

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 novembre 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur le
financement pérenne des allocations sociales de solidarité,

Par Mme Jacqueline GOURAULT,

Sénatrice.

(1) La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : Mme Jacqueline Gourault, *présidente* ; MM. Claude Belot, Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau et Mme Patricia Schillinger, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Stéphane Mazars, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau, Alain Richard et Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. BREF HISTORIQUE DES TROIS ALLOCATIONS PERSONNELLES DE SOLIDARITÉ	7
A. DU REVENU MINIMUM D'INSERTION (RMI) AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA).....	7
1. Le RMI.....	7
2. Le RSA.....	8
B. L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE (APA).....	11
C. LA PRESTATION DE COMPENSATION DU HANDICAP (PCH).....	11
II. L'AMPLEUR CROISSANTE DU RESTE À CHARGE PESANT SUR LES DÉPARTEMENTS DU FAIT DES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ A ÉTÉ RECONNUE PAR LE GOUVERNEMENT, ET A CONDUIT À UN ACCORD LE 16 JUILLET 2013.	13
A. LE CONTENU DE L'ACCORD	13
B. L'ARTICULATION DE L'ACCORD AVEC LES DIMINUTIONS ANNONCÉES PAR LE GOUVERNEMENT DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF) POUR 2014 ET 2015	16
C. LES POSITIONS EN PRÉSENCE SUR L'ACCORD DU 16 JUILLET 2013	17
CONCLUSION	19
Audition de M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France, sur le financement pérenne des allocations individuelles de solidarité par les départements (réunion du 8 octobre 2013)	21
ANNEXES	35
<i>Annexe 1 : Composition du groupe de travail Etat/départements</i>	35
<i>Annexe 2 : Lettre de l'Assemblée des départements de France aux membres du Sénat, sur les modalités d'application du déplaçonnement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)</i>	36
<i>Annexe 3 : L'opération « perdus de vue » du conseil général du Rhône</i>	38

Mesdames, Messieurs,

Les coûts incombant aux conseils généraux du fait du transfert par l'Etat des trois allocations personnelles de solidarité que sont, par ordre d'importance financière décroissante : le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), et la prestation de compensation du handicap (PCH), n'ont cessé de croître. Dans le même temps, les ressources dégagées par l'Etat pour compenser ces dépenses sont loin d'avoir suivi cette évolution, entraînant un « effet de ciseaux » dénoncé avec une vigueur croissante par les exécutifs départementaux.

Cette compensation, en constante régression, suscite des difficultés de gestion pour les conseils généraux, amenés à puiser dans d'autres lignes budgétaires pour financer ces allocations, dont l'augmentation découle, en large partie, de décisions prises par l'Etat, et qui donc leur échappent.

À la suite d'une entrevue entre le Président de la République, le Premier ministre et une délégation de l'Association des départements de France (ADF), une déclaration commune Etat-départements a été rendue publique le 22 octobre 2012 au Palais de l'Élysée. Ce texte récapitulait « Dix engagements pour la croissance, l'emploi et la solidarité dans les territoires », dont le premier point évoquait « le soutien aux publics les plus fragiles [qui] est au cœur de la vocation des départements » et reconnaissait que « depuis une décennie, les conseils généraux font face à un déséquilibre croissant entre les recettes dont ils bénéficient pour financer les trois allocations individuelles de solidarité qu'ils versent au titre d'une mission de solidarité nationale et le coût réel de ces prestations. Pour faire face à cette situation, ils ont dû mobiliser largement leurs propres ressources ».

Ce constat conduisait à l'engagement suivant, placé en tête des dix points énumérés :

« L'Etat s'engage à créer les conditions de mise en place, à compter de 2014, de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face, dans un cadre maîtrisé, au financement des trois allocations individuelles de solidarité dont la loi leur confie la charge.

Sous l'autorité du Premier ministre, et en concertation avec le président de l'Assemblée des départements de France, **un groupe de travail sera installé avant la fin de l'année 2012 pour étudier les moyens d'assurer ce financement ».**

Le groupe de travail évoqué¹ a été installé par le Premier ministre le 28 janvier 2013, pour analyser, sur la base d'un diagnostic de la situation des trois allocations, « les solutions possibles quant aux modalités de financement futures ». Le communiqué de presse publié à cette occasion précise que « l'Etat a confié aux départements la charge de financer les prestations sociales en 2002 pour l'APA, 2004 pour le RMI (transformé en RSA « socle » en 2008) et en 2006 pour la PCH. Pour couvrir ces charges, le transfert de compétences a été accompagné d'une compensation financière qui, au fil des années, n'a plus suffi aux conseils généraux pour faire face au déséquilibre croissant entre les recettes et le coût réel de ces prestations ».

Le groupe de travail a abouti, le 16 juillet 2013, à un accord qui doit permettre aux conseils généraux de bénéficier de ressources nouvelles pour financer ces allocations de solidarité.

Le Gouvernement s'est ainsi engagé à leur transférer chaque année le montant des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), prélevés jusqu'alors par le ministère des Finances pour rémunérer son rôle de collecte de cette taxe. Relevons que le MINEFI garantit également le versement de l'intégralité de la taxe foncière, en se substituant si nécessaire aux contribuables défaillants.

Ces frais de gestion, évalués à 827 millions d'euros en 2013, ont l'intérêt de représenter une ressource dynamique, amenée à croître.

Les départements sont également autorisés à relever, en 2014 et 2015, le plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 3,8 % à 4,5 %.

¹ Composition en annexe 1.

I. BREF HISTORIQUE DES TROIS ALLOCATIONS PERSONNELLES DE SOLIDARITÉ

A. DU REVENU MINIMUM D'INSERTION (RMI) AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)

1. Le RMI

Instauré par la loi du 1^{er} décembre 1988, le revenu minimum d'insertion, dont la compétence a été transférée en 2004 aux conseils généraux, confortés ainsi dans leur rôle de garant de la solidarité de proximité, s'est révélé être d'un coût supérieur aux prévisions.

Les dépenses consacrées à la gestion et au versement du RMI ont été estimées, au 31 décembre 2003, à 4,9 milliards d'euros, par les services de l'Etat. En conséquence, **l'Etat a compensé cette charge**, conformément à la Constitution, par l'attribution aux départements d'une nouvelle recette fiscale, une fraction de la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), d'un montant équivalent.

Cependant, un décalage est apparu dès 2004 entre les dépenses effectives des départements et le montant de la compensation, et s'est progressivement accru.

Les allocataires du RMI sont ainsi passés de 1,1 million en mars 2003, à 1,25 million en mars 2007, pour revenir à 1,12 million fin 2008, et l'aide apportée par les départements est devenue leur principal poste de dépense. De 5,43 milliards d'euros en 2004, il a crû à 6,25 milliards en 2008, soit une augmentation de 15% en euros constants.

L'Etat a accompagné cette progression en complétant la compensation initiale de 4,9 milliards d'euros. Pour 2004, il a attribué aux départements une somme de 457 millions d'euros destinée à couvrir l'ensemble de leurs dépenses supplémentaires.

La création, en 2006, du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (**FMDI**) prolonge le versement de 500 millions d'euros effectué en 2005. Ce dispositif est reconduit ultérieurement : **au total 2,5 milliards d'euros ont été versés de 2005 à 2009 par l'Etat, pour compléter la compensation initiale par la TIPP, qui s'est révélée insuffisante.**

Ce déséquilibre a été analysé en 2007 dans un rapport de notre collègue Michel Mercier intitulé : « Financement du RMI : sortir de l'impasse par une plus grande responsabilité sur les dépenses », rédigé au nom de l'Observatoire de la décentralisation¹.

¹ Rapport d'information n°206, 2006-2007.

Son introduction en présente clairement les termes :

« Le présent rapport [...] a pour but de suivre la départementalisation du RMI, exclusivement sous l'aspect de son financement.

Votre rapporteur tient préalablement à rappeler :

- qu'il ne s'agit pas de juger le RMI, son régime, ses conséquences sociales ;*
- ni de mettre en cause sa décentralisation, qui est une bonne politique, gage d'efficacité et de proximité.*

Le problème posé par le financement du RMI n'a pas fondamentalement évolué depuis 2004. Le RMI est une dépense de fonctionnement obligatoire des départements. En application des principes budgétaires applicables aux collectivités locales, elle doit être financée par une recette permanente d'un montant sensiblement égal. La situation actuelle de déséquilibre ne peut perdurer.

Or les conditions de ce déséquilibre sont aujourd'hui maintenues.

Les départements doivent gérer une dépense dont les principes sont déterminés centralement par la loi et le règlement. Ils n'ont quasiment pas de marge de manœuvre. Cette dépense d'assistance sociale a tendance à progresser avec les difficultés économiques.

Pour y faire face, la recette choisie, une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), a vocation à durablement diminuer du fait d'une politique environnementale cherchant à réduire la consommation d'hydrocarbures. En outre, cette recette, dénuée de lien logique avec la dépense à financer, a tendance à se comporter de façon inverse à celle-ci : lorsque la conjoncture est maussade, la dépense de RMI augmente, la recette de TIPP diminue.

*Il n'est pas utile de polémiquer davantage sur la compensation de la compétence transférée : **le Gouvernement a respecté, et même au-delà, ses obligations constitutionnelles.** Mais il y a la lettre de la loi, et il y a aussi son esprit. **L'esprit de la décentralisation est de permettre aux collectivités de gérer librement les compétences qui leur sont confiées, et de disposer d'un financement suffisant.** C'est l'enjeu pour le RMI aussi : donner des marges de manœuvre pour maîtriser la dépense, et adapter la recette. »*

2. Le RSA

Le revenu de solidarité active (RSA) a été instauré, à titre expérimental, par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA).

La loi de finance pour 2007 a offert aux départements la faculté d'expérimenter un dispositif d'incitation financière au retour à l'emploi auprès des allocataires du RMI.

L'expérimentation a été menée dans des zones ciblées de 34 départements, selon des modalités définies par les conseils généraux, et variables d'un département à l'autre. **Elle a bénéficié d'un cofinancement paritaire des départements et de l'Etat**, qui y a affecté 30 millions d'euros pour l'année 2008.

