

## 2

# La situation et les perspectives financières des départements

---

### PRESENTATION

---

*La crise financière de 2009, avec la forte chute des droits de mutation qui en a résulté (- 26,4 %) <sup>46</sup>, a mis en évidence la fragilité de la situation financière des départements, attributaires d'une part prépondérante de ces droits, alors même que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales renforçait leur action dans le domaine social.*

*Au cours de la dernière décennie, la structure financière des départements a été profondément modifiée en raison des transferts et extensions de compétences qui ont été réalisés, des modalités financières choisies pour compenser les charges qui en ont résulté et de la réforme de la fiscalité locale. Ces modifications ont fortement accru la part des dépenses sociales dans les dépenses des départements, de même que celle de leur masse salariale, renforçant la rigidité de leur budget de fonctionnement.*

*Parallèlement, la réforme de la fiscalité locale a inversé le rapport entre la fiscalité directe et indirecte dans leurs ressources et réduit la capacité des départements à moduler les taux d'imposition. Dès lors, l'ajustement des recettes à la croissance tendancielle des dépenses est devenu plus difficile.*

*La situation financière d'ensemble des départements s'est redressée en 2010 et 2011, principalement en raison de l'évolution du marché immobilier. Pour autant, certains d'entre eux demeuraient dans une situation fragile en 2012.*

*La forte sensibilité à la conjoncture de l'équilibre financier des départements pose en elle-même la question des conditions structurelles de cet équilibre. L'examen de l'évolution des différents postes de dépenses et de recettes montre que le statu quo n'est pas possible.*

---

<sup>46</sup> Cf. Rapport de l'observatoire des finances locales 2012, p. 54

*Avec le concours des chambres régionales des comptes<sup>47</sup>, la Cour a examiné les conditions de cet équilibre qui, à champ constant et à ressources constantes, n'est pas assuré sur le moyen terme<sup>48</sup>. L'analyse se situe dans le cadre législatif actuel et n'aborde pas les conditions dans lesquelles pourrait intervenir une réforme de la dépendance impliquant les départements.*

---

## **I - De profondes modifications de la structure financière des départements depuis 10 ans**

En 2011, le montant total des dépenses de fonctionnement des départements (54,3 Md€) représentait 35,5 % des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, soit 2,7 % du PIB. L'investissement (15,2 Md€) représentait 22,8 % de l'ensemble. La part des dépenses totales des départements dans le PIB s'élevait ainsi à 3,4 %<sup>49</sup>.

### **A - L'accroissement du poids des dépenses sociales et des dépenses de personnel**

Le département apparaît comme le principal bénéficiaire des transferts de compétences effectués depuis 1982. Ceux-ci ont porté sur des domaines très divers : l'action sociale et sanitaire, l'aménagement de l'espace et l'équipement, l'éducation, la culture et le patrimoine, l'action économique (en complément des régions).

Bénéficiant à cet égard des financements compensatoires de l'État, le département prend ainsi en charge un ensemble de politiques publiques pour l'aide sociale à l'enfance ou l'aide aux personnes handicapées et aux personnes âgées. Il assure également l'entretien et l'investissement concernant la voirie, les transports scolaires ainsi que la construction,

---

<sup>47</sup> En raison des spécificités de l'outre-mer, l'analyse porte sur les seuls départements de France métropolitaine. Cette analyse s'appuie à la fois sur les travaux propres de la formation inter juridictions « Finances publiques locales » auprès des administrations et sur les travaux des chambres régionales des comptes sur les collectivités énumérées dans la note suivante.

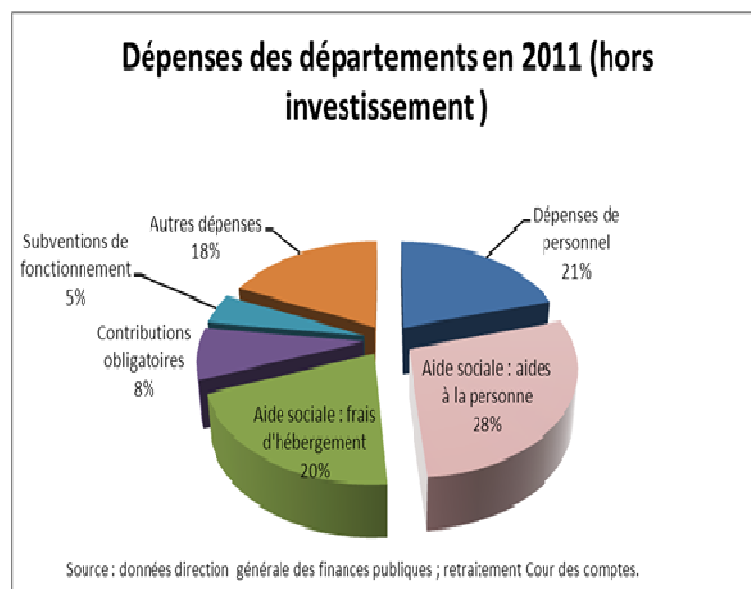
<sup>48</sup> Les analyses générales ont été complétées par des enquêtes conduites sur un échantillon d'une vingtaine de départements : Ain, Ardèche, Aude, Aveyron, Bas-Rhin, Calvados, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Eure-et-Loir, Gard, Haute-Garonne, Loiret, Lot, Meuse, Pas-de Calais, Hautes-Pyrénées, Haut-Rhin, Rhône, Vienne.

<sup>49</sup> Ces données globales intègrent les départements d'outre-mer.

l'entretien, le fonctionnement et l'équipement des collèges. Il participe enfin au financement des aides économiques aux entreprises.

Les transferts de compétences résultant notamment de la loi du 18 décembre 2003 de décentralisation du RMI, de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales et de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, ont profondément modifié la structure des dépenses des départements en donnant un caractère encore plus prépondérant aux dépenses sociales. La loi de 2004 a également fortement contribué à augmenter leur masse salariale, sous l'effet des transferts de personnels de l'État.

**Graphique n° 1**



### **1 - Le poids prépondérant des dépenses sociales**

Depuis l'Acte I de la décentralisation, les départements exercent une compétence générale en matière d'action sociale : aide sociale à l'enfance, aux personnes âgées et aux adultes handicapés ; protection maternelle et infantile ; service social départemental.

Cette compétence avait d'abord été renforcée par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 instaurant le revenu minimum d'insertion (RMI) qui confiait aux départements la mission d'insérer les bénéficiaires de l'allocation alors prise en charge par l'État, puis par la loi du

24 janvier 1997 créant la prestation spécifique dépendance (PSD), distribuée par les départements aux personnes âgées et aux personnes handicapées selon des modalités différenciées. Ensuite, à partir de 2002, le département a la charge de la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), créée par la loi du 20 juillet 2001 en remplacement de la PSD<sup>50</sup>.

La loi précitée du 18 décembre 2003 instituant le RMI a transféré aux départements la charge du versement de l'allocation minimum d'insertion et a institué le revenu minimum d'activité (RMA), également à la charge de ces collectivités. La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) a étendu les compétences de ces derniers dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté en mettant à leur charge le financement des allocations versées aux anciens bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) désormais intégrée dans le RSA.

Dans le dispositif du RSA, le département a la charge du « RSA socle », c'est-à-dire de la part forfaitaire du RSA qui correspond à l'ancien RMI et le « RSA socle majoré » qui correspond à l'ancienne API. Le « RSA activité », qui constitue un complément aux revenus d'activité, est, quant à lui, à la charge de l'État. Instauré en juin 2009, le RSA a été étendu sous certaines conditions aux jeunes de moins de 25 ans en septembre 2010.

Par ailleurs, la prestation de compensation du handicap (PCH), créée par la loi du 11 février 2005, a progressivement remplacé à partir de 2006 l'allocation compensatrice pour tierce personne versée aux personnes handicapées de moins de 60 ans. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2008, la PCH peut être attribuée aux enfants.

En conséquence de l'adoption de ces textes, la part des dépenses sociales dans les budgets des départements a fortement progressé. En 2011, les dépenses d'intervention, constituées pour une large part de ces prestations sociales, représentaient 51,3 % des dépenses totales des

---

<sup>50</sup> La loi du 27 juillet 1999 créant la couverture maladie universelle avait recentralisé à compter de 2000 l'ancienne aide médicale départementale.

départements et 65 % de leurs dépenses de fonctionnement<sup>51</sup> contre respectivement 41 % et 58,7 % en 2003<sup>52</sup>.

Les dépenses sociales en euros courants ont doublé entre 2003 et 2011 tandis que les dépenses de fonctionnement dans leur ensemble progressaient de 79 % sur la même période. Les dépenses au titre du RMI/RSA ont été multipliées par 11,6 sur la période, celles correspondant à l'APA ont augmenté de 64 %.

## 2 - La forte croissance des dépenses de personnel

Entre 2003 et 2011, la masse salariale en euros courants a augmenté de 115 %, passant de 5,2 Md€ à 11,2 Md€. Cette croissance s'explique en grande partie par l'effet des transferts de personnels en provenance de l'État, en lien avec la décentralisation des compétences résultant de la loi du 13 août 2004 précitée. Ces mouvements représentent environ 80 000 emplois.

La loi du 13 août 2004 a en effet confié aux départements, tout d'abord, le recrutement et la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) relevant du ministère de l'éducation nationale et exerçant leurs missions dans les collèges : les effectifs concernés ont représenté 45 075 ETP<sup>53</sup>.

En second lieu, des personnels du ministère de l'équipement, ont également été transférés au 1<sup>er</sup> janvier 2007, représentant 30 590 ETP<sup>54</sup>. Il s'y ajoute les parcs de l'équipement en 2010 et 2011, pour 643 ETP.

Le solde provient des ministères chargés de la santé et de l'agriculture.

Les mouvements en question ont été principalement effectués sur les exercices 2007 et 2008. Entre fin 2006 et fin 2008, les effectifs départementaux se sont ainsi accrus de 34 %<sup>55</sup>. Les opérations étaient pour l'essentiel achevées à la fin de l'année 2010.

