

N° 572

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juin 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur les compensations des transferts de compétences,

Par MM. Yves KRATTINGER et Roland du LUART,

Sénateurs.

(1) Cette délégation est composée de : M. Alain Lambert, *président* ; MM. Dominique Braye, Philippe Dallier, Yves Krattinger, Hervé Maurey, Jacques Mézard, Jean-Claude Peyronnet, Bruno Sido, Jean-François Voguet, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Baylet, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Claude Bérit-Débat, Pierre Bernard-Reymond, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. Gérard Collomb, Jean-Patrick Courtois, Yves Daudigny, Yves Détraigne, Éric Doligé, Mme Jacqueline Gourault, MM. Didier Guillaume, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Claude Jeannerot, Antoine Lefèvre, Roland du Luart, Jean-Jacques Mirassou, Rémy Pointereau, François Rebsamen, Bruno Retailleau, René Vestri, Mme Dominique Voynet

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES : UN PRINCIPE CONSTITUTIONNEL | 7 |
| A. LES PRINCIPES RELATIFS À LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES | 7 |
| 1. <i>Les cinq principes des compensations financières des transferts de compétences</i> | 7 |
| a) L'intégralité de la compensation..... | 7 |
| b) La concomitance de la compensation au transfert..... | 8 |
| c) L'évolution de la compensation..... | 8 |
| d) Le contrôle de la compensation..... | 9 |
| e) La conformité des compensations de transferts à l'objectif d'autonomie financière..... | 9 |
| 2. <i>Les modalités de financement des transferts de compétences</i> | 10 |
| a) Le transfert d'impôts d'État..... | 10 |
| b) Le fonds de compensation de la fiscalité transférée (FCFT)..... | 12 |
| c) La dotation générale de décentralisation..... | 12 |
| B. LE FINANCEMENT DES CRÉATIONS ET EXTENSIONS DE COMPÉTENCES | 12 |
| II. LES AMBIGUÏTÉS DES COMPENSATIONS DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES | 13 |
| A. DES PRINCIPES GLOBALEMENT RESPECTÉS SOUS LA RÉSERVE DE L'INFLATION NORMATIVE DE L'ÉTAT ET DES « TRANSFERTS RAMPANTS » | 13 |
| 1. <i>Le respect par l'État de ses obligations constitutionnelles en matière de transferts ou d'extensions/créations de compétences</i> | 14 |
| 2. <i>Les conséquences de l'inflation normative de l'État</i> | 15 |
| a) Les modifications réglementaires des règles d'exercice d'une compétence transférée..... | 15 |
| b) L'activité normative des administrations d'État..... | 16 |
| 3. <i>La problématique des « transferts rampants »</i> | 18 |
| a) Définition..... | 18 |
| b) Le cas particulier des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) | 19 |
| B. LES AMBIGUÏTÉS DES PRINCIPES DE COMPENSATION DES EXTENSIONS/CREATIONS DE COMPÉTENCES : L'EXEMPLE DE LA « DÉCENTRALISATION SOCIALE » | 21 |
| 1. <i>L'« effet de ciseau » des finances départementales</i> | 22 |
| a) La chute du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)..... | 23 |
| b) La croissance des dépenses de prestations sociales des départements..... | 24 |
| (1) L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) | 25 |
| (a) <i>De l'annonce d'un financement paritaire</i> | 26 |
| (b) <i>... à une situation budgétaire intenable pour les départements</i> | 27 |
| (2) La prestation de compensation du handicap (PCH) | 28 |
| (3) Le revenu minimum d'insertion (RMI) et le revenu de solidarité active (RSA) | 30 |
| (a) <i>Le financement du RMI</i> | 31 |
| (b) <i>Le financement du RSA : une bombe budgétaire à retardement ?</i> | 32 |
| 2. <i>Les raisons d'un malentendu entre l'État et les départements</i> | 33 |
| a) Une lecture différente des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution | 33 |
| b) Un exemple récent : la mise en place du fonds national de protection de l'enfance (FNPE) | 35 |
| c) Une connaissance tardive par les administrations d'État de la situation budgétaire des départements | 36 |
| d) L'urgence d'une réforme | 36 |

| | |
|--|-----------|
| III. DES PISTES DE RÉFLEXION POUR UNE COMPENSATION JUSTE DES CRÉATIONS/EXTENSIONS DE COMPÉTENCES | 38 |
| A. LES FAUSSES BONNES IDÉES | 38 |
| 1. <i>L'octroi aux départements d'un pouvoir de modulation du bénéfice des prestations sociales</i> | <i>38</i> |
| 2. <i>La mise en place d'un mécanisme de péréquation</i> | <i>39</i> |
| B. SIMPLIFIER LE FINANCEMENT DES PRESTATIONS SOCIALES..... | 40 |
| 1. <i>Le transfert d'une part de contribution sociale généralisée (CSG) aux conseils généraux</i> | <i>40</i> |
| 2. <i>La définition d'une règle de répartition des financements entre l'État et les départements</i> | <i>41</i> |
| 3. <i>La réintroduction du recours sur succession avec la définition d'une franchise</i> | <i>41</i> |
| C. METTRE EN PLACE UNE NOUVELLE PRÉSENTATION DE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE | 42 |
| D. AMÉLIORER L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT | 43 |
| 1. <i>La signature de conventions de partage.....</i> | <i>43</i> |
| 2. <i>La création d'outils de gestion adaptés à la décentralisation.....</i> | <i>44</i> |
| E. RENFORCER LE RÔLE DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES NORMES (CCEN) POUR LIMITER L'INFLATION NORMATIVE DES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT..... | 44 |
| ANNEXES | 47 |
| <i>Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées</i> | <i>48</i> |
| <i>Annexe 2 : Présentation du rapport consacré aux compensations financières des transferts de compétences, à la Délégation, mardi 22 juin 2010</i> | <i>50</i> |
| <i>Annexe 3 : Audition de MM Gilles Carrez et Michel Thenault, co-présidents du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, devant la Délégation, le mardi 18 mai 2010</i> | <i>64</i> |
| <i>Annexe 4 : Audition de M. Thierry Carcenac, président de la Commission consultative d'évaluation des charges, devant la Délégation, le mardi 4 mai 2010.....</i> | <i>76</i> |
| <i>Annexe 5 : Les revenus soumis au prélèvement de la CSG</i> | <i>85</i> |
| <i>Annexe 6 : L'expérience du budget annexe du département de Meurthe-et-Moselle</i> | <i>86</i> |

INTRODUCTION

La prise de conscience récente de la situation budgétaire des départements par les administrations d'État a mis en lumière les difficultés nées de l'application des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution en matière de compensations des transferts et des créations/extensions de compétences.

Le groupe de travail consacré à la maîtrise des dépenses locales, présidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thenault, dont les résultats ont été présentés lors de la deuxième conférence des déficits publics le 20 mai 2010, conclut que, hors problématique des compensations, les dépenses des collectivités territoriales ont peu évolué en part de PIB depuis 1982¹. En revanche, la prise en compte de la question des compensations conduit à une analyse différente des résultats, particulièrement prégnante pour les départements.

C'est pourquoi votre Délégation a choisi d'aborder la question de la compensation des transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, qui s'élève en 2010 à 18,5 milliards d'euros, et leurs conséquences sur la situation budgétaire actuelle des départements. Bien que les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution distinguent les régimes de compensations des transferts, d'une part, et des créations/extensions de compétences, d'autre part, le terme de « transferts » dans le présent rapport regroupe à la fois le dispositif relatif aux transferts proprement dits et celui propre aux créations/extensions de compétences.

La réflexion de vos rapporteurs a également porté sur la problématique des « transferts rampants », qui sont la conséquence de décisions de l'État qui imposent aux collectivités territoriales de renforcer certaines de leurs compétences, sans pour autant pouvoir prétendre à une aide compensatrice de l'État. Par ailleurs, l'inflation normative des administrations d'État, et notamment leurs conséquences sur les finances locales, sont également abordées, ainsi que la question des SDIS. Bien que ces derniers ne soient pas, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, un transfert de compétences au profit des départements mais un transfert de charges, vos rapporteurs ont considéré qu'il s'agissait d'un exemple témoignant de la complexité des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Si la question de la compensation des transferts de compétences n'a pas entraîné de difficultés particulières, force est de constater qu'il n'en est pas ainsi s'agissant des créations ou extensions de compétences en matière de décentralisation sociale. En effet, l'évolution des dépenses des trois principales prestations sociales versées par les départements met en exergue les ambiguïtés liées aux dispositifs de l'article 72-2 de la Constitution : une sous-estimation des prévisions de dépenses, une augmentation de celles-ci du fait de facteurs exogènes aux politiques des conseils généraux, conduisant à un malentendu entre les

¹ Voir annexe 3.

départements et l'État sur l'interprétation des dispositions constitutionnelles précédemment citées et, plus largement, sur le financement de la décentralisation.

Dans un contexte d'incertitude pour l'ensemble des collectivités territoriales lié à la suppression de la taxe professionnelle, à l'octroi, pour chaque niveau local, d'un nouveau panier de ressources fiscales et à l'annonce récente du Gouvernement de geler, entre 2011 et 2013, la plupart des dotations budgétaires de l'État, il est urgent de définir de nouvelles relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. La question de la compensation des prestations sociales universelles départementales en est un exemple important qui nécessite des réponses rapides à mettre en œuvre, notamment dans un contexte de crise des finances publiques de l'État et de crise socio-économique.

Par ailleurs, vos rapporteurs ont pris acte de l'annonce, par le Premier ministre, de la prochaine réforme du cinquième risque, celui de la dépendance, qui devrait être présentée au Parlement au cours de l'automne prochain, pour une mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2011. Un volet consacré au financement de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) devrait être inclus. Il en est de même s'agissant de la question de l'inflation normative, que vos rapporteurs qualifient d'« incontinence » ou de « folie » réglementaire, avec l'annonce du Premier ministre d'élargir le champ des missions de la Commission consultative d'évaluation des normes, en lui confiant l'analyse du stock de normes existantes pour aboutir à une « lecture intelligente » de ces dernières.

C'est pourquoi vos rapporteurs soumettent à la sagesse de votre Délégation un certain nombre de propositions, qui se veulent pragmatiques et concrètes, destinées à créer de nouvelles modalités de compensations financières des transferts et des créations/extensions de compétences et, au-delà, à définir les prémices de relations budgétaires plus pacifiées entre l'État et les collectivités territoriales, que vos rapporteurs appellent de leurs vœux.

I. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES : UN PRINCIPE CONSTITUTIONNEL

Le principe de compensation financière des transferts de compétences a été posé par la loi du 2 mars 1982¹, avant de recevoir une consécration constitutionnelle avec son insertion au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003², selon lequel « *tout transfert entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

De cet article découlent deux dispositifs sensiblement différents :

- la **compensation** des compétences **transférées** par l'État, d'une part ;
- le **financement** des compétences **créées** ou **étendues**, d'autre part.

A. LES PRINCIPES RELATIFS À LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

Codifiée à l'article L. 1614-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), la compensation financière des transferts de compétences est soumise au respect de **cinq principes** destinés à assurer la neutralité budgétaire desdits transferts sur le budget des collectivités territoriales bénéficiaires, conformément aux dispositions de l'article 119 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004³. Les modalités de mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle sont, quant à elles, assurées par trois dispositifs.

1. Les cinq principes des compensations financières des transferts de compétences

a) *L'intégralité de la compensation*

Les ressources transférées par l'État aux collectivités territoriales doivent être équivalentes aux dépenses, directes ou indirectes, effectuées par l'État au titre des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts⁴.

L'hypothèse d'une telle diminution peut concerner :

- l'augmentation de ressources entraînées par les transferts : le transfert de certains biens, tels que les musées ou les monuments historiques, représente une charge

¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

² Loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁴ Article L. 1614-1 al. 1 du CGCT.

pour les collectivités territoriales mais leur procure également des ressources sous la forme de droits d'entrée ;

- la réduction brute de charges vise le cas spécifique des transferts de compétences des collectivités territoriales vers l'État. Il s'agit, par exemple, de la recentralisation des politiques de vaccination, de la lutte contre la lèpre ou contre la tuberculose.

Chaque dépense fait l'objet d'une évaluation sur une période prévue par la loi, variable selon le type de dépense :

- le droit à compensation pour les charges de fonctionnement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences ;
- le droit à compensation pour les charges d'investissement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées au cours des dix dernières années précédant le transfert, sauf pour le domaine routier pour lequel la durée est établie à cinq ans.

Si les recettes provenant des impositions diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'État compense cette perte dans les conditions fixées en loi de finances, afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert.

b) La concomitance de la compensation au transfert

Tout accroissement de charges résultant des transferts de compétences s'accompagne du transfert concomitant des ressources nécessaires à leur exercice.

La compensation se fonde sur une estimation au moment du transfert (qui fait l'objet d'une prévision en loi de finances initiale), régularisée lorsque les comptes de l'État sont définitivement connus (par un ajustement réalisé dans la plus prochaine loi de finances rectificative).

c) L'évolution de la compensation

L'évolution de la compensation est variable, dans les années suivant le transfert, selon la nature des ressources transférées.

Ainsi, les dispositions de l'article L. 1614-1 du CGCT prévoient une évolution des ressources transférées selon la dotation globale de fonctionnement (DGF). La dotation générale de décentralisation (DGD) évolue ainsi au même rythme que la DGF, soit celui de l'inflation¹, tandis que la fiscalité transférée tire son évolution du dynamisme propre aux impositions transférées.

En revanche, la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) évoluent en fonction de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques (articles L. 3334-16 et L. 4332-3 du CGCT).

¹ Article 7 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

En cas de diminution des recettes fiscales transférées, il appartient à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert, en majorant le montant de la fiscalité transférée à due concurrence¹.

d) Le contrôle de la compensation

Le montant des accroissements de charges est constaté par arrêté ministériel, après avis de la **Commission consultative sur l'évaluation des charges** (CCEC). Le rôle et les modalités de fonctionnement de celle-ci sont précisés aux articles L. 1211-4-1, L. 1614-3 et R. 1211-19 à R. 1211-26 du CGCT.

Formation restreinte du Comité des finances locales (CFL)², la mission principale de la CCEC réside dans le contrôle de la compensation financière allouée par l'État en contrepartie des transferts de compétences, en donnant son avis sur les projets d'arrêtés interministériels fixant le montant de cette compensation pour chacune des collectivités territoriales concernées.

Par ailleurs, la CCEC est associée à la définition des modalités d'évaluation des accroissements et diminutions de charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

Elle peut également être consultée par le ministre de l'intérieur ou le ministre du budget sur les réclamations des collectivités territoriales.

Pour chaque transfert de compétences, la CCEC réunit paritairement les représentants de l'État et de la catégorie de collectivités territoriales concernée par le transfert. Pour l'examen de questions intéressant l'ensemble des catégories de collectivités, notamment celles relatives aux modalités d'évaluation des accroissements ou diminutions de charges, la commission siège en formation plénière.

e) La conformité des compensations de transferts à l'objectif d'autonomie financière

Le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose que « *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. La loi organique³ fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* ».

Les dispositions de cet article visent à privilégier les transferts de fiscalité aux dotations budgétaires pour respecter le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

¹ Conseil constitutionnel, Décision DC n° 2003-489 du 29 décembre 2003, Loi de finances pour 2004, considérant n° 23.

² Article 118 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée.

³ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

2. Les modalités de financement des transferts de compétences

Les charges transférées aux collectivités territoriales sont compensées, selon les dispositions de l'article L. 1614-4 alinéa 1 du CGCT, par le transfert d'impôts d'État, conformément au principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales, par les ressources du fonds de compensation de la fiscalité transférée (FCFT) et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation (DGD).

La loi du 7 janvier 1983¹ a, par ailleurs, précisé que le transfert de ressources doit être compensé, pour moitié au moins, par le transfert d'impôts d'État et, pour le solde, par le versement d'une dotation budgétaire (la dotation générale de décentralisation précitée ou une dotation du FCFT).

a) Le transfert d'impôts d'État

Défini par l'article 119 de la loi précitée du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le transfert d'impôts d'État représente le mécanisme de compensation principal, destiné à respecter le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, selon lequel les ressources des collectivités territoriales doivent comporter une « part déterminante » de ressources propres.

Ce principe a par ailleurs été rappelé par le Conseil constitutionnel et par la Cour des comptes dans son rapport public thématique de 2009², selon lequel « *il revient aux pouvoirs publics de combiner la nature des ressources transférables qui doivent devenir des ressources propres des collectivités avec un niveau de rendement garantissant une compensation intégrale des charges décentralisées, l'ensemble ayant pour but de respecter les ratios d'autonomie financière et en l'occurrence fiscale établis en 2003* »³.

C'est pourquoi les transferts de compétences résultant de la loi précitée du 13 août 2004 ont majoritairement été compensés aux régions métropolitaines⁴ sous forme de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et, pour les départements, sous forme de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et de TIPP.

¹ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

² Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation, rapport public thématique, octobre 2009*.

³ Le ratio d'autonomie financière des collectivités locales au sens de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prend 2003 comme année de référence, et s'établit à 60,8 % pour les communes, à 58,6 % pour les départements et à 41,7 % pour les régions.

⁴ Les régions d'Outre-mer (ROM) reçoivent leur compensation sous forme de DGD en l'absence de régionalisation de l'assiette de la TIPP.

**La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)
et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)**

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) est un impôt indirect, portant sur les différents produits pétroliers (fioul, essence, etc.), proportionnellement à leur volume ou à leur poids, au moment de leur mise en circulation, et non sur le prix de vente du produit. C'est donc un montant fixe en euros qui est perçu sur chaque unité vendue. Le montant dépend de la nature du produit (essence ou gazole par exemple), mais aussi du type de consommation (utilisé comme carburant ou pour le chauffage).

Une partie du produit de la TIPP a été transférée, à partir du 1^{er} janvier 2005, aux régions et aux départements, afin de compenser les transferts de compétences opérés dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales. Les régions disposent de la faculté d'en moduler le taux dans une faible mesure (représentant environ 1 % du prix à la pompe).

Le produit de la TIPP s'est élevé à **15,6 milliards d'euros en 2009**.

La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) a pour assiette toute convention d'assurance. Les différents risques assurés subissent un taux de prélèvement différent.

Les alinéas 15 et 16 de l'article 995 du Code général des impôts (CGI) prévoient, depuis le 1^{er} octobre 2002, une exonération de TSCA sur les contrats d'assurance maladie complémentaire dits « solidaires », selon certaines conditions. L'article 57 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a restreint le champ d'application de ces exonérations aux seuls contrats d'assurance maladie solidaires également qualifiés de « responsables ». Ces contrats doivent respecter les conditions prévues aux articles L. 871-1, R. 871-1 et R. 871-2 du Code de la sécurité sociale qui prévoient des interdictions de prise en charge et des obligations minimales de prise en charge de certaines garanties. L'instruction publiée au BOI 7 I-1-09 précise ces dispositions.

L'évolution des fractions de ces impôts nationaux est prévue chaque année en loi de finances afin d'ajuster aux dépenses transférées les produits transférés aux collectivités territoriales.

**Exemple d'ajustement des produits fiscaux transférés aux collectivités territoriales :
dispositions de l'article 49 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010**

Le montant total prévisionnel du droit à compensation des départements pour 2010 a été évalué à 2 781 millions d'euros, contre 2 596 millions d'euros en 2009. Le produit des fractions de TSCA transférées s'élevant à 2 132 millions d'euros, l'ajustement par la TIPP transférée aux départements en 2010 représente 649 millions d'euros. Ainsi, l'article 49 LFI a porté :

- de 1,427 euro à 1,635 euro par hectolitre la fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers attribuée aux départements s'agissant des supercarburants sans plomb ;

- et de 1,010 euro à 1,156 euro par hectolitre la fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers attribuée aux départements s'agissant du gazole présentant un point éclair inférieur à 120 C°.

***Source :** Les dispositions relatives aux collectivités territoriales dans la loi de finances pour 2010 et dans la troisième loi de finances rectificative pour 2009, Tome I : Dotations et mesures fiscales, Service des collectivités territoriales du Sénat, CT 10-1, janvier 2010.*

b) Le fonds de compensation de la fiscalité transférée (FCFT)

Lorsque le produit des impôts d'État transférés à un département est supérieur au montant des charges transférées, il est diminué au profit du fonds de compensation de la fiscalité transférée (FCFT), instauré par l'article 31 de la loi de finances initiale pour 1997¹. Le montant de l'écrêtement est fixé chaque année par un arrêté interministériel.

Les sommes ainsi prélevées sont ensuite réparties entre les départements dont le produit des ressources fiscales transférées ne couvre que partiellement le droit à compensation², conformément aux dispositions des alinéas 2 et suivants de l'article 1614-4 du CGCT.

c) La dotation générale de décentralisation

La différence entre le montant des charges transférées aux collectivités territoriales et le produit de la fiscalité transférée et, le cas échéant, de la dotation du FCFT, est compensée par l'attribution d'une **dotation générale de décentralisation** (DGD).

En 2004, dans le cadre de la réforme de l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, la DGD a fait l'objet d'un transfert financier partiel vers la dotation globale de fonctionnement (DGF), selon les modalités suivantes :

- 95 % des crédits de la DGD revenant à chaque collectivité territoriale en 2003 ont été intégrés dans la dotation forfaitaire de la DGF pour 2004 ;
- les 5 % de crédits de la DGD restants permettent de procéder aux ajustements résiduels que connaît annuellement la DGD, s'agissant des partages de services et de régularisations ponctuelles³. Chaque collectivité perçoit ainsi depuis 2004 une DGD résiduelle égale à 5 % de la DGD 2003, indexée et ajustée le cas échéant.

B. LE FINANCEMENT DES CRÉATIONS ET EXTENSIONS DE COMPÉTENCES

Le régime des compétences créées ou étendues, confiées directement aux collectivités territoriales sans avoir été exercées auparavant par l'État, est une nouveauté introduite par le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution selon lequel « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

¹ Loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997.

² En 2008, seuls trois départements ont fait l'objet d'un écrêtement au profit du FCFT : les Alpes-Maritimes, Paris et les Hauts-de-Seine.

³ Cas, dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, du transfert des collèges à sections binationales ou internationales et du collège d'État de Font-Romeu ou du transfert des monuments historiques.

Cette disposition a été codifiée, par l'article 120 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales précitée, dans l'article L. 1614-1-1 du CGCT. La CCEC est également consultée, conformément aux dispositions de l'article L. 1614-3-1 du CGCT. Mais l'État ne procède qu'à une estimation, et non à une évaluation des dépenses comme dans le cadre d'un transfert.

Ce **régime** est **moins protecteur** que le régime des compétences transférées : en effet, la Constitution indique que la loi doit prévoir un accompagnement financier des compétences créées ou étendues, mais ne fixe pas de seuil. Cependant, le pouvoir d'appréciation du législateur pour déterminer les ressources nécessaires à une création ou une extension de compétences ne doit **pas dénaturer le principe constitutionnel de libre administration**, si bien que la compensation budgétaire doit être suffisamment élevée.

Dans une décision du 13 janvier 2005¹, le Conseil constitutionnel a défini les principes du dispositif prévu au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : pour bénéficier d'un accompagnement budgétaire de l'État, les compétences considérées doivent être obligatoires, entièrement nouvelles ou entraîner un accroissement de périmètre ou de volume financier.

II. LES AMBIGUÏTÉS DES COMPENSATIONS DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

A partir des règles énoncées par l'article 72-2 de la Constitution en matière de compensations budgétaires, vos rapporteurs ont souhaité analyser le respect de ces principes par l'État.

Les différentes auditions organisées par vos rapporteurs ont souligné le respect global, sous l'angle strictement juridique, des règles de compensation par l'État, même si ont été relevées les conséquences budgétaires des « transferts rampants » et de l'inflation normative des administrations d'État, qui ne permettent pas aux collectivités territoriales de bénéficier d'un concours budgétaire compensatoire. Par ailleurs, la « décentralisation sociale » illustre les ambiguïtés du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, sur l'accompagnement budgétaire de l'État en matière de création ou d'extension de compétences.

A. DES PRINCIPES GLOBALEMENT RESPECTÉS SOUS LA RÉSERVE DE L'INFLATION NORMATIVE DE L'ÉTAT ET DES « TRANSFERTS RAMPANTS »

Le respect par l'État de ses obligations constitutionnelles en matière de compensations financières des transferts de compétences ne doit pas masquer les difficultés liées à l'activité normative de l'État et aux « transferts rampants », qui entraînent une hausse des charges des collectivités territoriales sans leur donner droit à une quelconque compensation de l'État.

¹ Conseil constitutionnel, Décision 2004-509 DC du 13 janvier 2005, Loi de programmation pour la cohésion sociale.

1. Le respect par l'État de ses obligations constitutionnelles en matière de transferts ou d'extensions/créations de compétences

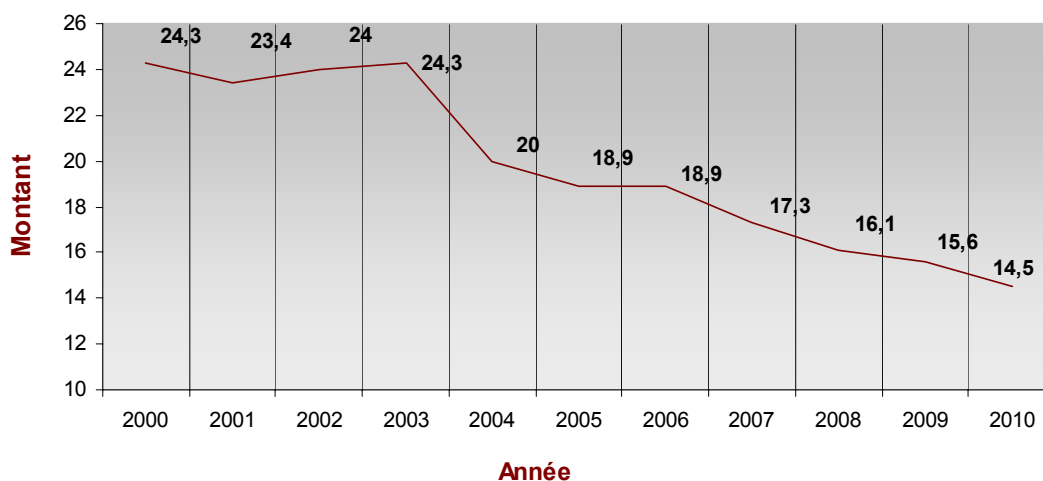
Vos rapporteurs considèrent que l'activité de la CCEC a permis la garantie de l'application des obligations constitutionnelles qui s'imposent à l'État.