La loi du 1^{er} décembre 2008 instaurant le RSA précise que l'ensemble des décisions individuelles (attribution, suspension, radiation) touchant les ayants-droit, ainsi que le versement du RSA « socle », destiné à un foyer sans revenu d'activité, sont à la charge des départements, qui poursuivent la tâche qui leur avait été confiée lors de la création du RMI. **Initialement, la charge financière liée au RSA « socle » semblait inférieure à celle découlant du RMI¹.**

L'article 18 de la loi prévoyait que le Gouvernement devait, **dans un délai de trois ans à compter de sa publication, réunir une conférence nationale** associant des **représentants des collectivités territoriales**, des organisations syndicales de salariés et d'employeurs, des associations de lutte contre l'exclusion, et des représentants des bénéficiaires du RSA. Elle devait évaluer la performance du nouveau dispositif en matière de lutte contre la pauvreté, et **établir un bilan financier des coûts induits par cette prestation.**

Cette conférence n'a pas été organisée. Elle aurait sans doute permis d'attirer l'attention sur la divergence croissante entre les dépenses induites pour les conseils généraux par le RSA et les compensations allouées par l'Etat.

Les tableaux qui suivent récapitulent l'évolution du nombre d'allocataires du RSA de 2008 à 2012, ainsi que les dépenses induites pour les départements et les compensations apportées par l'Etat.

- Nombre d'allocataires :

	RMI/RSA « socle » seul
2008	1 148 052
2009	1 131 534
2010	1 168 174
2011	1 359 291
2012	1 435 740

Source : CNSA, CNAF, DREES, DGCL

¹ Rapport pour avis de M. Éric Doligé, au nom de la commission des Finances, sur le projet de loi généralisant le RSA (n° 32, 2008-2009).

- Dépenses allocations :

	RMI/RSA
2008	5 974 575 000
2009	6 503 861 000
2010	7 355 024 000
2011	7 772 365 000
2012	8 126 732 863

Source : CNSA, DGCL

- Compensations :

	RMI/RSA
2008	5 441 824 000
2009	5 803 007 000
2010	6 202 998 000
2011	6 343 071 000
2012	6 343 071 000

Source : CNSA, DGCL (y compris FMDI pour le RSA)

- Source des compensations :

	TICPE ¹	FMDI
2008	4 941 824 000	500 000 000
2009	5 303 007 000	500 000 000
2010	5 702 998 000	500 000 000
2011	5 843 071 000	500 000 000
2012	5 843 071 000	500 000 000

Source : DGCL (y compris FMDI pour le RSA)

¹ Taxe intérieure sur les produits énergétiques (a remplacé la TIPP au 1^{er} janvier 2013).

B. L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE (APA)

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, elle se substitue à la prestation spécifique dépendance (PSD) et à la prestation expérimentale dépendance (PED), en place dans 12 départements.

La loi du 20 juillet 2001 qui instaure l'APA a conduit à une augmentation des bénéficiaires au regard des deux allocations précédentes. À la fin de l'année 2001, 156 000 personnes âgées étaient destinataires de la PSD ; en 2012, leur nombre s'élevait à 1,2 million. De plus, l'APA, contrairement à la PSD, n'entraîne aucune récupération sur les successions ou les donations.

Les dépenses induites sont structurellement en hausse, du fait du vieillissement de la population :

	Dépenses APA	Compensations APA
2008	4 854 587 193	1 598 898 495
2009	5 029 156 238	1 548 171 170
2010	5 183 134 751	1 536 186 224
2011	5 263 498 388	1 621 507 568
2012	5 367 308 070	1 651 000 000

Source : CNSA, DGCL

- Nombre de bénéficiaires :

	APA
2008	1 098 463
2009	1 142 884
2010	1 185 376
2011	1 207 377
2012	1 200 253

Source : CNSA, DGCL

C. LA PRESTATION DE COMPENSATION DU HANDICAP (PCH)

Elle a été instaurée par la loi du 11 février 2005, et se substitue à l'allocation compensatoire pour tierce personne (ACTP), à cette différence qu'elle n'est plus soumise à condition de ressource.

Le nombre d'allocataires a progressivement augmenté depuis l'application de la loi.

- Nombre de bénéficiaires :

	PCH
2008	189 286
2009	218 216
2010	245 155
2011	271 247
2012	272 748

Source : CNSA, DGCL

Les dépenses ont, dans le même temps, fortement crû, sans que les compensations soient réévaluées :

	Dépenses PCH	Compensations PCH
2008	568 793 869	550 767 671
2009	843 278 945	509 690 657
2010	1 077 769 844	501 922 098
2011	1 241 428 202	527 778 398
2012	1 396 117 250	545 000 000

Source : CNSA, DGCL

Les sommes destinées à compenser les dépenses des départements pour l'APA et la PCH sont versées par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Créée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité envers les personnes âgées et handicapées, la CNSA est un établissement public administratif national placé sous la tutelle des ministères chargés des personnes âgées, des personnes handicapées, et du Budget.

Ses ressources proviennent des crédits de l'Assurance maladie, de la solidarité nationale, dont la totalité de la Contribution de solidarité pour l'autonomie (**Journée nationale de solidarité**) et la totalité de la Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie - CASA (0,3 % prélevé sur les pensions de retraites, de préretraite et d'invalidité). 0,1% de la Contribution sociale généralisée (CSG), ainsi que des contributions des caisses d'assurance vieillesse lui sont également versées.

II. L'AMPLEUR CROISSANTE DU RESTE À CHARGE PESANT SUR LES DÉPARTEMENTS DU FAIT DES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ A ÉTÉ RECONNUE PAR LE GOUVERNEMENT, ET A CONDUIT À UN ACCORD LE 16 JUILLET 2013

A. LE CONTENU DE L'ACCORD

Le groupe de travail Etat/départements installé par le Premier ministre le 28 janvier 2013 s'est accordé sur le **montant annuel** des dépenses des départements découlant des trois allocations personnelles de solidarité, **évalué à 15 milliards d'euros**, et sur un « **constat partagé** » **chiffrant à 4,6 milliards d'euros par an le manque à gagner des conseils généraux** au regard des compensations accordées par l'Etat.

L'accord conclu le 16 juillet 2013 accorde aux départements environ **2,2 milliards d'euros supplémentaires par an pour financer les dépenses de solidarité à compter de 2014**.

Cette somme se compose de :

- 827 millions d'euros prélevés sur les frais de gestion pris par le MINEFI pour assurer la collecte de la taxe sur le foncier bâti ;

- 1,3 milliard d'euros **potentiellement** attendus du relèvement du taux plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 3,8 à 4,5 %.

Par ailleurs, le Premier ministre a déclaré que la totalité du RSA devrait relever de la « solidarité nationale » d'ici la fin du quinquennat en cours, sans pour autant donner de calendrier.

Il a également annoncé, le 1^{er} septembre 2013, un relèvement de 2% par an du RSA jusqu'en 2017 avec effet immédiat.

L'analyse de cet accord par l'Assemblée des départements de France est la suivante :

Application de l'accord du 16 juillet 2013 sur le financement des allocations individuelles de solidarité

Le cadre de l'accord

La déclaration de l'Élysée du 22 octobre 2012 dernier a acté un premier engagement fixant l'objectif pour l'Etat de créer les conditions de mise en place, à compter de 2014, des ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face au financement des trois allocations individuelles de solidarité.

Sur un cumul de dépenses qui, de 2002 à 2012 s'élève à 112 milliards d'euros, le reste à charge pour les départements s'établit en effet, pour cette période, à plus de 40 milliards d'euros, c'est-à-dire, pour 2012, 6,3 milliards d'euros (estimation basse) sur 15,6 milliards d'euros de dépenses annuelles, soumettant la situation financière des départements à un effet de ciseaux inexorable.

Suite à cet engagement – et après une phase de travail en commun jamais observée par le passé –, l'accord de Matignon du 16 juillet dernier a permis d'apporter une première réponse significative à ce problème en période de crise financière et de restrictions des dépenses publiques.

L'accord est articulé autour de principes forts :

- un dispositif qui s'étale sur les années 2014 et 2015 et qui fera l'objet d'un bilan fin 2015 ;

- un dispositif, destiné à prendre en compte les décalages financiers des trois allocations (RSA, APA, PCH), qui s'attache à régler notamment la question du financement du RSA (allocation de solidarité nationale pour laquelle les départements ne disposent d'aucune marge de manœuvre de décision, et dont le montant est/sera revalorisé afin de tenir compte du plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion). Les conditions d'évolution de l'APA ayant vocation à être examinées en complément dans le cadre de la loi sur l'autonomie ;

- la finalisation annoncée d'un accord-cadre précisant, de manière détaillée, les engagements réciproques de l'Etat et des départements.

Le dispositif financier repose, quant à lui, sur deux composantes :

- un fonds de compensation péréquée abondé par le transfert des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), soit environ 827 millions d'euros pour cette année. Ce fonds doit « *contribuer à garantir à l'ensemble des conseils généraux un meilleur financement* » des trois AIS ;

- le relèvement possible du taux des DMTO en 2014 et 2015 à hauteur maximale de 4,50% au lieu de 3,80% qui aujourd'hui est le taux qui s'applique par défaut, tous les départements ayant atteint ce seuil.

Il convient de rappeler à cet égard que l'objectif des départements dans le cadre de ce dispositif n'était pas de gagner en autonomie fiscale mais bien d'obtenir par quelques moyens que ce soit une couverture financière des allocations supérieure à l'actuelle.

Le montant potentiel des deux parties du dispositif s'élève environ à 2,127 milliards d'euros (827 millions d'euros pour les frais de gestion et 1,3 milliard d'euros - sans doute un peu moins). Ce montant potentiel est bien entendu très en-deçà des sommes restant à la charge des départements au titre des allocations. Il représente un peu moins du tiers du reste à charge annuel (2,1 milliards d'euros/6,2 milliards d'euros : 33%), le seul montant des 827 millions d'euros couvrant, quant à lui, 13,5 % de ce reste à charge.

Il est donc essentiel que ce montant global soit le plus possible la référence de compensation, sauf à vider l'accord de son contenu et ne le limiter qu'au seul transfert des frais de gestion de la taxe foncière.