---

<sup>51</sup> Les recettes et les dépenses des départements mentionnées dans ce chapitre correspondent aux opérations réelles, c'est-à-dire, à celles donnant lieu à des encaissements ou à des décaissements effectifs (par opposition aux mouvements d'ordre impactant les budgets locaux). Dans les budgets des départements, les dépenses sociales appartiennent à la catégorie des dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire les dépenses imputées sur la section de fonctionnement du budget.

<sup>52</sup> Rapports de l'Observatoire des finances locales.

<sup>53</sup> Observatoire des finances locales, *Rapport 2012*.

<sup>54</sup> Observatoire des finances locales, *Rapport 2012*.

<sup>55</sup> Direction générale des collectivités locales, *Bulletin d'information statistique*, juillet 2012.

Les transferts de personnels n'expliquent pas à eux seuls l'augmentation des effectifs des départements : entre 2004 et 2010, les effectifs de ces derniers sont passés de 189 800 à 291 500, soit 101 700 emplois supplémentaires dont 22 600 hors transferts (soit 22,2 % des nouveaux emplois). Hors effet de l'acte II de la décentralisation, l'augmentation des effectifs s'élève ainsi à 12 % sur cette période (+ 1,9 % en moyenne annuelle)<sup>56</sup>.

Les charges de personnel ont aussi crû sous l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT), des mesures nationales de revalorisation de l'indice de rémunération des fonctionnaires, de la refonte des catégories (A, B, C), de la garantie du pouvoir d'achat et de la monétisation des jours d'ARTT. Les départements ont, en outre, été souvent conduits à renforcer les équipes dédiées aux compétences décentralisées et leurs « encadrants ». Enfin, les modalités de gestion des départements ont également contribué à accroître la masse salariale, en particulier du fait des régimes indemnitaires et des règles d'avancement.

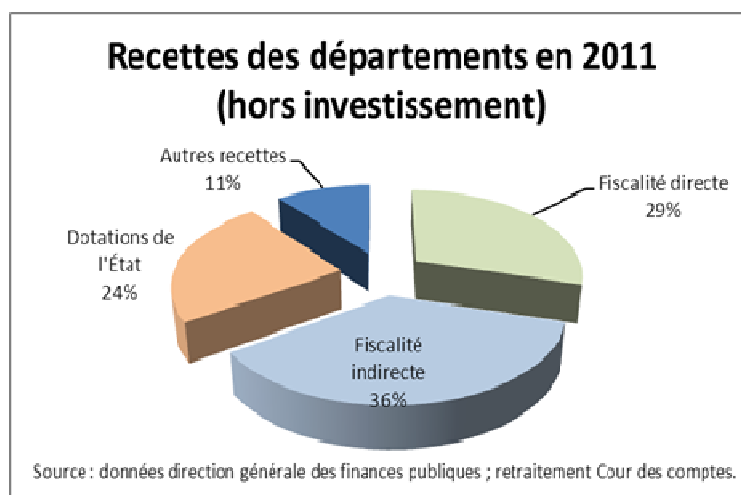
## **B - Une modification profonde de la structure des recettes**

La structure des recettes des départements a fortement évolué en raison des modalités retenues pour le financement des transferts de compétences et de l'impact de la réforme de la fiscalité locale qui a accompagné la suppression de la taxe professionnelle.

---

<sup>56</sup> Source : *bulletin d'information statistique* de la direction générale des collectivités locales, juillet 2012.

Graphique n° 2



## 1 - Le financement des transferts de compétence

### a) Des transferts de fiscalité

Les transferts de compétences aux départements ont, pour l'essentiel, été financés par le biais de transferts de fiscalité indirecte.

Le financement de l'action sociale départementale a été à l'origine principalement assuré par les droits de mutation à titre onéreux (pour une part essentielle) dont les départements ont bénéficié à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1984. La taxe différentielle sur les véhicules à moteur dont bénéficiaient également les départements depuis 1984 a été supprimée pour les véhicules des particuliers par la loi de finances pour 2001<sup>57</sup>.

La décentralisation du RMI/RMA, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, a été compensée par l'attribution aux départements d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)<sup>58</sup> sous la forme d'une fraction de tarif. Un mécanisme de garantie leur assure la perception d'un montant minimum correspondant aux sommes consacrées par l'État aux dépenses transférées avant leur décentralisation (en euros courants). La compensation de la prise en charge de l'allocation de parent isolé, désormais incluse dans le « RSA socle », est intervenue sous la forme du transfert d'une nouvelle fraction de TIPP.

<sup>57</sup> Le solde de la compensation était alors assuré par le versement de la dotation générale de décentralisation.

<sup>58</sup> Devenue taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

De la même manière, les transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 ont été financés par une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) afférentes aux véhicules terrestres à moteur. Cette fraction a été majorée à plusieurs reprises de 2005 à 2007 afin de couvrir les nouvelles charges transférées, chaque année, dans le cadre de la mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation.

Une autre fraction de TSCA, distincte de la précédente, a également été attribuée aux départements pour couvrir leur contribution au financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Une fraction de TIPP, distincte de celle compensant le transfert du RMI, a aussi contribué à financer les transferts de compétences résultant de l'Acte II de la décentralisation.

D'autres modes de financement sont également prévus pour financer les extensions de compétences, comme il ressort de l'encadré qui suit.

#### **La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**

Créée par la loi du 30 juin 2004, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est un établissement public qui a pour mission, dans la limite des ressources qui lui sont affectées, de contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire.

A ce titre, il est prévu que cette caisse verse aux départements un concours destiné à prendre en charge une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) des personnes âgées.

Les recettes de la CNSA sont composées :

- de **ressources nouvelles**, à savoir les contributions instituées en contrepartie de la mise en place d'une journée de travail supplémentaire non rémunérée : une contribution des employeurs au taux de 0,3 %, appliqué sur la même assiette que celle des cotisations patronales d'assurance maladie, ainsi qu'une contribution additionnelle au prélèvement social sur les revenus du patrimoine et des produits de placements, au taux de 0,3 % ;

- de **recettes antérieurement affectées au Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA)**, dont la CNSA a repris les droits et obligations, à savoir une fraction de 0,1 point du produit de la CSG et une participation des régimes de base de l'assurance vieillesse, représentative d'une fraction identique pour tous les régimes des sommes consacrées par chacun de ceux-ci aux dépenses d'aide-ménagère en 2000 ;



Dans ce cadre, **le concours APA** est financé par 20 % du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), 95 % du produit de la fraction de la CSG affectée à la CNSA (taux de 0,1 %) ainsi que par les contributions des régimes obligatoires d'assurance vieillesse. En 2011, ces produits ont respectivement été de 466,7 M€, 1 098,7 M€ et 67,6 M€ auxquels il faut ajouter 50 % des produits financiers réalisés par le placement de la trésorerie disponible de la CNSA, soit 5,4 M€, ainsi qu'une régularisation du trop versé sur l'APA 2010 à hauteur de 10,6 M€, soit un montant global de 1 649 M€.

Les **modalités de versement de ce concours permettent d'appliquer une péréquation entre les départements dans l'allocation de la ressource**, compte tenu des critères de répartitions retenus :

- pour 50 %, le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans ;
- pour 20 %, les dépenses d'APA ;
- pour 25 %, le potentiel fiscal ;
- pour 5 %, le nombre de bénéficiaires du RMI.

Ces dispositions prévoient, de plus, une clause de garantie selon laquelle les dépenses nettes d'APA de chaque département, après répartition entre eux des crédits du concours, ne peuvent être supérieures à 30 % du potentiel fiscal de chaque département.

Un mécanisme similaire a été prévu en ce qui concerne **le financement de la prestation de compensation du handicap (PCH)**. Les modalités de versement de ces concours présentent également un certain effet de péréquation.

#### *b) Un débat juridique clarifié*

La compensation financière des transferts et extensions de compétences est devenue un principe constitutionnel depuis la réforme du 28 juin 2003. Aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, « tout transfert de compétences 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 ».

Le Conseil constitutionnel veille au respect de ces dispositions en vérifiant que, s'agissant des **transferts**, la compensation accordée correspond à la somme dépensée par l'État à la date du transfert. La

compensation s'effectue ainsi au « coût historique » et non sur une base évolutive en fonction du montant de la dépense supporté chaque année<sup>59</sup>. Le Conseil constitutionnel précise que cette compensation doit être garantie en son montant. Ainsi, « si les recettes départementales provenant de la TIPP venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert ».

À l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, portant sur le financement du RMI/RSA<sup>60</sup>, le Conseil constitutionnel a considéré que la prise en charge par les départements de la part du revenu de solidarité active correspondant à l'allocation de parent isolé, dont le coût était antérieurement assumé par l'État, doit être interprétée, au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, comme un transfert de compétences entre l'État et les départements, lequel doit donc être accompagné de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient antérieurement consacrées à leur exercice.

Cette décision précise que « les règles fixées par la loi (...) ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités, tel que défini par l'article 72 de la constitution ». Avec cette précision, la portée juridique du principe de compensation des transferts de compétences est ainsi fixée.

En outre, le Conseil constitutionnel a considéré que la compensation au moyen de fractions d'impôts nationaux ne portait pas atteinte au principe d'autonomie financière des collectivités locales tel que défini par l'article 72-2 de la Constitution et précisé par la loi organique du 29 juillet 2004<sup>61</sup>. Sa décision du 29 décembre 2009<sup>62</sup> mentionne que « les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ». La même décision précise « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ».

<sup>59</sup> Conseil constitutionnel, n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003.

<sup>60</sup> Conseil constitutionnel, n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011.