Cependant, pour les compétences juridiquement transférées, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, force est de constater que le respect de la **garantie constitutionnelle par l'État ne joue qu'au moment du transfert** : ce dernier ne garantit que le montant des dépenses qu'il y affectait à cette date.

Par ailleurs, la compensation versée par l'État au moment d'un transfert de compétences est en valeur nominale et non en valeur réelle ; ainsi, il n'est pas tenu compte de l'évolution de l'inflation.

En outre, la majorité des transferts de compétences a été financée sous la forme de fractions de fiscalité nationale, telle que la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), conformément aux obligations constitutionnelles en matière d'autonomie financière, rappelées précédemment. Or, l'assiette nationale de cette taxe est restée atone, voire a diminué, baissant d'autant le produit perçu par les collectivités territoriales, comme le montre le graphique suivant, tandis que les compétences transférées, notamment en matière sociale, ont été très dynamiques ces dernières années (augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI par exemple).

Evolution de la TIPP entre 2000 et 2010 (en milliards d'euros)
(source : Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation)



Enfin, au-delà du respect de la garantie constitutionnelle des charges constatées et validées par la CCEC, de nombreux coûts induits par les transferts n'ont pas été pris en compte : il s'agit, par exemple, des coûts des fonctions supports des administrations centrales ou des emplois aidés de l'Éducation nationale. En matière de transferts de personnels, l'État les a compensés en prenant comme référence le coût d'un agent en pied de corps, c'est-à-dire en début de carrière, et non en médian de corps, comme le revendiquaient les collectivités territoriales et comme pratiqué précédemment.

Cependant, dans son rapport d'activité 2005-2009, la CCEC rappelle que le Gouvernement a accepté, **ponctuellement**, de **déroger à certaines règles constitutionnelles lorsqu'elles étaient plus favorables aux collectivités territoriales**.

Il en est ainsi, par exemple, s'agissant de la règle de la moyenne triennale posée par l'article 119 de la loi précitée du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹. Ainsi, le Gouvernement a accepté de retenir les dépenses de l'État au cours de la dernière année précédant le transfert pour le calcul du droit à compensation. Il en a été ainsi pour le calcul de la compensation du transfert du fonds de solidarité pour le logement (FSL) (81,8 millions d'euros contre 76,1 millions d'euros, soit + 5,6 millions d'euros), des formations sanitaires (535,9 millions d'euros contre 428,2 millions d'euros, soit + 107,6 millions d'euros) ou des bourses sociales (20,9 millions d'euros contre 18,032 millions d'euros, soit + 2,8 millions d'euros).

Au total, la CCEC a évalué à **157,727 millions d'euros** l'effort total du Gouvernement par rapport au droit à compensation théorique qui aurait résulté de la stricte application des dispositions constitutionnelles et de l'article 119 précité de la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

2. Les conséquences de l'inflation normative de l'État

Bien que l'État procède rarement à des transferts de compétences par voie réglementaire, force est de constater que l'inflation normative de l'État, qui pourrait être qualifiée, pour certains ministères, « d'incontinence réglementaire », entraîne des conséquences budgétaires non négligeables pour les collectivités territoriales. Deux cas de figure doivent cependant être distingués.

a) Les modifications réglementaires des règles d'exercice d'une compétence transférée

L'article L. 1641-2 du CGCT prévoit que « *toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'État, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice d'une compétence transférée, est compensée dans les conditions prévues à l'article L. 1614-1* », c'est-à-dire dans les conditions prévues par la loi.

Bien qu'une norme réglementaire concerne, dans 80 % des cas, les collectivités territoriales, celles-ci ne peuvent souvent invoquer les dispositions de l'article précité, l'État considérant qu'il ne s'agit pas d'une modification des conditions d'exercice d'une compétence transférée.

Par ailleurs, les associations nationales d'élus ont relevé que, dans les cas où les dispositions de l'article L. 1641-2 du CGCT s'appliquent, le montant de la compensation, fixé en loi de finances, peut ne pas correspondre au coût qui sera

¹ 4^e alinéa du I de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 : « Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences ».

réellement supporté par les collectivités territoriales, sur plusieurs années, par la modification d'exercice liée à la norme réglementaire.

b) L'activité normative des administrations d'État

L'activité normative des administrations d'État peut conduire à des charges supplémentaires pour les collectivités territoriales, sur lesquelles ces dernières ne disposent d'aucun pouvoir de décision. Ce constat est particulièrement prégnant dans le domaine social, si l'on se réfère au nombre et à la portée des textes proposés à l'avis de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

La commission consultative d'évaluation des normes

Créée par l'article 97 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative, la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) est une émanation du Comité des finances locales (CFL), au même titre que la CCEC.

Cette instance est **obligatoirement consultée** sur deux types de textes :

- les mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics ;
- les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

La CCEC peut également être consultée par le Gouvernement sur les projets de loi ou d'amendement concernant les collectivités territoriales et leurs établissements.

Les textes entrant dans le champ de compétence de la CCEN font l'objet d'un **avis** de celle-ci sur l'impact financier de ces normes pour les collectivités territoriales et leurs établissements. L'impact financier est considéré de manière large puisqu'il tient compte, dans un cadre pluriannuel, des coûts directs et des coûts indirects qu'auront à supporter les collectivités territoriales et leurs établissements. En outre, l'évaluation de l'impact financier porte à la fois sur les augmentations des charges imposées par une réglementation et sur les économies susceptibles d'être réalisées, par exemple, par la suppression ou la simplification d'une réglementation ou d'une procédure.

Le bilan de l'activité de la CCEN, depuis sa création, souligne son efficacité. En effet, en mai 2010, la Commission a examiné 229 projets de textes réglementaires générant un coût avoisinant 1,036 milliard d'euros pour les collectivités territoriales et a permis de réaliser 365 millions d'économies. Surtout, cette commission a permis de réaliser 528 millions d'euros de recettes potentielles pour les collectivités territoriales, principalement au titre du décret relatif à la taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales, dont l'établissement demeure facultatif.

Selon le rapport d'activité de la CCEN au titre de l'année 2008, 28 % des textes (soit 19 textes) ont été soumis à cette instance par le ministère en charge du travail. Douze d'entre eux l'ont été en application de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs. Peuvent ainsi être cités :

- le coût de la mise en place des mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP) ;

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs institue une mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP), destinée aux personnes dont les difficultés à gérer leurs ressources menacent leur santé ou sécurité et dont la gestion est confiée aux départements.

La MASP mobilise **deux catégories d'actions**, régies par les articles L. 271-1 à L. 271-8 du Code de l'action sociale et des familles :

- une **aide à la gestion des prestations sociales**, destinée à éviter l'aggravation immédiate de la situation du bénéficiaire ;
- un **accompagnement social personnalisé**, plus large, visant à aider les personnes à retrouver une autonomie dans la gestion de leurs ressources.

Cependant, seules les prestations expressément listées par l'article D. 271-2 du Code de l'action sociale et des familles, peuvent faire l'objet d'une telle mesure. Sont notamment concernées : l'aide personnalisée au logement (APL), la prestation de compensation du handicap (PCH), la part du revenu de solidarité active (RSA) égale à la différence entre le montant forfaitaire mentionné et les ressources du foyer ou encore les allocations familiales.

La mise en œuvre de la MASP s'opère par deux moyens :

- **la voie conventionnelle** (article L. 271-1 du Code de l'action sociale et des familles) : l'objectif est de responsabiliser le majeur qui perçoit des prestations sociales. Le contrat, conclu pour une durée déterminée de six mois à deux ans, comporte des obligations réciproques entre les parties que sont le président du conseil général, au nom du département, et l'intéressé. Ainsi, le département propose l'ouverture des mesures en faveur de l'insertion sociale du majeur concerné, lui permettant d'atteindre l'autonomie dans sa gestion financière. Quant au majeur vulnérable, il peut confier à la gestion du département tout ou partie des prestations sociales qu'il perçoit, en les affectant prioritairement au paiement du loyer et des charges locatives en cours ;

- la contrainte (article L. 271-5 du Code de l'action sociale et des familles), lorsque l'intéressé refuse de signer le contrat ou qu'il n'en respecte pas les clauses.

Si ces dispositifs ne permettent pas à leur bénéficiaire de surmonter ses difficultés, le président du conseil général transmet au procureur de la République un rapport motivé, comprenant une évaluation de la situation sociale et pécuniaire du majeur ainsi qu'un bilan des actions personnalisées menées en sa faveur. Le procureur de la République peut ensuite saisir le juge des tutelles d'une demande d'ouverture d'une mesure judiciaire de protection (sauvegarde de justice, curatelle ou tutelle) ou d'une mesure d'accompagnement judiciaire.

Dans un contexte budgétaire contraint pour les départements, le financement de la MASP, à la charge des conseils généraux, soulève d'importantes difficultés financières, d'autant plus préoccupantes que le recours à la MASP ne cesse de s'accroître, le nombre de personnes en situation de grande vulnérabilité connaissant une croissance soutenue, compte tenu de la conjoncture économique actuelle.

- le projet de décret supprimant la compétence de l'État en matière de protection des jeunes majeurs : bien que ce dernier n'ait pas été pris, suite à l'avis défavorable de la CCEN, la quasi-disparition des crédits du budget de l'État pour le financement de cette politique s'est traduite par un transfert, *de facto*, de son coût sur le budget des départements.

Un autre exemple concerne les mesures relatives à la fonction publique. Un décret du 14 janvier 2010¹ augmente de deux points le taux de la contribution applicable au traitement indiciaire et à l'éventuelle nouvelle bonification indiciaire (NBI) versés aux personnels de l'État détachés, qui passe ainsi de 60,14 % à 62,14 %. Cette augmentation se traduit par un surcoût de plusieurs dizaines de milliers d'euros sur les dépenses de personnel des collectivités territoriales, mais ne donne lieu à aucune compensation financière de la part de l'État. Pourtant, ce relèvement du taux des pensions civiles fait suite à une succession d'augmentations intervenues depuis 2007 : relèvement de la contribution de 33 % à 39,50 % au 1^{er} janvier 2007, puis à 50 % au 1^{er} janvier 2008 et à 60,14 % au 1^{er} janvier 2009, ce qui se traduit, pour un département moyen, par une charge cumulée de plusieurs millions d'euros.

Les associations nationales d'élus ont également pointé les conséquences budgétaires nées de l'application de l'ensemble des normes définies par la loi du 11 février 2005². Par exemple, dans certains départements, les travaux d'accessibilité des points d'arrêt de transports scolaires peut représenter jusqu'à 100 % du budget départemental, alors que les conseils généraux ont mis en place des dispositifs de substitution, avec des transports à la demande, qui donnent entière satisfaction aux usagers qui y ont recours.

3. La problématique des « transferts rampants »

a) Définition

La terminologie des « transferts rampants » est évoquée dans le rapport de M. Alain Lambert consacré aux relations entre l'État et les collectivités territoriales³. Cette expression désigne l'**ensemble des décisions de l'État qui entraînent une augmentation des charges pesant sur les collectivités territoriales**, sans qu'elles puissent prétendre à une compensation financière de l'État.

L'exemple le plus emblématique est celui, présenté par l'Association des maires de France⁴, de la sécurité publique. La fermeture d'une gendarmerie nationale ou d'un commissariat conduit les communes à renforcer leur police municipale afin de répondre aux attentes des citoyens en la matière. Or, le renforcement des polices municipales ne s'apparente pas à une obligation légale des communes, mais relève du principe de libre administration des collectivités territoriales. C'est la raison pour laquelle les communes ne peuvent prétendre à une compensation financière de la part de l'État.

¹ Décret n° 2010-53 du 14 janvier 2010 portant fixation du taux de contribution employeur due pour la couverture des charges de pension des fonctionnaires de l'État.

² Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

³ Les relations entre l'État et les collectivités territoriales, rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, décembre 2007.

⁴ Rappelé également par Mme Jacqueline Gourault lors de l'audition de MM. Gilles Carrez et Michel Thenault, devant la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, le 18 mai 2010 (voir annexe 3).

b) Le cas particulier des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

Quoique d'une autre nature, peut être rattachée aux « transferts rampants » la problématique des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Ces derniers s'apparentent à un transfert de charges et non de compétences au sens de l'article 72-2 de la Constitution, vers les départements qui ne disposent d'aucune compétence en matière de sécurité civile alors qu'ils sont les premiers financeurs des SDIS.

Le rattachement des SDIS aux conseils généraux s'est opéré en deux temps.

Tout d'abord, la loi du 3 mai 1996¹ a substitué à la logique d'organisation communale de ces services une **logique d'organisation départementale** afin de rationaliser et d'optimiser les moyens ainsi mis en œuvre.

Puis la loi du 27 février 2002² a institué la **départementalisation institutionnelle des SDIS** : ces derniers sont « arrimés » financièrement aux conseils généraux, sans pour autant que ces derniers disposent de la compétence « incendie et secours » au sens strict, qui demeure du ressort de l'État, ce qui se traduit par³ :

- l'attribution de la majorité des sièges, au sein des conseils d'administration des SDIS, aux représentants du département, le président du conseil général, ou son représentant, en étant de droit le président ;

- la consécration du département comme financeur principal des SDIS.

Les relations entre le conseil général et le SDIS sont définies par une convention pluriannuelle, prévue à l'article L. 1424-35 du CGCT, dans laquelle est fixée la contribution financière du département.

En 2008, sur un budget global des SDIS égal à 4,2 milliards d'euros, la part de financement des départements représentait 54 % du budget total de ces derniers, contre 43 % en 2000. Or, la contribution des communes ayant été gelée par l'article 116 de la loi de finances rectificative pour 2008⁴ applicable depuis le 1^{er} janvier 2010, toute évolution du budget des SDIS est désormais supportée par les départements. La contribution des départements aux SDIS devrait ainsi augmenter, dans les années à venir, en moyenne de l'ordre de 4 à 5 % au-dessus de l'inflation⁵.

¹ Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

² Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 de démocratie de proximité.

³ La loi précitée « démocratie de proximité » prévoyait la possibilité de dissoudre le SDIS afin de l'intégrer dans les services du Conseil général. Cette possibilité a cependant été supprimée par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, cette disposition n'ayant pas été utilisée par les départements.

⁴ Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

⁵ Les finances des SDIS, Cabinet François Lamotte, mars 2010.

La question de la participation des communes au budget des SDIS

L'article 122 de la loi « démocratie de proximité » prévoyait la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2006, des contributions des communes et des EPCI au financement des SDIS, en contrepartie d'une réfaction opérée sur leur dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ou sur leur dotation d'intercommunalité, selon le cas. Parallèlement, la DGF des départements devait être augmentée d'une dotation égale au total de ces deux réfections.

Dans l'attente de cette suppression, l'alinéa 6 de l'article L. 1424-35 du CGCT disposait que, pour une année donnée, « *le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne pourra excéder le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation* ». Ainsi, le conseil d'administration des SDIS ne pouvait fixer le taux d'évolution de la contribution financière des communes et des EPCI que dans la limite du taux d'inflation.

Mais deux difficultés ont retardé la mise en œuvre de cette réforme :

- la volonté des maires et des sapeurs-pompiers de maintenir un lien financier entre la commune et le SDIS, afin de favoriser le service de proximité ;
- les disparités des contributions constatées tant entre les communes et les EPCI qu'entre les départements, qui risquaient de provoquer des reports de charges importants entre les collectivités territoriales, et notamment de pénaliser certains départements par rapport à d'autres. Les niveaux de contribution des communes et des EPCI étant très hétérogènes, la réforme proposée aurait eu pour effet de figer ces écarts, interrompant les efforts de rapprochement souvent engagés au sein des SDIS.

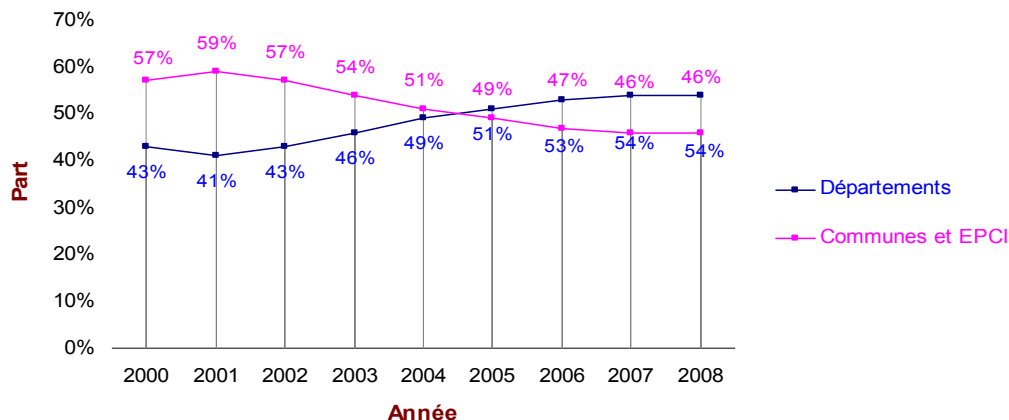
C'est pourquoi le Parlement a été conduit à deux reprises à repousser l'entrée en vigueur de cette mesure, initialement prévue au 1^{er} janvier 2006. En effet, à l'initiative du Sénat, les articles 59 et 60 de la loi précitée de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 ont repoussé l'échéance au 1^{er} janvier 2008. Les difficultés de mise en œuvre persistant, l'article 162 de la loi de finances rectificative pour 2006¹ a, à nouveau, retardé l'entrée en vigueur de cette réforme au 1^{er} janvier 2010.

Il résulte de cette mesure que l'augmentation des dépenses des SDIS est prise en charge par les départements, augmentant leur part dans le financement des SDIS, comme le montre le tableau suivant.

¹ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

Part des départements et du bloc communal dans le financement des SDIS entre 2000 et 2008

(source : Délégation des collectivités territoriales et à la décentralisation, à partir des données de la Direction de la Sécurité Civile)



Bien que les départements soient devenus les premiers financeurs des SDIS, ces derniers demeurent sous l'autorité du maire ou du préfet, seuls détenteurs du pouvoir de police, conformément aux dispositions des articles L. 1424-3 et L. 1424-4 du CGCT. Or, comme l'écrivent les **députés MM. Georges Ginesta, Bernard Derosier et Thierry Mariani**¹ dans leur récent rapport consacré au financement des SDIS « *on peut se demander s'il faut continuer à inclure la sécurité civile dans la compétence du maire et du préfet en matière de police, alors que les SDIS sont désormais financés majoritairement par les conseils généraux* », et ce, depuis 2005.

B. LES AMBIGUÏTÉS DES PRINCIPES DE COMPENSATION DES EXTENSIONS/CREATIONS DE COMPÉTENCES : L'EXEMPLE DE LA « DÉCENTRALISATION SOCIALE »

En matière de création ou d'extension de compétences, les associations nationales d'élus ont rappelé que la garantie de compensation du coût constaté au moment de sa mise en œuvre ne s'applique pas, conformément aux dispositions de l'article 72-2 précité de la Constitution. La « décentralisation sociale » en est un exemple, qui reflète les profonds désaccords entre l'État et les collectivités territoriales.

La « décentralisation sociale » désigne les lois des dix dernières années mettant en place de nouvelles prestations individuelles de solidarité, dont la gestion a été confiée aux départements. Il s'agit de la loi du 20 juillet 2001² mettant en place l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA), la loi du 18 décembre 2003³

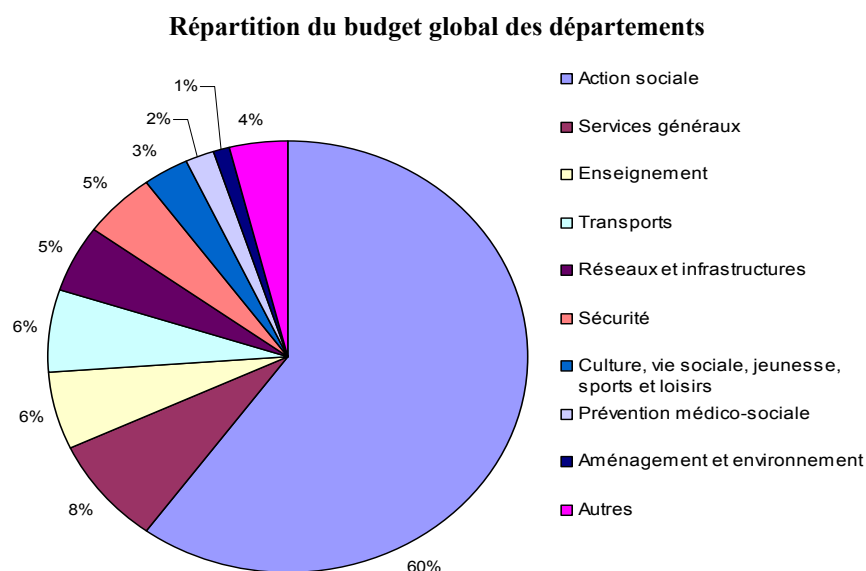
¹ Rapport d'information sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), de MM. Georges Ginesta, Bernard Derosier et Thierry Mariani, députés, n° 1829, Treizième législature, juillet 2009.

² Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

³ Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

transférant le revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements, remplacé depuis 2009¹ par le revenu de solidarité active (RSA) et enfin, la loi précitée du 11 février 2005 créant la prestation de compensation du handicap (PCH).

Aujourd'hui, les **dépenses d'aide sociale** des départements **représentent 60 % de leurs dépenses courantes hors investissement**, soit un total de 29,4 milliards d'euros sur un budget global de 48,4 milliards d'euros. Le versement des trois allocations précitées représente 28 % de ces dépenses, soit 14 milliards d'euros. Entre 2004 et 2009, les dépenses des trois prestations sont passées de 10,5 milliards d'euros à 14 milliards d'euros, et représentent aujourd'hui 10 % des charges de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales. En comparaison, les transports ne représentent que 6 % du budget total des conseils généraux, les réseaux et infrastructures, 5 %, l'enseignement, 6 %, comme le présente le graphique suivant.



Source : Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

1. L'« effet de ciseau » des finances départementales

L'effet de ciseau auquel sont soumis les départements depuis 2008 s'est aggravé en 2009. Comme le note la Cour des comptes², les recettes de fonctionnement des conseils généraux ont progressé de 1,7 % tandis que leurs dépenses ont crû de 4,7 %.

Les différentes causes de cet **effet de ciseau des finances départementales** ont été analysées dans le rapport de M. Pierre Jamet³, directeur général des services

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

² Cour des Comptes, Rapport public annuel 2010, Situation des finances publiques, juin 2010.

³ Rapport sur les finances départementales, remis au Premier ministre le 23 avril 2010.

du département du Rhône, dont les éléments rejoignent ceux du rapport de MM. Gilles Carrez et Michel Thenault¹.

a) La chute du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

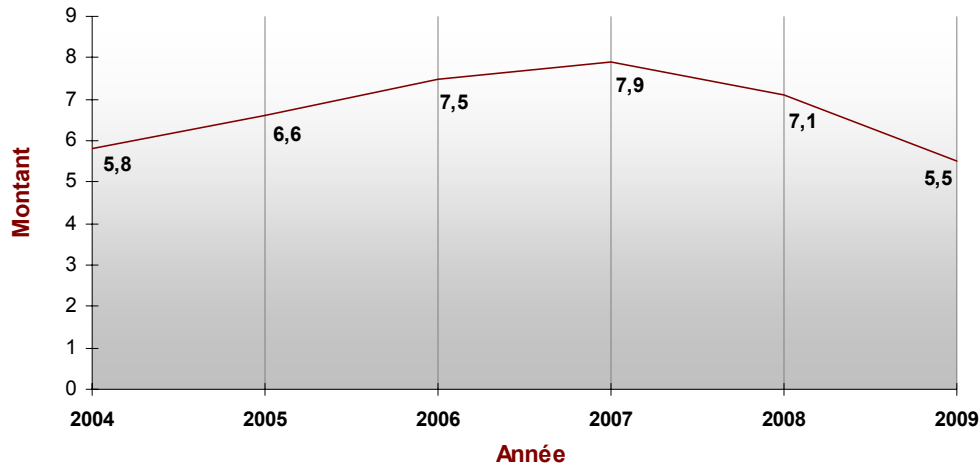
Les départements perçoivent à leur profit exclusif les droits de mutation afférents aux ventes d'immeubles. Le taux est fixé par le conseil général dans une fourchette de 1 % à 3,60 % et s'applique au prix de vente. Les droits sont dus par l'acquéreur.

Ils perçoivent également une taxe additionnelle aux droits de mutation recouverts par l'État à l'occasion de cessions de fonds de commerce, d'offices ministériels ou de droit au bail. Le taux départemental est de 0,6 % pour les mutations dont le prix de cession est compris entre 23 000 euros² et 107 000 euros et 1,4 % au-delà de 107 000 euros.

Entre 2004 et 2008, les départements ont bénéficié d'un produit dynamique de DMTO, qui a progressé de 5,8 milliards d'euros en 2004 à près de 8 milliards en 2007³, comme le montre le graphique suivant. Cette augmentation est corrélée au dynamisme du nombre de transactions immobilières, évalué, au cours de cette période, à 800 000 par an.

Evolution des DMTO entre 2004 et 2009 (en milliards d'euros)

(source : Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation à partir de données ADF)



A partir de 2008, a commencé une légère baisse des DMTO, évalués à 7,1 milliards d'euros, baisse qui s'est accentuée en 2009, avec un produit égal à 5,5 milliards d'euros, soit une baisse de 22,5 % entre 2008 et 2009. En effet, le

¹ Rapport du groupe de travail présidé par MM. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et Michel Thenault, conseiller d'Etat, sur la maîtrise des dépenses locales, mai 2010.

² Les mutations inférieures à 23 000 euros sont exonérées de droits de mutation.

³ Hors Paris.

nombre de transactions immobilières conclues en France en 2009 a chuté à 590 000, contre 670 000 en 2008¹.

Cependant, le dynamisme des DMTO entre 2004 et 2008 ne doit pas masquer les disparités de ressources de cette imposition entre départements. Une analyse fine des recettes des conseils généraux montrent, par exemple, que le produit des DMTO de la Haute-Garonne, dont la population, en 2008, est de 1 209 883 personnes, s'élevait à 128 220 457 euros (soit 106 euros/habitant) tandis que les Alpes-Maritimes, avec une population similaire (1 220 693 habitants), bénéficiaient de 324 880 746 euros de DMTO (soit 266 euros/habitant), d'où un rapport de 1 à 2,5.