La mise en œuvre de l'accord

Les axes directeurs

Deux principes ont rapidement prévalu parmi les présidentes et présidents de conseils généraux :

- d'une part le souhait que le montant potentiel maximal (2,13 milliards d'euros) soit bien le montant de référence.

En effet, l'acceptation politique de cet accord dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité, qui soustrait par ailleurs 476 millions d'euros par an au titre de la baisse des dotations d'Etat, suppose que le montant total attribué soit significatif eu égard aux enjeux et alors que les attributions du fonds de soutien 1^{ère} et seconde parts (170 millions d'euros) disparaissent ;

- d'autre part, que soit intégré dans un fonds spécifique et unique, alimenté par les 827 millions d'euros, la totalité du produit issu du déplafonnement des DMTO (1,3 milliard d'euros), donnant lieu à une répartition péréquée entre départements.

Dans cette hypothèse, le déplafonnement du taux de DMTO de 3,8% à 4,5% ne passe donc pas par une décision individuelle et c'est bien un fonds spécifique qui donne lieu à répartition péréquée.

Cette position est justifiée par plusieurs constats :

- tout d'abord, le fait que 15 départements concentrent aujourd'hui 50 % des DMTO. De leur volonté d'augmenter leur taux dépend donc l'opérationnalité du dispositif quelle que soient les modalités choisies (fonds DMTO ou fonds spécifique) ; or, pour différentes raisons, plusieurs départements pourraient ne pas procéder à cette augmentation se privant de ressources supplémentaires mais privant aussi un levier de compensation possible ;

- ensuite, même s'ils procédaient tous à cette augmentation, en raison même des potentialités de ressources très inégales par cette voie entre départements (rapport de 1 à 20), le niveau de recettes fiscales supplémentaires serait inversement proportionnel au reste à charge, accroissant encore les inégalités entre départements ;

- enfin, en raison de la faible capacité redistributive du fonds actuel de péréquation DMTO, comme le groupe de travail de l'ADF consacré au potentiel fiscal et financier a pu le montrer.

Ce constat provient de plusieurs défauts, dont le principal est l'existence de plafonds qui limitent de fait la somme à redistribuer. Considérant que 15 départements concentrent 50% du produit, soit 3,4 milliards d'euros en 2012, on comprend que la redistribution de 339 millions d'euros (fonds 2013) n'a que peu d'impact sur la correction de l'inégale distribution géographique de cette recette.

Par conséquent, avec un tel mode de fonctionnement, seulement 14 à 16% des nouvelles recettes provenant du déplafonnement donnerait lieu à péréquation en 2015 alors que l'on observe une corrélation négative entre le reste à charge et les DMTO. Ainsi, pour 2015 et 2016, le fonds de péréquation DMTO corrigera pour moins du quart (globalement) l'effet de localisation potentiel du nouveau levier fiscal attribué aux départements.

Le constat est donc clair : faire reposer la majeure partie de la compensation (partielle) des allocations de solidarité sur le total libre choix des départements et dans le cadre du fonds de péréquation actuel revient à permettre à certains d'entre eux de creuser l'écart avec les plus pauvres pour autant soumis à des restes à charge importants.

Les modalités

Pour éliminer les dysfonctionnements, il est essentiel tout d'abord que le différentiel de 0,7 point (entre 3,8 % et 4,5%) soit garanti.

L'ADF préconise un prélèvement budgétaire enlevant à chaque département le produit que représente la multiplication de son assiette de DMTO par un taux de 0,7%. Chaque département désireux de retrouver tout ou partie du produit ainsi perdu pourrait prendre une délibération d'augmenter son taux dans la limite de 4,5%.

Dans ce cadre, une répartition de ce fonds doit être établie selon des modalités faisant consensus au niveau des départements et de l'Etat.

L'ADF propose à cet égard une simulation reposant sur des principes simples et péréquateurs partant du reste à charge pour chaque département avec une prise en compte plus importante du RSA et une pondération issue du nouveau potentiel fiscal défini par l'ADF. Il est à noter que toute simulation issue de ces principes convient quel que soit le montant du fonds (827 millions d'euros et 2,1 milliards d'euros).

La loi de finances

Le PLF prévoit l'intégration de l'accord AIS en deux parties : le transfert des frais de gestion de la taxe foncière aux départements (A 26), et le dé plafonnement des DMTO en partie dépenses (A 58).

L'ADF demande donc que les principes qu'elle pose soient examinés à l'occasion de l'examen de l'article 58.

B. L'ARTICULATION DE L'ACCORD AVEC LES DIMINUTIONS ANNONCÉES PAR LE GOUVERNEMENT DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF) POUR 2014 ET 2015

La contribution des départements à l'effort de redressement des comptes publics et au financement du CICE¹ est détaillée dans l'article 72 du PLF pour 2014, qui définit la participation des collectivités territoriales aux rétablissements des comptes publics. Cette participation se traduit par une diminution de la DGF de 1,5 milliard d'euros en 2014 et 2015.

Au sein de ce 1,5 milliard, la contribution des départements s'élèvera à 476 millions d'euros annuels.

L'ADF estime que cette contribution est à considérer distinctement de l'accord du 16 juillet qui porte sur les trois allocations individuelles de solidarité, dans un contexte économique dégradé conduisant à une augmentation des dépenses de RSA, et de vieillissement de la population conduisant à une augmentation structurelle du nombre de personnes en perte d'autonomie.

Du fait de la faiblesse des compensations perçues jusqu'alors, le financement de la prise en charge des populations les plus fragiles n'était plus assuré ; il devenait donc urgent de trouver une solution.

L'accord du 16 juillet 2013 est donc une première étape devant permettre d'améliorer le financement de la solidarité nationale.

¹ Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

C. LES POSITIONS EN PRÉSENCE SUR L'ACCORD DU 16 JUILLET 2013

Des divergences d'appréciation sur cet accord ont été exprimées lors de l'audition par la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation de M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France, le 8 octobre 2013.

Ainsi MM. Gérard Miquel, sénateur du Lot, et Claude Haut, sénateur du Vaucluse, ont-ils récusé le procès en mauvaise gestion fait à de nombreux départements par plusieurs de leurs collègues et ont considéré que, si cet accord ne réglait pas la totalité des difficultés rencontrées par les conseils généraux pour financer les allocations personnelles de solidarité, il comprenait d'appréciables avancées (pages 30 et 31 du compte rendu).

En revanche, M. Bruno Retailleau, sénateur de Vendée, a estimé (p. 25 du compte rendu) que « le compte n'y est pas. En effet, l'annonce porte sur deux milliards d'euros et doit être comparée aux six milliards du coût de ces allocations. Le reste à charge est de quatre milliards ».

M. Albéric de Montgolfier, sénateur d'Eure-et-Loir, a souligné (p. 26 du compte rendu) que « tous les départements sont déjà au taux unique. Il faudrait que cette possibilité d'augmentation [des DMTO] soit traduite par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2014, ce qui permettrait une application dès le début de l'année prochaine. »

M. Éric Doligé, sénateur du Loiret, s'est interrogé, à ce propos (p. 26) sur la possibilité de raisonner sur des sommes pour lesquelles il n'existe aujourd'hui aucune assurance de perception future.

L'accord du 16 juillet a été critiqué, lors du Congrès de l'ADF réuni à Lille les 9 et 10 octobre dernier, par les présidents de conseils généraux composant le groupe DCI (droite, centre et indépendants), présidé par le sénateur de la Haute-Marne Bruno Sido, qui ont estimé « complaisante » l'attitude de l'ADF à l'égard du Gouvernement.

CONCLUSION

L'accord du 16 juillet 2013 constitue un élément positif. Il prend acte de la discordance croissante entre les dépenses incombant aux conseils généraux en matière d'allocations personnelles de solidarité et les compensations consenties par l'Etat. Il propose des solutions financières pour atténuer ce décalage qui, certes, peuvent être discutées tant pour les modalités retenues (le relèvement du plafond des DMTO de 3,8 % à 4,5 % relèvera de l'initiative des Conseils généraux, avec l'impopularité qui s'attache fortement aujourd'hui à toute augmentation d'impôt)¹, que sur les sommes potentiellement attendues qui ne permettront pas de résorber la différence entre dépenses effectuées par les départements et compensations apportées par l'Etat.

Il ne s'agit donc pas, ou pas encore, des « ressources pérennes et suffisantes » annoncées par le Président de la République au mois d'octobre 2012.

Cependant, le dynamisme des dépenses découlant du RSA et de l'APA (la PCH est attribuée dans des conditions strictes et précises qui l'encadrent clairement) a déjà conduit les départements à promouvoir des pratiques plus économes², comme le développement du maintien à domicile des personnes âgées, une tarification plus stricte des opérateurs de l'action sociale, ou un accompagnement accru des bénéficiaires du RSA vers la seule insertion sociale, abandonnant l'insertion professionnelle, qui relève de Pôle emploi.

Cette légitime recherche d'économie pourrait passer par le rétablissement d'une reprise, sur les successions, à partir d'un montant à préciser, pour compenser en partie l'APA, et d'un contrôle accru dans l'attribution du RSA permettant d'identifier les abus existants. Ceux-ci se développent, en effet, au détriment des bénéficiaires qui réunissent effectivement les conditions de son octroi.

Une opération de suivi individuel des bénéficiaires du RMI, baptisée « perdus de vue », a ainsi été menée en 2005 par le Conseil général du Rhône, dans le but de leur apporter un meilleur soutien et, le cas échéant, d'identifier les quelques allocataires ne répondant pas aux critères d'attribution³.

Plusieurs leviers doivent se conjuguer pour maîtriser l'écart entre dépenses et compensations en matière d'allocation individuelle de solidarité (AIS), dont une gestion plus personnalisée et économe de celles-ci.

¹ Des négociations en cours entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, pourraient conduire à l'adoption d'un autre mécanisme.

² Source : La Gazette des Communes, 11 juin 2013.

³ Voir annexe 3.

Cependant, la véritable solution réside dans une sortie de l'actuelle situation économique, dont l'atonie accroît le nombre des allocataires des AIS, tout en limitant les marges de manœuvre financières de l'Etat et des départements.