<sup>61</sup> Aux termes de cet article, les ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

<sup>62</sup> Conseil constitutionnel, n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

S'agissant d'autre part **des créations et extensions de compétences** des collectivités locales (cas de l'APA et de la PCH), la Constitution n'impose pas le transfert par l'État d'une ressource équivalente mais la détermination pour les collectivités des ressources adéquates. Cependant, le Conseil constitutionnel veille au respect du principe de l'article 72-2, ci-dessus mentionné, par des réserves d'interprétation<sup>63</sup> visant à ce que le pouvoir réglementaire s'assure *in concreto* que les charges nettes supportées par les départements n'excèdent pas un pourcentage de leur potentiel fiscal, lequel doit être fixé « à un niveau qui permette, compte tenu de l'ensemble des ressources des départements, que le principe de libre administration des collectivités territoriales ne soit pas dénaturé ».

Ainsi le Conseil constitutionnel a-t-il clarifié le débat juridique :

- le droit à compensation financière pour les compétences transférées se limite aux montants en euros précédemment dépensés par l'État à ce titre ;
- il peut être mis en œuvre sous forme de fractions d'impôts nationaux sur les taux ou l'assiette desquels les collectivités territoriales n'ont pas de capacité de modulation car, si elles ont une autonomie financière, elles n'ont pas d'autonomie fiscale ;
- pour les extensions de compétence des collectivités territoriales, il suffit que la loi prévoit la création de ressources sans que cela implique qu'elles soient équivalentes ;
- cependant tout ceci ne peut pas conduire à restreindre les ressources des collectivités à un point tel que le principe de libre administration (qui suppose un minimum de marges de manœuvres) soit mis en échec.

Une problématique financière demeure toutefois, compte tenu du décalage bien réel qui apparaît entre les recettes affectées à ces transferts et les charges croissantes supportées par les départements au titre de ces nouvelles compétences.

### *c) Le financement des allocations de solidarité*

Le décalage entre les recettes affectées et les charges croissantes supportées par les départements s'observe tout particulièrement s'agissant

---

<sup>63</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2011-143 QPC du 30 juin 2011 sur l'APA, considérant n° 13, et décision n° 2011-144 du 30 juin 2011 sur la PCH, considérant n° 7.

des trois allocations universelles à la personne que sont l'APA, le RMI/RSA et la PCH.

### **L'allocation personnalisée d'autonomie**

Lors de la mise en place de l'APA, le principe d'un financement pour deux tiers par les départements et un tiers par l'État a été établi, sans être cependant inscrit dans la loi. La montée en charge du dispositif s'est révélée beaucoup plus onéreuse que ce qui avait été initialement prévu.

Outre des mesures de resserrement du dispositif, la loi du 31 mars 2003 a prévu un abondement par l'État du concours financier attribué aux départements. Cet abondement (400 M€) représentait un tiers du surcoût alors évalué. L'affectation à la CNSA d'une fraction de la contribution de solidarité pour l'autonomie a permis de pérenniser le financement de l'APA. Pour autant, le taux de couverture de la dépense par l'État tend à décroître. De 2003 à 2012, ce taux a diminué, passant de 41,28 % à 30,74 %<sup>64</sup>.

La création de l'APA constitue une extension de compétence en matière d'aide aux personnes âgées. Il convient ainsi de prendre également en compte les ressources antérieurement allouées aux départements à ce titre, qu'il s'agisse d'une quote-part de DMTO ou de concours budgétaires. Ainsi calculé, le taux de couverture s'établissait, selon la direction générale des collectivités locales, à 43 % en 2010, la charge nette des départements s'élevant à 2,9 Md€ sur un total de dépenses de 5,2 Md€.

### **Le RMI/RSA**

La compensation de la décentralisation du RMI/RSA par l'attribution d'une part de TIPP a fait l'objet de plusieurs ajustements techniques. La loi de finances rectificative pour 2005 a, en outre, abondé le budget des départements d'un montant exceptionnel de 457 M€. Ultérieurement, un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) de 500 M€ a été créé à compter de 2005. Ce fonds est reconduit chaque année.

Le taux de couverture de la dépense, qui avait été de 100 % en 2004 a progressivement baissé. En prenant en compte le FMDI, ce taux s'élevait à 81 % en 2011. La charge nette atteignait 1,3 Md€ pour un total de dépenses de 6,9 Md€ pour le « RSA socle et socle majoré » en métropole.

---

<sup>64</sup> Données de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

### **La prestation de compensation du handicap**

Compte tenu de son mode de financement, le concours de la CNSA versé aux départements en 2006 (523 M€) s'est révélé très supérieur aux dépenses exposées par ces derniers au titre de la PCH (79 M€). Il en a été de même en 2007 (530 M€ contre 277 M€). Toutefois, ce concours relativement stable a, dès 2008, assuré un taux de couverture inférieur à 100 % et décroissant dans le temps. En 2011, ce taux s'établissait à 42 %, la charge nette supportée par les départements atteignant 731 M€.

Néanmoins, en prenant en compte les ressources antérieurement transférées pour financer le versement de l'allocation compensatrice pour tierce personne et les économies résultant de la diminution progressive de la charge de cette allocation pour les départements, le taux de couverture de la PCH par la solidarité nationale s'élevait, selon l'administration, à 60 % en 2011.

Au total, en 2011, l'écart entre la charge des trois allocations de solidarité (APA, RMI/RSA, PCH) et le financement reçu de l'État par les départements métropolitains s'élevait à 5 Md€.

## **2 - La prépondérance de la fiscalité indirecte**

La réforme de la fiscalité locale induite par la suppression de la taxe professionnelle en 2010 a profondément modifié la structure des ressources des départements. La taxe professionnelle<sup>65</sup> a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) composée de deux impositions, la cotisation foncière des entreprises (CFE) et une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les départements, qui ne sont pas concernés par la CFE, reçoivent 48,5 % du produit de la CVAE laquelle est perçue au niveau national à partir d'un taux unique.

Par ailleurs, diverses impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)<sup>66</sup> ont été créées pour compléter le remplacement de la taxe professionnelle en ce qui concerne la fiscalité des entreprises. Les départements perçoivent une quote-part (variable) du produit de ces impositions<sup>67</sup>. Ils bénéficient également du transfert du reliquat de la part État de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et de la part résiduelle de l'État sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

---

<sup>65</sup> En 2009, la taxe professionnelle représentait 17,7 % des recettes de fonctionnement des départements.

<sup>66</sup> Dans les secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications.

<sup>67</sup> IFER sur les éoliennes terrestres et maritimes, les centrales électriques nucléaires, thermiques, photovoltaïques ou hydrauliques, les stations radioélectriques, les canalisations de transfert souterrain de gaz et autres hydrocarbures.

La réforme s'accompagne, en outre, d'une réallocation des impôts directs locaux. La part départementale de la taxe d'habitation est transférée au bloc communal de même que la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Les départements conservent la taxe foncière sur les propriétés bâties augmentée de l'ancienne part régionale.

Afin d'assurer la neutralité de la réforme la première année, les départements reçoivent également une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). En outre, un fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) est institué. Il est alimenté par un prélèvement sur les départements pour lesquels la réforme a un impact positif sur les ressources fiscales. À l'inverse, ceux pour lesquels la réforme a un impact négatif sont bénéficiaires d'un reversement leur assurant un niveau de ressources équivalent à celui dont il disposait avant la réforme.

Ainsi, la composition des recettes de fonctionnement (60,3 Md€) a fortement évolué sous l'effet de la réforme de la fiscalité locale mise en œuvre en 2011 pour l'ensemble des collectivités territoriales. La part de la fiscalité directe<sup>68</sup> est passée de 38,4 % en 2010 à 32,7 % en 2011, tandis que celle de la fiscalité indirecte progressait de 28 % à 35 %.

## **II - Un équilibre entre les recettes et les dépenses plus difficile à atteindre**

L'effet de ciseaux constaté en 2009 en raison de la croissance des dépenses et de la baisse des recettes avait mis en évidence la fragilité de l'équilibre financier des départements. Leur situation d'ensemble s'est améliorée en 2010 et 2011 pour des raisons conjoncturelles.

Toutefois, la vive progression tendancielle des dépenses sociales et la moindre capacité des départements à ajuster leurs recettes pour couvrir l'ensemble de leurs dépenses rendent plus difficile le maintien d'un équilibre de moyen terme.

---

<sup>68</sup> Afin de permettre des comparaisons entre 2010 et 2011, le montant de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) est ici intégré, par convention, à la fiscalité directe. Il est, en conséquence, déduit du montant des dotations de l'État. Hors prise en compte de la DCRTP, la part de la fiscalité directe dans les recettes de fonctionnement ne s'élevait plus qu'à 30,3 % en 2011.

## **A - Une amélioration conjoncturelle**

Malgré un contexte économique peu favorable, les départements pris dans leur ensemble ont pu reconstituer, en 2011, quelques marges de manœuvre, en grande partie grâce au niveau exceptionnel des recettes issues des droits de mutation. Ils ont néanmoins fortement limité leur politique d'investissement ainsi que le recours à l'emprunt, en prévision d'un possible retournement du marché immobilier.

La progression des charges de fonctionnement (+ 2,5 %) a été largement couverte par une progression plus dynamique des produits de fonctionnement (+ 4,2 %) permettant ainsi de dégager une épargne brute très nettement supérieure à celle constatée en 2010 (+ 15,2 %).

Toutefois, ces marges de manœuvre supplémentaires ne reposent que sur l'évolution très conjoncturelle de la fiscalité indirecte et n'ont pas alimenté l'investissement local qui a subi un nouveau repli (-3,6 %), alors que l'année 2010 avait déjà connu une réduction importante des dépenses d'investissement (- 14 %). La réduction (- 3,5 %) des recettes propres d'investissement (hors emprunt) a également contribué à cette évolution.