De même, les départements du Calvados et du Finistère ont bénéficié, en 2008, de ressources en DMTO équivalentes (77 986 029 euros pour le premier, 78 476 771 euros pour le second) alors que leur population connaît un différentiel de 200 000 habitants (736 543 habitants pour le premier contre 937 607 habitants pour le second), d'où un ratio de DMTO/habitant égal à 106 euros/habitant pour le Calvados et de 84 euros/habitant pour le Finistère.

Par ailleurs, la géographie des migrations interdépartementales continue de distinguer une France de l'Ouest et du Sud, attractive, et une France du Nord-est. Cette différence en termes d'attractivité territoriale se reflète, pour les départements concernés, au niveau de leurs ressources en DMTO. Ainsi, en 2008, le rapport DMTO/habitant s'élevait à 57 euros/habitant pour la Haute-Saône et 47 euros/habitant pour la Haute-Marne. Il n'existe, pour ces conseils généraux, aucun moyen d'action leur permettant de renverser ces tendances défavorables, « gelant » ainsi, en quelque sorte, leurs ressources en DMTO.

Cette très grande différence de ressources en DMTO entre départements plaide, selon vos rapporteurs, pour la mise en place d'un mécanisme de péréquation.

b) La croissance des dépenses de prestations sociales des départements

Jusqu'en 2008, les départements ont utilisé leurs ressources en DMTO pour financer leurs dépenses de prestations sociales. Mais la baisse du produit des DMTO à partir de cette date a mis en lumière l'inadaptation des critères de compensation des créations/extensions de compétences par l'État. La spécificité des prestations versées par les départements réside dans leur sensibilité à divers facteurs sur lesquels les conseils généraux ne disposent d'aucun levier d'action.

En effet, les bénéficiaires des prestations sociales des départements ont fortement augmenté depuis 2002, sous l'effet conjugué de la crise économique et des évolutions démographiques (entraînant un vieillissement de la population française et conduisant à une hausse des dépenses d'APA et, dans une moindre mesure, de PCH).

La forte croissance du nombre de bénéficiaires de ces allocations individuelles de solidarité² a mis à mal les prévisions initiales faites par l'État lors de l'adoption des lois précitées. Par ailleurs, les départements se trouvent confrontés à

¹ Notes de conjoncture immobilière n° 6, janvier 2010, et n° 7, avril 2010, Notaires de France.

² Terminologie utilisée par M. Michel Dinet, président du conseil général de Meurthe-et-Moselle et président de l'ODAS, dans son rapport « Vivre ensemble dans une société solidaire », 2010.

l'obligation de verser les prestations, sans disposer du pouvoir juridique – mais également politique et moral – de refuser le bénéfice à toute personne répondant aux critères d'attribution, définis au niveau national par le législateur. C'est pourquoi, comme le note M. Pierre Jamet, se développe le sentiment, au sein des élus départementaux, « *qu'ils deviennent des guichets agissant pour le compte d'autrui, en l'occurrence l'État* ».

(1) L'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002¹, l'**allocation personnalisée d'autonomie** (APA) est une allocation départementale destinée aux personnes de plus de 60 ans se trouvant en situation de perte d'autonomie, résidant à domicile ou en établissement. L'évaluation de la dépendance s'effectue au moyen de la **grille AGGIR** (Autonomie Gérontologie Groupes Iso-Ressources), comprenant six niveaux de dépendance (GIR 1, dépendance la plus lourde, à GIR 6), évalués par une équipe médico-sociale.

La grille AGGIR classe les personnes âgées en six niveaux de perte d'autonomie :

- **GIR 1** : les personnes confinées au lit ou au fauteuil ayant perdu leur autonomie mentale, corporelle, locomotrice et sociale, nécessitant une présence indispensable et continue d'intervenants.
- **GIR 2** : les personnes confinées au lit ou au fauteuil dont les fonctions mentales ne sont pas totalement altérées, mais qui nécessitent une prise en charge pour la plupart des activités de la vie courante, ou celles dont les fonctions mentales sont altérées mais qui ont conservé leurs capacités motrices.
- **GIR 3** : les personnes ayant conservé leur autonomie mentale, partiellement leur autonomie locomotrice, mais qui nécessitent quotidiennement et plusieurs fois par jour des aides pour leur autonomie corporelle.
- **GIR 4** : les personnes qui n'assument pas seules leur transfert mais qui, une fois levées, peuvent se déplacer à l'intérieur du logement. Elles doivent être aidées pour la toilette et l'habillement.
- **GIR 5 et GIR 6** : les personnes peu ou pas dépendantes et prises en charge, le cas échéant, par les caisses de retraite.

Les quatre premiers niveaux ouvrent droit à un montant de prestation pouvant aller à 529,56 euros pour le GIR 4 à 1 235,65 euros pour le GIR 1². Les personnes des GIR 5 et 6 sont exclues du dispositif de l'APA.

L'APA a succédé à la **prestation spécifique de dépendance** (PSD), instaurée en 1997³, qui était réservée aux personnes présentant un fort degré de dépendance (GIR 1 à 3). Dans le cadre de la PSD, les départements disposaient de la possibilité de récupérer les sommes engagées au titre de la prestation sur la succession du bénéficiaire.

L'APA, quant à elle, s'adresse aux personnes moyennement à très dépendantes (GIR 1 à 4) et les départements ne disposent plus de la possibilité du recours sur succession. Une somme demeure cependant à la charge du bénéficiaire, sous la forme d'un « ticket modérateur », sauf si ses revenus sont inférieurs à 695,70 € par mois. Le montant de la participation du bénéficiaire est établi en prenant en compte certaines de ses ressources : revenus déclarés figurant sur le dernier avis d'imposition ou de non-imposition, revenus soumis au prélèvement libératoire, évaluation forfaitaire d'une partie du capital dormant.

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

² 1 059,13 euros pour le GIR 2, 794,35 euros pour le GIR 3.

³ Loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance.

(a) De l'annonce d'un financement paritaire...

Lors des débats parlementaires de la loi du 20 juillet 2001, le Gouvernement avait annoncé la **parité de financement**¹ de cette allocation **entre les départements et l'État**.

Ainsi, l'État a mis en place un fonds de financement de l'APA (FAPA) pour financer la part des dépenses de l'allocation au nom de l'État. Cette mission a ensuite été confiée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)², établissement public national à caractère administratif, dont la mission est de « *contribuer au financement de l'accompagnement de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, à domicile ou en établissement* »³.

Les ressources de la CNSA sont composées de :

- 20 % du produit de la contribution solidarité pour l'autonomie (CSA) (soit 0,3 % de la masse salariale versée par les employeurs en contrepartie du travail effectué sans rémunération supplémentaire par l'ensemble des salariés au cours de la « journée de solidarité ») ;
- 0,30 % de contribution additionnelle aux prélèvements sociaux effectués sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ;
- une participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse représentative des sommes consacrées par eux aux dépenses d'aide ménagère à domicile ;
- 0,10 % du produit de la contribution sociale généralisée (CSG).

Le concours de la CNSA est ensuite réparti entre les départements selon un mécanisme en trois temps :

○ la répartition annuelle : six critères définissent le montant du concours qui sera versé aux départements :

➤ trois critères de base que sont :

- le besoin de financement des départements, évalué en fonction de l'importance relative des dépenses réalisées par chacun au titre de l'APA ;
- la capacité contributive des départements par le biais de leur potentiel fiscal ;
- les charges sociales assumées, par le biais du nombre de bénéficiaires du RMI ;

¹ Déclaration de Mme Paulette Guinchard-Kunstler, secrétaire d'État aux personnes âgées, séance du 19 juin 2001 du Sénat.

² Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

³ Article L. 14-10-1 du Code de l'action sociale et des familles.

➤ trois critères « correctifs », afin :

- de limiter la contribution du fonds à hauteur de 50 % des dépenses d'APA de chaque département ;

- d'introduire une clause de sauvegarde prévoyant que les départements dont les dépenses d'APA rapportées au nombre de personnes âgées de plus de 75 ans excèdent d'au moins 30 % la moyenne nationale bénéficieront d'aides majorées ;

- d'introduire une règle de plafonnement de la charge des départements prévoyant que les montants répartis ne peuvent être inférieurs à un montant par bénéficiaire égal à 80 % du montant, revalorisé chaque année, de la majoration pour tierce personne.

- le versement d'acomptes mensuels au cours de l'année N ;

- la régularisation au début de l'année N+1.

(b) ... à une situation budgétaire intenable pour les départements

L'annonce par l'État d'une **parité du financement** de l'APA n'a **pas** été **formalisée**. Or, force est de constater que ce principe de départ n'a pas été respecté, compte tenu notamment de la **sous-estimation initiale** des dépenses liées à l'APA. Évalué à 2 500 millions d'euros pour les années 2002 et 2003, le coût de l'APA s'est en réalité élevé à 1 855 millions d'euros en 2002 et 3 205 millions d'euros en 2003, soit un total de 5 060 millions d'euros pour les deux premières années de mise en œuvre, soit un peu plus du double des prévisions initiales.

Entre 2002 et 2008, le coût de l'APA a augmenté de 296 %, soit une croissance annuelle des dépenses avoisinant 11 %. On constate, depuis 2007, une certaine décélération : + 6,4 % en 2007, + 5,6 % en 2008, + 5,5 % en 2009. Malgré ce ralentissement, les dépenses liées à l'APA sont appelées à demeurer dynamiques, compte tenu de l'évolution démographique prévisible.

La croissance des dépenses de l'APA est corrélée à l'augmentation du nombre de ses bénéficiaires. Alors qu'en 2003, on dénombrait 765 000 bénéficiaires, une étude de la DREES évalue, au 30 juin 2009, ce nombre à 1 117 000 personnes¹. Deux facteurs peuvent expliquer cette hausse :

- la prise en compte des personnes étant au GIR 4 dans le dispositif de l'APA (ce qui n'était pas le cas dans le cadre de la PSD), soit, au 30 juin 2009, 44,6 % de l'ensemble des bénéficiaires, soit 498 000 personnes ;

- la suppression du recours sur succession dans le système de l'APA, qui « désinhibe » les bénéficiaires à cette allocation, qui ne craignent plus désormais de voir leur patrimoine servir de « caisse de remboursement » au détriment de leurs héritiers.

¹ *Études et résultats, L'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap au 30 juin 2009, n° 710, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).*

De fait, la part de l'État dans le financement de l'APA diminue. La Cour des comptes¹ constate ainsi que, « sur la période 2002-2007, l'effort des conseils généraux est multiplié par trois quand celui de l'État, qui croît de 90 %, fait un peu moins que doubler ». En effet, alors qu'elle représentait 32 % du financement de la prestation en 2008 et 30 % en 2009, la participation de la CNSA devrait baisser à 28,5 % en 2010, augmentant ainsi la part des conseils généraux dans le financement de cette allocation. En 2009, pour des dépenses d'APA qui se sont élevées à 5,1 milliards d'euros, le concours de la CNSA devrait atteindre 1,5 milliard d'euros, laissant à la charge des départements 3,6 milliards d'euros, qui incluent le milliard d'euros non compensé par l'État, en contradiction avec les engagements formulés en 2001.

Toujours selon la Cour des comptes², « la capacité du système existant à faire face à l'avenir reste incertaine ». En effet, les perspectives démographiques ne sont guère encourageantes. Alors que les personnes de plus de 60 ans représentaient 19 % de la population totale en 1991 et 22,6 % en 2010, l'INSEE³ prévoit que leur part pourrait atteindre 31,1 % de la population totale en 2030, soit près d'un tiers de la population totale, ce qui pourrait augmenter mécaniquement les dépenses d'APA pour les départements.

(2) La prestation de compensation du handicap (PCH)

Créée par la loi précitée du 11 février 2005, la prestation de compensation du handicap (PCH) est une aide destinée à financer les besoins liés à la perte d'autonomie des personnes handicapées. Elle peut être perçue par « toute personne handicapée confrontée à une difficulté absolue pour une activité ou une grave difficulté pour deux activités pendant une durée d'au moins un an »⁴.

Elle a vocation à remplacer à terme l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Celle-ci est versée aux adultes de moins de 60 ans par le conseil général après avis de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), pour permettre de compenser l'impossibilité d'accomplir les gestes ordinaires de la vie. Elle permet de rémunérer une tierce personne ou le personnel d'un établissement de soins. L'allocation compensatrice de frais professionnels compense les frais professionnels supplémentaires en raison du handicap.

Sur le même modèle que l'APA, le financement de la PCH est partagé entre l'État, à travers la CNSA, et les départements. L'apport de la CNSA s'opère par le biais d'une dotation de compensation de la PCH.

Dans un premier temps, cette dotation s'est révélée largement supérieure aux besoins des départements, compte tenu des délais nécessaires pour la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). En effet, la

¹ Cour des comptes, rapport thématique public, « La conduite par l'État de la décentralisation », octobre 2009.

² Rapport précité.

³ « Projections démographiques pour la France, ses régions et ses départements à l'horizon 2030 », INSEE, Population et famille, Chantal Brutel et Laure Omalek, août 2003.

⁴ Définition de la loi précitée du 11 février 2005 de l'incapacité absolue et de l'incapacité grave.

dépense cumulée des départements en faveur de la PCH est évaluée à 900 millions d'euros entre 2005 et 2008, alors que le concours de la CNSA s'est élevé à 1,5 milliard d'euros. Pour certains départements, le concours de la CNSA représentait jusqu'à 600 % de la dépense réelle au titre de la PCH. Puis, dans un second temps, cette tendance se renverse, depuis 2009 ou 2010 selon les départements.

En effet, la **PCH** se caractérise par une **croissance dynamique de son versement**. Son coût est évalué en 2008 à 550 millions d'euros, soit une hausse de 280 millions par rapport à 2007. Selon la DREES¹, 71 700 personnes bénéficiaient de cette prestation en juin 2009, contre 43 000 personnes en juin 2008, soit une progression de 40 % des effectifs en un an. Par ailleurs, toujours en juin 2009, 24 100 personnes ont fait valoir leur droit mais n'avaient pas encore bénéficié du paiement de leur allocation.

Alors que la PCH devait à terme remplacer l'**ACTP**, on constate qu'en juin 2009, 99 600 personnes, tous âges confondus, ont conservé le bénéfice de cette deuxième prestation. Malgré une décroissance modérée, mais régulière, de celle-ci, la dépense de l'**ACTP** s'est élevée en 2008 à 550 millions d'euros, soit le même montant que pour la PCH, contre 580 millions d'euros en 2007.

Au total, 171 300 personnes ont bénéficié d'un paiement au titre de la PCH ou de l'**ACTP**, soit une progression de 12 % entre juin 2008 et juin 2009.

En 2009, le total des prestations départementales versées aux personnes en situation de handicap, à savoir la PCH et l'**ACTP**, est évalué à 1,4 milliard d'euros, contre 1,1 milliard d'euros en 2008, soit une progression de 21 %.

Les projections de la CNSA² montrent que les dépenses des départements en matière de PCH devraient continuer de progresser. Les dépenses relatives à la PCH-enfants, négligeables jusqu'à présent, ont fortement progressé entre le premier et le second semestre 2008, passant de 1,9 % à 3,5 % du total des attributions de PCH. Selon les études de l'ADF, la dépense de la PCH pourrait s'établir, en 2010, autour d'un milliard d'euros (contre 550 millions en 2008).

Or, le conseil d'administration de la CNSA a récemment annoncé la baisse de son concours pour l'année 2009³, au titre de la PCH, dans un contexte où ses ressources devraient, au mieux, connaître une progression légèrement dynamique (+ 0,5 %). En effet, le concours de la CNSA est indexé sur la CSG et la CSA dont l'évolution est corrélée aux fluctuations de la conjoncture économique.

Par ailleurs, vos rapporteurs ont observé que, si les départements bénéficient de deux concours de la CNSA, un au titre de l'APA, un second au titre de la PCH, aucune disposition juridique ne permet une mutualisation de ces deux dotations qui aurait permis, lorsque le concours de la CNSA au titre de la PCH était excédentaire, de compenser le manque de dotation au titre de l'APA.

¹ *Étude précitée.*

² « Prestation de compensation du handicap : suivi de la montée en charge et du contenu – état des lieux fin 2008 », CNSA.

³ - 4,25 % pour l'APA, - 8,3 % pour la PCH.

(3) Le revenu minimum d'insertion (RMI) et le revenu de solidarité active (RSA)

La loi du 1^{er} décembre 2008¹ institue un **revenu de solidarité active (RSA)**, qui **remplace**, depuis le 1^{er} juin 2009, le **revenu minimum d'insertion (RMI)**, l'**allocation parent isolé (API)** ainsi que la **prime forfaitaire de retour à l'emploi**. Les départements étaient en charge du RMI depuis 2004².

Le RSA bénéficie à toute personne « dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti ». Il complète les revenus du travail et se réduit au fur et à mesure qu'augmentent les revenus professionnels de son bénéficiaire, et il n'est pas limité dans le temps. Ainsi, contrairement au dispositif d'insertion antérieur, le RSA permet de cumuler, sans limitation de durée, les revenus de la solidarité et une partie des revenus tirés de l'activité professionnelle.

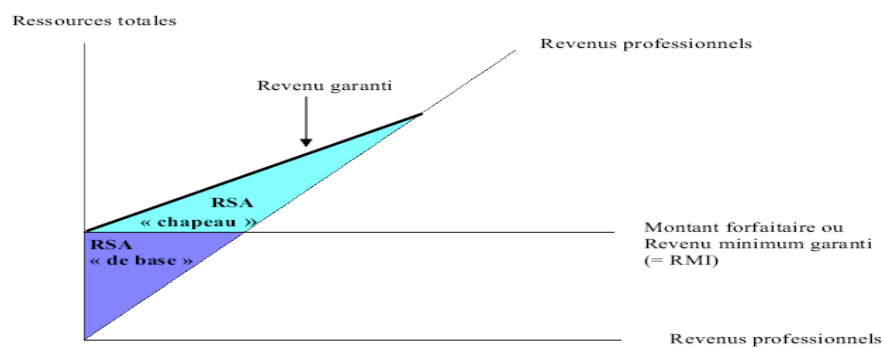
L'objet du RSA est de proposer un revenu minimum garanti. Pour les personnes ne disposant pas de revenus d'activité, le RSA se substitue au RMI et à l'API et constitue le « RSA socle » (ou « de base ») pour les allocataires de l'ancien RMI, et le « RSA socle majoré » (ou de « base majoré ») pour les bénéficiaires de l'ancienne API. Pour les personnes en activité, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti, le RSA apporte un complément de rémunération qui s'ajoute aux revenus du foyer, dont le montant est calculé en fonction de la composition du ménage et des revenus du travail³, constituant le « RSA chapeau ».

Le point de sortie du dispositif du RSA correspond :

- au SMIC pour une personne seule, propriétaire ou logée à titre gratuit ;
- à 1,75 SMIC pour un couple propriétaire ou logé à titre gratuit.

Le schéma suivant présente de façon simplifiée le fonctionnement général du RSA :

Schéma général du RSA



Source : *Projet de loi de finances pour 2009 : Solidarité, insertion et égalité des chances, annexe n° 29 au rapport général de MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat : solidarité, insertion et égalité des chances (déposé le 20 novembre 2008).*

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

² Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

³ Article L. 262-2 du Code de l'action sociale et des familles.

(a) Le financement du RMI

La loi du 18 décembre 2003 transfère la gestion du RMI aux départements, permettant à ces derniers de bénéficier d'une compensation à l'euro près, conformément aux dispositions de l'article 72-2 de la Constitution. Ils ont ainsi été compensés par le transfert d'une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), chaque département recevant un pourcentage de la part du produit de cette taxe, égal au montant des dépenses exécutées par l'État dans ce département.

Mais en raison du dynamisme insuffisant de la TIPP, l'État a créé un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)¹, qui reflète d'une certaine façon la reconnaissance par le Gouvernement de l'insuffisance de la compensation budgétaire du transfert du RMI aux conseils généraux.

Le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)

Ce fonds devait initialement permettre aux départements de réaliser des projets ambitieux en matière d'insertion pour les allocataires du RMI. Mais ce dispositif a été réorienté vers la compensation financière du transfert du RMI aux départements. Initialement doté de 100 millions d'euros, l'État a augmenté les ressources de ce fonds à 500 millions d'euros, durant trois ans. Les lois de finances pour 2009 et pour 2010 ont reconduit le FMDI et son montant est demeuré inchangé.

Mais l'article 46 de la loi de finances pour 2010 introduit une innovation importante, à savoir l'instauration d'un mécanisme d'écrêtement dont les modalités sont les suivantes :

- les ressources des départements dont l'écart entre les ressources transférées (fiscalité et FMDI) et les dépenses engagées pour une année donnée est positif, sont écrêtées à due concurrence de cet écart positif, dans la limite globale du droit à compensation de chaque département au titre des compétences transférées ;
- les départements qui doivent supporter un écart négatif de ressources se répartissent ensuite entre eux le produit de l'écrêtement, au prorata de l'écart négatif constaté pour chaque département rapporté à la somme de l'ensemble de ces écarts.

Malgré la mise en place du FMDI, force est de constater que le financement du RMI s'est révélé déficitaire pour de nombreux départements.

En effet, la référence retenue pour calculer le droit à compensation de l'État aux départements est celle des dépenses supportées par ce dernier en 2003, avec un ajustement définitif au vu des dépenses supportées par les départements en 2004.

Or, cette évaluation s'est avérée sous-estimée : la charge nette, en 2008, des dépenses liées au versement du RMI est évaluée à 1,13 milliard d'euros, après déduction des recettes spécifiques de TIPP et du FMDI, soit un taux de compensation égal à environ 80 %. Les concours financiers de l'État (TIPP et FMDI) ont par ailleurs légèrement diminué entre 2007 et 2008, passant de 4,81 millions d'euros à 4,80 millions d'euros, alors que, dans le même temps, le nombre de bénéficiaires du RMI a fortement augmenté.

¹ Article 37 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

(b) Le financement du RSA : une bombe budgétaire à retardement ?

La mise en place du RSA s'inscrit dans le cadre d'une création/extension de compétence, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel¹. Ainsi, le RSA est cofinancé par les départements et par l'État, à travers un fonds spécialement créé à cet effet : le fonds national des solidarités actives (FNSA)².

Ce dernier est alimenté par une contribution additionnelle de 1,1 % aux contributions sociales sur les revenus du capital (assurances-vie, dividendes, revenus fonciers, plus-values). Il assure le financement de la différence entre les revenus tirés de l'activité professionnelle d'un foyer et le revenu garanti, le financement de la nouvelle aide personnalisée de retour à l'emploi ainsi qu'une partie des frais de gestion engagés par les organismes gestionnaires, autrement dit, les différentes composantes du « RSA chapeau ».

Les départements, quant à eux, assurent la prise en charge du « RSA socle », à savoir :

- du revenu minimum versé aux personnes sans ressources, correspondant à l'ancien RMI ;
- du montant forfaitaire majoré correspondant à l'ancienne API, qui était jusqu'alors prise en charge par l'État, et qui fait donc l'objet d'une compensation de la part de celui-ci, par l'octroi d'une quote-part supplémentaire de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), conformément aux dispositions de l'article 72-2 de la Constitution.

A cela s'ajoute le concours du FMDI.

Les difficultés rencontrées par les départements au titre du RSA sont semblables à celles qu'ils connaissaient avec le RMI avec une augmentation du nombre de bénéficiaires qui, selon les estimations de la CNAF, devrait croître de 11 % en 2010. Au 31 mars 2010, selon la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), le RSA était versé à 1,74 million de foyers par les caisses d'allocations familiales.

Selon les évaluations de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS)³, plus de 1,3 million de personnes bénéficieront du « RSA socle » en 2010, correspondant à une dépense de 6,88 milliards d'euros. La compensation de l'État (FMDI compris) sera égale à 6 milliards d'euros, laissant à la charge des conseils généraux environ 800 millions d'euros. La charge nette des départements pourrait s'alourdir, en raison notamment du possible transfert des chômeurs en fin de droits vers le « RSA socle », ce qui pourrait porter le nombre total de bénéficiaires du RSA autour de 1,66 million de personnes. Plus généralement, un certain nombre de décisions prises au niveau national ont des conséquences sur le nombre de bénéficiaires du RSA et, *in fine*, les charges des conseils généraux sur lesquelles ces derniers ne disposent d'aucun levier d'action.

¹ Conseil constitutionnel, DC n° 2009-599 du 29 décembre 2009.

² Article L 262-24 du Code de l'action sociale et des familles.

³ Sur le fondement d'analyses de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

C'est pourquoi, comme le souligne M. Pierre Jamet, dans son rapport précité, le **RSA** représente la **dépense sociale la plus imprévisible pour les départements** : « *non seulement [les dépenses de RSA] sont liées à la conjoncture économique, mais elles peuvent varier également selon les décisions prises au niveau national, en faveur des chômeurs arrivant en fin de droits. Par ailleurs, la réforme de calcul avant compensation repose sur la situation de 2003 ce qui n'a plus de sens compte tenu de l'évolution* ».

Malgré les deux clauses de réexamen prévues pour fin 2010 et fin 2011, les départements sont amenés à puiser dans leurs fonds propres pour assumer les dépenses supplémentaires de RSA, avant de pouvoir bénéficier de la régularisation de la part de l'État, d'où un décalage dans le temps entre les paiements des départements et les remboursements de l'État. Enfin, on constate des excédents de ressources au FNSA, destiné à financer le RSA « chapeau » à la charge de l'État, qui sont évalués entre 500 et 800 millions d'euros, alors que les ressources de TIPP, destinées à compenser les dépenses d'API, sont faiblement dynamiques, compte tenu de la conjoncture économique.

2. Les raisons d'un malentendu entre l'État et les départements

La décentralisation sociale illustre un certain nombre de **désaccords** entre l'État et les départements, en matière de compensation des créations/extensions de compétences. Vos rapporteurs considèrent que les relations sont plus assainies en matière de transferts.

L'analyse de la participation de l'État au financement des allocations individuelles de solidarité montre une lecture différente des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, entre l'État et les conseils généraux. Un exemple récent témoigne de ce malentendu : la mise en place du fonds national de protection de l'enfance.

a) Une lecture différente des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution

Le respect par l'État des principes constitutionnels en matière de compensation ne joue qu'au moment du transfert : l'État ne garantit que le montant des dépenses qu'il y affectait à cette date. Il existe rarement des procédures visant à réactualiser les évaluations initiales effectuées par l'État. Pour le RMI, un ajustement définitif a été opéré en 2004, au vu des dépenses supportées par les départements cette année-là.