**Audition de M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des
départements de France, sur le financement pérenne des allocations
individuelles de solidarité par les départements
(réunion du 8 octobre 2013)**

Mme Jacqueline Gourault, présidente. - Mes chers collègues de la délégation, je suis ravie d'accueillir aujourd'hui nos collègues de la commission des Finances et de la commission des Affaires sociales. Nous auditionnons M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France (ADF). M. Lebreton nous parlera de la situation financière des départements, et particulièrement du financement pérenne des allocations individuelles de solidarité. Je voudrais accueillir aussi M. Yves Ackermann, président du conseil général du Territoire de Belfort, qui accompagne le président de l'ADF. Nous sommes très heureux de leur présence, d'autant que nous sommes à la veille du congrès de l'ADF, qui a lieu cette année à Lille. Je salue Mme Annie David, présidente de la commission des Affaires sociales, qui nous a rejoints. On voit que le financement des départements est un sujet très important et d'actualité pour l'ensemble de nos collectivités territoriales. Je passe la parole à M. Lebreton.

M. Claudy Lebreton, président de l'ADF. - Madame la présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Madame la présidente de la commission des Affaires sociales, à vous, à mes collègues des départements qui sont présents et aux membres de la délégation, je voudrais, dans mon propos liminaire, parler de la situation financière des départements. J'aborderai ensuite la question des solutions qui seront mises en œuvre dans le cadre de la loi de finances 2014 pour financer les trois allocations individuelles de solidarité.

Les présidents de conseils généraux ici présents connaissent bien la situation budgétaire des départements de France. Mais je voudrais la rappeler aux membres de la délégation qui n'ont pas de responsabilités au sein des assemblées départementales.

En 2012, selon le compte administratif, les dépenses de fonctionnement des départements ont crû de 3,1%. Les dépenses d'investissement ont reculé de 1,1% pour la troisième année consécutive, et l'épargne brute a baissé de 1,2 milliard d'euros. En 2013, selon le compte administratif anticipé, les dépenses de fonctionnement devraient croître de 2,8%.

Nous sommes devant un effet ciseau : des dépenses sociales qui s'accroissent très fortement, en lien avec la situation économique et sociale, et des recettes qui diminuent. Sur les 71 milliards d'euros du budget des départements, 34,5 milliards d'euros de dépenses sont consacrées à l'action sociale, dont les 14 milliards d'euros de financement des trois allocations individuelles de solidarité.

La situation département par département est assez hétérogène, mais l'effet ciseau se traduit globalement par une diminution de l'épargne brute, donc de la capacité d'autofinancement nette et de l'investissement. Ceci a des conséquences pour l'économie de nos territoires, en particulier dans deux secteurs-clefs : les travaux publics et le bâtiment.

Nous avons rencontré à plusieurs reprises M. Patrick Bernasconi, président de la Fédération nationale des travaux publics, et M. Didier Ridoré, président de la Fédération française du bâtiment : ils sont extrêmement attentifs au budget de nos départements.

En ce qui concerne le financement des allocations individuelles de solidarité, les 102 départements français - les 96 départements métropolitains et les 6 départements d'outremer - ont mobilisé 112 milliards d'euros de dépenses cumulées sur la période 2002-2012, pour une compensation de 40,5 milliards d'euros. Sur l'année 2012, la dépense est de 15,6 milliards d'euros, avec un reste à charge de 6,3 milliards d'euros. En 2016, selon les projections, les allocations s'élèveraient à 18,7 milliards d'euros, pour un reste à charge de 8,6 milliards d'euros. Cette forte croissance serait d'abord celle du revenu de solidarité active (RSA), avec des dépenses qui passeraient en cinq années de 8,2 à 10,4 milliards d'euros, avec un reste à charge qui augmenterait de 1,9 à 3,2 milliards d'euros. Dans ces 3,2 milliards d'euros, 1 milliard est lié à la décision du Premier ministre d'augmenter le RSA de 2% par an pendant cinq ans - malgré son engagement, fin 2012, de financer à 100% cette augmentation. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA), en établissement comme à domicile, semble avoir atteint un plafond. Elle passerait de 5,5 à 6,2 milliards d'euros, mais pour un reste à charge de 4,5 milliards d'euros, un peu supérieur à celui du RSA. Enfin, la prestation de compensation du handicap (PCH) est en croissance mais part de beaucoup plus bas. Elle passerait, en l'espace de cinq années, de 1,9 à 2,3 milliards d'euros, avec un reste à charge de près de 1 milliard d'euros.

Ainsi, en l'espace de cinq années, du compte administratif 2012 aux prévisions pour 2016, le reste à charge augmenterait de 2,3 milliards d'euros - à ramener aux 71 milliards d'euros du budget des départements. Ces chiffres sont validés par tous : la direction générale des collectivités locales, les ministères, Bercy, l'ADF. On a pu constater avec le temps une diminution du taux de couverture des dépenses de l'APA : ce taux est passé de 47% en 2002, lors de la première année d'application de la mesure, à environ 20% aujourd'hui par endroits - avec certes des différences d'un département à l'autre.

Le pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales associe les départements à l'effort de redressement des comptes publics de la nation. Le Gouvernement a retenu dans la loi de finances pour 2014 la proposition du Comité des finances locales. Cela correspond pour les départements à un effort de 476 millions d'euros, de recettes en moins ou de dépenses en plus. Le tableau de répartition sera dans le projet de loi de finances pour 2014.

La répartition se ferait en fonction du revenu moyen par habitant, de l'effort fiscal, de la part que représente le foncier bâti, seul impôt direct des départements, par rapport à la masse des recettes. Je ne vais pas m'étendre sur la position de l'ADF sur cette mesure : nous étions extrêmement critiques à l'égard du Gouvernement, je n'ai pas besoin d'y revenir. Je rappellerai juste le rôle que jouent les départements dans la relance de la croissance économique de notre pays. On connaît les leviers que sont l'investissement industriel des entreprises, l'investissement des ménages et la consommation. Il ne faut pas oublier l'investissement public porté par l'Etat et les collectivités. Aujourd'hui, l'investissement des collectivités représente plus de 45 milliards d'euros, avoisinant presque les 50 milliards.

Comment oublier l'impact économique de cet outil, dans une conjoncture extrêmement difficile, pour ne pas dire plus ? Certes, on peut demander un effort aux collectivités – et il le fallait – mais une autre approche aurait pu être cherchée. L'une des idées aurait pu être la mise en place de contreparties pour dégager des moyens financiers qui seraient alors réinjectés dans l'investissement public. Le département est aujourd'hui la seule collectivité qui a enregistré une diminution globale de l'investissement. Je reconnais que quelques départements continuent à connaître une croissance de l'investissement, mais l'immense majorité d'entre eux font face à une diminution. C'est notamment le cas des grands départements, des départements très urbains avec une forte démographie, ce n'est plus celui des plus petits départements. La situation n'est pas homogène : grands départements d'un côté et départements ruraux de l'autre. Il existe dans ces catégories des différences en fonction de la gestion du budget – et des choix politiques, il faut le dire, des uns et des autres.

Je pense que l'intérêt de cette audition est lié à la question du financement pérenne des allocations de solidarité. Quelles sont les propositions du Gouvernement sur ce sujet ? Il faut rappeler que l'annonce qui a été faite est le résultat d'une négociation de neuf mois. Celle-ci a débuté après la réunion tenue à l'Élysée le 22 octobre 2012. Dix points ont été évoqués. Le premier est le suivant : le Gouvernement s'engage en faveur d'un financement pérenne et durable des trois allocations individuelles de solidarité dès la loi de finances 2014. Un groupe de travail, dit groupe de travail Matignon, animé par M. Vincent Léna, conseiller-maître à la Cour des comptes, a été mis en place : d'un côté le Premier ministre et l'ensemble des ministres concernés, de l'autre côté l'ADF avec neuf présidents de toutes sensibilités, et celui qui représente l'ADF au sein du Haut conseil du financement de la protection sociale. Et nous avons travaillé avec le groupe technique animé par Vincent Léna. Nous avons ainsi pu arriver au compromis proposé par le Premier ministre lors de la réunion du 16 juillet 2013. Au sein du groupe, il y a eu unanimité concernant le diagnostic, unanimité sur les tendances d'évolution des allocations et, en revanche, discussion sur les solutions possibles. Aujourd'hui l'accord porte sur trois points : le premier concerne une recette supplémentaire pour les départements de 827 millions d'euros, résultant d'une réduction des frais d'assiette et de gestion de recouvrement du foncier bâti prélevés par l'Etat. J'ouvre une parenthèse sur ces 827 millions d'euros, car il s'agit d'une proposition intéressante : compte-tenu du contexte économique et financier et de la baisse de 476 millions d'euros des recettes des départements au titre du pacte de confiance et de solidarité, nous n'allons pas rejeter cette proposition d'un revers de main. Chacun peut porter l'appréciation qu'il veut, mais il s'agit toujours d'un gain. En outre, en ce qui concerne les fameux frais d'assiette et de gestion afférents aux impôts locaux, nous sommes plusieurs, moi et d'autres, à dire des choses depuis des années. Quelles que soient les alternances, Bercy retient 4% des recettes en compensation de ses services. Il s'agit de montants importants, et nous serions bien inspirés, au sein des collectivités, de nous en préoccuper.

Je reviens aux trois points de l'accord. Premièrement, donc, un retour de 827 millions d'euros. Il s'agit d'une somme pérenne, durable, actée pour toutes les années qui viennent. Deuxièmement, pour les années 2014 et 2015, la possibilité donnée à chaque département d'augmenter le plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à hauteur de 4,5%. Aujourd'hui le plancher est à 1,2% et le plafond à 3,8%.

La proposition est de garder le plancher mais d'augmenter le plafond. J'y reviendrai tout à l'heure, car il y a des aspects qui ne sont pas que d'ordre financier mais qui sont aussi techniques et que l'on retrouve dans la loi de finances. C'est extrêmement important. Nous faisons le calcul, compte-tenu de l'état d'encaissement des DMTO aujourd'hui, qui sont en diminution, d'un supplément possible de 1,3 milliard d'euros. Voilà ce qui est proposé.