### Recettes et dépenses des départements<sup>69</sup> (hors outre-mer)

en Md€	2009	2010	2011
<b>FONCTIONNEMENT</b>			
<b>Produits de fonctionnement</b>	<b>54,66</b>	<b>57,91</b>	<b>60,32</b>
fiscalité dont	35,79	38,75	41,06
fiscalité directe	21,79	22,22	19,72
fiscalité indirecte et autres taxes	14,00	16,53	21,34
<i>dont droits de mutation à titre onéreux</i>	<i>5,16</i>	<i>7,00</i>	<i>8,51</i>
dotations et participations de l'État	16,28	16,49	16,60
autres recettes	2,59	2,67	2,66
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>48,66</b>	<b>50,48</b>	<b>51,76</b>
dépenses de personnel	10,18	10,45	10,64
dépenses sociales	22,86	24,45	25,25
contributions obligatoires	3,83	3,93	4,04
autres dépenses	11,78	11,65	11,82
<b>Épargne brute</b>	<b>6,01</b>	<b>7,43</b>	<b>8,56</b>
<b>INVESTISSEMENT (hors emprunt)</b>			
<b>Recettes d'investissement</b>	<b>4,14</b>	<b>3,09</b>	<b>2,93</b>
<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>13,72</b>	<b>11,75</b>	<b>11,33</b>
<b>ENDETTEMENT<sup>70</sup></b>			
Emprunts souscrits	6,17	4,73	3,85
Emprunts remboursés	2,23	2,38	2,56
<b>Encours de la dette</b>	<b>27,13</b>	<b>28,92</b>	<b>29,70</b>
Annuité de la dette	2,93	3,09	3,34
<b>TRESORERIE</b>			
<b>Trésorerie nette</b>	<b>3,35</b>	<b>3,83</b>	<b>4,86</b>

Source : Cour des comptes d'après données comptables de la direction générale des finances publiques  
 Les montants de fiscalité directe intègrent par convention la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle qui, en conséquence, est retranchée du montant des dotations de l'État.

<sup>69</sup> Les recettes et les dépenses mentionnées dans le tableau correspondent aux opérations réelles, c'est-à-dire à celles donnant lieu à encaissements ou décaissements effectifs.

<sup>70</sup> Les emprunts souscrits et remboursés sont calculés hors gestion active et hors opération de refinancement de la dette. La ligne « encours de la dette » tient compte, en revanche de ces opérations.



## 1 - Une reconstitution des marges de manœuvre

Les produits de fonctionnement (60,3 Md€) ont bénéficié de la croissance du produit de la fiscalité indirecte. De 2010 à 2011, sous les effets des changements de périmètre résultant de la réforme de la fiscalité locale, le produit de la fiscalité directe (19,7 Md€) a diminué de 17,6 % alors que celui de la fiscalité indirecte (21,3 Md€) progressait de 29 %.

La fiscalité indirecte est constituée à 95 % par les droits de mutations à titre onéreux (DMTO), la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA). En 2011, ces ressources ont évolué sous l'effet de l'évolution du marché immobilier, ainsi que du transfert de la part de DMTO et de TSCA que percevait l'État jusqu'en 2010.

Les dotations et participations de l'État (16,6 Md€)<sup>71</sup> sont demeurées quasiment stables entre 2010 et 2011. On observe une légère diminution des versements de la CNSA (- 0,1 %).

## 2 - La poursuite de la progression des dépenses obligatoires

Les dépenses de fonctionnement (51,8 Md€) ont ralenti leur progression (2,5 % en 2011 contre 3,7 % en 2010). Plus de 80 % des dépenses sont concentrées soit sur des charges obligatoires difficilement compressibles (et notamment, mais pas uniquement, sur les dépenses d'aides à la personne), soit sur des dépenses rigides, à l'instar des charges de personnel.

### *a) Les dépenses sociales*

Au sein des dépenses de fonctionnement, la progression des dépenses sociales, moins facilement maîtrisables compte tenu des critères posés par la loi, s'accélère dans un contexte économique et social moins favorable.

Les aides à la personne (14,6 Md€), qui constituent le premier poste de dépenses d'aide sociale, ont augmenté de 2,7 % en 2011 (+ 9 % en 2010). Parmi celles-ci, les dépenses au titre du RMI/RSA (6,9 Md€) ont progressé de 3,3 %, celles de l'APA (5,1 Md€) se sont stabilisées, tandis que les allocations versées aux personnes handicapées (1,8 Md€ dont 1,2 Md€ au titre de la PCH et 0,5 Md€ au titre de l'ACTP) augmentaient de 8,5 %.

---

<sup>71</sup> Hors dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

La prise en charge de l'hébergement en établissement des enfants, des personnes âgées et des adultes handicapés admis à l'aide sociale (10,6 Md€) constitue le second grand poste de dépenses sociales. La charge correspondant à l'hébergement des enfants (3,4 Md€) a augmenté de 3 %, celles pour les personnes handicapées (4,2 Md€) de 5,2 % et celle pour les personnes âgées (2,2 Md€) de 1,6 %. En 2011, le coût de l'accueil en établissements médico-sociaux a crû de 4 %, sous l'effet non seulement de la hausse du nombre des bénéficiaires – au global, entre 2006 et 2010 on constate une croissance de 7 % et de 2 % entre 2009 et 2010 - mais aussi de deux principaux facteurs : la création de nouvelles structures d'accueil pour personnes âgées et handicapées et l'évolution des prix de journée fixés par les départements.

#### *b) Les autres dépenses*

Les dépenses de personnel (10,6 Md€) ont augmenté de 1,8 % en 2011 (contre 2,6 % en 2010).

Les contributions et les contingents obligatoires (4 Md€, + 2,9 %) représentent 7,8 % des dépenses de fonctionnement ; parmi ceux-ci, les contingents alloués aux services départementaux d'incendie et de secours (2,3 Md€, + 3 %) et les dotations de fonctionnement versées aux collèges (1 Md€, + 4,3 %) progressent fortement.

En 2011, les départements ont stabilisé leurs achats de biens et services (5,5 Md€, - 0,1 %) qui représentent 10 % des dépenses de fonctionnement et limité leur politique de soutien. Ainsi, les subventions de fonctionnement versées en 2011 (2,4 Md€) ont stagné.

Enfin, après avoir connu une baisse de 4,5 % en 2010, les charges financières (0,83 Md€) progressent de 8,5 % en 2011 sous l'effet d'une part, de la hausse de l'encours de la dette des départements ces dernières années et, d'autre part, de la hausse du coût des emprunts.

Au total, malgré la progression soutenue des dépenses sociales et des contributions obligatoires, les départements ont pu dégager, en 2011, une épargne brute de 8,5 Md€, en forte croissance (+ 15,2 %), mais uniquement liée à celle des droits de mutation (+ 21,6 %).

### **3 - La réduction des investissements**

#### *a) Le département, acteur de l'investissement local*

En 2011, les dépenses d'investissement des départements se sont élevées à 11,3 Md€. Elles recouvrent principalement des dépenses

directes (6,5 Md€) et des subventions d'équipement (4,6 Md€<sup>72</sup>). Depuis 2010, ces dépenses sont orientées à la baisse.

L'investissement représente en moyenne 21,2 % des dépenses totales des départements (27,6 % en 2006)<sup>73</sup>. Cette évolution résulte d'une baisse en volume depuis 2010, mais aussi de l'évolution rapide des charges de fonctionnement. Elle masque, toutefois, une grande hétérogénéité de besoins et de situations.

En matière d'équipement (hors subventions), les départements investissent principalement dans les domaines de la voirie (377 984 kms de voirie départementale<sup>74</sup>), des collèges (5 253 établissements à la rentrée 2011<sup>75</sup>) et de leurs implantations territoriales dans les secteurs social et routier.

L'effort d'équipement varie fortement d'un département à l'autre, en particulier dans le domaine routier. En 2011, il était en moyenne de 105 € par habitant. Ce chiffre dépend toutefois fortement de la densité de population et de l'étendue du territoire. Il s'établissait ainsi à 310 € en Corse du Sud et à 222 € dans les Alpes de Haute-Provence, alors qu'il n'est que de 17 € pour le département de Paris<sup>76</sup>.

Par ailleurs, par l'intermédiaire de subventions d'équipement versées, les départements sont les principaux financeurs du monde rural et péri-urbain, voire urbain : routes communales, aménagements, réseaux (assainissement, eau), écoles ou équipements de petite enfance. Ils participent également au financement des transports en commun intra et interurbains.

Depuis le milieu des années 2000, la répartition de la dépense d'équipement entre équipements directs (propres) et indirects

---

<sup>72</sup> Avec l'annuité de la dette en capital, qui fait partie des dépenses de la section d'investissement du budget des collectivités locales, le montant de celles-ci s'élève à 13,9 Md€, soit 20,6 % du total des dépenses d'investissement des collectivités territoriales. Sous l'effet de l'augmentation du stock de la dette, dont l'encours s'établissait à 29,7 Md€ à fin 2011<sup>72</sup>, le poids du remboursement en capital a crû au sein des dépenses d'investissement. Il en représente désormais 18,4 %. La dette des départements est cependant récente et l'amortissement du capital encore modéré (2,6 Md€).

<sup>73</sup> Les collectivités locales en chiffres 2012-DGCL et DGFIP, balances comptables.

<sup>74</sup> Voir Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012 : Le bilan de la décentralisation routière*.

<sup>75</sup> Repères et références statistiques 2012, ministère de l'Education nationale, les chiffres comprenant les DOM-TOM hors Mayotte.

<sup>76</sup> Le département de Paris ne supporte probablement pas toutes les immobilisations lui revenant (collèges, unités territoriales d'action sociale). A la différence des autres départements, il n'a logiquement pas de politique en direction des communes.

(subventions d'investissement) est relativement stable, même si elle a pu varier sensiblement selon les collectivités.

*b) Une baisse de l'investissement sous l'effet de la contrainte financière*

Depuis 2010, après un cycle haussier ininterrompu, les dépenses départementales d'équipement ont connu un net repli en valeur (- 2,4 Md€ en deux ans soit presque - 18 %). Les collectivités semblent ainsi adapter leur modèle d'investissement aux incertitudes affectant l'évolution de leurs ressources et aux craintes générées par les difficultés d'accès au crédit et par son renchérissement.