S'agissant des créations/extensions de compétences, l'État n'est tenu que d'accompagner financièrement les collectivités territoriales, à partir d'estimations du coût qu'elles devront supporter.

L'évolution des prestations sociales assumées par les départements est liée à des facteurs exogènes sur lesquels ils ne disposent d'aucun levier d'action. Ils subissent les conséquences financières de la dégradation de la conjoncture économique et du vieillissement de la population. Cette situation oblige les départements à financer ces prestations en recourant à leurs fonds propres, diminuant ainsi les budgets consacrés à certaines compétences facultatives ou en faveur des

communes. Les prestations sociales étant définies nationalement, les départements ne disposent pas du pouvoir de moduler le versement de ces allocations. C'est la raison pour laquelle M. Pierre Jamet évoque le « *sentiment de guichet* » ressenti par les élus départementaux.

Par ailleurs, l'ampleur de ces difficultés est différente selon les départements : ce sont les territoires les plus fragiles sur le plan socio-économique et dont la courbe des âges est la plus déséquilibrée qui connaissent la croissance la plus forte de leurs dépenses sociales.

Ainsi, pour résoudre l'équation entre la stagnation, voire la diminution, de leurs ressources et l'augmentation forte de leurs dépenses, et face aux conséquences en matière d'autonomie financière et de libre administration des collectivités territoriales, les départements revendiquent un traitement spécifique de cette question, avec la définition de principes clairs et respectés par l'État, en matière de compensation financière. Ils souhaitent notamment que l'État augmente sa part de financement pour assurer une meilleure couverture budgétaire de ces trois allocations universelles.

La position de l'État semble témoigner d'une certaine méconnaissance de la situation particulière actuelle des départements, et une volonté de ne pas prendre en compte la spécificité des prestations sociales départementales. Lors du premier débat d'initiative parlementaire de l'Assemblée nationale, organisé le 6 mai 2009, et consacré à la compensation des charges transférées aux collectivités territoriales, le ministre du budget rappelait qu'il n'avait jamais été question que l'État accompagne systématiquement l'évolution des compétences : « *il y a une sécurité pour les collectivités locales, mais il y a aussi une responsabilité et une liberté. Elles font évoluer leurs compétences comme elles l'entendent. Si elles décident de faire mieux, elles le peuvent, mais elles doivent apporter un financement* ».

Pourtant, la comparaison des données du ministère du budget avec celles de l'ADF relatives aux dépenses sociales montre une certaine prise de conscience de la part de l'État des difficultés budgétaires des départements. En effet, comme le montre le tableau suivant, les données relatives à la PCH et au RMI-RSA sont relativement proches, mais l'APA constitue un point d'achoppement entre les deux acteurs, sur la part de financement de l'État. Pour les départements, l'État doit compenser l'intégralité des dépenses liées au versement de cette allocation, tandis que le Gouvernement considère que sa compensation ne peut être supérieure à 50 % des dépenses totales, conformément à ses engagements de juin 2001.

**Écart de financement et dépenses au titre des dépenses sociales des départements
(APA, PCH, RMI/RSA) (en milliards d'euros)**

| Écart total ressources/ besoins (base 2008) | Selon l'ADF | | Selon l'État | |
|---|-------------|-------|--------------|-------|
| | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 |
| APA | - 3,8 | - 4,6 | - 0,6 | - 1,2 |
| PCH | - 3,3 | - 3,6 | 0 | - 0,1 |
| PCH | 0 | - 0,3 | 0 | - 0,3 |
| RMI – RSA | - 0,6 | - 0,7 | - 0,6 | - 0,8 |

Sources : Communiqués de presse ADF – CNSA

b) Un exemple récent : la mise en place du fonds national de protection de l'enfance (FNPE)

Un dernier exemple illustre l'ambiguïté de la position de l'État en matière de compensation budgétaire des extensions de compétences : la mise en place du fonds national de protection de l'enfance (FNPE). Il reflète le non-respect, par l'État, de ses obligations légales en matière de compensation.

En effet, afin de compenser la charge financière résultant des nouvelles compétences confiées aux départements en matière de protection de l'enfance par la loi du 5 mars 2007¹, l'article 27 de cette loi a institué un FNPE, suite à l'adoption d'un amendement du Gouvernement, déposé lors de l'examen du texte par le Sénat.

Cependant, le ministère du travail a refusé de proposer à la signature du Premier ministre le décret nécessaire à la création de ce fonds. De même, dans une décision du 23 juin 2009 adressée au département de Saône-et-Loire, le Premier ministre s'est opposé à l'édition d'une telle mesure, considérant que le FNPE conduirait à une complexification du circuit de financement de la politique de l'enfance.

Dans ce contexte, les départements de Saône-et-Loire et de la Seine-Saint-Denis ont déposé un recours devant le juge administratif contre la décision de l'État. Dans son arrêt du 30 décembre 2009², le Conseil d'État a annulé la « décision implicite » du Gouvernement de ne pas mettre en place le FNPE, jugeant ainsi illégal son refus de créer ce fonds et a imposé à l'État la création de ce dernier dans un délai de quatre mois.

Plusieurs mois après cet arrêt, le Gouvernement vient de publier, malgré l'avis défavorable³ du Comité des finances locales (CFL) du 4 mai 2010 et de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), le décret n° 2010-497 du 17 mai 2010 portant création du FNPE.

Selon l'article 1^{er} du décret précité, ce fonds est administré par un comité de gestion composé des directeurs généraux de la cohésion sociale, de la sécurité sociale, de la protection judiciaire de la jeunesse, du budget, de la santé, des collectivités locales, de trois représentants des départements désignés sur proposition de l'Assemblée des départements de France (ADF) pour une durée de trois ans ; du directeur de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), ainsi qu'un deuxième représentant de cette caisse désigné par le conseil d'administration de celle-ci pour une durée de trois ans.

Le comité de gestion répartit le montant des ressources du fonds entre deux enveloppes distinctes de crédits :

- la première comprend les crédits qui ont pour objet de compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la loi précitée du 5 mars 2007 ;
- la seconde comprend les crédits de soutien aux actions entrant dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance, y compris celles à caractère expérimental, notamment les actions d'aide à la parentalité ou à la protection des enfants vivant dans la précarité économique.

¹ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

² Conseil d'État, 30 décembre 2009, Département de la Seine-Saint-Denis, n° 325824.

³ Lors de sa réunion du mardi 4 mai 2010, le CFL a émis un avis défavorable sur le projet de décret portant création du FNPE, notamment en raison du faible nombre de représentants d'élus dans le comité de gestion et des incertitudes liées au financement de ce fonds.

De plus, dans la limite du montant de la première enveloppe, le comité de gestion arrête le montant de la dotation attribuée à chaque département. L'article 6 du décret précise que la dotation attribuée à chaque département est égale au produit de la première enveloppe et d'un coefficient égal au rapport de la part revenant à chaque département et de l'ensemble des parts revenant à chaque département. Ce même article dispose par ailleurs que la part revenant à chaque département est égale au produit de sa population de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance par la valeur de l'indice synthétique de ressources et de charges qui lui est attribué.

En outre, le comité de gestion fixe les règles de la procédure d'appel à projets permettant la sélection des projets susceptibles de bénéficier du soutien du fonds au titre de la seconde enveloppe. Puis il répartit les ressources entre les bénéficiaires sélectionnés.

S'agissant des recettes du FNPE, l'article 5 du décret prévoit :

- un versement de la CNAF, imputé sur le fonds national des prestations familiales dont le montant est arrêté en loi de financement de la sécurité sociale ;

- un versement annuel de l'État dont le montant est arrêté en loi de finances ;

- des revenus des fonds placés ;

- des recettes exceptionnelles et diverses.

In fine, il convient de noter que le montant alloué au FNPE n'est pas encore précisément connu. Actuellement, seuls 30 millions d'euros, qui seront versés par la CNAF, ont été affectés à ce fonds. Une prochaine loi de finances devrait permettre une estimation plus fine des ressources du FNPE.

c) Une connaissance tardive par les administrations d'État de la situation budgétaire des départements

La connaissance de la réalité de la situation budgétaire des collectivités territoriales en général et des départements en particulier est connue, au mieux, par les administrations ministérielles, avec un décalage de dix-huit mois.

Par ailleurs, comme le constate M. Pierre Jamet, les outils d'information des différents acteurs œuvrant dans le domaine social ne sont que partiellement interopérables, du fait d'une « *atomisation des systèmes d'information et de gestion et par l'absence de définition de nomenclatures homogènes qui permettraient [...] d'échanger des données comparables* », et ce, malgré l'existence d'un cadre législatif en la matière¹.

d) L'urgence d'une réforme

La mise en place de solutions visant à améliorer le financement des prestations sociales des départements est d'autant plus urgente dans le contexte d'incertitude actuel lié à la suppression de la taxe professionnelle adoptée en loi de finances pour 2010², et au nouveau panier fiscal dont bénéficieront les conseils généraux à partir de 2011. Il s'avère en effet difficile aujourd'hui de mesurer les conséquences des réformes en cours de la fiscalité locale sur les recettes des collectivités territoriales.

¹ Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

² Article 2 de la loi n° 2010-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Les nouvelles ressources des départements à partir de 2011

A partir du 1^{er} janvier 2011, les départements percevront les ressources suivantes :

- 48,5 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- la moitié de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sur les hydroliennes, les centrales électriques et les installations photovoltaïques et hydrauliques ;
- un tiers de l'IFER sur les antennes-relais ;
- 70 % de l'IFER sur les éoliennes terrestres (lorsqu'elles sont implantées dans une commune hors EPCI) ;
- la totalité de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) ;
- la part régionale de taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- la part de l'État des droits de mutation à titre onéreux,

Ils continueront de percevoir :

- leur part de taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- une fraction de la TIPP ;
- les autres recettes fiscales, telles que les DMTO, la redevance des mines, etc.

Les départements pourront toujours instituer la taxe pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. En revanche, ils ne percevront plus la taxe d'habitation, désormais entièrement attribuée aux communes.

Les taux de la CVAE étant définis au niveau national, l'unique levier fiscal que conserveront les départements concernera la taxe foncière sur les propriétés bâties.

A cela s'ajoute la déclaration du Gouvernement de **geler les dotations budgétaires de l'État en faveur des collectivités territoriales** à partir de 2011, suite à la proposition du groupe de travail présidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thenault, ce qui entraînerait un manque à gagner pour l'ensemble des collectivités évalué à 800 millions d'euros par an.

Enfin, la hausse de la pression fiscale et la consommation des recettes d'autofinancement pour faire face au manque de compensation de l'État ne sont pas des solutions durables pour atténuer l'ampleur de l'effet de ciseau précédemment décrit. En effet, comme le note la Cour des comptes, *« les montants en cause ne sont pas en rapport. Au rythme actuel de la progression des dépenses sociales, il est impossible que l'augmentation de la fiscalité directe des départements couvre la hausse de ces dépenses. »* Ainsi, entre, d'une part, une certaine rigidité des dépenses et, d'autre part, une perte du levier fiscal, le financement des aides sociales n'est plus tenable. Toujours selon la Cour des comptes, *« ces prestations sociales ne peuvent être régulées par les seules collectivités locales qui sont chargées de leur gestion. Il revient à l'État de revoir les conditions de financement de ces prestations, qu'il a transférées aux départements sans leur donner les moyens d'en maîtriser l'évolution ou de modifier les dispositifs sociaux eux-mêmes ».*

En 2010, les trois grandes prestations individuelles de solidarité représentent des dépenses égales à 14 milliards d'euros, compensées par l'État à hauteur de 60 %, contre 67 % en 2008 et 62 % en 2009. Le solde restant à la charge des départements est égal à 5,4 milliards d'euros, soit 84 % de l'épargne des conseils généraux et 80 % de leur déficit. Vos rapporteurs estiment que l'analyse des compensations des créations/extensions de compétences pose les difficultés suivantes :

- une sous-évaluation pour le RMI et une sous-estimation initiale pour l'APA, la PCH et le RSA des dépenses de l'État, qui ne prennent pas en compte les évolutions démographiques ou socio-économique postérieures qui peuvent influencer sur la croissance des dépenses liées au versement de ces prestations ;
- un faible dynamisme des ressources de compensation : la TIPP ou les concours de la CNSA sont fortement soumis aux aléas économiques conjoncturels ;
- une complexité du système de compensation, d'ailleurs dénoncé par la Cour des comptes. En effet, l'APA est compensée par un concours de la CNSA assis sur les recettes issues de la « journée de solidarité », la PCH par un concours de la CNSA et le RSA par un transfert d'une part de TIPP et par le FMDI. Or, vos rapporteurs s'interrogent sur le lien existant, par exemple, entre la TIPP et le RSA. Par ailleurs, les départements perçoivent deux concours de la CNSA dont ils ne peuvent mutualiser les produits ;
- la nécessité de limiter les transferts rampants et l'inflation normative de l'État.

Pour éviter une situation qui pourrait s'aggraver et devenir insoutenable budgétairement pour les collectivités territoriales en général et les départements en particulier, vos rapporteurs ont défini un certain nombre de propositions visant à redéfinir les règles de compensations financières des transferts et des extensions/créations de compétences, pour un financement optimisé des allocations individuelles universelles et le rétablissement de la confiance entre l'État et les collectivités territoriales.

III. DES PISTES DE RÉFLEXION POUR UNE COMPENSATION JUSTE DES CRÉATIONS/EXTENSIONS DE COMPÉTENCES

A. LES FAUSSES BONNES IDÉES

1. L'octroi aux départements d'un pouvoir de modulation du bénéfice des prestations sociales

Vos rapporteurs écartent la proposition, formulée par certains élus, de conférer aux départements un pouvoir de modulation des prestations, donnant ainsi la possibilité aux conseils généraux de fixer le montant des allocations et leurs règles d'attribution.

Selon vos rapporteurs, il n'est pas acceptable que le montant d'une prestation individuelle de solidarité soit différent selon le territoire dans lequel on vit. En effet, les départements les plus fragiles économiquement ou dont la courbe

démographique est la plus défavorable ne pourront verser des allocations au même niveau que les départements bénéficiant d'une situation budgétaire plus favorable. Par conséquent, les inégalités budgétaires et financières entre départements se reflèteront en inégalités entre bénéficiaires de prestations sociales.

Par ailleurs, l'APA, le RSA et la PCH étant des allocations universelles, au même titre que la sécurité sociale, les allocations familiales et la retraite, comme le rappelle M. Michel Dinet, avec des règles définies par le législateur au niveau national, conférer aux départements un pouvoir de modulation conduirait à un affaiblissement du pacte républicain et, *in fine*, au renforcement des inégalités socio-économiques entre territoires.

Enfin, vos rapporteurs considèrent qu'il ne revient pas au budget départemental de financer des prestations nationales. Il est par ailleurs nécessaire de conserver une organisation nationale de solidarité avec un mode de financement établi entre l'État et les conseils généraux, comme l'a rappelé M. Yves Daudigny lors de la réunion de la Délégation du 22 juin 2010.

2. La mise en place d'un mécanisme de péréquation

La création d'un dispositif de péréquation consisterait, soit à réduire les différences de ressources entre collectivités territoriales, soit à compenser les différences de charges.

Mais un tel système se heurte à **trois difficultés**.

Tout d'abord, la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 ne permet pas actuellement la mise en place d'une politique de péréquation dans le domaine des transferts ou des créations/extensions de compétences.

Les transferts de compétences étant, en principe, compensés à l'euro près, chaque département reçoit de l'État une compensation égale au niveau de dépenses que ce dernier y consacrait. Par conséquent, ils ne nécessitent pas, par définition, de mécanismes de péréquation.

Les créations/extensions de compétences font l'objet d'une participation budgétaire de l'État qui nécessite toutefois un financement de la part des collectivités territoriales. Ainsi, la péréquation ne peut avoir pour objectif de compenser intégralement les créations/extensions de compétences.

Ensuite, se pose la question de la cohérence de la péréquation dans le domaine de la décentralisation sociale.

S'agissant de l'APA par exemple, de nombreuses études de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) montrent que les personnes retraitées, susceptibles de prétendre au bénéfice de cette allocation, se concentrent dans certains départements, compte tenu de leur attractivité (héliotropisme). Ainsi, les charges d'APA de ces derniers sont plus élevées mais ils bénéficient par ailleurs de ressources fiscales plus élevées (en matière d'impôts économiques ou du fait d'une part plus importante de la population assujettie aux impositions locales). Au contraire, les départements ruraux ne disposent pas des ressources nécessaires pour financer leurs dépenses d'APA.

La péréquation se heurte surtout à la volonté de préserver les acquis antérieurs, notamment en période de ralentissement économique. En effet, comme l'ont constaté nos collègues, **MM. Jacques Mézard et Rémy Pointereau**¹, « *la portée des réformes visant à [...] concentrer les effets redistributeurs sur les collectivités territoriales les plus défavorisées, est souvent affaiblie par la nécessité de préserver un large consensus.* »

En période de crise économique, les collectivités territoriales qui bénéficient d'un surplus de recettes acceptent difficilement de subir un écrêtement au profit d'autres collectivités, dont la situation budgétaire est plus fragile.

Vos rapporteurs précisent que cette proposition ne concerne pas la mise en place d'un dispositif de péréquation au niveau des DMTO, par ailleurs prévu par la loi de finances pour 2010².

B. SIMPLIFIER LE FINANCEMENT DES PRESTATIONS SOCIALES

1. Le transfert d'une part de contribution sociale généralisée (CSG) aux conseils généraux

Face à la complexité du financement des prestations sociales, vos rapporteurs sont favorables à l'octroi, aux départements, d'une ressource unique et dynamique, qui compense les évolutions socio-économiques et démographiques des prestations départementales. Ils considèrent que la contribution sociale généralisée (CSG)³ pourrait constituer la ressource répondant à ces objectifs.

Créée en 1991⁴, la contribution sociale généralisée (CSG) est une imposition sociale⁵ due par les **personnes physiques** domiciliées en **France** pour **l'impôt sur le revenu**. C'est un **prélèvement à la source** sur la plupart des revenus, son taux variant selon le type de ceux-ci et la situation de l'intéressé (voir annexe 5). Elle sert à financer une partie des dépenses de sécurité sociale relevant des **prestations familiales**, des prestations liées à la dépendance, de l'assurance maladie et des prestations non contributives des régimes de base de l'assurance vieillesse.

La CSG a un rendement de 10 milliards d'euros par point⁶. Ainsi, une augmentation de la CSG de 0,1 point permettrait aux départements de bénéficier d'un milliard d'euros supplémentaire, leur permettant par exemple de faire face au déficit de compensation du RSA et de la PCH.

¹ *Rapport d'information n° 309, Vers une dotation globale de péréquation ? A la recherche d'une solidarité territoriale, MM. Jacques Mézard et Rémy Pointereau, 2009-2010, fait au nom de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.*

² *Article 78, point 4.5., de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.*

³ *Articles L. 136-1 à L. 136-9 du Code de la sécurité sociale, loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 de financement de la sécurité sociale et article 72 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.*

⁴ *Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991.*

⁵ *Conseil constitutionnel, DC n° 90-285 DC du 28 décembre 1990*

⁶ *Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, résultats 2005, prévisions 2006, juin 2006.*

Vos rapporteurs ont également conscience que la CSG est une recette sensible à la conjoncture. En effet, les trois quarts de son produit reposent sur les revenus d'activité, qui sont sensibles aux évolutions économiques.

Néanmoins, face au système actuel au sein duquel il n'existe aucune corrélation entre la prestation et son financement (exemple du RSA et de la TIPP), l'octroi d'une ressource sociale unique permettrait de financer, avec un impôt national plus juste et plus équitable, des prestations universelles jusqu'à présent financées par les impôts locaux et une meilleure adéquation entre celles-ci et leur financement.

Votre Délégation estime nécessaire que la part de CSG attribuée aux conseils généraux soit variable selon l'évolution de la dépense pour chaque département.

2. La définition d'une règle de répartition des financements entre l'État et les départements

Votre Délégation propose la définition de règles précisant la répartition des financements entre l'État et les conseils généraux pour chaque prestation sociale, et mentionnant les possibilités de modulation selon la situation financière des départements.

Vos rapporteurs estiment qu'il est actuellement difficile de fixer les modalités concrètes de cette règle, qui ne peut être identique pour chaque département : un seuil de participation financière de l'État fixé arbitrairement pourrait se révéler trop élevé pour certains départements, eu égard à l'importance de leurs ressources financières, et trop faible pour d'autres.

C'est pourquoi vos rapporteurs ne recommandent pas un niveau de participation de l'État qui serait fixé unilatéralement et nationalement.

3. La réintroduction du recours sur succession avec la définition d'une franchise

Pour l'APA, vos rapporteurs proposent la réintroduction du recours sur succession, avec un seuil de franchise qui reste à déterminer, mais qui pourrait par exemple s'établir autour de 200 000 euros. En deçà de ce seuil, les départements ne pourraient recourir à la succession pour percevoir un remboursement des versements d'APA.

La réintroduction de cette mesure avec un seuil de franchise permettrait de conserver le caractère universel de la prestation, en permettant aux personnes modestes de continuer de bénéficier de ce dispositif. Par ailleurs, cette solution permettrait de prendre en compte les ressources des potentiels bénéficiaires de façon plus nette, bien que, dans le cadre actuel, les revenus soient pris en compte dans le cadre du « ticket modérateur » que les personnes dépendantes peuvent éventuellement acquitter. La définition d'un seuil de franchise pourrait également avoir un effet préventif, voire dissuasif, pour les familles à hauts revenus, qui

bénéficient actuellement au même titre que les familles à bas revenus des dispositifs de l'APA.

Le recours sur succession ne serait pas obligatoire mais laissé à la libre appréciation des conseils généraux.

Lors de la réunion de la Délégation du 22 juin 2010, M. Bruno Sido a proposé l'instauration d'une nouvelle journée de solidarité, qui s'appliquerait à un jour de RTT choisi par les salariés eux-mêmes, afin de financer les dépenses liées à l'APA. Cette proposition permettrait, selon M. Sido, de générer une ressource de 2,3 milliards d'euros et pourrait constituer un lien de solidarité avec les anciennes générations. Par ailleurs, elle ne s'apparente pas à un impôt supplémentaire. Vos rapporteurs n'ont pas souhaité retenir cette proposition, au motif que cette journée ne s'appliquerait qu'aux seuls salariés tandis que l'assiette de la CSG concerne l'ensemble des revenus et s'apparente finalement à un impôt supplémentaire.

Votre Délégation propose :

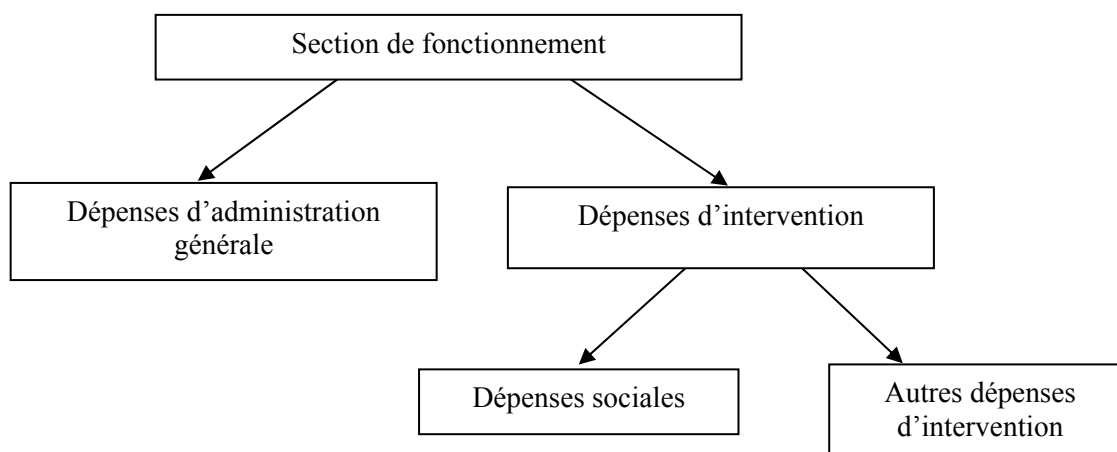
- **de clarifier le financement des prestations sociales, en octroyant une ressource unique aux départements, telle qu'une part de la contribution sociale généralisée ;**
- **de fixer une règle de répartition des financements entre l'État et les conseils généraux, pour chaque prestation sociale, avec des possibilités de modulation selon les réalités financières des départements ;**
- **de réintroduire le recours sur succession pour le financement de l'APA, avec un seuil de franchise à définir.**

C. METTRE EN PLACE UNE NOUVELLE PRÉSENTATION DE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE

En s'appuyant sur l'exemple du conseil général de Meurthe-et-Moselle, présenté en annexe 6, vos rapporteurs proposent la mise en place d'une nouvelle présentation de la section de fonctionnement, afin d'individualiser les dépenses sociales des départements et d'évaluer les compensations correspondantes de l'État.

Il s'agit d'améliorer la connaissance de la situation budgétaire des conseils généraux. M. Pierre Jamet propose une présentation de la section de fonctionnement en trois parties, distinguant les dépenses légales (ou obligatoires), les dépenses contraintes et les dépenses libres¹. Bien qu'ils approuvent une telle présentation, vos rapporteurs proposent une nouvelle présentation selon le schéma suivant :

¹ Proposition n° 8 du rapport Jamet précité.



Cette présentation permettrait de distinguer, au sein de la section de fonctionnement, les dépenses d'administration générale que sont les dépenses de personnel ou de gestion des collèges, des dépenses d'intervention, en distinguant les dépenses sociales des autres dépenses de cette catégorie (subventions aux communes, aux associations, etc.). Bien que cette nouvelle lecture de la section de fonctionnement des budgets départementaux ne règle pas la question du financement des prestations sociales, vos rapporteurs jugent qu'elle permettrait d'apprécier précisément les différences entre les dépenses sociales à la charge des conseils généraux et les recettes nécessaires pour les financer, dont la part de financement versée par l'État, dans la mesure où les départements versent ces prestations en agissant au nom de l'État.

Votre Délégation propose une nouvelle présentation de la section de fonctionnement afin d'individualiser les dépenses sociales des départements et les financements correspondants.

