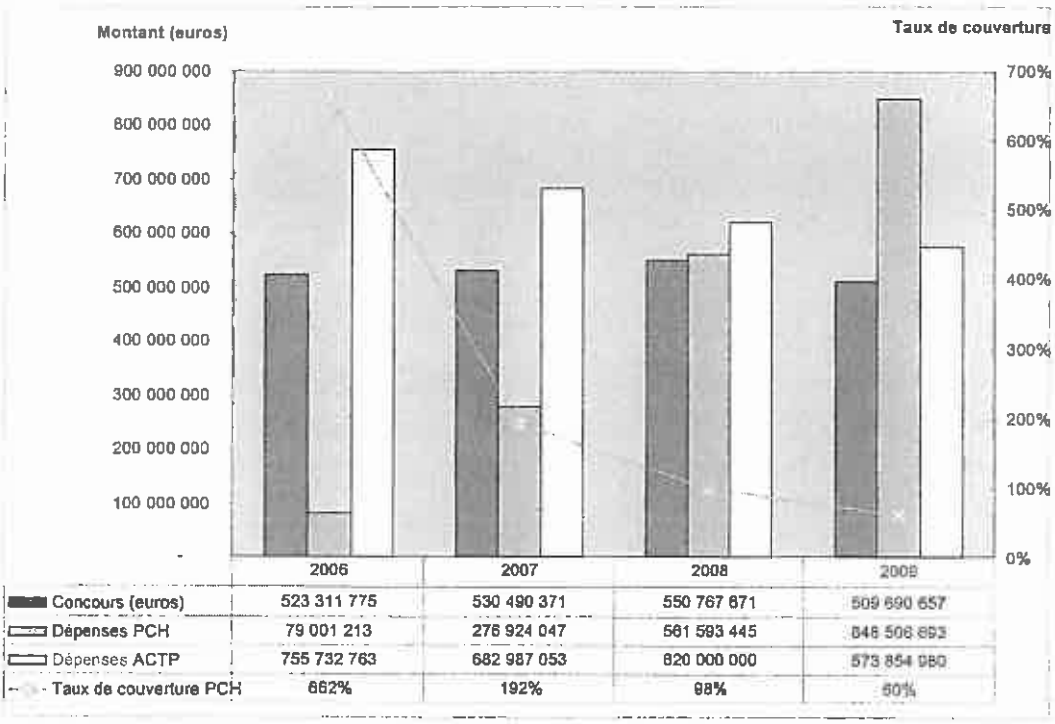
Source : CNSA

Ces charges sont réparties de façon très diverses entre les départements : dans 24 départements, les dépenses nettes d'APA représentaient au moins 20% du potentiel fiscal en 2008. Sauf exceptions, le niveau de dépense est en général corrélé au niveau de concours de la CNSA : 19 des départements concernés ont bénéficié d'un concours de la CNSA supérieur ou égal à la moyenne (en moyenne nationale, le concours de la CNSA permet de couvrir 33% des dépenses des départements au titre de l'APA).

Compte tenu du manque de clarté des règles actuelles de répartition des charges (la règle selon laquelle 50% du surcoût de l'APA par rapport à la PSD – soit un tiers de la dépense totale – devait être pris en charge par la solidarité nationale est le fruit d'un accord informel), un groupe de travail présidé par Francis Idrac a été mandaté pour proposer des modalités d'évolution de l'attribution du concours de la CNSA et pour réévaluer la pertinence des critères retenus pour la ventilation de la dotation.

Dans le cas de la prestation de compensation du handicap (PCH), la dernière année s'est traduite par une progression très forte du nombre de bénéficiaires, alors même que le nombre de personnes percevant l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) ne diminuait pas en parallèle. La dépense totale au titre ces deux prestations a donc augmenté de 70% depuis 2006. Par conséquent, le taux de couverture de la dépense de PCH par la CNSA a fortement chuté, passant de plus de 660% en 2006 à 60% en 2009.

Répartition des dépenses de PCH entre l'Etat et les conseils généraux



	2006	2007	2008	2009
Concours (euros)	523 311 775	530 490 371	550 767 671	509 690 657
Dépenses PCH	79 001 213	276 924 047	561 593 445	846 506 893
Dépenses ACTP	755 732 763	682 987 053	820 000 000	573 854 980
Taux de couverture PCH	662%	192%	98%	60%

Source : CNSA

2-2 La décentralisation ne s'est pas accompagnée de la mise en place d'outils de gestion suffisants

2-2.1 L'architecture des systèmes d'information nuit au pilotage des politiques sociales

Les conditions dans lesquelles se sont effectuées les vagues successives de décentralisation n'ont pas permis de mener à bien les travaux de mise en compatibilité des systèmes d'information. Or l'ensemble des acteurs concernés par la mise en œuvre des politiques sociales décentralisées partagent un besoin de visibilité sur les dispositifs mis en œuvre et sur leurs résultats.

« *Les besoins d'information sont diversifiés : les acteurs qui concourent à la définition et à la mise en œuvre des politiques sociales utilisent des informations similaires ou différentes mais avec des objectifs et des points de vue correspondant à leurs propres types d'intervention, plus ou moins précisément définis. Concernant les collectivités territoriales et plus précisément les conseils généraux, le CNIS et l'assemblée des départements de France (ADF) ont identifié, par le questionnaire diffusé en préparation du colloque partenarial de janvier 2008, les attentes suivantes en matière de systèmes d'information : aide à la décision (95% des réponses), optimisation de la gestion (84%), prospective (79%), maîtrise des coûts (67%).* »[15]

[15] IGAS, *Outils et systèmes d'information pour les politiques sociales décentralisées*, 2008.