L'analyse des situations locales conduit à constater un premier ajustement dans leur politique d'investissement et de subventionnement, dès la fin du plan de relance mis en place en 2009. Différents règlements d'attribution de subventions ont ainsi été revus à la baisse. Certaines collectivités envisagent de recentrer leur effort futur sur leurs seules compétences propres, comme le réseau routier.

L'achèvement de certaines opérations, comme celles liées aux contrats de projets État/régions (CPER) ou à la rénovation du patrimoine scolaire, autorise d'ailleurs une baisse en volume des dépenses et éventuellement une réorientation des moyens vers le patrimoine propre de la collectivité.

Le rétablissement global de l'épargne en 2010 et 2011 n'a pas modifié les orientations constatées dès 2010. Malgré un taux d'épargne qui reste élevé (14 %) <sup>77</sup>, les dépenses d'équipement continuent de reculer. L'analyse des budgets primitifs pour 2012 confirme cette tendance avec un nouveau repli anticipé à hauteur de 11 % <sup>78</sup>.

La sensibilité des recettes à la conjoncture, la perte de la fiscalité modulable, comme l'atonie des recettes transférées, ont par ailleurs amené les départements à réduire leur recours à l'emprunt. Ces orientations affectent à la fois les investissements directs et les subventions d'équipement. Elles semblent constituer un changement de stratégie.

---

<sup>77</sup> Taux d'épargne : épargne brute/recettes réelles de fonctionnement

<sup>78</sup> Source : budgets primitifs et décisions modificatives, données Direction générale des finances publiques (juin 2012).

## **B - Une couverture incertaine des dépenses par les recettes**

### **1 - La progression tendancielle des dépenses sociales**

Les dépenses sociales des départements ont fortement progressé ces dernières années. Elles ont augmenté en moyenne annuelle de 7,1 % sur la période 2005/2011. Pour 2012, l'administration anticipe une croissance de 4,9 % de ces dépenses. Une partie d'entre elles croît sous l'effet de la crise économique (notamment celles liées au RSA). Les dépenses d'intervention et de transfert sont, en effet, au cœur des politiques d'accompagnement des publics fragilisés.

L'analyse de ces évolutions est toutefois rendue complexe par les phénomènes de porosité entre les différentes prestations. Ainsi, certains publics en situation de pauvreté et présentant des problèmes de santé peuvent se trouver à la frontière entre les deux principaux minima sociaux ouverts aux personnes d'âge actif, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), actuellement à la charge de l'État et le revenu de solidarité active (RSA).

Les dépenses relatives au RSA constituent le premier poste en matière d'allocation de solidarité avec un nombre de bénéficiaires voisin de 1,6 million de personnes pour le RSA socle à charge des départements et un montant prévisionnel, pour 2012, voisin de 9,3 Md€<sup>79</sup>. Ces dépenses progressent rapidement (+ 5 % entre 2010 et 2011) en liaison avec la dégradation de la situation économique et la hausse du nombre de demandeurs d'emploi.

Le soutien aux personnes âgées (APA, prise en charge de l'aide-ménagère ou de l'hébergement par l'aide sociale) pourrait atteindre 8,3 Md€ en 2012, dont 5,4 Md€ pour la seule l'allocation personnalisée d'autonomie (1 199 000 bénéficiaires en 2011, contre 792 000 en 2003). Cette dépense est désormais étroitement corrélée au vieillissement de la population, dont l'ampleur sur le territoire n'est pas homogène. La part de la population de 75 ans et plus varie, ainsi, de 5,2 % pour le département de la Seine-Saint-Denis à 15,2 % dans la Creuse.

Le solde des dépenses d'aide sociale se partagerait, en 2012, entre les dépenses d'aide sociale à la famille et l'enfance (7,3 Md€) et celles

---

<sup>79</sup> Source : Direction générale des collectivités locales : budgets primitifs 2012, sur la base de la présentation fonctionnelle qui inclut l'ensemble des dépenses se rattachant au RSA, et pas la seule dépense correspondant à l'allocation stricto sensu. Dans ces conditions, ces données ne sont pas comparables directement avec les mentions figurant au I du présent chapitre.

relatives aux personnes handicapées (7,2 Md€ dont 1,4 Md€ pour la prestation de compensation du handicap –PCH-).

À cet égard, la PCH est passée de 79 M€ en 2006 à 1,259 Md€ en 2011, sans qu'un recul équivalent de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) puisse être constaté. Ainsi, le cumul de ces deux prestations progresse fortement, passant de 835 M€ en 2006 à 1,943 Md€ en 2011, soit une hausse de 120 % en cinq ans.

Ces évolutions induisent non seulement une rigidification des dépenses de fonctionnement, comme indiqué précédemment, mais aussi une différenciation entre départements compte tenu de leur structure de population. Ainsi, si l'on rapporte, pour 2011, la dépense sociale à la population, le département de la Creuse supporte la dépense la plus importante par habitant (555€) et les Yvelines la plus faible (293€).

## **2 - Un ajustement délicat des recettes aux dépenses**

### *a) Une capacité désormais réduite à agir sur les taux d'imposition*

Jusqu'à une période récente, les départements ont pu bénéficier de recettes dynamiques évoluant à un niveau très supérieur à celui de l'inflation, ce qui leur a permis d'accompagner leur effort d'équipement et de réaliser un accroissement très sensible de leur périmètre d'intervention.

À côté des recettes indirectes (DMTO, TIPP et TSCA), les ressources fiscales des départements provenaient principalement des impôts directs locaux sur les taux desquels ceux-ci pouvaient agir. L'ajustement des recettes à la croissance des dépenses a pu ainsi s'effectuer par l'impôt. Le recours au levier fiscal a permis, jusqu'en 2009, d'équilibrer les budgets.

La réforme de la fiscalité locale, adoptée en 2010, a fortement réduit la capacité des départements à y recourir. L'essentiel de leurs nouvelles ressources de fiscalité directe est constitué par la quote-part du produit de la CVAE qui leur revient et par des fractions de diverses impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux. Dès lors, les départements ne disposent plus du pouvoir de modifier les taux que sur la seule taxe foncière sur les propriétés bâties (10,7 Md€), soit sur environ 17 % de leurs ressources.

*b) Une nouvelle fiscalité plus sensible à la conjoncture*

La réforme, fondée notamment sur le principe de la territorialisation de la CVAE, porte en elle le risque d'une accentuation des inégalités territoriales au bénéfice des collectivités se situant dans des zones économiquement dynamiques.

Certes, sur le plan national, la ressource CVAE des départements est en hausse de 3,1 % en 2012. Assis sur la valeur ajoutée des entreprises, le nouvel impôt est plus sensible à la situation économique que ne l'était la taxe professionnelle<sup>80</sup>, qui, au surplus, taxait les éléments de l'année n-2.

Cette évolution sera cependant très différente d'un département à l'autre, avec un contraste important entre :

- les départements dont les ressources sont constituées pour une part importante par la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et par celle du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR), lesquels viennent combler la « perte » résultant pour les collectivités territorialement défavorisées du passage de la taxe professionnelle à la CVAE, et qui verront ces recettes de compensation gelées définitivement en valeur à compter de 2013 ;
- les départements qui, au contraire, bénéficieront pleinement de la hausse de la CVAE.

L'évolution divergente des ressources sera d'autant plus forte que ce nouvel impôt est extrêmement concentré. Les huit départements d'Ile-de-France bénéficient ainsi de près de 33 % du produit national de CVAE (2,4 Md€)<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> A l'observation, le taux élevé de 2012 est pour une partie imputable à un changement technique de détermination de l'impôt à attribuer aux collectivités bénéficiaires. En 2011, les départements ont perçu le montant de la CVAE correspondant à l'exercice 2010. À compter de 2012, les départements perçoivent la totalité des sommes encaissées l'année précédente quelle que soit l'année d'imposition à laquelle se rattachent ces encaissements qui peuvent inclure des régularisations sur exercices antérieurs.

<sup>81</sup> Les départements de Paris (796 M€), des Hauts-de-Seine (624 M€), de la Seine-Saint-Denis (198 M€), de la Seine-et-Marne (181 M€), des Yvelines (199 M€), de l'Essonne (148 M€), du Val-de-Marne (181 M€) et du Val-d'Oise (118 M€). Source : Comité des finances locales, document de travail sur le fonds de péréquation de la CVAE.

Ainsi, en période de crise, les départements sont affectataires d'une fiscalité qui tend à stagner (CVAE) voire à diminuer (DMTO), pour financer des charges qui continuent à augmenter, RSA principalement ou encore les dépenses relatives à l'enfance en danger (secours d'urgence aux familles, mesures de placement, notamment), ou qui croissent en raison de la structure démographique et des besoins sociaux nouveaux (APA, PCH).

Ces évolutions, associées au gel intervenu depuis 2011, voire à la diminution des dotations de l'État annoncée pour 2014 et 2015, génèrent d'importantes incertitudes qui ne permettent plus une allocation optimale des ressources des départements.

### *c) Une fiscalité indirecte inégalement répartie*

La chute du montant des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en 2009 (- 26,4 %) a mis en évidence les risques associés à une ressource sensible à la conjoncture économique.

#### **Les droits de mutation à titre onéreux**

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) recouvrent en réalité plusieurs impositions : la taxe départementale de publicité foncière et le droit départemental d'enregistrement, perçus au profit du département, la taxe départementale additionnelle aux droits de mutation et la taxe communale additionnelle.

La taxe communale additionnelle aux droits de mutation, est la seule à n'avoir subi aucune modification, contrairement aux droits de mutation départementaux et régionaux (instaurés en 1992, avec un taux de 1,60 %, et supprimés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1998 pour les régions).