D. AMÉLIORER L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT

1. La signature de conventions de partage

Afin d'améliorer l'échange de données relatives aux bénéficiaires et à leur situation, vos rapporteurs sont favorables à la signature de conventions de partage d'informations entre les conseils généraux et les différents partenaires œuvrant dans le domaine des prestations sociales.

Ces conventions, dont le rythme de renouvellement est à définir, auraient pour objectif de donner aux départements un certain nombre d'éléments qui leur permettraient d'apprécier les perspectives d'évolution de leurs dépenses sociales.

2. La création d'outils de gestion adaptés à la décentralisation

Ces conventions devraient s'accompagner, selon le souhait de vos rapporteurs et conformément à la proposition n° 9 du rapport de M. Pierre Jamet, de la création d'outils de gestion adaptés à la décentralisation.

Le partage d'informations entre les conseils généraux et leurs partenaires (État, caisse de sécurité sociale, le Pôle emploi) n'étant pas toujours aisé, une telle situation peut être génératrice d'erreurs, d'indus, voire de gaspillage financier, ce qui est le cas, par exemple, pour l'allocation de parent isolé (API). Aucune donnée pertinente en la matière n'existe aujourd'hui, mais vos rapporteurs évaluent ce coût à plusieurs dizaines de millions d'euros par an, peut-être plus.

Pour permettre un partage d'informations entre les différents acteurs, il s'avère indispensable de définir des normes d'interopérabilité destinées à apporter de la cohérence entre les différents systèmes de gestion des données. En effet, « *depuis l'origine, la décentralisation a été mise en place en dehors de toute préoccupation de gestion adaptée* ». Il s'agirait pour les départements de disposer d'une information précise et pertinente sur la situation des bénéficiaires des prestations et des crédits à consommer.

L'amélioration de l'interopérabilité permettra à l'ensemble des acteurs concernés de mieux contrôler le versement des prestations sociales, évitant ainsi les indus et autres gaspillages financiers. Elle favorisera également une gestion optimisée des allocations départementales, en renforçant, par exemple, l'effectivité des prestations accomplies au domicile des bénéficiaires de l'APA ou en facilitant le suivi des dossiers des personnes en situation de handicap.

Votre Délégation propose :

- **de mettre en place des conventions de partage d'informations entre les départements et les autres partenaires œuvrant dans le domaine social ;**
- **de favoriser l'interopérabilité entre les systèmes d'informations des différents partenaires.**

E. RENFORCER LE RÔLE DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES NORMES (CCEN) POUR LIMITER L'INFLATION NORMATIVE DES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT

Selon le bilan d'activité présenté le 4 mai 2010 devant le CFL, la CCEN, qui s'est réunie à treize reprises au cours de l'année 2009, a examiné 163 projets de textes réglementaires générant pour les collectivités territoriales, sur l'année 2010 :

- un coût avoisinant 580,4 millions d'euros ;

- près de 22,2 millions d'euros d'économies (par rapport au coût de la réglementation en vigueur) ;
- environ 28 millions d'euros de recettes potentielles.

La création de la CCEN a permis de modifier en profondeur les méthodes de travail des administrations d'État, puisqu'elles sont tenues désormais d'évaluer les conséquences budgétaires des normes qu'elles édictent.

Vos rapporteurs partagent le constat de M. Alain Lambert, président de la CCEN, selon lequel en dépit du large champ de compétence dévolu à la CCEN, le rôle de cette dernière pourrait être consolidé. Ainsi, pourrait être renforcée la portée de ses avis, en les rendant conformes pour certains projets réglementaires, comme l'avait suggéré M. Thierry Carcenac, président de la CCEC, lors de son audition par la Délégation¹.

Par ailleurs, les prescriptions édictées par les fédérations sportives dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire défini par un décret du 22 février 2006² pourraient être examinées par la CCEN. Actuellement, elles relèvent de sa compétence seulement dans la mesure où elles ont un caractère obligatoire pour les collectivités territoriales et leurs établissements. Il pourrait également en être ainsi s'agissant des normes de type AFNOR ou ISO. Ces normes, bien que d'application volontaire³, peuvent engendrer des coûts importants pour les finances des collectivités territoriales.

Si la CCEN a fait la preuve, après dix-huit mois de fonctionnement, de son efficacité et de son utilité à traiter les « flux » de normes, vos rapporteurs estiment aujourd'hui indispensable d'élargir le rôle de la CCEN au « stock » de normes réglementaires existantes. Une déclaration récente du Premier ministre a suggéré que cette analyse du « stock » soit réalisée « *de façon progressive et méthodique* », avec l'identification, par la CCEN, « *d'un ou deux champs d'investigation* » pour débiter cet examen. Il s'agit ainsi de cibler des textes réglementaires dont la mise en œuvre génère des coûts importants pour les collectivités territoriales, d'en évaluer l'impact financier afin de proposer des modifications. Ainsi, la CCEN, à travers une « lecture intelligente » des normes, pourra s'interroger sur la pérennisation ou la modification des dispositifs qui seront ainsi examinés.

Par ailleurs, vos rapporteurs prennent acte du moratoire appliqué aux normes réglementaires s'appliquant aux collectivités territoriales, à l'exception des normes internationales d'application obligatoire, conformément à l'annonce faite par le Président de la République lors de la deuxième conférence des déficits publics, qui s'est tenue le 20 mai 2010.

¹ Audition du 4 mai 2010 (voir annexe 4).

² Décret n° 2006-217 du 22 février 2006 relatif aux règles édictées en matière d'équipements sportifs par les fédérations sportives mentionnées à l'article 17 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984.

³ Sur 30 000 normes françaises homologuées, seules 400 sont obligatoires.

Votre Délégation propose :

- **d'élargir les travaux de la CCEN au stock de normes réglementaires pesant sur les collectivités territoriales ;**
- **de renforcer la portée des avis de la CCEN, avec la possibilité pour cette dernière de donner des avis conformes à certains projets réglementaires ;**
- **de renforcer l'articulation entre la CCEN et l'AFNOR au titre des normes techniques non obligatoires concernant les collectivités territoriales.**

ANNEXES

Annexe 1 :**Liste des personnes auditionnées****• Le 16 mars 2010 :**

M. **Jean-Louis SANCHEZ**, délégué général de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS)

• Le 7 avril 2010 :

M. **Pierre JAMET**, directeur général des services du conseil général du Rhône, chargé d'une mission par le Premier ministre sur les finances des départements, accompagné de Mme **Marguerite MOLEUX**, inspectrice des affaires sociales et de M. **Pierre PONROY**, conseiller général économique et financier

M. **Éric JALON**, directeur général des collectivités locales (DGCL), ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, accompagné de M. **Jean-Christophe MORAUD**, sous-directeur des finances locales à la DGCL

• Le 8 avril 2010 :

M. **Philippe LAURENT**, maire de Sceaux et président de la commission « finances » de l'Association des maires de France (AMF), accompagné de M. **Alexandre TOUZET**, chargé des relations avec le Parlement à l'AMF

M. **François LANGLOIS**, délégué général de l'Association des régions de France (ARF), accompagné de M. **Marc JOUHANNEAU**, délégué aux affaires financières et juridiques

• Le 4 mai 2010 :

M. **Thierry CARCENAC**, président du conseil général du Tarn et président de la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), accompagné de M. **Alaric MALVES**, chef du bureau du financement des transferts de compétences à la DGCL (réunion de la Délégation)

M. **Guillaume DENIS**, chef de service « finances » à l'Assemblée des départements de France (ADF)

- **Le 18 mai 2010 :**

MM. **Gilles CARREZ**, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et **Michel THENAULT**, conseiller d'État, co-présidents du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales (réunion de la Délégation)

- **Le 8 juin 2010 :**

M. **Éric QUERENET de BREVILLE**, sous-directeur à la direction du budget, ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, accompagné de M. **Vianney BOURQUART**, chef de bureau des collectivités locales à la direction du budget

M. **André BARBÉ**, conseiller-maître à la Cour des comptes

Contribution écrite de M. **Dominique HOORENS**, directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat

Annexe 2 :

Présentation du rapport consacré aux compensations financières des transferts de compétences, à la Délégation, mardi 22 juin 2010

M. Roland du Luart, co-rapporteur. - En préambule, je souhaite rappeler que j'ai eu beaucoup de plaisir à travailler avec Yves Krattinger car, malgré nos différences politiques, nous partageons des valeurs communes, qui nous ont permis de rédiger le présent rapport.

En effet, notre Délégation nous a confié le soin de réfléchir à la situation actuelle des compensations des transferts de compétences et de leurs perspectives d'amélioration. Je souhaite tout d'abord vous préciser que, par le terme de transferts, nous avons en réalité analysé les compensations liées aux transferts de compétences proprement dit, et les créations / extensions de compétences. En effet, les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution distinguent deux régimes de compensation sensiblement différents.

Le premier concerne les compensations des compétences transférées par l'État, qui sont soumises au respect de cinq principes :

- l'intégralité de la compensation : les ressources transférées par l'État aux collectivités territoriales (sous la forme de transfert d'impôts nationaux par exemple) doivent être équivalentes aux dépenses effectuées par l'État au titre des compétences transférées ;

- la concomitance de la compensation au transfert ;

- l'évolution de la compensation ;

- le contrôle de la compensation, qui est assuré par la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), dont le président, M. Thierry Carcenac, a été auditionné par notre Délégation le 4 mai dernier ;

- la conformité des compensations de transferts à l'objectif d'autonomie financière, si bien que sont privilégiés les transferts de fiscalité nationale aux dotations budgétaires de l'État.

Le second dispositif décrit à l'article 72-2 de la Constitution concerne le dispositif des créations et extensions de compétences, qui font l'objet, non d'une compensation intégrale de la part de l'État, mais d'un simple accompagnement financier. Bien qu'aucun seuil n'ait été fixé par la Constitution, le pouvoir d'appréciation du législateur ne doit pas dénaturer le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, si bien que la compensation budgétaire doit être suffisamment élevée, comme l'a d'ailleurs rappelée le Conseil constitutionnel dans une décision du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale.

A partir de ces règles constitutionnelles, nous avons analysé le respect de ces principes par l'État. Il ressort, des multiples auditions auxquelles nous avons procédé, que l'activité de la CCEC a permis la garantie de l'application des obligations constitutionnelles qui s'imposent à l'État. Par ailleurs, le Gouvernement a accepté, ponctuellement, de déroger à certaines règles constitutionnelles lorsqu'elles étaient plus favorables aux collectivités territoriales, ce qui a été le cas, par exemple, pour les formations sanitaires ou les bourses sociales. La CCEC évalue à 158 millions d'euros l'effort total du Gouvernement par rapport au droit à compensation théorique qui aurait résulté de la stricte application des dispositions constitutionnelles.

Cependant, le respect par l'État de ces obligations constitutionnelles ne doit pas masquer les difficultés liées à deux phénomènes.

Le premier concerne ce que nous appelons « l'incontinence normative » des administrations d'État, phénomène particulièrement visible dans les domaines de l'aide sociale ou de la fonction publique, eu égard au nombre de textes qui sont soumis à la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), présidée par notre collègue et président, M. Alain Lambert. La charge cumulée de ces obligations réglementaires s'élève, chaque année, pour les collectivités territoriales, à plusieurs millions d'euros. Il faut au passage saluer le travail remarquable de la CCEN, qui a permis, à travers son analyse pertinente des textes qui lui sont soumis, de générer 528 millions d'euros de recettes potentielles pour les collectivités territoriales.

Le second phénomène est lié à la problématique des transferts rampants, expression qui désigne l'ensemble des décisions de l'État qui entraînent une augmentation des charges pesant sur nos collectivités territoriales, sans qu'elles puissent, pour autant, prétendre, à une compensation financière de la part de l'État. Un des exemples de cette problématique, évoqué à plusieurs reprises dans le cadre de notre Délégation, est celui de la sécurité publique. La fermeture d'une gendarmerie ou d'un commissariat de police conduit les communes à renforcer, légitimement, les effectifs de leur police municipale. Cependant, ce renforcement ne constituant pas une obligation légale pour les communes, mais relevant du principe de libre administration des collectivités, elles ne peuvent prétendre à une compensation financière de la part de l'État.

Nous avons également abordé la problématique des SDIS. Ces derniers ne s'apparentent pas, effectivement, à un transfert de compétences au sens de l'article 72-2 de la Constitution, mais plutôt à un transfert de charges. Ils représentent une charge budgétaire importante pour les départements, d'autant plus que ces derniers, rappelons-le, ne disposent d'aucune compétence en matière de sécurité civile et d'incendie, qui demeure du ressort de l'État. En 2008, la part de financement des conseils généraux représentait 54 % du budget des SDIS, contre 43 % en 2000, sur un total de 4,2 milliards d'euros. La contribution du bloc communal étant gelée depuis le 1^{er} janvier 2010, toute évolution du budget des SDIS est désormais supportée par les départements dont la contribution pourrait augmenter – et je dirai même augmentera – de 4 à 5 % par an dans les prochaines années.

M. Yves Krattinger, co-rapporteur. - Je confirme que nous avons travaillé, Roland du Luart et moi-même, en très bonne harmonie et nos expériences respectives d'élus locaux nous ont permis d'aboutir à des propositions communes, ce qui était notre objectif.

Nous avons ensuite abordé la question sensible de la décentralisation sociale et du financement des trois prestations sociales universelles, à savoir :

- l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) ;
- la prestation de compensation du handicap (PCH) ;
- le revenu de solidarité active (RSA).

Compte tenu de l'effet de ciseaux auxquels sont actuellement confrontés les départements avec, d'une part, la chute – très nette et très forte – des droits de mutation à titre onéreux, l'une des ressources les plus dynamiques pour la période 2004-2008, et, d'autre part, la forte hausse des dépenses sociales, la question du financement de ces trois prestations se pose aujourd'hui avec acuité.

S'agissant de la chute des droits de mutation à titre onéreux, sans entrer dans le détail pour expliquer cette forte baisse depuis 2008, nous souhaitons insister sur un point : le dynamisme des DMTO entre 2004 et 2008 ne doit pas masquer les disparités de ressources qui existaient – et qui existent toujours – entre les départements au cours de cette même période. En effet, une analyse fine par départements depuis 2004 témoigne d'importantes disparités de ressources de DMTO entre territoires, allant de 10 millions d'euros, pour les départements les moins bien dotés, à plus de 300 millions d'euros. Ainsi, deux conseils généraux disposant de la même population peuvent bénéficier de ressources en DMTO d'un montant variable tandis que deux départements avec une population sensiblement différente peuvent bénéficier de ressources identiques. Enfin, en termes de migrations interdépartementales, la France de l'Ouest et du Sud est beaucoup plus attractive que celle du Centre et du Nord-Est, ce qui se traduit, quel que soit le dynamisme du cycle économique, par des différences de ressources importantes en DMTO, compte tenu de la différence du nombre de transactions immobilières entre ces territoires. Ce produit a pu couvrir, pour certains départements, la totalité de leurs dépenses sociales. Ces différences de ressources témoignent de la nécessaire péréquation en matière de DMTO.

Sur la question de la croissance des prestations sociales des départements, force est de constater que le nombre de bénéficiaires a fortement augmenté depuis 2002, sous l'effet conjugué de la crise économique et des évolutions démographiques, avec notamment un vieillissement de la population.

Pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), le financement de cette prestation est actuellement partagé entre les départements et l'État, par le biais de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Lors des débats parlementaires, le 19 juin 2001, le Gouvernement avait annoncé la parité de financement de cette allocation entre l'État et les conseils généraux. Or, bien que cette annonce n'ait jamais été formalisée dans la loi – et on comprend maintenant pourquoi – on constate aujourd'hui que la part de l'État dans le

financement des allocations sociales départementales atteint, en 2009, 30 % des dépenses totales de l'APA, contre 32 % en 2008, et devrait diminuer à 28,5 % en 2010. Ainsi, la part de l'État diminue d'année en année. Par ailleurs, au titre de l'année 2009, le concours de la CNSA devrait atteindre 1,5 milliard d'euros alors que les dépenses d'APA s'élèveront à 5,1 milliards d'euros, la différence étant autofinancée par les départements. La croissance de la fiscalité départementale observée ces dernières années s'explique en grande partie par ce manque de compensation, complétée par les ressources en DMTO, jusqu'en 2008. Comme l'a judicieusement écrit la Cour des Comptes, dans son rapport public consacré à la conduite de la décentralisation par l'État, « *la capacité du système existant à faire face à l'avenir reste incertaine* ».

Pour la prestation de compensation du handicap (PCH), son financement est également partagé entre les départements et l'État, via la CNSA. Deux périodes sont à distinguer. Dans un premier temps, la dotation de la CNSA s'est avérée largement supérieure aux besoins des départements, compte tenu des délais de mise en place des maisons départementales pour les personnes handicapées et aussi du manque d'accompagnement des familles des personnes à mobilité réduite comparativement à celles des personnes âgées. Ainsi, nous constatons qu'entre 2005 et 2008, la dépense cumulée des départements en faveur de la PCH est évaluée à 900 millions d'euros et le concours de la CNSA à 1,5 milliard. Cependant, cette tendance se renverse, depuis 2009 pour certains départements, 2010 pour d'autres. Je rappelle par ailleurs que les conseils généraux n'avaient pas la possibilité de mutualiser les concours de la CNSA au titre de la PCH avec ceux au titre de l'APA, ce qui aurait ainsi pu permettre de combler, en partie, le manque de compensation de l'APA.

Enfin, le revenu de solidarité active (RSA) est cofinancé par le département, au titre du « RSA socle », et l'État, via le fonds national des solidarités actives (FNSA), au titre du « RSA chapeau ». A cela s'ajoute le concours de 500 millions d'euros versés par le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI). Selon certaines estimations, les dépenses des départements au titre du « RSA socle » s'élèvent à 6,9 milliards d'euros. La compensation de l'État sera égale à environ 6 milliards d'euros, près de 900 millions d'euros demeurant à la charge des conseils généraux. En outre, les dépenses des départements en la matière pourraient s'alourdir, notamment en raison du possible transfert des chômeurs en fin de droits vers le « RSA socle ».

Cette analyse rapide de la situation des départements au regard des trois principales prestations versées par les départements nous a conduits à la question suivante : quelles sont les causes du désaccord en matière de compensations financières entre l'État et les collectivités territoriales, en général, et les départements, en particulier. Nous en avons considérées deux.

La première source de désaccord relève d'une lecture différente des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution. Ainsi, le respect par l'État des principes constitutionnels en matière de compensation ne joue qu'au moment du transfert : l'État ne garantit que le montant des dépenses qu'il y affectait à cette date. Il existe rarement des procédures visant à réactualiser les évaluations

initiales effectuées par l'État, à l'exception notable du RMI, sous le Gouvernement Raffarin, puis du RSA. La mise en place du fonds national de protection de l'enfance (FNPE) en est un récent exemple, très révélateur, d'un désaccord sur ce point. J'insiste également sur l'existence de mesures prises par l'État, qui alourdissent les finances départementales. Par exemple, le raccourcissement de la durée de perception de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) pour les chômeurs en fin de droits a fait basculer ses bénéficiaires dans le dispositif du « RSA socle », générant ainsi des dépenses nettes non compensées pour les départements.

La seconde tient à la connaissance tardive, par les administrations centrales, de la situation budgétaire réelle des collectivités territoriales, et, *in fine*, des départements. Dix-huit mois, au mieux, séparent la situation budgétaire d'une collectivité à l'instant T de sa prise de connaissance par les ministères, d'où les nombreuses incompréhensions que nous avons pu observer ces dernières semaines, qui ne sont pas encore toutes réglées. Le Premier ministre a finalement reconnu la réalité des difficultés budgétaires des conseils généraux, lors de sa rencontre avec le bureau de l'Assemblée des Départements de France (ADF), le 1^{er} juin dernier.

Afin d'améliorer les conditions de compensation des créations / extensions de compétences et permettre, *in fine*, de meilleures relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, nous soumettons à la sagacité de notre Délégation les propositions suivantes.

La première proposition vise à simplifier le financement des prestations sociales. En effet, l'APA est financée par un concours de la CNSA ; il en est de même pour la PCH, tandis que le RSA est financé par un concours du FNSEA, par un transfert de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) au titre de l'API et par un concours du FMDI. Or, il n'existe par exemple aucun lien entre la TIPP et le RSA, ce qui contribue à une certaine illisibilité du système actuel. C'est pour cela que nous proposons d'octroyer une ressource unique aux départements, qui sera neutre sur le budget de l'État, comme, par exemple, une part de la cotisation sociale généralisée (CSG). Cet impôt, associé aux compétences sociales et sanitaires, dispose d'un rendement par point égal à 10 milliards d'euros. Ainsi, une augmentation de la CSG de 0,1 point assurerait aux conseils généraux un milliard d'euros supplémentaire, leur permettant ainsi de faire face au déficit de compensations du RSA et de la PCH.

Nous proposons également la réintroduction du recours sur succession pour le financement de l'APA, qui demeurerait facultatif à l'instar de ce qui était prévu dans le cadre de la prestation sociale de dépendance (PSD), comme nous l'a rappelé notre collègue M. Thierry Carcenac, lors de son audition devant notre Délégation. Un seuil de franchise devrait être introduit : ainsi, en-deçà d'un certain seuil, le recours sur succession ne serait pas utilisé, afin de préserver les patrimoines des personnes à faible revenu.

M. Roland du Luart, co-rapporteur. - La deuxième proposition vise à mettre en place une nouvelle présentation de la section de fonctionnement des budgets départementaux, afin d'individualiser les dépenses sociales des conseils généraux et d'évaluer dans la clarté les financements correspondants.

Cette nouvelle présentation permettrait de distinguer, d'une part, les dépenses d'administration générale – que sont, par exemple, les dépenses de personnel – et, d'autre part, les dépenses d'intervention. Celles-ci procéderaient également à une deuxième distinction entre les dépenses sociales et les autres dépenses d'intervention comme, par exemple, les subventions aux communes.

Si cette proposition ne règle pas, en soi, la question du financement des prestations sociales, elle permet d'apprécier la différence entre les dépenses sociales à la charge des départements et les recettes nécessaires pour les financer. Cette proposition a également été suggérée par M. Pierre Jamet, lors de son audition le 7 avril dernier.

M. Yves Krattinger, co-rapporteur. - Je rappelle que le conseil général de Meurthe-et-Moselle a mis en place une procédure similaire, avec la constitution d'un budget annexe pour les dépenses de prestations sociales.

M. Roland du Luart, co-rapporteur. - La troisième proposition vise à améliorer l'échange d'informations entre les collectivités territoriales et les administrations d'État. Celle-ci pourrait s'opérer par deux biais complémentaires :

- d'une part, par la signature de conventions de partage d'informations entre les départements et les autres partenaires œuvrant dans le domaine social ;

- d'autre part, par une amélioration de l'interopérabilité entre les systèmes d'information des différents partenaires.

En effet, l'amélioration du partage d'informations permettra aux administrations centrales de connaître la situation des collectivités territoriales en temps réel, et non pas dix-huit mois après. Par ailleurs, l'amélioration de l'interopérabilité devrait garantir un meilleur contrôle du versement des prestations sociales, évitant ainsi les indus et autres gaspillages financiers qui peuvent s'évaluer, pour les départements, à plusieurs centaines de millions d'euros. Il est indiscutable qu'il existe de nombreuses fraudes pour certaines prestations sociales.

La quatrième et dernière proposition que nous soumettons à votre sagacité consiste à renforcer le rôle et les pouvoirs de la commission consultative d'évaluation des normes. La création de la CCEN a permis de modifier en profondeur les méthodes de travail des administrations d'État, puisqu'elles sont désormais tenues d'évaluer les conséquences budgétaires des normes qu'elles édictent.

Nous vous proposons ainsi :

- d'élargir les travaux de la CCEN au stock des normes réglementaires, alors que ses missions actuelles limitent son action sur le flux de ces normes ;

- de renforcer les avis de la CCEN, avec la possibilité pour cette dernière de donner des avis conformes – et pas seulement consultatifs comme c'est le cas actuellement – à certains projets réglementaires ;

- de renforcer enfin l'articulation entre la CCEN et l'AFNOR au titre des normes techniques non obligatoires concernant les collectivités territoriales.

M. Alain Lambert, président. - Je vous remercie pour votre travail et votre présentation très claire. Je laisse désormais la parole à nos collègues.

M. Bruno Sido. - Je souhaiterais dans un premier temps féliciter nos rapporteurs pour le travail remarquable qu'ils ont accompli.

Je souhaiterais présenter quatre remarques. La première concerne la PCH. Nous avons effectivement été surcompensés et, depuis 2009 ou 2010 suivant les départements, nous assistons aujourd'hui à un renversement de tendance : la surcompensation est aujourd'hui consommée par un certain nombre de surcoûts.

Ensuite, la proposition relative à une nouvelle présentation de la nomenclature budgétaire permettrait effectivement de mettre en exergue les contributions départementales au titre du financement des prestations sociales universelles. Je rappelle toutefois que la comptabilité analytique permet d'atteindre le même objectif. Je vais présenter en fin de semaine mon compte administratif en utilisant cette méthode, ce qui me permettra de mettre en valeur le manque de compensations de l'État comparé aux dépenses sociales de mon département. Par conséquent, cette proposition n'apporte pas, de mon point de vue, de nouveautés substantielles.

Ma troisième remarque, plus fondamentale, porte sur le financement du RSA qui n'est actuellement pas satisfaisant. Le 20 de chaque mois, nous recevons de la part de la CAF le montant dû par les départements au titre du RSA, sans que nous disposions des justificatifs nécessaires, qui nous sont fournis plusieurs mois après, ce qui peut être source d'indus. C'est pourquoi je propose une alternative entre confier la gestion totale du RSA, et je dis bien totale, soit à l'État, via la CAF, soit aux conseils généraux.

