



LES COMPENSATIONS DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES : PISTES POUR DES RELATIONS APAISÉES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Délégation aux Collectivités territoriales et à la Décentralisation



Rapport d'information n° 572 (2009-2010)
de MM. Yves KRATTINGER, sénateur de la Haute-Saône
et Roland du LUART, sénateur de la Sarthe,
présenté à la Délégation le 22 juin 2010



Le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose que : « *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 de compensation sensiblement différents :

La compensation des compétences transférées par l'État, soumise au respect de cinq principes

1. ***L'intégralité de la compensation*** : les ressources transférées par l'État aux collectivités territoriales (transfert d'impôts nationaux, dotation générale de décentralisation) doivent être équivalentes aux dépenses effectuées par l'État au titre des compétences transférées.
2. ***La concomitance de la compensation au transfert*** : la compensation se fonde sur une estimation au moment du transfert, régularisée lorsque les comptes de l'État sont définitivement connus.
3. ***L'évolution de la compensation*** : l'évolution de la compensation est variable dans les années suivant le transfert selon la nature des ressources transférées.
4. ***Le contrôle de la compensation***, assuré par la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC).
5. ***La conformité des compensations de transferts à l'objectif d'autonomie financière*** : les dispositions du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution visent à privilégier les transferts de fiscalité aux dotations budgétaires pour respecter le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

L'accompagnement financier des compétences créées ou étendues

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 **ne doit pas dénaturer le principe constitutionnel de libre administration**, si bien que la compensation budgétaire doit être suffisamment élevée (Conseil Constitutionnel, décision du 13 janvier 2005, Loi de programmation pour la cohésion sociale).

➤ **Les ambiguïtés des compensations des transferts de compétences**

L'activité de la CCEC a permis la garantie de l'application des obligations constitutionnelles qui s'imposent à l'État. Le Gouvernement a accepté, ponctuellement, de déroger à certaines règles constitutionnelles lorsqu'elles étaient plus favorables aux collectivités territoriales. Le respect par l'État de ces obligations ne doit pas masquer les difficultés liées :

- à « l'incontinence réglementaire » des administrations d'État, dont les conséquences sont particulièrement prégnantes dans les domaines de l'aide sociale et de la fonction publique, eu égard au nombre de textes soumis à la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). La charge cumulée de ces obligations réglementaires s'élève à plusieurs millions d'euros ;
- aux « transferts rampants », qui désignent 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. Le cas de la sécurité publique illustre le mieux cette problématique : 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 n'est pas une obligation légale des communes mais relève du principe de libre administration des collectivités territoriales. C'est pourquoi elles ne peuvent prétendre à une compensation financière de l'État.

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

Bien qu'ils s'apparentent à un transfert de charges et non de compétences au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les SDIS représentent une charge budgétaire considérable pour les départements, d'autant que ces derniers ne disposent d'aucune compétence en matière de sécurité civile et d'incendie. 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, toute évolution du budget des SDIS est désormais supportée par les départements, dont la contribution pourrait augmenter de 4 à 5 % par an dans les prochaines années.

➤ **Le cas particulier de la « décentralisation sociale »**

Il s'agit des lois qui ont mis en place les grandes allocations universelles que sont l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et le revenu de solidarité active (RSA).

Les dépenses liées au versement de ces prestations représentent 28 % des dépenses de fonctionnement des départements et 10 % des charges de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales, soit un total, en 2010, de 29,4 milliards d'euros.

L'effet de ciseau auquel sont soumises les finances départementales se caractérise par, d'une part, la chute des droits de mutation à titre onéreux – bien que, en phase haute du cycle, on constate de fortes disparités de ressources entre conseils généraux – et, d'autre part, la hausse du nombre de bénéficiaires des différentes prestations, du fait d'évolutions socio-économiques et démographiques défavorables.

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

Le financement actuel de l'APA est partagé entre la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et les départements. Alors que, lors des débats parlementaires du 19 juin 2001, le Gouvernement avait annoncé la parité de financement de cette allocation entre l'État et les conseils généraux, force est de constater que la part de financement de l'État atteint aujourd'hui 30 %, contre 32 % en 2008, et devrait baisser à 28,5 % en 2010.

En 2009, pour un total de 5,1 milliards d'euros, le concours de la CNSA devrait atteindre 1,5 milliard d'euros. La Cour des comptes estime que « *la capacité du système existant à faire face à l'avenir reste incertaine* ».

b) La prestation de compensation du handicap (PCH)

Le financement de cette prestation est également partagé entre les départements et la CNSA, au nom de l'État. La dotation de la CNSA s'est révélée largement supérieure aux besoins du département. 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 d'euros. Pour certains départements, le concours de la CNSA représentait jusqu'à 600 % de la dépense réelle au titre de la PCH.