En ce qui concerne les départements, le taux d'imposition était fixé, sauf dispositions particulières, à 3,60 % depuis la loi de finances pour l'année 2000, avec une possibilité de modulation entre 1 % et 3,60 %, possibilité non utilisée jusqu'à présent. La loi de finances pour 2010 a transféré le droit budgétaire (au taux de 0,20 %) encore perçu par l'État, dans le cadre des transferts de fiscalités intervenus à la suite de la suppression de la taxe professionnelle. Ce taux est donc désormais fixé, principalement, à 3,80 %, avec une possibilité de modulation avec un minimum de 1,20 %.

En 2011, le montant global des DMTO s'est élevé à 10,66 Md€, prélevé, principalement, sur l'immobilier d'habitation qui représente près de 80 % du produit des droits de mutation, contre 20 % pour l'immobilier professionnel. Les départements ont perçu 82 % de cette recette.



Cette ressource est par ailleurs inégalement répartie. Avant péréquation, son montant par habitant varie de presque sept fois et demie entre le département le plus riche et celui le moins riche (hors outre-mer). Ces droits représentent ainsi 36,2 % des recettes de fonctionnement du département de Paris, mais seulement 6,4 % de celui des Ardennes.

En 2012, une baisse du produit des droits de mutation se dessine, avec cependant des évolutions très différentes selon les départements<sup>82</sup>. Elle ne fera que renforcer les écarts de ressources entre collectivités. Ceux-ci ont très sensiblement progressé ces dernières années sous l'effet d'une hausse différenciée des prix du marché immobilier. En ce qui concerne le département de Paris, le montant par habitant a ainsi progressé de 78 %, avant péréquation et de 2009 à 2011, ce qui est à comparer à une hausse de 21 % pour le département de la Creuse.

L'évolution des autres recettes indirectes est rendue peu lisible par les modifications législatives récentes. Ainsi, jusqu'en 2010, les départements ne percevaient qu'une partie de la TSCA, pour un montant de 3,1 Md€. La loi de finances initiale pour 2010 a prévu de leur transférer la dernière part de ladite taxe tout en l'intégrant dans le calcul du mécanisme de garantie de ressources de la réforme fiscale (DCRTP et FNGIR). Par ailleurs, la TSCA subit des régularisations annuelles que les départements ne maîtrisent pas.

### 3 - Des incertitudes pour l'accès au crédit bancaire

À la fin de 2011, aucun département n'avait été réellement confronté à des difficultés pour réaliser son plan de financement des investissements. En effet, ils ont tout d'abord bénéficié de la hausse de leur autofinancement par rapport à 2010 (+ 1 Md€). Par ailleurs, au-delà des crédits bancaires dont le coût s'est certes renchéri<sup>83</sup>, certains ont obtenu des financements du Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations ou encore de la Banque européenne d'investissement.

---

<sup>82</sup> Sur la base d'une comparaison entre le 31 août 2011 et le 31 août 2012 (8 premiers mois de l'année), les recettes de DMTO (hors Mayotte) progressent encore, au niveau national, de 4,3 %, avec 40 départements qui enregistrent une baisse alors que 60 départements connaissent encore une hausse. Ces chiffres issus des données comptabilisés par les comptables publics dépendent, toutefois, de différents modes de comptabilisation qui peuvent perturber le niveau d'information et les restitutions en rythme infra-annuel.

<sup>83</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. Juillet 2012 p. 94. Une relative détente sur les taux était cependant observée à la fin de l'année 2012.

Nombre des départements disposaient également d'un droit de tirage sur des contrats négociés au préalable ou encore sur des emprunts assortis d'une option de tirage sur une ligne de trésorerie (de 5 à 6 Md€). A la clôture 2011, la trésorerie nette des départements s'est même améliorée, atteignant 4,9 Md€, pour 3,8 Md€ fin 2010.

Certains départements semblent avoir ainsi constitué une réserve de précaution dans une période marquée par la crainte d'une raréfaction du crédit. La demande de prêts s'est également ajustée compte tenu des incertitudes sur le financement et de la hausse des taux proposés.

Pour 2012, les départements, comme d'autres collectivités, ont cependant perdu une souplesse de gestion avec le net repli des encours d'emprunts assortis d'une option de tirage sur une ligne de trésorerie. Ces emprunts représentaient un stock important de crédit à long terme avec option de tirage de trésorerie, dont seuls 3 Md€ environ étaient mobilisés fin 2011. Ils complétaient les financements classiques.

À la fin du printemps 2012, la Banque Dexia a révoqué unilatéralement le droit de tirage restant sur ses contrats. Les collectivités intéressées ont ainsi perdu un outil précieux pour la gestion de la fin d'exercice et de leur trésorerie<sup>84</sup>.

Désormais, certains départements se tournent vers le financement obligataire et recourent pour ce faire à la notation. Ils devraient pouvoir émettre, au moins sur le marché du court terme. D'autres, anciennement présents sur ce marché, ont obtenu des conditions très attractives.<sup>85</sup>

Ces retards et incertitudes, tant sur les volumes prêtés par les établissements bancaires, que sur la reprise de l'activité de Dexia par le futur établissement constitué par La Banque Postale et la Caisse des dépôts et consignations et sur le nouvel environnement de prêteurs, génèrent des réflexes d'attente et de prudence. En 2012, le besoin nouveau pourrait se situer entre 3,5 et 4 Md€, soit un niveau voisin de celui constaté en 2011 (3,9 Md€).

---

<sup>84</sup> Cet outil avait amorti les effets de la crise depuis la fin 2008.

<sup>85</sup> Cas du département de l'Essonne, juin 2012, 15 M€ sur 10 ans, au taux de 3,50 %, soit 170 points sur swap EURIBOR 3 mois. Par ailleurs en octobre dernier, une émission groupée, impliquant 44 collectivités et groupements à fiscalité propre dont 9 départements, a atteint 610 M€, à des conditions jugées intéressantes, légèrement supérieures à celles des prêts sur le Fonds d'épargne.

### **III - De nécessaires solutions structurelles**

La recherche de solutions pérennes pour préserver à moyen et long terme l'équilibre financier des départements doit, en premier lieu, tenir compte de la grande diversité des situations. En second lieu, certaines voies semblent inadaptées ou difficilement envisageables. Néanmoins, il demeure nécessaire de dégager de nouvelles marges de manœuvre financières et fiscales en associant à l'action sur les dépenses divers mécanismes permettant de réduire le caractère cyclique des recettes et leur inégale répartition.

#### **A - Prendre en compte la grande diversité des situations**

S'il apparaît que la situation structurelle des départements s'est dégradée sous l'effet des contraintes exposées ci-avant, il ne semble pas, à l'inverse, que la réponse à apporter puisse être globale et uniforme. Le transfert d'une nouvelle ressource bénéficierait ainsi, indifféremment, à la collectivité en grande difficulté financière comme à celle bénéficiant d'une relative aisance. De même, toute augmentation indifférenciée du taux de ressources existantes ne ferait qu'amplifier les inégalités.

Les chiffres nationaux ne rendent pas compte en effet des disparités importantes entre départements. Celles-ci se manifestent en matière de financement des politiques publiques et de réponses attendues, compte tenu des caractéristiques sociologiques ou démographiques de chacun des territoires. Elles résultent également des différences de ressources pouvant être affectées à chacune de ces actions.

Selon les politiques engagées, la réponse financière apportée sera, en effet, différente en fonction des caractéristiques du département considéré et de la diversité des situations observées. À titre d'exemple, et en matière d'allocation universelle de solidarité, il est difficile de comparer les politiques engagées dès lors que le nombre d'allocataires RSA peut varier de 1 479 à 125 561 personnes<sup>86</sup> ou en matière d'aide aux personnes âgées avec une part de la population de 75 ans et plus qui, en pourcentage, fluctue de 5,2 % à 15,2 % pour une moyenne en métropole égale à 8,8 %. S'agissant de la PCH, les écarts sont également significatifs, la dépense par habitant variant de 7 € par habitant à 59 € par habitant.

---

<sup>86</sup> Chiffres de la direction générale des collectivités locales à la fin 2010.

D'autre part, si la situation financière globale des départements, mesurée à l'aune de leur capacité de désendettement (3,5 ans), était plutôt bonne à la fin de l'année 2011, de profondes disparités existaient entre collectivités. Ainsi, le ratio était-il inférieur à un an pour sept départements et supérieur à huit ans pour cinq d'entre eux.

Si l'on compare les départements qui cumulent à la fois les dépenses sociales les plus élevées et les droits de mutation les plus faibles (en euro par habitant dans les deux cas), il est possible d'identifier 11 collectivités présentant une structure budgétaire potentiellement fragile. Parmi ceux-ci, cinq se caractérisent, en plus, par un ratio de désendettement élevé (supérieur à huit), laissant à penser que leur situation financière pourrait se dégrader très rapidement en cas de chute du marché immobilier ou de nouvelle dégradation de l'activité.

La réponse à apporter doit donc tenir compte de la diversité et de la complexité des territoires et, ainsi, écarter les mesures s'appliquant indifféremment à l'ensemble de ces collectivités.

## **B - Eviter des solutions mal adaptées**

### **1 - Les limites du recours à un fonds d'urgence**

À l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2010, une dotation d'urgence (fonds de 150 M€) a été mise en place afin de venir en aide aux départements en difficulté à la suite de la crise de 2009.

La première section de ce fonds (75 M€), alimentée par un prélèvement sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), était répartie entre les 30 premiers départements éligibles en fonction de critères définis par un indice synthétique de ressources et de charges<sup>86</sup>, chacun des 30 départements bénéficiaires recevant entre 2,4 M€ et 2,8 M€, montant très faible s'il s'agissait de traiter une véritable impasse de trésorerie.

La deuxième section (75 M€) était alimentée par une dotation budgétaire, prévoyant le versement de subventions exceptionnelles, « dans le cadre d'une convention, à des départements connaissant des difficultés financières particulières, appréciées notamment au regard des perspectives d'une situation de déficit (...) ». Elle n'a été utilisée qu'à hauteur de 64,6 M€.

---

<sup>86</sup> Le décret n° 2011-507 du 10 mai 2011 a défini cet indice synthétique selon les critères suivants pour l'année 2010 : potentiel financier par habitant, revenu moyen par habitant, nombre de personnes âgées de plus de 75 ans.