Troisièmement, et c'est qui explique la présence de Yves Ackermann à mes côtés, l'ADF a proposé la mise en place d'un fonds de péréquation de 400 millions d'euros, alimenté par l'excédent des DMTO quand ceux-ci sont dynamiques et par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). L'idée est celle d'un potentiel fiscal corrigé, n'ayant rien à voir avec le potentiel fiscal et financier qui est appliqué aujourd'hui et qui avait été mis en œuvre en 2010. Le Gouvernement a accepté d'expertiser notre proposition. Les encaissements de ce fonds devraient croître pour atteindre, dans les années 2020, 200 millions d'euros de plus et arriver à une somme de plus d'un milliard d'euros. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'un fonds basé sur les ressources et non sur les charges. Notre dispositif est en cours d'expertise dans les ministères, à la direction générale des collectivités locales. Le Gouvernement a également demandé un rapport à l'Inspection générale de l'administration (IGA). L'IGA vient de produire son rapport, qui n'est pas encore public, et va plus dans le sens des propositions de l'ADF que dans celui de la DGCL sur le sujet. Je le rappelle, pour nous ce fonds est un élément fondamental de l'avenir du financement des fonds péréqués. Tout cela est en discussion au sein de l'ADF, tout n'est pas acté, nous en sommes aux principes. La commission des Finances de l'Assemblée nationale se réunira le 16 octobre prochain, elle attend que nous lui fournissions une proposition. Nous faisons aujourd'hui des simulations pour voir comment nous pouvons avancer sur le sujet.

Cela signifie qu'il faut replacer tout cela dans un contexte global. Il est important de rappeler que ces fonds sont alimentés par des ressources. Or, plus que le montant de ces fonds, c'est le reste à charge qu'il est important de regarder. Plusieurs idées ont été émises, notamment la mise en place d'un seuil plancher et d'un seuil maximal de reste à charge pour les départements, avec une possibilité d'écrêtement. Concrètement, voici les différents éléments entrant en ligne de compte : 476 millions d'euros nous sont retirés dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité. Nous bénéficions toutefois de 500 millions d'euros dans le cadre du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) qui, au départ, était un fonds ponctuel reconduit d'année en année puis pour une période triennale, et est désormais pérennisé. D'un autre côté, un supplément de 1,3 milliard d'euros est attendu avec l'augmentation potentielle du taux de DMTO à 4,5%. À cela, il faut ajouter 400 millions d'euros de péréquation, 827 millions d'euros au titre de la réduction des frais d'assiette et de gestion, 2,3 milliards d'euros pour la contribution spéciale à l'apprentissage qui est un fonds péréqué, 1,5 milliard d'euros pour l'APA, environ 600 millions d'euros pour la PCH et, enfin, 200 millions d'euros pour les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Au total, nous avons un ensemble qui représente pour les départements 4 milliards d'euros de recette pour les allocations sociales.

La mise en place d'une péréquation répond à l'idée de faire en sorte que les départements riches soient un peu moins riches, et les départements pauvres un peu moins pauvres.

Le rapprochement peut être assez rapide avec un fonds de péréquation. Ce qui est d'ores et déjà acquis c'est, d'un côté, les 827 millions d'euros de réduction de frais de gestion et, d'un autre côté, la liberté d'augmenter le taux des DMTO à 4,5%. La négociation sur les 400 millions de fonds de péréquation est en cours. Même lorsque les recettes des DMTO sont au plus bas, elles produisent encore quelques centaines de millions d'euros pour alimenter un fonds de péréquation. À titre d'exemple, pour l'année 2013, plus de 20 millions d'euros viendront des écrêtements des DMTO. Pour la loi de finances 2014, il y aura un fonds qui sera alimenté à 460 millions d'euros par les DMTO et la CVAE. Si cela remonte, des moyens financiers plus importants seront disponibles.

Aujourd'hui, tous les taux de DMTO sont au plafond. Selon le Code des impôts, ce taux plafond est un taux par défaut : les départements ont la possibilité de le diminuer. Pour procéder à cette modification, il est nécessaire de délibérer avant le 30 juin, la mesure est alors applicable au 1^{er} janvier de l'année suivante. Si rien ne change, ce qui est prévu n'entrera en vigueur qu'en 2015, ce n'est pas acceptable. C'est pourquoi nous demandons que la délibération soit possible au 1^{er} janvier pour une entrée en vigueur en mars. Une négociation est actuellement en cours avec le Gouvernement pour que s'applique dès le 1^{er} janvier la possibilité d'augmenter les taux à 4,5%. Le Gouvernement est favorable à ce que chacun ait la liberté d'augmenter les taux, il l'indique dans le projet de loi de finances pour 2014.

En outre, nous partons du principe que puisqu'un effort nous est demandé pendant deux ans, il est alors possible d'imaginer qu'avec des taux à 4,5%, 0,7% soit consacré à alimenter un fonds de péréquation. Il y a une discussion politique sur ce sujet, elle va traverser toutes les sensibilités. En effet, si un accord a été trouvé sur le principe, les modalités d'application sont difficiles à fixer. Il n'existe pas de solution parfaite, dans la mesure où des inégalités existent au départ. Tout le travail de M. Ackermann a été de proposer un système où l'on part d'un instant « t » pour redéfinir les indices de richesses et de ressources afin de répartir le fonds de péréquation.

M. Bruno Retailleau. - Je souhaite faire deux remarques. Tout d'abord le compte n'y est pas. En effet, si l'annonce porte sur deux milliards d'euros, elle doit être comparée aux 6 milliards d'euros du coût des allocations sociales. Le reste à charge est de 4 milliards d'euros. En outre, les départements perdent 476 millions d'euros de recettes en dépit de l'engagement présidentiel n°54, lequel assurait la garantie du niveau de dotations au niveau actuel. Or, les collectivités toucheront 1,5 milliard d'euros de moins cette année et, en 2015, ce seront 3 milliards d'euros en moins par rapport à 2013. Dans mon département, entre la réforme des rythmes scolaires, le transport scolaire, l'affiliation obligatoire des élus, les mineurs isolés, j'en ai déjà pour 4 points supplémentaires de fiscalité pour tout financer. Ainsi, alors que l'on baisse les dotations, l'Etat continue au même moment à mener des politiques qui sont mises en place et financées par les collectivités. En outre, je trouve « fort de café », si vous me permettez l'expression, que l'Etat rachète en quelque sorte sa dette auprès des départements en matière de dépenses sociales en leur permettant d'augmenter la fiscalité locale. Par ailleurs, nous avons eu récemment l'exemple de la double peine que peut représenter un fonds de péréquation pour des départements. En effet, ceux qui choisiront d'augmenter le taux des DMTO à 4,5% - et ainsi prendre un risque politique - verront la portée de l'effort fiscal de leurs habitants diminuée du fait de la péréquation.

Enfin, pour moi il ne peut y avoir de fonds de péréquation pour payer des restes à charge. En effet, la péréquation répond à une autre logique.

M. Albéric de Montgolfier. - J'abonde dans le sens de mon collègue, et je trouve cette audition intéressante. Mais il aurait également fallu souligner que les charges afférentes ont été évaluées de manière très précise lors du comité des charges locales (CCL), tant par le ministre du Budget, que par le président de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Celui-ci, selon le rapport d'Alain Lambert, estime le montant des charges nouvelles pour cette année à 3 milliards d'euros, 650 millions d'euros pour les rythmes scolaires, 350 millions d'euros pour les catégories C de la fonction publique. Toutes ces charges sont chiffrées et ont été entérinées par le ministre du Budget lors de la réunion du CCL. Il faut donc également mettre en relief les charges nouvelles liées à ces contraintes.

Sur la question des DMTO, avoir la possibilité d'augmenter cet impôt est un peu surprenant. Tous les départements sont déjà au taux maximum. En pratique, il y a presque déjà un taux unique. Il faudrait que cette possibilité d'augmentation soit traduite en loi de finances et que cela puisse prendre effet en 2015. Au moins, la loi de finances a un effet immédiat.

Sur la péréquation, il s'agit d'un bon instrument, mais il n'y a jamais de simulation. Nous ne disposons pas de visibilité. Ni le ministère des Finances ni celui de l'Intérieur ne sont capables de produire des chiffres. Donc, lors de l'examen de la loi de finances, nous ne pouvons pas obtenir de chiffres. Nous devons voter des dispositifs dont on ne sait pas évaluer les conséquences. Il faudrait trouver un système plus efficace.

M. Éric Doligé. - Lors de la réunion du Bureau de l'ADF, il nous a été indiqué que, dans le projet de loi de finances pour 2014, il devrait y avoir la possibilité d'augmenter les droits de mutation de 3,8 % à 4,5 %. La question est donc de savoir s'ils seront fixés à 4,5 % et si la péréquation sera mise en œuvre. Lorsque j'ai interrogé M. Cazeneuve, celui-ci m'a dit que la péréquation n'était pas prévue. Le dispositif pour les 827 millions d'euros était en place, mais la question de l'augmentation des droits de mutation de 3,8 % à 4,5 % n'était pas encore tranchée. Si ces droits ne montent pas à 4,5 %, il est prévu 1,130 milliard d'euros dans le projet de loi de finances. Ce chiffre doit être vérifié. Si l'on passait à 4,5 %, l'ADF annonçait que la péréquation porterait sur la recette théorique correspondante. C'est une réflexion qui existe actuellement, mais le ministre des Finances n'est pas dans cette ligne de conduite. Est-ce qu'il faudra déposer des amendements sur le sujet ?

La question est alors de savoir quelle est la position à défendre, puisque la position de l'ADF est différente de celle du ministère des Finances. Est-ce l'ADF qui décide pour les choix budgétaires des collectivités ? Est-il possible de raisonner sur des sommes pour lesquelles il n'existe aujourd'hui aucune assurance de perception future ?

M. Yves Ackermann, président du conseil général du Territoire de Belfort. - J'apporterai à M. Retailleau une réponse en deux temps ; tout d'abord, une réflexion personnelle sur l'évolution des charges, ensuite le compte rendu des travaux de la commission de l'ADF, que je présidais, sur les moyens d'y faire face.

Je partage l'analyse de M. Retailleau : il y a bien deux modalités de remboursement aux départements des aides individuelles de solidarité. Ces charges, évaluées par l'État à 4,8 milliards d'euros, et par l'ADF à 6,2 milliards d'euros, doivent impérativement être compensées par l'État. Cette compensation doit être calculée en fonction du reste à charge pour les départements, pour coller au plus près de la réalité financière.