Ma dernière remarque porte sur le financement global des prestations sociales. Je ne partage pas la proposition faite par nos rapporteurs d'augmenter la CSG pour financer le versement des prestations départementales. L'augmentation de la CSG s'apparente à une augmentation d'impôt, ce qui peut être néfaste à notre économie, compte tenu de la conjoncture actuelle ; je ne suis pas favorable à augmenter les impôts. C'est pourquoi je propose à la Délégation de réfléchir à l'instauration d'une journée de solidarité supplémentaire, à l'instar de ce qui a déjà été décidé. Il s'agit d'une proposition qui n'a jamais fait l'objet d'une critique. Une telle journée rapporte 2,3 milliards d'euros, elle ne s'apparente pas à un impôt supplémentaire, elle concerne l'ensemble des actifs (fonctionnaires, artisans, employés) au même titre que la CSG. Elle n'est pas non plus une charge pour les entreprises, compte tenu de la cotisation de 0,3 % sur la masse salariale. Enfin, une journée de travail supplémentaire conduit à 0,5 point de PIB

supplémentaire. Pour nos concitoyens, cette journée peut être perçue comme un outil de solidarité vis-à-vis de nos aînés. C'est pourquoi je souhaiterais que cette proposition soit mentionnée dans le rapport. Je propose que cette deuxième journée de solidarité porte sur un jour de RTT, à choisir par les intéressés, plutôt que sur la suppression d'un jour chômé.

M. Claude Jeannerot. - Je souhaite à mon tour féliciter le travail de nos deux rapporteurs car, à travers les conclusions du rapport, je reconnais la question que j'ai posée lors du débat sur la mutualisation en séance publique, le 17 juin dernier, à savoir celle du financement des prestations qui relèvent de la solidarité nationale. Ce rapport a l'ambition de répondre à cette question.

Vous affirmez tout d'abord que l'octroi d'un pouvoir de modulation des prestations sociales aux départements affaiblirait notre Pacte Républicain, idée que je partage pleinement. Mais il me semble nécessaire de dire aussi qu'un autre élément affaiblit ce même pacte : c'est le fait que la solidarité nationale repose de plus en plus sur les capacités contributives du contribuable local.

Ce constat m'amène à formuler deux remarques. La première est que la solidarité nationale ne peut relever que d'un financement national, ce qui nous conduit à conclure qu'il faut écarter le recours aux contributions locales pour financer les prestations sociales dont nous avons la charge, mais sous la réserve, bien sûr, qu'une contribution nationale puisse compenser l'intégralité des dépenses sociales. Ensuite, je souscris à l'ensemble des autres propositions que vous nous soumettez mais je serais plus offensif. En effet, la responsabilité confiée aux CAF est source d'opacité, car nous ne disposons pas des outils permettant d'apprécier la validité des informations qu'elles nous envoient, ce qui est source d'indus.

Mme Dominique Voynet. - Je remercie nos rapporteurs pour la clarté de leur exposé et la simplicité apparente des propositions, ce qui montre qu'il n'est pas toujours nécessaire de réfléchir à de grandes réformes pour parvenir aux mêmes objectifs.

Je regrette toujours que la dépendance n'ait pas été considérée comme un nouveau risque, lors de la mise en place de l'APA, avec une branche autonome de la sécurité sociale. Si cette question avait été réglée à l'époque, nul doute que cela aurait permis de répondre à la question du financement de cette prestation par le contribuable local ou le contribuable national.

Le rapport qui vient de nous être présenté est principalement axé sur la question d'actualité relative aux relations entre l'État et les départements. Je souhaiterais néanmoins évoquer une autre dimension, moins préoccupante par son volume budgétaire mais tout aussi importante : les relations entre l'État et les autres collectivités territoriales. L'État prescrit un certain nombre d'obligations pour les collectivités qui ne sont pas financées par celui-ci : on peut citer les exemples liés à la gestion de la grippe A, du recensement, de l'organisation des élections, des passeports biométriques, qui n'entraînent pas toujours des dépenses élevées pour les communes mais qui illustrent un mauvais fonctionnement dans les relations entre l'État et les collectivités et sur la nature des négociations

lorsque l'État prescripteur impose aux communes des dépenses nouvelles auxquelles elles ne sont pas organisées pour y répondre.

Ce constat est d'autant plus problématique que les communes sont amenées à mettre en place un certain nombre de politiques destinées à pallier l'inefficacité relative de l'État, voire son absence dans certains domaines. Il en est ainsi, par exemple, pour remédier aux difficultés d'installation des jeunes médecins dans les zones rurales isolées, ou pour faire face aux violences faites aux femmes : bien que ce ne soit pas des responsabilités communales, les municipalités interviennent et cela représente des coûts considérables. C'est pourquoi je souhaiterais que le rapport ne fasse pas l'impasse sur les conséquences de ces transferts de compétences de fait.

Enfin, je souhaite évoquer un dernier point qui ne doit pas être éludé. Les conseils généraux, qui souffrent actuellement d'une situation budgétaire difficile, ont un comportement similaire à l'égard de leurs communes, notamment au niveau de leurs subventions dans les domaines du sport, de la culture ou des affaires sociales. Par exemple, les communes de mon département accueillent dans leurs locaux les équipes du conseil général qui instruisent les dossiers du RSA. Lors d'une vacance de poste d'assistantes sociales, le reproche en est fait, non au département, mais aux communes, via les agents municipaux.

M. Yves Krattinger, co-rapporteur. - Sur la question relative à la présentation de la section de fonctionnement des départements, soulevée par Bruno Sido, nous estimons important de connaître, pour chaque allocation, dont le montant et les modalités sont entièrement définies au niveau national, la part financée par l'impôt national de celle qui l'est par l'impôt local. La Cour des comptes s'achemine d'ailleurs vers une telle proposition.

S'agissant des CAF, nous avons noué de multiples partenariats avec elles dans de nombreux domaines, tels que celui de la petite enfance. Cependant, force est de constater qu'elles ne disposent pas des outils adéquats pour effectuer les contrôles nécessaires, pour éviter les indus et autres gaspillages financiers, que nous devons finalement payer. Ce problème, soulevé par nos collègues Bruno Sido et Claude Jeannerot, ne fait pas l'objet de propositions dans notre rapport qui traite uniquement de la question des compensations des transferts de compétences. Or, la question de la CAF est une problématique annexe aux compensations financières, mais qui peut également être évoquée dans le rapport.

M. Roland du Luart, co-rapporteur. - Il faut cependant évoquer cette idée avec nuance, car nos agents sociaux nous rappellent régulièrement qu'ils n'ont pas pour mission de surveiller les gens pour contrôler que les bénéficiaires respectent bien leurs obligations.

M. Yves Krattinger, co-rapporteur. - Sur la question de la journée de solidarité supplémentaire, évoquée par Bruno Sido, il est vrai qu'une telle proposition, qui générerait une ressource de 2,3 milliards d'euros, nous permettrait de régler un certain nombre de nos difficultés actuelles. Mais il s'agit également d'un prélèvement supplémentaire. Je demeure donc attaché à notre proposition, qui permet d'apporter un financement global à nos prestations

sociales, en supprimant l'ensemble des financements actuels (TIPP, CNSA) et apporte une meilleure lisibilité au système actuel. En outre, elle rendrait possible les comparaisons entre départements.

A titre personnel, je suis donc très réservé sur la proposition d'une journée de solidarité supplémentaire. Mais le rapport peut effectivement l'évoquer sans que nous la reprenions à notre compte. Par ailleurs, notre proposition a l'avantage de concerner plus de personnes qu'une journée de solidarité supplémentaire.

M. Roland du Luart, co-rapporteur. - Il manque toutefois un point assez consensuel, évoqué par Claude Jeannerot. Lorsque nous écartons l'idée d'octroyer un pouvoir de modulation des aides sociales aux départements, au motif que cela affaiblirait notre Pacte Republicain, nous devons préciser qu'il ne revient pas au budget départemental de financer des prestations nationales.

M. Yves Krattinger, co-rapporteur. - Pour revenir à la question de la journée de solidarité supplémentaire, je ne m'oppose pas à ce qu'elle soit mentionnée mais je ne souhaite pas qu'elle apparaisse comme une proposition du rapport.

M. Bruno Sido. - Cette proposition concerne uniquement le financement du cinquième risque qui a été annoncé récemment par le Gouvernement.

M. Alain Lambert, président. - Cette proposition doit être évoquée dans le rapport mais ne doit pas apparaître comme une proposition de nos rapporteurs.

M. Yves Krattinger, co-rapporteur. - Lors de la création de l'APA, Mme Paulette Guinchard-Kunstler, alors secrétaire d'État aux personnes âgées, était favorable à la création d'une nouvelle branche de la Sécurité sociale, tandis que je défendais l'idée de la création d'un cinquième risque. Mais elle considérait que sa proposition serait moins longue à mettre en œuvre. C'est pourquoi la gestion de l'APA a été confiée aux départements, en raison de leur capacité d'adaptation, qui ne s'est jamais démentie, comme l'ont encore prouvé les exemples récents du RSA ou du transfert des ouvriers des parcs et ateliers.

Le lien financier entre les départements et l'État est aujourd'hui distendu, comme l'a d'ailleurs reconnu récemment le chef du Gouvernement.

D'autres dimensions doivent effectivement être rappelées, comme l'a rappelé Dominique Voynet, qui a cité les dépenses liées à la gestion de la grippe A ou des passeports biométriques et toutes les politiques dans lesquelles on constate un désengagement de l'État. Nous partageons ce constat, notamment pour les petites communes qui ont accepté de prendre en charge la gestion des passeports biométriques. Nous pouvons faire le même constat pour les SDIS : l'État négocie avec les pompiers et décide mais il revient aux départements de financer les décisions nationales.

Par ailleurs, la problématique des relations entre les départements et les communes n'entraîne pas dans le cadre de notre réflexion et ce constat d'un éloignement des départements par rapport aux communes ne se vérifie pas, loin de là, dans tous les territoires. La plupart des départements ont maintenu leur soutien aux communes, aux intercommunalités et aux associations, malgré leurs difficultés budgétaires actuelles.

M. Roland du Luart, co-rapporteur. - Pour que les départements continuent d'apporter des subventions aux acteurs de leur territoire, il est nécessaire d'apporter des solutions rapides au problème du financement des prestations sociales.

M. Alain Lambert, président. - Je souhaiterais prolonger la question de Claude Jeannerot. Bien que je partage son idée, selon laquelle la solidarité doit relever de l'effort national, je crois qu'il faut être très vigilant lorsqu'on choisit une ressource qui évolue en fonction de la croissance. En effet, je vous rappelle que les dépenses de nos départements ont, notamment du fait du vieillissement de la population, une dynamique supérieure à celle de la croissance. Dès lors, choisissez-vous une ressource fiscale, à l'instar d'une part de CSG, ou estimez-vous que cette ressource doit relever de la responsabilité nationale et prendre la forme d'une dotation ? Il est nécessaire de clarifier ce sujet qui touche directement l'autonomie financière des collectivités. En effet, si nous choisissons une ressource fiscale pour financer les grandes prestations comme l'APA, l'API et le RSA, cela signifie que le département n'est pas simplement maître d'œuvre dans ce domaine mais qu'il est aussi en charge de la solidarité, pourtant qualifiée de nationale. En revanche, opter pour une dotation de l'État, limite la mise en œuvre du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

M. Yves Krattinger, co-rapporteur. - Je rappelle que les départements ne disposent d'aucune d'autonomie sur les modalités de mise en œuvre des grandes allocations et qu'ils ne la souhaitent pas.

M. Roland du Luart, co-rapporteur. - Cette situation créerait des distorsions importantes entre les départements.

M. Yves Krattinger, co-rapporteur. - En tant que rapporteurs, de droite comme de gauche, nous estimons être dans un État républicain, où la solidarité nationale doit être financée par une ressource nationale.

En revanche, il devient nécessaire d'instaurer un véritable dialogue avec l'État permettant une relation équilibrée et constante, qui favorise ainsi une meilleure connaissance des problématiques financières des collectivités territoriales. Par exemple, le problème du financement des trois grandes prestations sociales (APA, API, RMI-RSA) ne s'est pas posé la première année du transfert de compétence mais plus tard, l'État n'ayant pas réévalué l'importance des dépenses auxquelles étaient soumis chacun des départements.

M. Alain Lambert, président. - S'agissant de votre proposition, il serait utile de préciser que vous jugez nécessaire d'envisager l'attribution d'une part de CSG variable selon l'évolution de la dépense pour chaque département.

M. Yves Daudigny. - Je félicite les deux rapporteurs pour avoir su trouver un accord sur un sujet aussi complexe que la compensation financière des transferts de charges.

Je souhaitais également revenir sur les propos de notre collègue, Dominique Voynet, concernant la dialectique cinquième risque : cinquième branche. Souvent, le terme de branche renvoie au modèle post 1945, géré paritairement et financé par des ressources issues des cotisations. Cependant, cette forme de cinquième branche est désormais généralement écartée, même si elle est encore défendue par des syndicats, en raison de sa gestion paritaire.

Parler de cinquième risque n'est pas seulement une question de sémantique : cela traduit le fait que l'on considère que le vieillissement et l'allongement de la durée de vie génère un risque de perte d'autonomie, que la société doit prendre partiellement en charge, au nom de la solidarité, au même titre que la maladie, des accidents de travail, de la vieillesse et les questions liées à la famille.

Par ailleurs, je constate l'existence d'un nouveau mode de gestion dans le domaine social, associé à cette notion de cinquième risque. Rappelons ainsi que le mode de gouvernance de la caisse nationale de solidarité et d'autonomie (CNSA) a récemment changé, l'État, les conseils généraux, les organisations syndicales, les représentants des associations de personnes âgées et de personnes handicapées et les représentants des organismes professionnels participant ainsi à sa gestion. Cependant, cette nouvelle gouvernance ne règle pas le problème du financement des grandes prestations de solidarité.

A ce titre, j'observe que le problème du financement se pose à deux niveaux. Le premier, celui auquel les rapporteurs apportent une réponse, est un problème de répartition entre le financement départemental, éventuel, et le financement national. Cependant, même si le financement des prestations était intégralement assuré par l'État, la question de la ressource idoine pour financer les trois grandes prestations resterait entière.

Ensuite, je note que les rapporteurs ont résisté à la tentation de revenir sur les modalités de gestion des trois prestations (APA, API, RMI-RSA), pour se concentrer sur la question de leur financement. Comme eux, je suis également d'accord avec le fait qu'il ne puisse pas exister de pouvoir de modulation des prestations au niveau départemental, cela pouvant mettre en cause le pacte républicain. Il me paraît, en effet, nécessaire de conserver une organisation nationale de la solidarité, avec un mode de financement clairement établi entre l'État et les départements. J'adhère donc totalement à la proposition des rapporteurs sur ce point.

Mme Dominique Voynet. - Malgré les inégalités de ressources liées aux DMTO entre les départements, je constate que, dans leurs propositions, les rapporteurs écartent la mise en place d'un mécanisme de péréquation.

M. Yves Krattinger, co-rapporteur. - Je reconnais que nous avons décidé d'écartier cette piste pour les trois grandes allocations de solidarité (APA,

API, RSA). En effet, au nom d'une plus grande lisibilité, nous refusons de céder à la tentation de les financer avec plusieurs ressources de nature différente.

Mme Dominique Voynet. - Nos collègues rapporteurs insistent sur le fait que les citoyens des départements ne doivent pas financer la solidarité nationale, à la place de l'État.

M. Yves Krattinger, co-rapporteur. - Ce qui contribue à instaurer une péréquation de fait.

Mme Dominique Voynet. - Dès lors, pourquoi, dans votre rapport, n'avez-vous pas souligné le problème des inégalités de ressources issues des DMTO ?

M. Yves Krattinger, co-rapporteur. - Nous avons fait ce constat, mais nous refusons de prélever une partie des ressources issues des DMTO, de la TSCA ou du FDMI pour financer les grandes prestations sociales. Un tel financement serait illisible. C'est pourquoi, le financement des prestations de solidarité doit être, très majoritairement, national. Ce mécanisme introduit donc automatiquement un système de péréquation, dans la mesure où, les territoires riches contribueront beaucoup plus que les autres au financement de la solidarité nationale.

Par ailleurs, même si dans notre rapport nous constatons que les DMTO constituent la recette plus inégalitaire, je vous rappelle que Roland du Luart et moi-même n'avons pas été chargés d'un travail sur les finances des départements.

M. Roland du Luart, co-rapporteur. - S'agissant des ressources issues des DMTO, je précise effectivement, à titre d'exemple, que la Vendée et la Sarthe ont globalement le même niveau de population, pourtant mon département perçoit deux fois moins de recettes liées aux DMTO.

M. Yves Daudigny. - Selon moi, l'autonomie financière implique que les départements fixent librement leurs dépenses. Or, au cours de ce débat, nous évoquons des dépenses obligatoires dont les collectivités territoriales n'ont pas décidé elle-même des modalités.

Par ailleurs, s'agissant de la simplification du financement des prestations sociales, je me demande pourquoi les rapporteurs n'ont pas précisé que celui passait par la mise en place d'une règle précise de répartition des financements entre l'État et les départements ?

M. Yves Krattinger, co-rapporteur. - Il est difficile de proposer une proportion de participation financière de l'État, aux grandes prestations sociales, identique pour chaque département. En effet, un seuil de participation financière de l'État fixé arbitrairement, pourrait se révéler trop élevé pour certains territoires, eu égard l'importance de leurs ressources financières, est trop faible pour d'autres. C'est pourquoi, notre rapport ne recommande pas un niveau de participation de l'État fixé unilatéralement.

M. Yves Daudigny. - Je suis d'accord avec vous : il n'est pas obligatoire de fixer un seuil ; en revanche, il faut prévoir une règle de répartition,

avec des possibilités de modulations, selon les conditions financières des départements.

M. Yves Krattinger, co-rapporteur. - En instituant une règle telle que vous l'évoquez, j'accepte alors votre amendement.

Mme Jacqueline Gourault. - Je souscris à cette idée de présentation budgétaire, dans la mesure où les départements qui versent ces prestations agissent au nom de l'État.

En revanche, je pense qu'il faut améliorer la rédaction du paragraphe consacré à la mise en place d'un mécanisme de péréquation afin qu'il n'y ait pas de confusion possible.

M. Yves Krattinger, co-rapporteur. - Votre proposition est approuvée.

M. Roland du Luart, co-rapporteur. - Je souligne à nouveau qu'il est indispensable de disposer d'une nouvelle présentation de la section de fonctionnement dans les budgets des départements afin d'individualiser les dépenses de prestations sociales.

M. Alain Lambert. – Sous le bénéfice de toutes ces observations, nous considérons donc que le rapport est approuvé et sera publié.

Annexe 3 :

Audition de MM Gilles Carrez et Michel Thenault, co-présidents du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, devant la Délégation, le mardi 18 mai 2010

M. Alain Lambert, président. - Vous connaissez tous nos invités.

Vous savez que M. Michel Thenault est un membre éminent du Conseil d'État et qu'il assumait, entre autres fonctions essentielles pour nous, celles de directeur général des collectivités locales (fonctions qui, à elles seules, lui valent d'être un habitué des auditions du Sénat).

Vous savez également que M. Gilles Carrez, député du Val-de-Marne, est le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ainsi que le président du comité des finances locales.

C'est en leur qualité de co-présidents du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales que nous les recevons aujourd'hui.

Je rappelle que ce groupe de travail a été installé par Éric Woerth le 9 mars dernier, à l'époque où il était encore le ministre en charge des comptes publics. J'indique également que j'ai l'honneur d'en faire partie, ainsi que Thierry Carcenac, le président de la commission consultative d'évaluation des charges, que nous avons reçu, ici-même, il y a deux semaines.

Les réflexions de ce groupe sont d'ailleurs directement liées à celles que nous conduisons au sein de notre délégation.

Je pense d'abord, bien entendu, à la question de la mutualisation des moyens des collectivités territoriales : j'ai présenté, le 27 avril, la problématique générale, notamment au regard du droit communautaire, et nous examinerons la semaine prochaine deux rapports thématiques : l'un sur la mutualisation dans le cadre intercommunal, dont sont chargés MM. Yves Détraigne et Jacques Mézard ; l'autre sur la mutualisation des moyens des départements, dont le rapporteur est M. Bruno Sido.

Je pense aussi aux réflexions de nos collègues Roland du Luart et Yves Krattinger, sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, et à celles d'Yves Daudigny, sur l'ingénierie publique, dont les fruits nous seront présentés courant juin.

Je pense enfin – et je m'arrêterai là – au débat en séance publique, inscrit à l'ordre du jour du 17 juin à la demande de notre délégation et qui portera sur l'optimisation des dépenses des collectivités territoriales.

C'est un double honneur que nous font aujourd'hui MM. Michel Thenault et Gilles Carrez : d'abord, en nous consacrant une part de leur temps dans un agenda que je sais fort chargé, surtout à 48 heures de la remise du rapport de leur groupe de travail ; ensuite, parce que l'imminence de la publication de leur rapport va nous permettre, je n'en doute pas, de disposer, sinon de scoops, du moins d'informations que je qualifierai à la fois d'une grande fraîcheur et d'une brûlante actualité.

Je rappelle enfin – je vous l’avais indiqué à l’issue de notre dernière réunion – qu’il a été entendu avec MM. Carrez et Thenault que nous laisserions le plus de place possible au jeu des questions-réponses.

Je leur cède néanmoins bien volontiers la parole pour quelques propos introductifs.

M. Gilles Carrez. - Notre réunion d’aujourd’hui tombe à point nommé puisque nous mettons la dernière main au rapport.

Notre groupe de travail, qui tiendra son ultime réunion demain, a travaillé dans un climat que nous avons tout fait pour rendre consensuel. Vous vous souvenez que certaines associations d’élus, en l’occurrence celles représentant les régions et les départements, n’avaient pas souhaité prendre part à la première conférence sur les déficits. En revanche, au sein du groupe de travail que M. Thenault et moi-même présidons, toutes les associations ont participé, et elles l’ont fait très activement.

Nous nous sommes efforcés de dresser un état des lieux aussi complet que possible. Nous l’avons abordé sous l’angle des dépenses, ce qui nous a d’abord conduits à un constat d’accord sur l’analyse historique. J’insiste sur ce point car, jusqu’à présent, il était sujet à des différends. Il ressort de notre état des lieux que, depuis 1983, la part des dépenses des départements dans le PIB, à compétences constantes (c’est-à-dire en dehors des transferts de décentralisation), ne s’est pas accrue. Il en va de même, à un très faible pourcentage de PIB près, pour les dépenses des régions.

En revanche, en ce qui concerne l’ensemble communes/intercommunalités, il y a eu une augmentation assez sensible et c’est cela qui explique que, à compétences constantes, la part des dépenses locales dans le PIB ait augmenté d’un peu plus d’un point. Cette évolution résulte d’une hausse significative entre 1983 et 1995 suivie, jusqu’à maintenant, par une période de stabilité par rapport au PIB.

Ce constat relativise l’idée souvent reçue selon laquelle les dépenses locales ont galopé de façon irresponsable et plus rapidement que d’autres. Il ne faut cependant pas aller jusqu’à en conclure que l’évolution de la dépense publique locale a été vertueuse. Ainsi, par exemple, il n’y a pas eu de compétences nouvelles pour le bloc communal/intercommunal et le fait que ses dépenses augmentent depuis une quinzaine d’années parallèlement au PIB signifie que les gains de productivité ne se sont pas traduits par un infléchissement par rapport à celui-ci. On constate d’ailleurs que, en ce qui concerne les dépenses de personnel, chaque année ont été créés 35 000 à 40 000 postes depuis deux décennies.

Dès lors que l’on ne raisonne plus à champ de compétences constant pour prendre en considération les transferts effectués, on constate un phénomène qui touche tout particulièrement les départements, et qui n’est d’ailleurs pas lié aux grandes lois de décentralisation, mais plutôt à des lois spécifiques : transfert du revenu minimum d’insertion (RMI), allocation personnalisée d’autonomie (APA), prestation de compensation du handicap (PCH)...

On sait que le budget de l’État prend en charge des ajustements sur les comptes locaux et sociaux : c’est lui qui compense le manque à gagner pour la sécurité sociale des exonérations de charges sociales ; de même, c’est lui qui absorbe, par exemple, les dégrèvements d’impôts locaux.

Notre groupe de travail a pris comme une donnée le fait que le budget de l'État ne pouvait plus se permettre des ajustements aussi massifs. En 2009, 40 % des dépenses de l'État ont été financées par le déficit et donc par l'emprunt. Ce n'est pas tenable et c'est pour cela que nous prenons comme hypothèse que, sur une période qui reste à préciser, l'ensemble des concours de l'État (dotations, prises en charge des dégrèvements et exonération de la fiscalité locale aux collectivités territoriales et FCTVA) n'augmentera pas en valeur courante. Ces différents concours représentent plus de 70 milliards d'euros. Rapportés à un budget total de 350 milliards, les concours de l'État aux collectivités territoriales représentent donc 20 % de ses dépenses. Nous pensons que le budget de l'État ne peut pas se rééquilibrer en exonérant une telle part de l'objectif de maîtrise des dépenses.

Partant de ce postulat, le groupe de travail a procédé à une analyse pour les différents échelons de collectivités territoriales qui a donné des résultats différents selon les niveaux.

Pour le bloc communal et intercommunal, nous avons raisonné en dépenses consolidées, c'est-à-dire intégrant à la fois les dépenses par habitant de la commune et, le cas échéant, celles de l'intercommunalité. Le constat est celui d'une énorme disparité dans les dépenses : entre les 10 % des 36 000 communes qui dépensent le moins et les 10 % qui dépensent le plus, le rapport est de 1 à 3 ! Même quand on essaie de raisonner en fonction des différentes strates de population, les écarts restent très importants : pour les communes de moins de 10 000 habitants, le rapport va de 1 à 2 ; pour celles de moins de 3 000, il va de 1 à 3 ; pour les villes comprises entre 50 000 et 200 000 habitants, il est de 1 à près de 1,8.

Un autre constat nous a frappés, sur la base de travaux universitaires conduits par des personnes qui font autorité comme Alain Guengant et Guy Gilbert : celui d'une indiscutable corrélation entre le niveau de dépenses et le niveau de recettes. En effet, 60 % des dépenses s'expliquent par le niveau des recettes et, curieusement, non par celui des ressources fiscales, mais par celui des dotations. Depuis trente ans, on n'a eu de cesse de remplacer des parties de recettes fiscales par des dotations (par exemple, la suppression de la vignette a été compensée par voie de dotation). Il en résulte que l'inégalité des dépenses vient dans une large mesure du budget de l'État. Dès lors, notre groupe de travail a considéré que la solution passait par un renforcement de la péréquation.

Depuis des temps immémoriaux, on a toujours conduit les réformes des finances locales en garantissant à chacun de conserver ce qu'il avait avant. Il n'a jamais été question de ne garantir qu'en partie, même si cette part était très importante, ce que percevaient les plus riches. On en arrive à des situations étranges. Par exemple, les deux communes de France qui ont la dotation globale de fonctionnement (DGF) la plus élevée par habitant sont Lourdes et Vichy, tout simplement parce qu'elles avaient autrefois beaucoup de commerces et que, lorsqu'on a supprimé la taxe locale pour la remplacer par la TVA, dans les années 1960, on leur a garanti le produit correspondant.