Seules les collectivités ayant fait acte de candidature ont bénéficié de cette deuxième section. Aucune cependant n'était en déficit excessif au sens de la loi. Ce dispositif s'est transformé en une source de financement complémentaire peu en rapport avec l'objet initial du fonds d'urgence.

Sur les 30 départements affichant les dépenses sociales les plus importantes, 11 ont bénéficié du fonds d'urgence (première section, alloué lui-même à 30 départements), deux de ces départements ont bénéficié de la deuxième section de ce fonds (Ardennes et Cher), un seul a bénéficié des deux sections (la Corrèze). A contrario, 16 départements parmi les 30 ayant les dépenses sociales les plus importantes n'ont rien reçu au titre du fonds d'urgence.

Si l'octroi d'une aide d'urgence n'est pas en elle-même critiquable, dès lors qu'elle bénéficie à une collectivité en difficulté, le recours à un tel dispositif ne saurait constituer une solution durable pour résorber des déséquilibres d'origine structurelle.

Un fonds spécifique de 170 M€ a été mis en place par la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 par prélèvement sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Divisé en deux parts égales de 85 M€, ce fonds sera réparti (après prélèvement d'une quote-part destinée à l'outre-mer), pour la première part, au bénéfice de la moitié des départements de métropole classé en fonction décroissante d'un indice synthétique fonction du nombre de bénéficiaires de l'APA, du revenu moyen par habitant et de la proportion de bénéficiaires du RSA ainsi que de la PCH. L'attribution revenant à chaque département éligible est déterminée en fonction de son indice synthétique multiplié par sa population. La seconde part sera affectée au versement de subventions exceptionnelles aux départements connaissant une situation financière dégradée du fait, en particulier, du poids des dépenses sociales et compte tenu du risque qu'ils encourent de se trouver en déficit au sens de la loi.

Bien qu'étant mieux encadré que le précédent fonds d'urgence ce nouveau dispositif, dont la mobilisation devrait répondre à des difficultés avérées, ne peut en tout état de cause constituer qu'une solution transitoire aux difficultés.

## **2 - Le transfert des allocations de solidarité à une autre administration publique**

La loi du 6 janvier 1986, adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, est venue consacrer les évolutions constatées depuis le début des années

1950, en ce qui concerne l'intervention des départements dans le domaine social.

Lors de la création des allocations universelles de solidarité que sont le RSA, l'APA et la PCH, il a semblé logique que les départements soient chargés de ces politiques, dans la continuité de compétences déjà exercées<sup>90</sup>. Néanmoins, leurs interventions se limitaient à une gestion de guichet dans la mesure où ils ne maîtrisaient ni les contours, ni les aspects réglementaires de ces allocations.

Dans son rapport public thématique sur le RMI et la gestion de l'insertion de juillet 2011, la Cour a notamment mis en évidence les difficultés des départements à organiser cette compétence, ceux-ci ne maîtrisant pas l'accès aux données, ni le dispositif de sortie dans l'emploi. Cela ne permettait pas d'apprécier l'efficacité du dispositif départemental dans son ensemble, ni de déterminer les parcours les plus adaptés et les actions et organismes les plus efficaces.

De plus, si les écarts entre départements sont forts en termes de volumes financiers consacrés à l'aide sociale, ils le sont plus encore pour le RSA et l'aide aux personnes âgées, traduisant ainsi les disparités socio-démographiques des territoires et rendant plus difficiles la gestion et le financement de ces allocations sur un modèle unique.

Dans ces conditions, le recentrage du département sur les compétences d'action sociale traditionnelles (hors allocations de solidarité) pourrait être envisagé. Il s'en suivrait la prise en charge de ces prestations par d'autres administrations publiques et des transferts financiers qui, en eux-mêmes, ne régleraient pas les problèmes évoqués précédemment.

En outre, pour les personnes âgées et handicapées, la pertinence d'une distinction entre les différentes politiques sociales est discutable alors, par ailleurs, que la prise en charge par les départements de l'hébergement en établissement des personnes âgées et des adultes handicapés admis à l'aide sociale constitue aussi un poste très important de dépenses sociales et une compétence essentielle de ces collectivités.

Ces objections ne plaident pas en faveur d'un transfert des allocations universelles de solidarité qui ne réglerait aucunement le problème global de leur financement et qui aurait, de plus, pour effet de désorganiser l'administration publique locale en ce domaine.

---

<sup>90</sup> Dépenses d'insertion des bénéficiaires du RMI, PSD et ACTP.

### 3 - Le transfert de nouvelles ressources par l'État

La progression des dépenses sociales des départements ne résulte pas uniquement de la seule croissance des charges liées au versement des trois allocations universelles à la personne. Cependant, la constatation d'un écart croissant entre les compensations versées par l'État et la charge réelle supportée par les collectivités pourrait conduire à prôner un rehaussement des compensations de l'État.

Toutefois, dans le contexte actuel de crise des finances publiques, toute réallocation de ressources aux départements entraînerait *de facto* un effet d'éviction sur les ressources disponibles pour les autres administrations publiques (État et sécurité sociale tout particulièrement). Dans ces conditions, le transfert par l'État de nouvelles ressources fiscales aux collectivités locales ne saurait apparaître comme la voie à privilégier<sup>91</sup>. À fortiori en est-il ainsi des concours financiers dont l'enveloppe globale est désormais gelée et devrait même au contraire diminuer significativement à partir de 2014.

## C - Dégager des marges de manœuvre financières et fiscales

### 1 - De nécessaires efforts de gestion

La Cour a déjà souligné que l'imbrication financière entre les différentes collectivités et la complexité des flux financiers rendent nécessaire une clarification des compétences et une meilleure coordination des acteurs publics locaux<sup>92</sup>.

#### a) La gestion des allocations de solidarité

Le renforcement de la responsabilité des départements dans la gestion des différents dispositifs de solidarité qui leur ont été confiés contribuerait à cette clarification et pourrait être de nature à favoriser la recherche d'économies de gestion. Cela passe nécessairement par une priorisation de l'action des départements dans le domaine social, conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004.

---

<sup>91</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. Juillet 2012, chapitre III, pp 125-126 « Couvrir tout le champ des administrations publiques ».

<sup>92</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique sur la conduite par l'État de la décentralisation*. Octobre 2009.

De nombreux départements ont recherché une meilleure garantie de pertinence des dépenses et un pilotage plus efficace des aides versées, notamment par le recours au chèque emploi service universel (CESU) préfinancé pour le versement de l'APA et de la PCH, qui permet de s'assurer de la traçabilité de la dépense et de la réalité de son objet.

D'autres expérimentations sont possibles s'agissant des personnes âgées. Ainsi en est-il de l'utilisation de la classification du degré de la dépendance.

Il est manifeste qu'une meilleure maîtrise de la dépense passe par une implication plus forte des départements dans la définition des aides et des modalités de leur mise en œuvre ainsi que dans leur adaptation à des situations locales, sans qu'il soit cependant porté atteinte au principe constitutionnel d'égalité des droits sur le territoire national.

Comme la Cour l'a souligné dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2011<sup>93</sup>, des progrès s'imposent également dans la définition des mandats de gestion des départements aux caisses d'allocations familiales (CAF) pour le RSA et ce cadre rénové doit s'accompagner d'une facturation des frais de gestion au coût réel. Ce doit être une incitation pour les départements à s'assurer de la qualité de la gestion du RSA, particulièrement quand elle est partagée entre les caisses d'allocations familiales (CAF) et leurs propres services, et à tirer parti au maximum de l'intervention de ces dernières en bénéficiant de leur système d'information pour améliorer la détection et la lutte contre la fraude.

La meilleure maîtrise des dépenses sociales suppose que l'État, de son côté, veille à ne pas accroître les charges des départements dans le domaine de leurs interventions sociales obligatoires.

#### *b) Le recentrage de la dépense d'investissement*

Indépendamment des efforts de gestion, la possibilité d'ajuster les recettes aux dépenses devrait s'accompagner de mesures incitant au recentrage des dépenses d'investissement sur les actions prioritaires des départements dans le cadre conventionnel suggéré par la Cour dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Voir chapitre XIV : « les prestations servies par la branche famille pour le compte de l'État et des départements »

<sup>94</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. Juillet 2012 : chapitre IV, pp 193 à 195.



Les cofinancements département-région en matière d'équipements devraient être évités et un plafond de subventionnement pourrait être introduit pour les projets conduits par d'autres collectivités. De même, l'appel au financement des départements, en complément de l'État, pour le financement de grands projets d'infrastructure pourrait être reconsidéré étant donné les charges qui leur ont été transférées.

## 2 - De possibles marges de manœuvre fiscales

La croissance tendancielle des dépenses sociales des départements pose la question de la capacité de ces collectivités à ajuster les recettes aux dépenses. Cet ajustement se justifie lorsque les dépenses s'accroissent rapidement sous l'effet d'une baisse de l'activité économique et des solutions doivent être dégagées sur le moyen et le long terme.

### *a) Le réaménagement de la fiscalité locale*

Les hausses d'impôts locaux réduisent les capacités contributives des ménages et des entreprises dans un contexte où le taux global des prélèvements obligatoires en France est déjà très élevé. Elles rendent plus difficile l'augmentation des impôts et contributions au profit de l'État et des régimes de base de sécurité sociale afin de réduire leurs déficits respectifs.

Dès lors, afin d'être neutres pour l'État ou la sécurité sociale, les marges de manœuvre fiscales pourraient prioritairement résulter d'une répartition différente de la fiscalité entre les départements et le bloc communal, en réaffectant une part de la taxe sur le foncier bâti aux premiers<sup>95</sup> et une part des DMTO au second. Cela permettrait notamment d'augmenter la part modulable de la fiscalité des départements et stabiliserait une plus grande part de leurs ressources, en renforçant le principe de spécialisation fiscale mis en œuvre par la réforme de la taxe professionnelle. Indépendamment de toute modulation des taux, les départements pourraient en effet bénéficier de la croissance des bases<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> En 2011, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'élevait à 15,1 Md€ pour le secteur communal et à 10,9 Md€ pour les départements (source Direction générale des collectivités locales).