Vous savez comme moi que certaines péréquations ne sont pas fondées sur la réalité. C'est par exemple le cas de l'APA dont les remboursements par l'État sont calculés sur le nombre de personnes âgées résidant dans le département. Or, certains départements du sud de la France sont peuplés de beaucoup de personnes âgées, mais peu d'entre elles relèvent de l'APA, alors que d'autres départements, peuplés en majorité d'actifs, sont très sollicités dans ce domaine.

Le deuxième pilier est composé des ressources fiscales des départements. La commission compétente de l'ADF a mené une réflexion d'ordre général visant à créer un système de ressources cohérent. Il ressort de ces travaux que deux départements, Paris et les Hauts-de-Seine, disposent de recettes fiscales en croissance continue ; seize autres sont dans la même situation, mais pour des montants moindres. Cet état de fait a été accentué par la réforme de la taxe professionnelle. Au total, l'écart entre les départements les plus riches et ceux les plus pauvres est de 1 à 7, et notre objectif est de réduire cet écart, par la péréquation, de 1 à 5.

Les simulations faites montrent que les dix-huit départements les plus riches n'enregistreront pas de baisse de recettes, sauf Paris, qui se trouve dans une situation exceptionnelle. En effet, la plus grande part de l'impôt sur le foncier bâti y est acquittée par les entreprises, ce qui permet de pratiquer une faible imposition des particuliers.

M. Claudy Lebreton, président de l'ADF. - Les représentants des régions et des communes ont exprimé le souhait d'obtenir des compensations du même ordre que celles que l'ADF a pu négocier. L'AMF a ainsi réclamé un déplafonnement des DMTO au profit des communes, alors que le bloc communal est relativement préservé dans sa capacité à prélever l'impôt, qui représente 42 % du total de ses recettes, à la différence des départements, dont le potentiel fiscal a chuté à 12 % des recettes totales.

Pour faire des comparaisons cohérentes entre les situations réelles dans les départements, il faudrait mettre en place un observatoire des finances publiques départementales. Je prendrai l'exemple de la protection de l'enfance, pour laquelle mon département, en 2011, a dépensé 13 millions d'euros de plus qu'en 2010, pour 1200 enfants placés. En Isère, le nombre des enfants placés est le même, alors que la population départementale est très supérieure. Ce différentiel s'explique par une conception du risque plus étendue dans les Côtes-d'Armor qu'en Isère. Nous avons donc adopté des critères plus stricts, ce qui nous a permis d'économiser 6 millions d'euros.

J'estime que certains départements qui disposent d'une grande métropole pourraient utilement se dispenser de faire du développement économique.

Je rappelle que le département de l'Indre, présidé par le sénateur Louis Pinton, a été désigné par l'Express premier département le mieux géré de France, suivi des Landes, et, en troisième position, de la Haute-Marne.

À l'évidence, le RSA devrait relever de la solidarité nationale ; le prochain projet de loi sur l'autonomie des personnes âgées posera, dès 2014, la question des charges relevant de ce secteur. Pour l'heure, la question la plus pressante touche à la nature du potentiel fiscal qu'il convient de donner aux départements

Un deuxième élément concerne le relèvement des DMTO. Il s'agit d'augmenter une taxation à un moment où un citoyen acquiert un bien immobilier. Le citoyen paie une fois, au moment de son achat : ce n'est donc pas une fiscalité pérenne. Nous avons calculé l'impact de l'augmentation du droit de mutation à titre onéreux à 4,5 % sur des biens achetés jusqu'à 250 000 euros. L'ADF a aussi établi des projections au regard de la situation de certains départements. Par exemple, pour un département de plus de 500 000 habitants, le passage à 4,5 % représenterait pour 2014 un gain de 21,2 millions d'euros. Ce chiffre descend à 19,7 millions si l'on met en œuvre le taux de solidarité de 0,7 %. À partir de ces ordres de grandeur, il appartient à chaque département d'apprécier l'opportunité de mettre en œuvre cette faculté. Le débat classique sur la bonne ou la mauvaise gestion du département, le poids de l'héritage des équipes précédentes, etc., aura naturellement lieu.

En matière de péréquation, il est intéressant de voir ce que produit le fonds Ackermann sur les 400 millions d'euros de péréquation de 400 millions d'euros alimenté par l'excédent des DMTO et par la CVAE, avec le potentiel fiscal corrigé. Il y a 20 départements qui contribuent, le plus petit apporte à peu près 100 000 euros ; deux départements, Paris et les Hauts-de-Seine, apportent 75 % du fonds, qui profite à 81 départements, qui touchent entre 1 million et 30 millions.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. - L'effort fiscal est-il pris en compte, et à quel niveau ?

M. Yves Ackermann, président du conseil général du Territoire de Belfort. - Sur le fonds de péréquation, le prélèvement prévu est de l'ordre de 200 millions d'euros par an. Les simulations dont on dispose actuellement montrent que les recettes de tous les départements continuent de progresser, à l'exception de Paris, qui serait conduit à diminuer quelques dépenses ou à augmenter les impôts de l'ordre de un à deux points pour conserver son train de vie.

M. Claudy Lebreton, président de l'ADF. - Une négociation est en cours avec le Gouvernement sur la possibilité du 0,7 %. Le bureau de l'ADF tranchera cette question lors de sa réunion du 15 octobre.

M. Bruno Retailleau. - La loi de finances n'est pas applicable en juin mais en janvier. Si le taux des droits de mutation à titre onéreux est porté à 4,5 %, je préférerais qu'on l'applique à tout le monde, comme aujourd'hui tout le monde applique celui de 3,8 %. Il faudrait en outre que l'effet de la mesure couvre tout l'exercice 2014.

M. Gérard Miquel. - Nous sommes un certain nombre de présidents de conseil général autour de cette table. Notre président nous explique ce qu'il a obtenu du Gouvernement. Il est vrai que la compensation n'est pas complète, mais l'avancée est indéniable. Il y a longtemps que nous n'avons pas obtenu des sommes aussi importantes pour compenser le « reste à charge » que nous dénonçons depuis longtemps.

Dans cette affaire, je me méfie beaucoup des amendements parlementaires de dernière minute, surtout si la situation que nous avons connue l'année dernière au Sénat se reproduit : nous n'avons pas examiné la deuxième partie du projet de loi de finances, dans un tel cas c'est l'Assemblée nationale qui décide, ce qui ne me satisfait pas. Nous serons forts si nous sommes en mesure d'élaborer, au sein de l'ADF, un mécanisme que nous pourrions alors présenter au Gouvernement et, si l'accueil est favorable, que nous pourrions voter au Sénat. La cause serait alors entendue. Sur les 827 millions d'euros transférés par l'État, il n'y a pas de discussion : il nous faut trouver un mécanisme pour les répartir. Pour ma part, je crois qu'il nous faut tenir compte du potentiel fiscal et de l'effort fiscal. Si certains départements n'ont pas besoin de faire un effort fiscal parce qu'ils encaissent des droits de mutation importants, il faut en tenir compte. Ensuite, il faut tenir compte d'une répartition entre les trois restes à charge. Le plus important est celui du RSA ; on pourrait aller dans ce cas vers 60 % ; pour l'APA, on pourrait prévoir quelque 30 % ; pour l'APCH, ce pourrait être 5 à 10 %. Il faudrait autoriser les départements à fixer à 4,5 % le taux des droits de mutation à titre onéreux sans en faire une obligation et dire que l'on prélève sur cette possibilité d'augmentation un montant de 0,35 % ou 0,40 % pour abonder les 827 millions. Et là, nous aurions une masse budgétaire intéressante à répartir. Il faudrait prévoir, en complément, un mécanisme de plafond et de plancher, avec un plancher fixé à 32 % et un plafond fixé à 40 % compte-tenu de l'effort fiscal et du potentiel fiscal du département. Il me semble qu'avec ce mécanisme, on parviendrait à obtenir une compensation et une péréquation toutes deux intéressantes. Je salue le travail de Claudy Lebreton pour obtenir du Gouvernement une avancée que j'estime satisfaisante par rapport à ce que nous avons connu les années passées, quand nous voyions les dépenses exploser et les compensations ne pas arriver.

M. René-Paul Savary. - Je souhaite faire deux remarques. Tout d'abord, je suis très méfiant vis-à-vis de la théorie du « aide-toi et le ciel t'aidera », car c'est justement cette dernière qui explique la situation d'endettement actuelle. Deuxièmement, je trouve incroyable que la solution proposée par le Gouvernement soit de donner la permission aux présidents de conseil général d'augmenter les impôts locaux, et ceci dans le but de financer une politique décidée au niveau national. Selon moi, il est impératif, à partir du moment où il s'agit d'une politique nationale, de prendre la décision au niveau national de fixer le taux à 4,5%. La responsabilité de l'élu ne doit pas porter sur une augmentation du taux, mais au contraire sur une baisse de celui-ci : à charge pour lui d'expliquer pourquoi il souhaite que dans son département le taux soit inférieur à 4,5%. Enfin, on demande aujourd'hui à ceux qui investissent dans nos territoires de subvenir à des dépenses effectuées dans un autre département, par le jeu de la péréquation, pour payer des charges nationales.

Mme Annie David, présidente de la commission des Affaires sociales - Le débat est très technique. J'interviens ici en tant que membre du groupe CRC. Je partage certains points évoqués par mon collègue René-Paul Savary. Il s'agit de politiques sociales nationales, que je soutiens par ailleurs, et elles devraient dès lors être financées par l'Etat. En outre, je regrette que pour trouver de nouvelles recettes, l'on impacte des habitants d'un département qui peuvent déjà connaître des difficultés. Pour payer des solidarités nationales, on va faire payer des citoyens qui sont parfois dans des situations difficiles.

J'entends bien qu'en matière de DMTO et de CVAE, on ne touche pas forcément ce public, mais il ne faut pas oublier que beaucoup peuvent être soumis à des difficultés locales. D'autres possibilités de recettes sont peut-être possibles. Lors de l'examen du projet de budget, le groupe CRC fera des propositions de recettes nouvelles. Si elles ne peuvent être prises en compte, il sera alors complexe de trouver des financements pour mettre en place une politique sociale. Enfin, la question a été posée de savoir si la commission des Affaires sociales soutiendra la proposition de porter le plafond du taux des DMTO à 4,5%. Je ne sais pas quelle sera notre position, mais je pense qu'il faut trouver des recettes ailleurs que dans la poche des plus démunis et des habitants. Je suis très favorable à ce que l'ADF réclame des recettes qui ne touchent pas directement les habitants des territoires pour des politiques nationales.