Ce mode de fonctionnement supposait l'existence d'un surplus annuel, qui permettait de faire grossir les dotations et donc de donner un peu plus aux plus pauvres tout en garantissant le maintien du niveau pour les plus riches. Mais, à partir

de 2011, il n'y aura plus de surplus. Il sera donc inévitable de travailler à une péréquation « en-dedans ». Notre groupe va faire des propositions en conséquence.

En ce qui concerne les régions, l'analyse doit être partenariale car elles interviennent dans une large mesure via les contrats État/régions ou des partenariats financiers. Les ajustements devront donc se faire par adaptation aux moyens financiers réels des différents programmes, d'infrastructures, de rénovation universitaire, ou autres.

Quant aux départements, nous reprenons à notre compte tout le début du rapport de M. Jamet, qui a fait un travail sérieux et qui, dans ses 20 premières pages, dresse un bilan très inquiétant. Il décrit un effet de ciseaux qui met aujourd'hui en grave difficulté 15 ou 20 départements et qui nous conduit à poser la question : à qui le tour demain ? Nous considérons qu'il faut absolument traiter cette question.

Au final, il faut absolument que l'État, et donc aussi nous-mêmes en tant que parlementaires, nous efforcions à une rigueur totale dans toutes les décisions qui, de près ou de loin, impactent les finances locales. Ces décisions sont de deux natures : il y a d'abord tout ce qui touche aux normes. On a mis en place la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), que préside M. Alain Lambert, et qui donne de bons résultats, mais pour laquelle il faudrait peut-être aller plus loin, par exemple en lui conférant un pouvoir d'avis conforme ; il y a ensuite ce que M. Alain Lambert appelle des transferts rampants, parmi lesquels des textes généreux que l'on vote sans en mesurer forcément toutes les conséquences financières pour les collectivités.

Pour conclure, je souligne que notre groupe de travail exclut catégoriquement toute idée de norme de dépenses imposée d'en haut.

D'abord, parce que ce n'est pas à des fonctionnaires de Bercy de dire, depuis leur bureau, ce que doit être l'évolution des dépenses locales.

Ensuite, parce que, à partir de 2011, la tension sur les recettes des collectivités va être double : d'une part, avec des dotations qui n'augmentent plus ; d'autre part, avec la réforme de la taxe professionnelle qui réduit grandement les marges de manœuvre en termes de vote des taux (surtout pour les régions), si bien qu'il sera très difficile de jouer sur ce levier pour chercher à accroître les recettes. Il est donc évident que les exécutifs locaux seront obligés d'ajuster leurs dépenses et qu'une norme nationale de dépenses locales n'aurait pas de sens.

Je précise qu'il nous faudra être très attentifs aux conséquences macroéconomiques car nous risquons d'avoir dans un premier temps un ralentissement des dépenses d'investissement beaucoup trop important, avec les conséquences que vous imaginez sur l'emploi et la croissance.

M. Alain Lambert, président. - Je vous remercie pour cet exposé complet et pédagogique. Je laisse désormais la parole à nos collègues.

Mme Jacqueline Gourault. - Je partage globalement l'analyse présentée par M. Gilles Carrez et je tiens à saluer le travail remarquable qui a été fait.

Il est vrai que le bloc communal n'a pas bénéficié, au cours des dernières années, de transferts officiels de compétences, contrairement aux départements ou aux régions. Il faut cependant noter qu'un certain nombre d'obligations incombent

aux communes et aux intercommunalités : par exemple, les communes se sentent obligées de renforcer les effectifs de leur police municipale lorsque l'État décide de diminuer les forces de police nationale ou de gendarmerie sur leur territoire.

Les intercommunalités n'ont pas, elles non plus, bénéficié de transferts de compétences officiels sauf ceux opérés par les communes. Mais l'intercommunalité a permis le développement de nouveaux services qui n'existaient pas auparavant dans les petites communes, notamment rurales : il en est ainsi en matière de crèches ou de ramassage scolaire. Ces nouveaux services ont conduit à une augmentation des dépenses, notamment de personnels, qui peuvent ne pas être toujours justifiées. On peut en revanche regretter que la mutualisation entre communes et intercommunalités ne soit pas plus développée.

C'est pourquoi je pense qu'il ne faut pas opposer des collectivités territoriales qui seraient qualifiées de vertueuses à d'autres qui ne le seraient pas. Lors du débat sur la réforme des collectivités territoriales, j'ai regretté les discours selon lesquels les collectivités étaient trop nombreuses et trop dépendantes.

Sur la question des contraintes, je partage le constat selon lequel des mesures adoptées par le Parlement entraînent de nouvelles charges pour les collectivités territoriales. Mais il faut également prendre en compte les exonérations de fiscalité locale décidées par les gouvernements, qui renforcent la part budgétaire de l'État en faveur des collectivités territoriales. Par exemple, l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des agriculteurs était présentée comme un dispositif destiné à sauver l'agriculture française. Or, il n'en a rien été. Pourtant, ce type de mesures coûte cher, ne se justifie pas toujours et accentue la dépendance des collectivités territoriales envers l'État.

Enfin, M. Frédéric Lefebvre a récemment annoncé, sur différentes radios, la nécessité de lier les aides de l'État à l'effort fiscal des collectivités territoriales : les communes ne faisant pas d'effort fiscal en la matière devant bénéficier, selon lui, d'un bonus de dotations budgétaires de l'État. S'agit-il d'une position isolée ou d'un projet du Gouvernement ?

M. Jean-Claude Peyronnet. - Je tiens à féliciter les auteurs pour la qualité des conclusions de leur rapport.

Je souhaiterais tout d'abord préciser qu'il me semble normal que l'État prenne en charge les compensations des exonérations fiscales qu'il a créées.

Ensuite, je partage l'analyse de Jacqueline Gourault, selon laquelle la grande majorité des dépenses du bloc communal répond à des besoins de la population, et non à un gaspillage, bien que certaines dépenses puissent répondre aussi à un luxe. Dans le domaine de la petite enfance, les caisses d'allocations familiales ont fortement investi dans la construction de crèches mais force est de constater que le fonctionnement quotidien de ces établissements repose sur le budget des collectivités territoriales. Compte tenu des habitudes prises par nos concitoyens, il existe un risque majeur à vouloir sabrer certaines dépenses liées à un service à la population.

S'agissant de la situation financière des départements, le rapport Jamet est intéressant mais ne propose aucune solution qui pourrait être mise en œuvre rapidement. Or, aujourd'hui, il y a urgence. Le conseil général de la Haute-Vienne,

dont je suis élu, sera dans une situation financière difficile d'ici les deux prochaines années, compte tenu de l'augmentation des charges liées au handicap ou au revenu de solidarité active. Par ailleurs, les solutions proposées ne doivent pas avantager les départements ayant mal géré leurs budgets.

M. Roland du Luart. - ... ou dont les dépenses ont dérapé.

M. Pierre-Yves Collombat. - Je tiens à saluer la clarté et la précision de votre présentation. Deux points me paraissent essentiels. Tout d'abord, je partage votre analyse selon laquelle le niveau de charges d'une collectivité territoriale reflète souvent sa capacité financière à dépenser plus. Ensuite, ma deuxième remarque porte sur le risque macroéconomique d'une « mise sous rideau » des finances locales, dans un contexte de crise économique. Rappelons que l'investissement local représente 75 % de l'investissement public en France. Les collectivités territoriales ont certes procédé à un nombre important de recrutements ces dernières années. Mais dans un contexte de forte montée du chômage, faut-il vraiment réduire le nombre de fonctionnaires au sein de nos collectivités ?

J'ai été surpris de constater que l'évolution des dépenses du bloc communal a fortement augmenté entre 1983 et 1995, et s'est stabilisée après cette date. Or, le développement de l'intercommunalité est lié à la loi Chevènement de 1999. Par conséquent, la forte croissance des dépenses du bloc communal entre 1983 et 1995 ne s'expliquerait-elle pas par le développement des communes, comme l'a dit notre collègue Jacqueline Gourault ?

Je souhaiterais enfin savoir si l'analyse des dépenses serait plus pertinente en se basant, non sur le niveau des dépenses, mais sur le type de dépenses. On remarque en effet que certaines dépenses de personnels se justifient, d'autres pas, et que les dépenses d'investissement ne peuvent pas être appréciées de la même manière que les dépenses de fonctionnement. Je suis, par ailleurs, réticent à opposer dotations de l'État et produits fiscaux, dans la mesure où certaines dotations sont d'anciens revenus fiscaux tandis que d'autres sont de réelles dotations. Il en est ainsi de la dotation globale de fonctionnement, avant que n'y soit intégrée la dotation correspondant à la part salaires de la taxe professionnelle, par exemple.

M. Michel Thenault. - Sur la question de l'intercommunalité, nous avons écrit que « l'accroissement des dépenses du bloc communal, à partir d'une analyse consolidée des comptes, résulte d'une plus grande prise en considération des besoins, qui a effacé les effets de mutualisation entre communes et EPCI ». Nous avons effectivement constaté des démarches de mutualisation, qui ne sont pas aussi poussées qu'on aurait pu le souhaiter.

S'agissant de la distinction des deux périodes d'évolution des dépenses de décentralisation, il est vrai que l'intercommunalité s'est fortement développée depuis 1999, date de l'adoption de la loi Chevènement. Mais depuis 1992, la croissance de l'intercommunalité est visible au niveau des dotations de l'État, avec des écarts importants de DGF par habitant entre groupements. L'ancien président du comité des finances locales, M. Jean-Pierre Fourcade, avait proposé la création d'une DGF autonome pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Bien qu'elle soit techniquement impossible à mettre en place, cette proposition visait à démontrer la forte croissance de la DGF de certains EPCI, diminuant d'autant celle

attribuée aux communes, qui bénéficiaient alors de dotations de garantie, annihilant ainsi toute politique de péréquation.

M. Gilles Carrez. - Je partage pleinement l'analyse de Mme Jacqueline Gourault, sur le développement de l'intercommunalité. En effet, dans un premier temps, l'intercommunalité a permis la création de services que les communes seules ne pouvaient mettre en place, et répondait à des besoins de la population, en matière de voiries, d'infrastructures, d'assainissement ou de traitements des déchets. Mais à cette phase de projet doit succéder une phase de mutualisation, compte tenu de la raréfaction des ressources budgétaires.

Les transferts « rampants », selon la terminologie utilisée par notre collègue Alain Lambert, dans son rapport sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales de décembre 2007, sont indéniables bien qu'on ne puisse pas en mesurer les conséquences. La sécurité en est un exemple emblématique. Entre 1983 et 1989, on observe une faible augmentation des dépenses du bloc communal, en pourcentage du PIB. A cette première phase succède une période de forte augmentation des dépenses au cours des années 1990, compte tenu du développement de l'intercommunalité et de la crise économique des années 1990, avant d'observer une nouvelle période de stabilisation des dépenses communales depuis quelques années.

M. Jean-Claude Peyronnet. - Je ne partage pas totalement cette analyse : par exemple, les dépenses liées au traitement des déchets sont financées par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et les budgets des collectivités territoriales doivent être votés en équilibre. Ainsi, nous ne pouvons pas parler d'explosion des dépenses des communes.

M. Gilles Carrez. - Notre analyse ne prend pas en compte les budgets annexes. Par ailleurs, les statistiques sont à manier avec prudence, en raison par exemple de la remunicipalisation de certains services. Il est ensuite incontestable que le bloc communal a subi un certain nombre de transferts « rampants ».

Par ailleurs, les exonérations et allègements sont des décisions prises au niveau national. Comme l'a rappelé Jacqueline Gourault, ils se transforment en dotations de l'État, et connaissent ainsi les vicissitudes du budget de l'État. Autrement dit, on est face à un phénomène de transformation de l'or, que sont les exonérations et allègements, en plomb, lorsqu'ils se transforment en dotations de l'État.

C'est pourquoi leur suppression relève de l'intérêt général, aussi bien pour l'État que pour les collectivités territoriales. Les dégrèvements étant liés à la liberté de fixation des taux, l'actuelle réforme de la fiscalité locale permet la suppression d'un certain nombre d'entre eux, dans la mesure où les taux des nouvelles impositions seront fixés nationalement. Il demeurera toujours le dégrèvement de la cotisation sur la valeur ajoutée, mais le taux sera, là encore, fixé au niveau national.

S'agissant de la position de M. Frédéric Lefebvre, elle est complètement absurde. Une commune, qui dispose de bases de taxe professionnelle dix fois moins élevées qu'une autre commune, doit, pour bénéficier du même produit, avoir un taux fiscal dix fois plus élevé. Cette proposition rejoint une ancienne idée du ministère des finances, visant à lier la DGF à un système de bonus / malus, selon que les

collectivités territoriales sont bien ou mal gérées. Mais comment apprécier la bonne et la distinguer d'une mauvaise gestion ?

Nous n'avons pas abordé, dans notre rapport, la question de l'utilité de la dépense sociale. Dans l'avenir, certaines dépenses ne pourront plus être assumées. Des ajustements sont nécessaires, mais avec un certain délai pour y parvenir. Un point me paraît particulièrement important sur la question de la demande sociale : celle du rapprochement des modes de vie. Lorsque la DGF a été créée en 1979, on admettait un rapport de 1 à 3 entre la DGF par habitant d'une commune rurale et celle d'une commune urbaine, considérant que les dépenses en milieu urbain étaient plus élevées qu'en milieu rural. Ce raisonnement est moins pertinent aujourd'hui, compte tenu du rapprochement des modes de vie avec, par exemple, en milieu rural, les difficultés liées à la garde d'enfants, pour des couples dont les deux conjoints disposent d'un emploi. Ces inégalités ont fait l'objet d'une réforme en 2004, les écarts de DGF s'expliquant désormais en partie par la création de nouveaux critères, tels que la superficie.

Nous ne présenterons aucune proposition pour les conseils généraux lors de la prochaine conférence nationale des déficits publics. En revanche, nous informerons le Gouvernement que les difficultés financières des départements nécessitent des solutions rapides, avec notamment une réforme urgente de la dépendance, dans la foulée de celle des retraites.

De même, nous ne proposerons aucune réforme du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) compte tenu des risques graves qui pourraient en résulter, dans un contexte de crise de l'investissement public.

M. Michel Thenault. - Le fait de ne proposer aucune réforme du FCTVA ne doit pas nous empêcher d'analyser l'assiette et l'éligibilité de certains investissements à ce fonds.

M. Roland du Luart. - Lorsque les communautés de communes ont été créées, les communes ont transféré des compétences sans réduire, à due concurrence, les charges transférées. Dans mon département, cela a été quasi systématiquement le cas en milieu rural. Cette pratique a provoqué une inflation des dépenses, il ne faut pas nier cette réalité. L'idée selon laquelle il y a pléthore d'investissements dans un certain nombre d'intercommunalités, sans que cela soit vraiment justifié, est fondée, alors que dans d'autres endroits de véritables politiques de maîtrise des dépenses locales sont mises en œuvre. Il y a sur ces questions un besoin de rationalisation des pratiques.

Je voudrais également indiquer que les départements attendent beaucoup du rapport Carrez-Thenault, en raison de la dégradation de leur situation financière, même pour les mieux gérés d'entre eux. Cette attente est d'autant plus forte que le rapport Jamet ne préconisait pas de solutions pour sortir les départements de leurs difficultés financières. Ces difficultés sont provoquées par la prise en charge des politiques de solidarité (APA, PCH, RSA). Si ces prestations n'étaient pas financées par les départements, ces derniers n'auraient aucune difficulté financière. Il y a urgence à trouver une solution équitable sinon les collectivités territoriales se retrouveront dans une situation financière catastrophique, avec toutes les conséquences que cela peut avoir.

M. Philippe Dallier. - Si la réforme de la péréquation des finances locales était nécessaire avant la crise, elle devient aujourd'hui un impératif absolu alors que les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales vont se réduire mécaniquement. Nous avons raté de nombreuses occasions de réformes. Il y a deux ans nous avons renoncé à réformer la dotation de solidarité urbaine (DSU) faute de travaux préparatoires suffisants. De même, la réforme de la géographie prioritaire (les contrats urbains de cohésion sociale - CUQS) a été repoussée d'un an et la possibilité d'un nouveau report est évoquée. Or, à mon sens il faudrait appréhender ces questions de manière globale, avoir le courage de retirer le bénéfice des CUQS à certaines villes, et réformer en même temps la DSU.

Le plafonnement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) présenterait des risques.

Il convient plutôt d'analyser la pertinence des investissements réalisés, car il existe des communes suréquipées, alors que d'autres rencontrent des difficultés pour financer des équipements prioritaires.

Il ne faut pas oublier que les normes imposées aux collectivités territoriales sont sources de dépenses d'investissements importantes. C'est par exemple le cas des normes en matière de performance énergétique des bâtiments communaux qui, pour la seule ville de Pavillon-sous-Bois, représente 14 millions d'investissements sur les dix ans à venir avec un objectif de retour sur investissement de 42 ans. A ces investissements, il convient d'ajouter ceux nécessaires pour la mise en conformité des établissements recevant du public aux nouvelles règles d'accessibilité, soit 25 millions sur dix ans pour respecter les obligations légales. Au total, l'ensemble du budget d'investissement de la commune pourrait être absorbé. Il est louable de se fixer de tels objectifs mais il ne faut pas que cela se traduise par des situations absurdes pour les budgets locaux. Il faut alerter le Gouvernement sur cette situation.

M. Alain Lambert. - Il faudrait même agréger les résultats de tous les audits réalisés par les collectivités territoriales pour démontrer les conséquences des décisions prises par l'État sur les budgets locaux.

M. Claude Jeannerot. - Des départements sont financièrement écrasés par la demande sociale, d'autres départements sont durement frappés par la crise. Les uns et les autres doivent donc faire face à des dépenses d'APA et de RSA de plus en plus lourdes. Dans le même temps, la participation financière de l'État diminue inexorablement. Dans mon département, la part de l'État dans la prise en charge de l'APA n'est plus aujourd'hui que de 23 %, alors qu'elle représentait 50 % de la dépense à l'origine.

Vingt-cinq départements connaissent déjà une situation financière très dégradée, d'autres seront dans la même situation dans les deux ans qui viennent. C'est inexorable. Il importe donc de traiter la situation financière des départements de manière spécifique. Les mesures ne peuvent plus être reportées dans le temps, c'est la raison pour laquelle votre mission suscite des attentes importantes.

M. Alain Lambert. - Il convient de soutenir la proposition de stabilisation en valeur des concours de l'État aux collectivités territoriales, et refuser le principe d'une stabilisation en volume qui est imprécise par nature. Cette solution permettra d'établir des relations financières sincères entre l'État et les collectivités territoriales.

Il faudrait également clarifier la question de la responsabilité du prescripteur et du maître d'œuvre car la situation actuelle soulève de nombreuses difficultés. C'est ce que fait ressortir la situation des départements qui doivent appliquer des décisions prises à un autre niveau territorial.

Il revient à l'exécutif de clarifier la question de la décentralisation et de s'interroger pour savoir si la solidarité doit relever de l'échelon local.

Le groupe de travail doit proposer des solutions pour améliorer la situation financière des départements ou recommander à l'exécutif de se fixer un délai, par exemple la fin de l'année. A titre personnel, je suis favorable à ce que l'État propose des contrats de consolidation budgétaire aux départements.

M. Michel Thenault. - Il existe plusieurs façons d'aborder la question de la part de financement, ou de reste à payer, versée par les départements pour financer les prestations sociales. D'un point de vue théorique, je rappellerai que les dépenses d'APA et de RSA ne figurent pas dans les grandes lois de décentralisation, mais dans des textes spécifiques. Les modalités de prise en charge de ces prestations par les départements ne relèvent donc pas des règles de compensation liées aux transferts de charges. Le débat se pose en fait dans des termes juridiques différents.

La question du financement de ces charges liées à la solidarité nationale constitue un sujet politique majeur : comment finance-t-on la dépendance, le handicap ? C'est un problème de société influencé par l'état d'esprit de l'opinion à un moment donné. Lors de la mise en place de ces prestations, les pouvoirs publics ne disposaient pas d'une vision claire des coûts que cela entraînerait.

La question de la gestion de ces prestations peut également être posée. Ces politiques relèvent-elles de la compétence des collectivités territoriales ? Si la réponse est négative, seul l'État peut alors en assurer la charge, mais il ne dispose pas des moyens logistiques nécessaires pour gérer ces prestations. Il devra donc se retourner vers les départements. Ces derniers pourraient alors assurer une simple gestion des prestations sur la base d'un cahier des charges établi au niveau national. En cas de non-respect de ce cahier des charges, les dépenses supplémentaires seraient à la charge du département gestionnaire.

J'évoquerai enfin la situation des bénéficiaires. Si nous sommes dans une problématique de solidarité nationale, chacun doit contribuer en fonction de ses revenus. La piste consistant à modifier les règles d'attribution de l'APA en tenant compte des revenus familiaux mérite d'être examinée. La question de la solidarité familiale entre ascendants et descendants est aussi un problème de société.

M. Gilles Carrez. - Il convient de procéder à une rationalisation juridique et financière des relations entre le donneur d'ordre et le gestionnaire des prestations.

Pour ce faire, ces dépenses (APA, RSA, PCH) pourraient être rassemblées dans un budget annexe qui regrouperait toutes les prestations dont le département assure la gestion. Une recette nationale, par exemple la CSG, viendrait abonder ces budgets afin qu'ils soient équilibrés. En contrepartie, les départements devront accepter d'être contrôlés par le prescripteur.

Si le département est prescripteur de la prestation, il doit pouvoir moduler le montant de la prestation. Cette solution locale est-elle acceptable pour des

éléments de solidarité nationale ? Certains présidents de conseils généraux commencent à promouvoir la notion de sécurité sociale territoriale. De telles modulations sont possibles en matière de voirie, cela semble beaucoup difficile à mettre en œuvre à destination des publics les plus fragiles, personnes âgées et dépendantes, personnes handicapées, qui doivent être au cœur des politiques sociales dans une société moderne. Il semble donc difficile de moduler les prestations sur d'autres critères que la situation familiale.

Le groupe de travail n'a pas les moyens de déterminer les aides financières à mettre en œuvre pour les départements dès aujourd'hui, mais il est indispensable d'instruire la question des départements. La prochaine conférence des exécutifs locaux devrait être l'occasion pour le Premier ministre de venir installer une structure chargée de suivre l'évolution des budgets départementaux. En effet, si aujourd'hui 12 départements connaissent de grandes difficultés, l'ensemble des conseils généraux rencontreront ces difficultés financières à très court terme si rien n'est fait.

Mme Marie-Thérèse Brugière. - Certains EPCI ont pris l'habitude de mutualiser leurs moyens, d'autres n'ont toujours pas rationalisé leur organisation. Il faudrait dresser un tableau comparatif des comportements des différents EPCI au sein d'une même strate démographique, en matière d'investissements et de dépenses, pour évaluer la pertinence des choix réalisés par les uns et les autres. Cela ferait apparaître des comportements quasi irrationnels, face auxquels personne n'intervient, ni l'État, ni les communes membres. Il faut que l'État puisse interdire les investissements inutiles.

Les collectivités territoriales peuvent accepter de réduire leurs dépenses, mais elles sont inquiètes de constater que l'État leur impose sans cesse de nouvelles contraintes financières. C'est le cas par exemple en matière d'accessibilité des établissements recevant du public.

M. Alain Lambert. - L'administration peut effectivement imposer des travaux dont l'opportunité est discutable.

Mme Marie-France Beaufigli. - Je partage l'analyse selon laquelle les conseils généraux traversent une période de difficultés financières. Mais ce constat ne doit pas occulter les difficultés des autres niveaux de collectivités territoriales. L'explosion des dépenses liées à la gestion de l'aide personnalisée à l'autonomie, à la prise en charge du handicap ou au revenu de solidarité active, va impacter les politiques départementales en faveur des communes rurales. Dans mon département d'Indre-et-Loire, la capacité du conseil général à aider les communes rurales ne sera pas sans conséquence pour le maintien d'une vie locale dans ces territoires. Ce constat nous invite à analyser les répercussions de la suppression de la clause générale de compétence des départements sur les territoires ruraux.

Ensuite, certaines communes ont pu effectivement financer des investissements dispendieux et dont l'utilité est discutable. Mais aujourd'hui, les collectivités territoriales sont confrontées à des charges de plus en plus lourdes, compte tenu de la dégradation de la situation de leur population. Je partage l'idée selon laquelle les politiques de solidarité devraient être prises en charge au niveau national, mais force est de constater qu'elles continuent de l'être au niveau local. Dans ma commune, les dépenses d'action sociale en 2010 seront plus élevées que celles de 2009 et il est impossible d'anticiper une telle augmentation.

Nous constatons, par ailleurs, un rajeunissement de la population, nécessitant la mise en œuvre d'un certain nombre de services, notamment en faveur de la petite enfance. Or, le nombre de contrats « enfance » signés avec les caisses d'allocations familiales diminuent chaque année. Plus généralement, nous assistons aujourd'hui à une réduction du nombre d'acteurs locaux qui nous accompagnaient dans la mise en œuvre de services à la population.

De même, nous engageons des investissements coûteux afin de réduire notre consommation d'énergie. Or, le Gouvernement vient d'annoncer une nouvelle augmentation importante du prix de l'énergie. Enfin, la parité actuelle euro/dollar aura des conséquences négatives sur les économies liées à nos investissements.

M. Gilles Carrez. - Mme Beaufile aborde un sujet difficile à appréhender au niveau des communes : celui de la dépense sociale corrélée à un niveau de pauvreté, qui varie beaucoup d'une population à l'autre.

Malgré la prise en charge par le conseil général de certains aspects de l'exclusion, force est de constater que les communes continuent d'assumer, à travers leur centre communal d'action sociale (CCAS), des dépenses dans ces domaines, notamment pour aider des personnes ne pouvant plus payer leur loyer ou se chauffer. Mais les difficultés rencontrées par les CCAS sont différentes d'une commune à l'autre et les outils de quantification font défaut pour apprécier ces problèmes.

Nous essayons de faire face à ce problème à travers, par exemple, la dotation de solidarité urbaine, avec le critère « revenu » pondéré à 10 % du total de la dotation. Je pense qu'il faudrait doubler la pondération de ce critère pour le rendre plus pertinent.