La PCH devait à terme remplacer l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Or, malgré une décroissance modérée mais régulière de l'ACTP, celle-ci représentait, en 2008, 550 millions d'euros. Ainsi, le total des prestations départementales versées aux personnes en situation de handicap s'élève en 2009 à 1,4 milliard d'euros, soit une progression de 21 % par rapport à 2008.

c) Le revenu de solidarité active (RSA)

Le RSA, qui a remplacé le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation pour parents isolés (API) depuis le 1^{er} juin 2009, est cofinancé par les départements, en charge du « RSA socle », et le fonds national des solidarités actives (FNSA), au titre du « RSA chapeau ». A cela s'ajoute le concours du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), de 500 millions d'euros.

Le RSA socle, à la charge des départements, correspondrait, en 2010, à une dépense de 6,88 milliards d'euros. La compensation de l'État devrait être égale à 6 milliards d'euros, laissant à la charge des départements environ 800 millions d'euros. Mais les dépenses des départements en la matière pourraient s'alourdir en raison notamment du possible transfert des chômeurs en fin de droit vers le « RSA socle », portant ainsi le nombre de bénéficiaires du RSA de 1,3 million à 1,66 million de personnes.

➤ Les causes d'un désaccord entre l'État et les départements

La décentralisation sociale illustre un certain nombre de désaccords entre l'État et les départements, en matière de compensations financières, en raison notamment d'une **lecture différente des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution**, comme l'illustre l'exemple récent de la mise en place du fonds national de protection de l'enfance (FNPE), et par une **connaissance tardive**, par les administrations d'État, **de la situation budgétaire** des collectivités territoriales en général et des départements en particulier.

Dans un contexte d'incertitude lié à la réforme de la taxe professionnelle et au gel des dotations de l'État, la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation propose des pistes de propositions visant à améliorer les dispositifs de compensations et à rétablir la confiance entre l'État et les collectivités territoriales et, plus précisément, les départements.

Propositions de votre Délégation

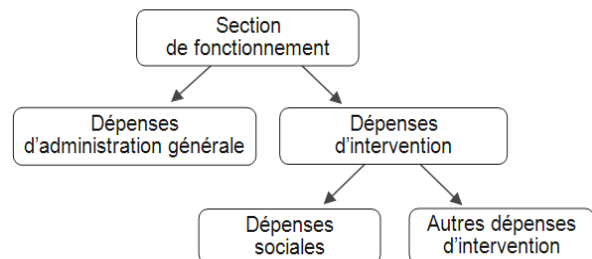
Vos rapporteurs **écartent** les deux propositions suivantes :

- **l'octroi aux départements d'un pouvoir de modulation du bénéfice des prestations sociales**, qui affaiblirait le Pacte Républicain et pourrait conduire à un renforcement des inégalités socio-économiques entre territoires.
- **la mise en place d'un mécanisme de péréquation en matière sociale**, car :
 - la réforme constitutionnelle de 2003 ne permet pas la mise en place d'une politique de péréquation, les transferts étant compensés à l'euro près et les créations/extensions de compétences nécessitant une participation budgétaire des collectivités territoriales ;
 - se pose la question de la cohérence de la péréquation en matière de décentralisation sociale ;
 - la péréquation se heurte à la volonté des élus de préserver leurs acquis, notamment en période de ralentissement économique.

➤ **Simplifier le financement des prestations sociales :**

- en clarifiant le financement des prestations sociales, en octroyant une ressource unique aux départements, telle qu'une part de la contribution sociale généralisée (CSG) ;
- 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 ;
- en réintroduisant le recours sur succession pour le financement de l'APA, avec un seuil de franchise à définir.

➤ **Mettre en place une nouvelle présentation de la nomenclature budgétaire des départements**, afin d'individualiser les dépenses sociales et les financements correspondants, selon le schéma ci-contre :



➤ **Améliorer l'échange d'informations entre les collectivités territoriales et les administrations d'État :**

- en mettant en place des conventions de partage d'informations entre les départements et les autres partenaires œuvrant dans le domaine social ;
- en favorisant l'interopérabilité entre les systèmes d'information des différents partenaires, afin de permettre aux départements de disposer d'une gestion évitant tout indu ou autre gaspillage financier.

➤ **Renforcer le rôle de la commission consultative d'évaluation des normes pour limiter l'inflation normative des administrations d'État :**

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