M. Louis Pinton. - Depuis le début de la réunion, la solution qui nous est présentée pour résoudre en partie les difficultés des départements consiste en une augmentation des recettes. M. Lebreton a d'ailleurs expliqué que cette augmentation des DMTO n'aurait au final que peu de répercussions sur les habitants, dans la mesure où ils ne payent les DMTO qu'une seule fois. Or, c'est tout de même chaque année un prélèvement de 1,4 milliard d'euros.

Monsieur le président Lebreton, estimez-vous que certains départements pourraient faire des efforts pour améliorer la qualité de leurs comptes ?

M. Claudy Lebreton, président de l'ADF. - Ma réponse est oui.

M. Louis Pinton. - En situation de difficultés financières, certes il faut s'adresser aux recettes, mais également réaliser des économies de dépenses. L'augmentation des recettes est relativement facile en raison du caractère indolore des solutions choisies, mais il faut aussi s'interroger sur la qualité de la dépense et sur son efficacité.

M. Claudy Lebreton, président de l'ADF. - La proposition qui nous est faite est de faire un effort exceptionnel pour les 3,5 millions de foyers français les plus fragiles. Cette politique envers ce public sera en partie financée par ceux qui acquièrent un bien. Il y a une différence entre un appartement à 70 000 euros et une maison à 200 000 euros, et entre les deux, certains ont les moyens de participer à un effort national de solidarité.

M. Louis Pinton. - L'effort financier doit être fourni en fonction des capacités contributives. Et parfois, celui qui achète un appartement à 70 000 euros n'a pas les moyens de payer 0,7 points de DMTO en plus.

M. Claudy Lebreton, président de l'ADF. - Sur cette mesure exceptionnelle, il est proposé de prélever 0,7 % pour alimenter un fonds national de solidarité pour les départements, mais à un principe de solidarité nationale répond un financement national. En outre, les 827 millions d'euros que les départements vont recevoir relèvent également d'une logique nationale. Le seul élément véritablement local est la liberté qu'auront les départements d'augmenter ou non le taux de DMTO à 4,5%.

J'en viens au deuxième point. Nous avons, Madame la présidente de la commission des Affaires sociales, formulé cinquante-cinq propositions dans le débat. Nos collègues du groupe UMP proposaient la suppression d'un jour férié, l'instauration d'une seconde « journée de solidarité ».

Nous qui étions hostiles au principe de cette journée - aujourd'hui instituée - avons soutenu la proposition de loi Roche tendant à élargir la contribution de solidarité pour l'autonomie aux travailleurs non-salariés et aux retraités, proposition de loi qui a d'ailleurs été votée par le Sénat. L'ADF y était favorable à l'unanimité. Nous avons aussi fait des propositions sur les retraites, sur le financement des maisons départementales des personnes handicapées. Nous avons mis toutes ces propositions, grandes et petites, sur la table. Elles ont toutes été rejetées. En tant que président de l'ADF, j'ai été sans concession à l'égard du Gouvernement, parce qu'il s'agissait de l'intérêt des départements. En l'absence de solutions, certains départements n'auraient plus été en mesure, à l'automne, de financer les allocations individuelles de solidarité. Il a donc été décidé de tester l'idée du déplaçonnement des droits de mutation à titre onéreux.

Dans l'engagement que nous allons signer avec le Gouvernement sur le RSA, le Premier ministre a accepté, le 16 juillet dernier, un amendement qui dispose que le financement du RSA relèvera de la solidarité nationale d'ici la fin du quinquennat. C'est un nouvel engagement, après celui du Président de la République en octobre 2012 sur la pérennité de nos financements.

M. Yves Ackermann. - Pour prendre l'exemple de mon département, le territoire de Belfort, nos dépenses de fonctionnement représentent 100 millions d'euros. Le reste à charge nous coûte 20 millions d'euros par an. Si quelques départements peuvent encore diminuer leurs dépenses, la grande majorité d'entre eux est en extrême difficulté.

M. Louis Pinton. - Les dépenses de personnel par habitant vont cependant parfois du simple au double. Il reste dans certains départements beaucoup d'efforts et d'économies à faire sur la dépense publique. C'est une question de crédibilité.

M. Gérard Miquel. - Il ne faut pas laisser croire que beaucoup de départements sont mal gérés, qu'ils ont recruté un nombre incalculable de personnes. Nous avons tous fait des efforts. Certains départements ont intégré un certain nombre d'actions et les gèrent avec leur personnel, quand d'autres départements les ont déléguées. La différence se situe souvent à ce niveau. Deux départements sont en situation d'autofinancement négatif, c'est-à-dire qu'ils empruntent pour payer le fonctionnement, et il y en aura d'autres très rapidement si on ne fait rien. On a fait de l'optimisation, de la mutualisation de moyens. Il peut encore y avoir quelques exemples de départements qui ont de gros moyens et qui n'ont pas fait encore tout ce qu'ils pouvaient faire, mais ne généralisons pas. Trop souvent, on donne à penser à l'opinion que les élus gèrent mal, dépensent n'importe comment l'argent public. Dans 95% des cas, peut-être plus, je crois que c'est totalement différent.

M. Claude Haut. - Je voudrais réagir aux propos de notre collègue, car je pense qu'il faut éviter de généraliser les choses. En termes de personnel et de gestion, tous les départements ne sont pas les mêmes. Vous avez, par exemple, des départements qui ont un pourcentage de RSA très élevé. Il faudra plus de personnels sociaux là où il y a 50 000 bénéficiaires du RSA que dans un département qui en compte 10 000. Evitons toute généralisation, chaque département est différent et a une structure différente. Donc on ne peut partir d'un exemple - certainement vrai d'ailleurs - et le généraliser à tous les départements.

Dans certains départements, le pourcentage d'agents par rapport au nombre d'habitants est certes plus élevé que dans d'autres, mais il y a des raisons à cela.

Pour moi, tous les présidents de département ont fait des efforts, chacun de leur côté, à quelques exceptions près : il y aura toujours des cas particuliers. L'ensemble des départements, pour ne pas dire la totalité, ont essayé de compresser les bases tant qu'ils ont pu et ont essayé de ne pas embaucher des personnels quand ils partaient à la retraite. Je crois que chacun a fait ces efforts. Je crois aussi, devant les difficultés qui ont été les nôtres pendant toutes ces années, devant aussi le manque de soutien que nous avons quelquefois connu ces dix dernières années, que le compte n'y est pas et je suis d'accord avec tout ce qui a été dit, mais je suis content de prendre ce qu'on va nous donner.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. - Je pense que, comme dans tout système, il y a des brebis galeuses, mais je crois comprendre ce que veut dire aussi Louis Pinton : il faut toujours essayer de faire des économies de fonctionnement. Je pense que tout le monde est d'accord, et ceci dans toutes les collectivités territoriales.

M. Albéric de Montgolfier. - Avec Claudy Lebreton, nous avons tous partagé le diagnostic qui a été fait. Les 55 propositions, sauf erreur de ma part, nous les avons partagées également. Ma déception ne vient pas de ce que le Gouvernement ne nous aurait pas donné. Je considère qu'au vu de la situation des finances publiques, l'effort est tout à fait méritoire et doit être salué. Pour moi, la vraie déception vient de ce qu'aucune mesure n'a été retenue du côté des économies. Je prends un exemple très concret : depuis le vote au Sénat de la proposition Roche relative aux allocations familiales, il n'y a eu aucune évolution. Quel est l'avenir de cette proposition qui a été votée à la quasi-unanimité au Sénat (seulement 16 voix contre) ? Lors de la réunion à l'Élysée, j'ai posé une question au Président de la République, qui a dit que c'était une question qu'il fallait impérativement traiter. Par ailleurs, là aussi à la quasi-unanimité, le Sénat avait posé la question de la remise en cause du principe de non-récupération sur les grosses successions, dans le cadre du financement de la dépendance. Le Président de la République avait dit, toujours lors de cette réunion, qu'on ne pouvait continuer ainsi, et qu'il s'y engageait. Du côté de la dépense, nous n'avons aucune réponse.

Je ne fais pas partie de ceux qui se contentent de dire que l'on doit avoir plus, que l'on doit être compensé, car ceci revient à augmenter les prélèvements obligatoires. Notre taux de prélèvements obligatoires est le plus élevé du monde. Le ministère des Finances nous répondra, à juste titre, qu'il ne peut pas faire plus. Je crois réellement que nous avons atteint les limites en termes de prélèvements obligatoires. On ne peut pas avoir une dépense sociale qui continue à progresser de deux chiffres par an, alors que le taux de croissance est à zéro.

Je pose donc la question à Claudy Lebreton : a-t-on les moyens d'espérer du côté des dépenses un certain nombre de mesures qui permettront de ralentir le rythme de leur croissance ? Sinon, cela m'inquiète et je me pose la question de savoir si l'ADF a encore une voix. Car on peut aussi dire que l'on met l'année prochaine le taux de prélèvements obligatoires des DMTO à 5% ! Au fond, après 4,5%, pourquoi pas 5% ?

Dans cette logique, nous pourrions fixer le taux à 6% aussi ! On ne peut pas continuer indéfiniment cette folie fiscale parce que nos concitoyens n'en peuvent plus. Toutes ces pistes ont été évoquées. Qu'en est-il de la proposition Roche ? Qu'en est-il de la proposition de notre collègue M. Béchu sur les allocations familiales ? Qu'en est-il de la récupération sur les grosses successions d'allocations versées par les départements ? Ces questions me paraissent aujourd'hui les plus fondamentales.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. - Ce débat entre présidents de conseil général est très intéressant et je regrette que les membres de la délégation qui ne sont pas conseiller général ne soient pas tous venus. Je pense qu'il est toujours important de savoir ce qui se passe dans chaque niveau de collectivités territoriales, parce que nous sommes ici des sénateurs, et que nous devons avoir une vision globale. C'est pourquoi nous avons besoin d'échanges sur l'ensemble des collectivités. Il y a le CFL, mais avouons que ses débats sont parfois un peu techniques : nous aurions besoin de pédagogie sur des choses assez simples. Après nous rentrons dans des techniques financières qui nous font perdre de vue l'essentiel.