M. Alain Lambert, président. - Je tiens à remercier chaleureusement MM. Gilles Carrez et Michel Thenault du temps qu'ils ont bien voulu nous consacrer, alors qu'ils doivent finaliser leur rapport d'ici jeudi, date de la prochaine conférence nationale des déficits publics. Nous souhaitons vivement vous revoir, afin d'assurer avec vous un suivi des conclusions de votre rapport.

Par ailleurs, s'agissant de la problématique de la mutualisation abordée au cours de l'audition, notre délégation, qui y travaille actuellement, constate que nous nous heurtons aux rigidités du droit communautaire. Nous souhaiterions vivement que le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale nous accompagne, avec des représentants de la direction générale de la comptabilité publique, pour rencontrer les fonctionnaires de la Commission européenne, car j'ai le sentiment que les deux administrations, française et européenne, ne se parlent pas. On a ainsi l'impression que, pour la Commission, il n'y a aucun problème en ce qui concerne l'évolution des dépenses publiques, ce qui prouve qu'il y a beaucoup de travail d'explications à fournir.

Annexe 4 :**Audition de M. Thierry Carcenac, président de la Commission consultative d'évaluation des charges, devant la Délégation, le mardi 4 mai 2010**

M. Alain Lambert, président. – Nous recevons aujourd'hui M. Thierry Carcenac, député du Tarn, président du conseil général du Tarn, mais c'est d'abord en tant que président de la Commission consultative d'évaluation des charges que je lui cède la parole.

M. Thierry Carcenac. – Ce matin, a été présenté, au Comité des Finances Locales (CFL), le rapport d'activité de la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) sur les années 2005 à 2009, qui donne un bon panorama des missions de celle-ci.

La CCEC est une émanation du CFL. Son champ de compétence, qui est défini par les articles L. 1614-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT), a été élargi par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

La première mission de la CCEC est de constater les dépenses consacrées par l'État à une compétence au moment où il la transfère aux collectivités territoriales. Après cette première étape, la CCEC procède à l'évaluation des montants des compensations de transferts de compétences que vont percevoir les collectivités qui se sont vues attribuer cette compétence. Ce n'est qu'à cette étape qu'interviennent les discussions entre l'État et les collectivités territoriales, qui peuvent être difficiles. Pour cette évaluation, la CCEC procède à une moyenne sur les cinq dernières années en matière de dépenses d'investissement, tandis qu'elle prend en compte la moyenne des trois dernières années pour les dépenses de fonctionnement. S'agissant des dépenses de personnels, la CCEC a élaboré quelques doctrines, notamment pour les personnels qui ne sont pas en poste ou les emplois vacants. Je tiens à signaler l'extension de la compétence de la commission en cas de modification réglementaire. Là encore, la CCEC procède, comme dans le cadre d'un transfert législatif de compétences, à l'évaluation des dépenses au moment de la modification, d'une part, puis au calcul de la compensation, d'autre part.

Parallèlement à ses missions, la CCEC s'est saisie de sujets, sans avoir été sollicitée en ce sens. Ainsi, en est-il des allocations de solidarité, qui représentent un des points de discordance les plus importants entre l'État et les collectivités territoriales. Les évaluations réalisées par l'État n'ont pas toujours été soumises à la CCEC et les ressources fiscales transférées pour compenser ces allocations ne connaissent pas le même dynamisme que les dépenses, d'où l'existence de tensions.

Le rapport d'activité mentionne les différents transferts abordés par la CCEC, pour chaque échelon de collectivités territoriales, l'ensemble des transferts depuis 2004 étant évalué à 6,3 milliards d'euros.

M. Alain Lambert, président. – Nous souhaiterions savoir si l'État assume ses obligations de compensation de transferts de compétences. Qu'en est-il, plus précisément, s'agissant des compétences d'aide sociale des départements ?

M. Thierry Carcenac. – La CCEC veille à ce que l'État assume ses obligations de compensation de transferts de compétences à l'euro près, à la date du transfert. Des ajustements peuvent être opérés, dans le cadre des lois de finances. Par exemple, dans le cadre du revenu de solidarité active et de l'aide pour parents isolés, ont été prévues des dispositions spécifiques d'évaluation sur trois ans, afin de comparer le montant de la compensation alloué aux départements avec le niveau concret de dépenses assumé par ces derniers.

Il existe, par ailleurs, différents modes de compensation des transferts de compétences, comme l'illustre le cas de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), par exemple. Ils peuvent prendre la forme de dotation de l'État, avec la dotation globale de décentralisation, la forme de fiscalité transférée, telles que la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ou la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), ou encore la forme de mise en place d'une caisse spéciale, comme l'illustre la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

La CNSA est alimentée par 0,1 point de CSG et par la journée de solidarité. Le président de la CNSA, dans le cadre de sa récente audition par MM. Gilles Carrez et Michel Thenault, présidents du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, a mentionné l'écart entre les dépenses réelles résultant du versement de l'APA et de la PCH, évaluées à 5,5 milliards d'euros, et les versements de la CNSA aux départements, qui s'établissent à 2 milliards d'euros. Ainsi, le niveau de couverture de la dépense de l'APA par la ressource CNSA s'établit aujourd'hui à 28 %, alors que la part de l'État devait couvrir 50 % de la dépense.

Je souhaite rappeler que les prestations d'aide sociale assumées par les départements sont des dépenses de solidarité nationale. Face à leur constante augmentation, il faut donner aux collectivités territoriales les moyens de pouvoir assumer leurs compétences. Pour le département du Tarn, que j'ai l'honneur de présider, avec une population de 360 000 habitants, on dénombrait, avant l'entrée en vigueur de l'APA, 1 200 bénéficiaires de la prestation sociale de dépendance. Aujourd'hui, 11 000 personnes bénéficient de l'APA et le budget consacré à cette prestation est de 36 millions d'euros. Si la question de la récupération sur succession, pour l'APA, mérite d'être posée, la réponse n'est pas évidente. Dans le cadre du dispositif de la prestation spécifique dépendance (PSD), dans lequel le département pouvait avoir recours à la récupération sur succession, un certain nombre de conseils généraux avaient décidé de ne pas utiliser cette possibilité. Ce choix pouvait générer des inégalités entre départements, inégalités accentuées par

le vieillissement de la population. Par exemple, dans mon département, la moyenne d'âge dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) est de 98 ans alors qu'elle est de 78-80 ans dans des départements voisins, ce qui montre la nécessité de trouver des modalités adaptées de financement pour ces dispositifs, la situation actuelle de financement étant particulièrement préoccupante.

M. Alain Lambert, président. – Quelle est l'appréciation de la CCEC sur le dynamisme des impôts nationaux transférés aux collectivités territoriales pour compenser les transferts de compétences ?

M. Thierry Carcenac. – Tout d'abord, je souhaite préciser que les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ne sont pas une ressource destinée à compenser des transferts de compétences. Ils ont pourtant *de facto* agi ainsi : au cours de la période d'euphorie immobilière, ils ont permis de cacher le manque de compensation financière et donc les difficultés de financement des prestations sociales.

S'agissant de la TIPP, rappelons qu'il s'agit d'une « taxe à la tonne » : la diminution de la consommation d'essence, en particulier grâce au développement des transports collectifs ou du covoiturage, conduit à une baisse du produit de la taxe. De même, une collectivité qui fera l'effort de développer les véhicules propres se verra, curieusement, « récompensée » par une diminution de recette. Plus globalement, nous constatons que les impôts nationaux transférés aux collectivités territoriales pour compenser les transferts de compétences ne sont pas les plus dynamiques. Il s'avère cependant que la TSCA est un peu plus dynamique que la TIPP, compte tenu de l'élargissement de sa base fiscale, qui a été rendu nécessaire pour augmenter le produit fiscal de cet impôt.

M. Yves Krattinger. – Les critères actuels d'évaluation des transferts de compétences, tels que le nombre de Rmistes ou de bénéficiaires de l'APA, sont-ils suffisants, aujourd'hui ? La CCEC peut-elle apparaître comme un outil d'évaluation pour les collectivités territoriales ?

M. Thierry Carcenac. – La mission principale de la CCEC est de contrôler l'exacte compensation, de la part de l'État, des transferts de compétences, conformément aux dispositions de l'article L. 1614-1 du CGCT. Ainsi, si les dépenses liées aux compétences transférées évoluent, la compensation continuera de reposer sur la date de transfert.

M. Yves Krattinger. – Ce qui signifie que les missions de la CCEC sont limitées aux compétences transférées.

M. Thierry Carcenac. – Oui. La CCEC est surtout un lieu d'information pour les élus locaux, qui peuvent ainsi disposer d'éléments provenant des administrations d'État.

Mais nous avons la possibilité d'apporter des solutions à certains problèmes liés aux compensations des transferts de compétences, par l'adoption d'amendements aux lois de finances. Ce fut le cas lors de la dernière loi de finances rectificative pour 2009. En effet, il avait été constaté l'absence de

compensation des nombreux emplois vacants au ministère des affaires sociales. Un amendement, adopté à l'unanimité par la commission des finances de l'Assemblée nationale, a permis aux départements de bénéficier de la compensation liée à ces personnels.

M. Alain Lambert, président. – Il serait souhaitable de mettre à la disposition de la CCEC et du Parlement les bases de données existantes, afin de modifier les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

M. Thierry Carcenac. – La Direction générale des finances publiques (DGFIP) dispose des informations relatives aux revenus de nos concitoyens. L'INSEE nous fournit toutes les données relatives au vieillissement de la population. En revanche, les collectivités territoriales sont très en retard en termes de données, contrairement aux compagnies d'assurance, telle que AXA, qui disposent de données très précises, notamment sur la question du cinquième risque.

Sur la question du retour sur succession, pour le financement de l'APA, il est nécessaire de connaître l'état patrimonial des bénéficiaires. Or, nous remarquons que certaines personnes qui pourraient, par exemple, bénéficier du fonds de solidarité vieillesse, refusent de percevoir cette allocation, sous prétexte que le gage sur leur succession priverait leurs enfants de l'héritage qu'ils souhaitent leur léguer. En revanche, des propriétaires terriens, ayant organisé leur succession de leur vivant auprès de leurs enfants, peuvent bénéficier de certaines allocations, alors qu'ils ne le devraient pas.

M. Yves Krattinger. – Depuis quelques temps est évoquée la situation financière délicate de certains départements. Ces difficultés sont-elles liées au transfert des trois grandes allocations d'aide sociale ?

M. Thierry Carcenac. – Les dépenses sociales de mon département représentent 50 % du budget total et 60 % des dépenses de fonctionnement. S'agissant de l'APA, sur une dépense évaluée à 46 millions cette année, les compensations reçues s'élèvent à seulement 15 millions d'euros, soit un taux de couverture très limité. Le constat est identique pour le RSA. Ainsi, pour l'allocation au parent isolé (API), en 2009, l'État nous a versé, pour sept mois de mise en œuvre, 1,6 million d'euros, alors que les dépenses du département se sont élevées, pour cette même période, à 3,1 millions d'euros. En 2010, les dépenses de ces deux prestations ont été évaluées à 6,1 millions d'euros dans le budget primitif de mon département, alors que la subvention de l'État sera égale à 3,2 millions d'euros. Quant à la PCH, après que les deux premières années suivant sa mise en place ont donné lieu à une différence positive entre la dotation de l'État et les dépenses réelles, on observe, depuis 2008, un renversement de cette tendance.

Par ailleurs, rappelons que les départements participent à des dépenses de l'État, du fait de conventions signées entre les deux partenaires. Pourtant, lors du transfert des routes nationales aux départements, le principe selon lequel l'État ne ferait plus appel aux collectivités territoriales pour financer les investissements de son réseau routier avait été adopté. De même, il n'existe aucun projet de plan

État-Région dans lequel les départements ne soient pas appelés à participer financièrement aux projets de l'État. Il en est de même dans le cadre des plans de développement et de modernisation des infrastructures ou pour le financement des universités. Par exemple, j'ai été sollicité pour participer au financement de la ligne à grande vitesse entre Tours et Bordeaux, à hauteur de 22 millions d'euros, ce que j'ai refusé alors que d'autres départements ont accepté.

La participation des départements aux projets de l'État nous invite à nous interroger sur les compétences traditionnelles des départements : on peut citer la gestion des collèges, des infrastructures routières, ainsi que l'aménagement du territoire. Puis, au cours des deux dernières décennies, se sont ajoutées les compétences d'aide sociale. Pour certains élus, tel M. Michel Mercier, au moment de ces transferts, la gestion des compétences sociales devait permettre aux départements de ne pas disparaître. Or, il faut rappeler que toutes les lois de décentralisation, et notamment celle du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ont renforcé les compétences des départements. La dernière d'entre elles a transféré aux départements les parcs de l'Équipement.

La gestion des compétences sociales s'apparente à de la délégation de compétence ...

M. Alain Lambert. – ... délégation de gestion.

M. Thierry Carcenac. – Il faut également prendre en compte tout ce que l'État ne souhaite pas faire et qu'il demande aux collectivités territoriales de mettre en œuvre comme, par exemple, dans les domaines de l'université, de la politique de la ville, de la protection des jeunes majeurs...

M. Yves Krattinger. – Quelles pourraient être les ressources qui permettraient de compenser les transferts de compétences : subventions de l'État, part de CSG attribuée aux départements, par exemple ?

M. Thierry Carcenac. – La réponse à cette question nécessite d'abord de savoir ce que l'on veut faire avec l'impôt sur le revenu. Si ce dernier dispose d'une base plus large, par intégration de la base de la CSG, celle-ci deviendrait progressive et non plus proportionnelle. Alors, se posera la question du dynamisme de cette nouvelle imposition. La masse salariale étant actuellement en diminution, le produit attendu qu'il faudrait ensuite répartir diminuerait lui aussi. Et il n'est pas certain que l'augmentation des taux réglerait ce problème.

Les débats actuels relatifs à la situation financière des départements portent uniquement sur les dépenses, avec la question de savoir si nous dépensons bien et si nous ne devons pas dépenser mieux. Or, la véritable question porte sur les ressources et leur dynamisme : si on ne parvient pas à donner aux départements des ressources supplémentaires dynamiques, ces derniers se transformeront en agences de l'État. Ce n'est pas l'idée que je me fais du rôle du département.

Pour moi, on ne peut pas séparer la ressource de la dépense. Si on considère les dépenses départementales de solidarité nécessaires à la cohésion

sociale, il est nécessaire de trouver les moyens visant à faire fonctionner ce système. Je ne suis pas certain qu'un impôt réglerait toutes les difficultés actuelles ; il pourrait même, au contraire, être la source de nouvelles inégalités.

M. Yves Krattinger. – Quelle est votre position sur la question du retour sur succession pour le financement de l'APA ? Faut-il le prévoir pour certains types de succession ou certains types de situations comme, par exemple, le limiter au GIR4 ?

M. Thierry Carcenac. – Si on met en place un service d'assurance, certaines personnes n'y auront pas accès, ce qui nécessitera la mise en place d'un dispositif spécifique pour cette population.

S'agissant de la récupération sur succession, les personnes qui bénéficient d'un fort patrimoine ont une connaissance suffisante des dispositifs fiscaux pour s'exonérer des droits successoraux. Cette question renvoie aux débats du début du XX^e siècle, au moment de l'adoption de la première loi sur les retraites, en 1910. Le seul impôt qui existait alors était les droits de succession, l'impôt sur le revenu n'ayant pas encore été créé. Il avait été envisagé la progressivité des droits de succession pour financer les retraites, ce qui montre que le débat actuel a des racines anciennes.

M. Alain Lambert, président. – Ce matin, lors du CFL, a été évoquée la question du dynamisme des dépenses des conseils généraux, compte tenu des évolutions démographiques défavorables, dynamisme qui est supérieur à celui de leurs recettes fiscales. Par conséquent, les dépenses des collectivités territoriales ne vont-elles pas inévitablement devenir des dépenses d'État pour faire face à leur caractère obligatoire et dans la mesure où les collectivités territoriales ne peuvent pas adopter leur budget en déficit ?

M. Thierry Carcenac. – La création d'un budget annexe est souvent proposée pour isoler les dépenses sociales des départements et les apprécier au regard des recettes qui leur sont affectées. Or, cette proposition ne réglerait pas la question du surplus qui resterait à la charge des départements.

Si on considère que la dépendance est une préoccupation sociale, se pose la question de la ressource qui pourrait être affectée à cette compétence. Jusqu'à présent, les collectivités territoriales ont fait face à ces dépenses, soit en utilisant le levier fiscal, soit en augmentant leur endettement, soit en diminuant leur capacité d'investissement, soit encore en baissant les subventions allouées à certains secteurs.

M. Yves Krattinger. – Êtes-vous favorable à ce que les allocations de solidarité soient uniformes sur le territoire ?

M. Thierry Carcenac. – Rappelons que la notion d'égalité a été introduite au sein de l'article 72-2 de la Constitution par la révision de 2003, celui-ci disposant désormais que la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. Les allocations de solidarité étant des allocations nationales, j'estime que leur financement doit être national, sinon leur gestion variera selon les territoires.

S'agissant de ce débat, le précédent ministre du budget, M. Éric Woerth, avait souhaité mettre en place un taux directeur des dépenses des collectivités territoriales, à l'instar de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) dans le domaine de la santé. J'estime cependant qu'il est difficile de mettre en place un tel système pour les collectivités territoriales, c'est pourquoi il est nécessaire de trouver des critères de bonne gestion.

S'agissant des dépenses liées à la dépendance, le niveau de financement des groupes iso-ressources (GIR) de niveaux 1 et 2 dépend des conventions avec l'État ; une partie peut donc être prise en charge par l'État et le reste par les départements. Ainsi, selon l'équilibre choisi, il existe une certaine marge de manœuvre pour les collectivités territoriales.

M. Yves Krattinger. – Cela appelle-t-il une compensation financière égale, quelle que soit la personne ?

M. Thierry Carcenac. – Bien que différentes considérations doivent être prises en compte dans le classement en GIR, l'analyse des chiffres permet de déterminer le positionnement d'une collectivité territoriale par rapport à la moyenne nationale, en termes de financement du GIR.

Lorsque l'APA a été transférée à mon département, il a été décidé que le conseil général prendrait en charge le financement du GIR 4, ce qui a provoqué un afflux important de dossiers vers le département. Lorsque les services du conseil général ont repris les dossiers de la caisse de sécurité sociale, il est apparu qu'elles avaient été généreuses et que mon département se situait au dessus de la moyenne régionale. Afin de se rapprocher de la moyenne régionale, il a été décidé de diminuer le montant alloué aux personnes classées en GIR 4.

Par conséquent, même en disposant de critères nationaux, il est possible de réguler les dépenses des départements.

Il convient de rappeler que d'autres problèmes peuvent se poser dans ce domaine, comme celui du prix des établissements d'accueil, variable, qu'il s'agisse d'un ancien hospice, d'un hôpital public ou du secteur privé.

M. Yves Krattinger. – Pensez-vous que l'État crée trop de normes et que cette production a un impact financier pour les collectivités territoriales ?

M. Thierry Carcenac. – Au niveau local, le nombre de fonctionnaires de l'Etat a été fortement réduit, alors qu'ils sont encore très nombreux dans les ministères. Cette situation peut parfois générer des excès de réglementation, d'autant que notre administration est très bonne...

Je donne un exemple : après qu'une étude eut montré que la taille moyenne de la population française avait augmenté au cours des dernières années, le ministère de la jeunesse et des sports a souhaité augmenter la taille du capitonnage de l'ensemble des salles de judo à 1 m 85 ! La CCEN a naturellement émis un avis négatif sur ce décret.

Par ailleurs, il est important que la CCEN transfère l'examen de certains projets réglementaires à la CCEC afin d'en connaître le coût réel pour les collectivités territoriales. Leurs rôles sont complémentaires.

S'agissant des normes imposées, elles sont très nombreuses et, souvent, elles résultent d'initiatives contestables. Je prends un exemple : la semaine dernière, j'ai reçu un courrier de M. Jean-Louis Borloo sur l'accessibilité du cadre de vie aux personnes handicapées et à mobilité réduite, qui me demandait de procéder à toute une série d'actions : un recensement des programmes de planification prévus dans ce domaine et de leur état d'avancement... Si aucune norme n'est encore imposée dans ce domaine, l'administration risque prochainement d'imposer aux collectivités territoriales des améliorations au niveau de l'accessibilité du cadre de vie.

M. Pierre-Yves Collombat. – J'aurais deux questions à vous poser. La première porte sur le jugement que vous inspirent les conclusions du rapport Jamet et de l'étude Standard & Poor's sur les déficits. Pensez-vous que les chiffres mentionnés sont fiables ?

M. Thierry Carcenac. – J'ai lu le rapport de M. Pierre Jamet sur la situation financière des départements ainsi que l'étude sur les finances départementales réalisée par l'agence de notation Standard & Poor's.

La question que je me pose est de savoir qui a commandé et financé cette seconde étude ? C'est une question très importante car ce type d'étude, en ce qu'il tend à mettre en avant une diminution de la capacité d'emprunt des collectivités locales, est de nature à impacter les taux d'intérêt pesant sur elles.

Quant au rapport réalisé par Pierre Jamet, il contient plusieurs pistes intéressantes même si sur plusieurs points, comme la proposition sur le covoiturage, elles ont un caractère anecdotique. Cependant, son auteur a le mérite de dire qu'il existe un réel problème pour les départements.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ma seconde question porte sur l'évolution des effectifs de l'administration centrale et des collectivités territoriales, qu'il serait intéressant de comparer. Je formule cette demande chaque année auprès des ministères compétents sans obtenir de réponse satisfaisante.

M. Thierry Carcenac. – Les rapporteurs spéciaux des commissions des finances ont un rôle important à jouer pour évaluer l'évolution des effectifs des administrations centrales. C'est en cette qualité que j'ai pu étudier l'évolution des effectifs du ministère des finances, notamment depuis la réforme des services. Et, effectivement, j'ai constaté que la réduction du nombre de directions ne s'était pas accompagnée d'une réduction du nombre d'agents.

Les évolutions de la fonction publique territoriale sont plus complexes à appréhender. Lors du transfert des TOS, les collectivités territoriales ont dû rééquilibrer la répartition des personnels dans les collèges. De manière générale,

on constate une légère augmentation des effectifs, qui n'est que le reflet des évolutions de la société. Les collectivités territoriales ont également dû supporter des charges budgétaires supplémentaires en raison des modifications de la politique de l'emploi décidées par l'État, comme la suppression des emplois aidés.

Ces évolutions sont contrastées suivant les catégories de collectivités territoriales ; la part de la dépense des départements dans le PIB demeure stable, alors que les dépenses du bloc communal sont en augmentation.

Je voudrais donc insister sur la nécessité d'appréhender ces évolutions dans leur globalité.

Annexe 5 :

Les revenus soumis au prélèvement de la CSG

1. Revenus d'activité et assimilés (*soumis au taux de 7,5 %*) :

- les salaires (montant brut après abattement de 3 % pour frais professionnels, depuis le 1^{er} janvier 2005) ;
- les allocations de préretraite pour les salariés dont le départ ou la cessation anticipée d'activité a pris effet à partir du 11 octobre 2007 ;
- les revenus non salariaux des professions indépendantes ;
- les revenus tirés de la participation et de l'intéressement ;
- les indemnités de licenciement, de mise à la retraite, et les autres sommes versées en cas de rupture du contrat de travail (pour la part excédant le minimum légal ou conventionnel) ;
- les allocations parentales complémentaires ;
- les contributions patronales pour la prévoyance et les retraites supplémentaires.

2. Revenus de remplacement (*soumis au taux de 6,2 %*) :

- les allocations de chômage,
- les indemnités journalières de maladie, maternité, accident du travail, maladies professionnelles, versées par les organismes de sécurité sociale,
- les indemnités journalières complémentaires à celles de la sécurité sociale versées postérieurement à la rupture du contrat de travail.

Revenus de remplacement (*soumis au taux de 6,6 %*) :

- les pensions de retraite ;
- les pensions d'invalidité ;
- les allocations de préretraite, pour les salariés dont le départ ou la cessation anticipée d'activité a pris effet avant le 11 octobre 2007.

3. Revenus du patrimoine et de placement (*soumis au taux de 8,2 %*) :

- les revenus fonciers ;
- les revenus des locations meublées non professionnelles ;
- les revenus des capitaux mobiliers non soumis à prélèvement libératoire ;
- les plus values sur biens meubles et immeubles, les plus-values, gains en capital et profits ;
- les rentes viagères constituées à titre onéreux ;
- les revenus de l'épargne salariale ;
- les produits de placement soumis à prélèvement libératoire (exemples : bons du Trésor, obligations, titres de créances négociables) ;
- certains produits de placement exonérés d'impôt sur le revenu (exemples : plans et comptes d'épargne logement, assurance vie, plans d'épargne populaire, plans d'épargne en action, plans d'épargne retraite, capital risque).

4. Le taux de la CSG est fixé à 9,5 % pour les revenus du jeu.

Annexe 6 :

L'expérience du budget annexe du département de Meurthe-et-Moselle

Le conseil général de Meurthe-et-Moselle a adopté, le 1^{er} avril 2010, son budget primitif en instaurant un budget annexe consacré aux allocations individuelles de solidarité, afin de montrer que le « *département n'est que le délégataire de l'État et que les charges transférées appellent une compensation équivalente en recettes* ». Ainsi, l'écart entre les dépenses supplémentaires de prestations sociales par rapport aux estimations initiales et les compensations de l'État est estimé à 44 millions d'euros au titre de l'année 2009, et le décalage cumulé depuis 2002 à 146 millions d'euros.

Parallèlement, le conseil général a constitué une réserve de 36 millions d'euros, destinée à compenser les éventuels décalages liés aux compensations des allocations de solidarité. Elle provient d'un prélèvement de 20 millions d'euros dans les prévisions d'investissement et d'une ponction de 16 millions d'euros sur les budgets de fonctionnement.

Par le biais de cette réserve, il s'agit, pour le département, de contraindre l'État, soit à constater les écarts entre les dépenses du conseil général et les recettes nécessaires pour les financer, soit à dénoncer le budget annexe et de demander à la collectivité d'équilibrer elle-même les dépenses d'APA, de PCH et de RSA. Dans ce cas, le département estime que l'État devra alors pleinement assumer les décisions qui seront prises pour assurer cet équilibre.

Une décision modificative prenant en compte la réaction de l'État devrait être adoptée fin juin 2010.