En tout état de cause, la politique de solidarité sociale est en réalité une politique déconcentrée de l'Etat. Il faudrait que nous apprenions à employer les bons termes, car on parle parfois de décentralisation quand on ferait mieux de parler de déconcentration, je crois que cela serait mieux.

* *
*

Au cours de sa réunion du 12 novembre 2013, la délégation a autorisé la publication du présent rapport d'information.

ANNEXES

Annexe 1 :

Composition du groupe de travail Etat/départements

- Représentants de l'Assemblée des départements de France :

M. Claudy Lebreton, président de l'ADF, président du conseil général des Côtes d'Armor

M. Michel Dinet, président du conseil général de la Meurthe-et-Moselle

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, présidente du conseil général de la Haute-Vienne

M. Patrick Kanner, président du conseil général du Nord

M. Yves Daudigny, président du conseil général de l'Aisne

M. Jérôme Guedj, président du conseil général de l'Essonne

M. René-Paul Savary, président du conseil général de la Marne

M. Christophe Béchu, président du conseil général du Maine-et-Loire

M. Albéric de Montgolfier, président du conseil général de l'Eure-et-Loir

- Ministres :

Mme Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la Santé (représentée par M. Denis Morin, directeur de cabinet)

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique

M. Victorien Lurel, ministre des Outre-mer

M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du Budget

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des Personnes âgées et de l'Autonomie

Mme Dominique Bertinotti, ministre déléguée chargée de la Famille

Mme Marie-Arlette Carlotti, ministre déléguée chargée de la Lutte contre l'exclusion

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la Décentralisation

- Coordinateur du Groupe de travail :

M. Vincent Léna, conseiller-maître à la Cour des Comptes

Annexe 2 :

Lettre de l'Assemblée des départements de France aux membres du Sénat, sur les modalités d'application du dé plafonnement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)



Madame la Sénatrice
Monsieur le Sénateur
Sénat
Palais du Luxembourg
15 rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Réf. : CL/CP/DDG/L13.11.0106

Paris, le mercredi 13 novembre 2013

Madame la Sénatrice, Monsieur le Sénateur,

Il y a un an précisément, le président de la République, François Hollande accompagné par le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault et plusieurs membres du gouvernement, recevait au Palais de l'Élysée, une délégation pluraliste de l'Assemblée des départements de France.

A l'issue de cette rencontre, une convention comprenant dix engagements était signée entre le Premier ministre et le président de l'ADF.

L'engagement n°1 prévoyait que l'Etat devait assurer dès la loi de finances de 2014 un financement pérenne et durable des trois allocations individuelles et universelles de solidarité, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), le revenu de solidarité active (RSA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

Une phase de consultation s'est donc ouverte. Elle a abouti le 16 juillet dernier à la signature d'un compromis, à Matignon, sous l'autorité du Premier ministre.

Cet accord s'articule autour de trois points essentiels :

- Un engagement d'inscrire une somme de 827 millions d'euros pris sur les frais d'assiette et de recouvrement de la taxe foncière sur le bâti alimentant un fonds de compensation du reste à charge des trois allocations de façon péréquée ;
- La possibilité pour chaque département de dé plafonner les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 3,8 % à 4,5 %, soit 0,7 % de hausse ;
- Enfin, la participation des départements à l'effort de redressement des comptes de la nation à hauteur de 476 millions.

Restait à inscrire dans le projet de loi de finances de 2014 l'ensemble de ce dispositif financier et budgétaire.

A ce jour, la répartition des 827 millions (article 26) a été adoptée par l'Assemblée nationale à partir de critères fixés par le gouvernement. Ceux définis par l'ADF n'ont malheureusement pas été retenus en dépit du soutien massif dont ils faisaient l'objet chez les élus départementaux.



Plus grave encore, c'est la solution proposée par le gouvernement sur le relèvement du plafond des DMTO, laissant chaque département agir à sa guise qui pourrait être votée.

Cette solution est inacceptable car profondément injuste – les départements qui connaissent un nombre important de transactions immobilières s'en exonèrent très sûrement – alors que les départements les plus modestes seront injustement touchés, ces derniers étant dans l'obligation d'augmenter leur plafond des DMTO pour recueillir une somme trop faible pour couvrir le reste à charge. Nos experts ont démontré, chiffres à l'appui, l'inanité d'un tel choix.

Nous proposons ensemble et solidairement la création d'une taxe additionnelle de solidarité (TAS) de 0,7 % prélevée sur toute transaction immobilière qui aurait alimenté un fonds national composé de 1,3 Milliard d'euros (correspondant au prélèvement) et des 827 Millions d'euros, soit un montant de 2,127 Milliards d'euros répartis sur la base du reste à charge des trois allocations et de façon péréquée (voir note technique jointe).

Cette proposition n'a pas reçu l'aval du président de la République et du Premier ministre, ces derniers estimant qu'il s'agirait d'un prélèvement obligatoire et non du supplément d'autonomie fiscale proposé par le pacte de confiance et de responsabilité.

Une nouvelle solution est avancée depuis une rencontre entre les ministres concernés, les rapporteurs du budget au Parlement et les rapporteurs du budget des collectivités territoriales avec l'ADF.

Un prélèvement de 0,7 % serait opéré sur les recettes actuelles de DMTO pour alimenter un fonds de péréquation d'1,3 milliard et liberté serait laissée ensuite aux départements qui le souhaitent de dé plafonner le taux jusqu'à 4,5 % pour compenser. C'est le sens de l'amendement que nous proposons aux parlementaires dans le cadre de l'article 58 du projet de loi de finances.

En ces temps de crise financière, économique et sociale, nous avons besoin de vous pour soutenir les départements et à travers l'exercice de leurs compétences d'action sociale et de solidarité, les familles de notre pays touchées par le handicap, la précarité et les difficultés liées au grand âge.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Sénatrice, Monsieur le Sénateur, l'expression de notre considération distinguée.

Claudy LEBRETON
Président de l'ADF
Président du Conseil général
des Côtes d'Armor

Bruno SIDO
Secrétaire général de l'ADF
Président du groupe « de la Droite, du Centre
et des Indépendants »
Président du conseil général de Haute-Marne

Annexe 3 : L'opération « perdus de vue » du conseil général du Rhône

Opération « perdus de vue »

Au 1^{er} janvier 2004, le département prend pleinement la compétence RMI et construit un dispositif devant permettre à chaque allocataire d'avoir un référent qui correspond à ses besoins. Cette volonté préfigure ce que sera la loi RSA qui s'applique depuis juillet 2009.

Début 2005, le département du Rhône a souhaité mener une opération avec pour objectifs de prendre contact et connaître la situation de l'ensemble des bénéficiaires du RMI. Cette opération, nommée « perdus de vue », devait permettre en outre de vérifier que le RMI était bien versé à juste titre et de proposer un référent à chaque bénéficiaire du RMI.

Le bilan

Une liste de 11 615 bénéficiaires sans référent a été établie fin janvier 2005. 5 684 d'entre eux étaient en passe de sortir du dispositif RMI, en cours de désignation de référents, ou connus sans que la procédure de désignation n'ait été encore déclenchée.

5 931 bénéficiaires ont reçu un premier courrier les invitant à un rendez-vous.

- 4 220 bénéficiaires ont eu un référent nommé.

- 847 bénéficiaires ont fait l'objet d'un examen plus approfondi des Maisons Du Rhône du fait de situations spécifiques (déménagement, hospitalisation, incarcération, ...).

- 714 bénéficiaires ont été suspendus, 71 au 1^{er} mars suite à un retour NPAI, et 643 au 1^{er} avril suite à la lettre de relance. Le rétablissement du RMI a été demandé pour 131 d'entre eux lorsqu'un contrat d'insertion a été établi ou lorsque la situation de la personne nous était signalée comme très difficile et en attente du contrat d'insertion.

Les principales étapes

Un premier courrier recommandé invitant les personnes à un entretien a été envoyé fin janvier ou début février. Les personnes ont été reçues dans les Maisons du Rhône jusqu'à mi-mars. Les entretiens ont été de courte durée. Ils ont permis de prendre contact et de remplir une fiche de pré-désignation dont les renseignements servent lors du choix d'un référent adéquat.

Lors de la deuxième quinzaine de mars, les personnes ne s'étant pas présentées à l'entretien ont reçu une lettre de relance les invitant à se manifester. De nouveaux entretiens ont alors été programmés durant le mois d'avril.

Les bénéficiaires qui n'ont donné de suites ni au premier courrier ni à celui de relance, en ont reçu un troisième en avril les informant de la décision de suspension du RMI et leur laissant un délai de quatre mois pour élaborer un contrat d'insertion, nécessaire au rétablissement des droits. Passé ce délai, ils seront radiés du dispositif RMI. Dans ce cas, une ouverture de droit est toujours possible, à la condition de déposer une nouvelle demande de RMI et d'établir un contrat d'insertion. Il est à noter qu'en parallèle, les organismes payeurs CAF et MSA ont notifié par courrier à chaque bénéficiaire la décision de suspension. Certains bénéficiaires ont, depuis, élaboré un contrat d'insertion et leur droit a été rétabli.

La dernière étape concerne les bénéficiaires ayant répondu à la lettre de relance. Certains ne se sont pas présentés, sans motif valable, au deuxième rendez-vous proposé par les Maisons du Rhône. Un courrier leur notifiant la suspension à venir leur sera transmis en mai. Les organismes payeurs les en informeront de même.

Bilan final

Cette opération a permis de passer d'un taux de suivi de 63 % des bénéficiaires du RSA en janvier 2005 à 93 % en décembre 2005. À ce jour, le département du Rhône attache une grande importance à avoir un dispositif de suivi et d'accompagnement dynamique et rigoureux, qui maintient les personnes dans un parcours d'insertion adapté à leurs capacités et leurs besoins, pour les conduire vers l'autonomie. Cet accompagnement resserré permet en outre de rappeler les obligations des allocataires ou encore de repérer les situations de fausse déclaration.