<sup>96</sup> À cet égard, la réforme des bases locatives cadastrales reste à conduire.

### *b) Le renforcement de la péréquation*

Depuis la révision de la Constitution du 28 mars 2003, la péréquation est devenue un principe constitutionnel. En ce qui concerne les départements, un mécanisme de péréquation des droits d'enregistrement proprement dits et de la taxe départementale sur la publicité foncière a été mis en place en 2011. Un second dispositif, portant sur la CVAE, a été mis en place à compter de 2013. La péréquation assurée au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État pourrait être renforcée.

#### **Le fonds de péréquation des DMTO**

Deux prélèvements permettent d'alimenter le fonds de péréquation des DMTO :

- l'un « sur stock » concerne les départements dont le montant par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant ;
- l'autre, « sur flux », vise les départements dont la progression des recettes fiscales est supérieure à deux fois l'inflation et dont le montant par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO perçus par les départements en 2010.

Le fonds est réparti entre les départements ayant un potentiel financier inférieur à la moyenne<sup>97</sup>. Il est distribué en trois parts, en fonction du potentiel financier relatif, de la population et du montant de DMTO par habitant<sup>98</sup>.

Ce mécanisme a certes permis de réduire l'écart existant entre les bénéficiaires.

Le fonds de péréquation des DMTO est réparti par l'administration en année N sur la base des inégalités constatées en N-1 et en fonction de la population retenue pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement. Avant péréquation, l'écart de DMTO par habitant se situait en 2011 dans un rapport de 1 à 7,6 entre le département qui percevait le moins (38,16 € par habitant) et celui qui percevait le plus (291,68 € par habitant). Après péréquation, le rapport entre le moins bien doté (62,52 € par habitant) et le mieux doté

---

<sup>97</sup> La loi de finances pour 2013 a introduit un nouveau critère, à savoir, la prise en compte du revenu par habitant du département au regard du revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements.

<sup>98</sup> Le critère de la première part est, depuis la loi de finances pour 2013, le revenu par habitant relatif.

(262,52 € par habitant) était ramené à 4,1. Le mécanisme reste toutefois imparfait en raison des critères utilisés. Alors même que les recettes de DMTO peuvent être nettement inférieures à la moyenne, un département pourra être néanmoins contributeur à ce mécanisme de péréquation sans que les critères de redistribution tiennent compte de ses charges.

Compte tenu des critères retenus (avant les modifications apportées par la loi 2013), et notamment du prélèvement « sur flux », ce mécanisme est néanmoins peu efficace en période de crise économique et de chute du marché immobilier, alors même que les départements les moins dotés doivent faire face à la hausse de leurs dépenses obligatoires (sous réserve du mécanisme de mise en réserve du FDDMTO mentionné ci-après).

#### **Le fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**

Le fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, créé par la loi de finances pour 2010 et codifié à l'article L. 3335-1 du code général des collectivités territoriales, a été mis en place par la loi de finances pour 2013. Ce fonds sera alimenté par deux prélèvements sur les ressources des départements dont le revenu par habitant est supérieur au revenu médian par habitant de l'ensemble des départements, selon des règles complexes<sup>100</sup>.

Ce fonds, dont les ressources sont estimées à terme à 60 M€, n'aura, malgré l'effort fait pour en accroître le montant, qu'une portée marginale si l'on le rapporte au montant total de CVAE des départements (soit 7,15 Md€ en 2011).

---

<sup>100</sup> Le premier prélèvement, pour une somme totale de 30 M€ en 2013 (60 M€ en 2015) sera supporté par les départements bénéficiant d'un produit de CVAE par habitant élevé par rapport à la moyenne, dans la limite de 1 % du produit perçu l'année précédant la répartition. Le second prélèvement sera acquitté par les départements dont le produit progresse plus rapidement que le produit de l'ensemble des départements, dans la limite, également, de 1% du produit de CVAE perçu l'année précédant la répartition. En outre, pour les départements contributeurs dont le montant par habitant de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçu l'année précédant la répartition est plus de trois fois supérieur à la moyenne nationale, le montant total prélevé au titre du fonds sera égal à 2 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçu l'année précédant la répartition.

Après prélèvement d'une quote-part pour les départements d'outre-mer, les ressources du fonds seront réparties au bénéfice de la moitié des départements de métropole classés en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte le potentiel financier par habitant, le revenu moyen par habitant, le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active et le nombre de personnes âgées.

### **La péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF)**

Au sein de la DGF versée par l'État aux départements, la péréquation est assurée par la dotation de péréquation urbaine (616 M€ en 2012) à destination des départements urbains et par la dotation de fonctionnement minimal (777 M€ en 2012) à destination des départements ruraux. En 2013, les montants alloués à la péréquation départementale devraient être augmentés de 20 M€.

#### **Le problème du potentiel financier**

Si, à elle seule, la péréquation ne peut résoudre le problème posé par l'inadéquation des ressources des départements à la croissance tendancielle de leurs dépenses sociales, son renforcement pourrait permettre de desserrer la contrainte financière pesant sur les moins riches d'entre eux. Elle devrait alors être conçue afin de prendre en compte non seulement les écarts de richesse mais aussi les différentiels de charges. Enfin, elle devrait porter sur un volume financier plus conséquent pour avoir un impact réel.

Ce renforcement de la péréquation et son acceptation la plus large possible supposent, néanmoins, qu'une réponse puisse être apportée aux interrogations des élus en ce qui concerne les conséquences réelles de la nouvelle définition du potentiel financier et fiscal.<sup>101</sup> Celui-ci intervient à la fois dans le calcul des dotations, des compensations et des fonds de péréquation horizontaux. Les nouvelles composantes de ce potentiel, dont la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, aboutissent à une mesure de la richesse très différente de celle qui prévalait jusqu'à présent.

Cette nouvelle composition du potentiel financier a ainsi modifié les rangs de classement des départements en fonction de leur richesse. Elle se traduira par des transferts de ressources entre départements.

Les conséquences seront significatives pour certains d'entre eux qui ne seront plus éligibles au fonds national de péréquation des DMTO.

---

<sup>101</sup> La suppression de la taxe professionnelle a conduit à une profonde refonte du mode de calcul du potentiel fiscal qui intègre désormais, pour partie, les nouveaux produits remplaçant la taxe professionnelle (CVAE, IFRER, DCRTP, FNGIR) ainsi que la taxe sur les conventions d'assurance, l'ancienne part de l'État sur les droits de mutation à titre onéreux et la moyenne sur 5 ans des DMTO perçu par le département. Le potentiel financier (notion utilisée pour la mise en œuvre des fonds de péréquation) est égal au potentiel fiscal de la collectivité, auquel est ajoutée la dotation forfaitaire de la dotation générale de fonctionnement (DGF) pour tenir compte de l'ensemble de la richesse obtenue par la collectivité.

La loi de finances pour 2013 prévoit un lissage sur trois ans des effets de cette perte d'éligibilité. Néanmoins, les nouvelles modalités de mesure de la richesse ne seront pas sans effet sur la mise en place des différents dispositifs de péréquation.

*c) Le lissage de l'évolution des ressources fiscales*

L'un des risques majeurs que fait courir aux départements la modification de la structure de leurs ressources est la volatilité des montants annuels de DMTO et leur absence de prévisibilité lors de l'élaboration des budgets.

Un mécanisme de mise en réserve d'une partie de ces montants annuels a été instauré par la loi de finances pour 2011 dans le cadre du fonds de péréquation. La réserve est alimentée lorsque le montant du fonds national de péréquation des DMTO dépasse 380 M€ et mobilisée en cas de chute des recettes de DMTO et dès lors que les prélèvements alimentant le fonds seraient inférieurs à 300 M€<sup>102</sup>. En 2012, ce sont ainsi 120 M€ qui ont été mis en réserve sur un total de ressources de 580 M€.

Il pourrait être envisagé de poursuivre dans cette voie au moyen d'un mécanisme pérenne de « lissage » des fluctuations dont les critères pourraient s'inspirer du mécanisme de « mise en réserve » décidé en 2012.

Un lissage sur la moyenne des cinq dernières années par mise en place d'un fonds de réserve devrait corriger, au moins partiellement, les effets des aléas de la conjoncture et assurer une ressource plus stable. Ce fonds de réserve<sup>103</sup> pourrait être alimenté chaque année, par les montants encaissés supérieurs à la moyenne des cinq dernières années. Il serait utilisé si les DMTO perçus étaient inférieurs à cette même moyenne.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*Si la bonne tenue des recettes de droits de mutation à titre onéreux en 2011, après le redressement déjà observé en 2010, a permis la reconstitution de marges de manœuvre pour les départements, ce rebond conjoncturel ne peut masquer les risques qui demeurent attachés à la structure financière des départements à moyen terme.*

*Les modifications importantes intervenues dans le financement des départements conduisent à un changement de structure financière.*

<sup>102</sup> La loi de finances pour 2013 a supprimé ce montant et prévoit une mobilisation de la réserve dès lors que les prélèvements du fonds de péréquation seraient inférieurs d'au moins 5 % au montant des ressources réparties au titre de l'année précédente.

<sup>103</sup> Ce fonds de réserve fonctionnerait comme un compte de tiers de l'État.

*L'équilibre antérieur qui reposait principalement sur la possibilité d'un ajustement des ressources par la fiscalité directe est remis en cause par les évolutions en cours.*

*Le passage à une fiscalité locale davantage tributaire des variations de la valeur ajoutée des entreprises et du marché immobilier, sans possibilité de modulation de taux, modifie les conditions de l'équilibre financier des départements qui sont parallèlement devenus les opérateurs de politiques publiques dont ils ne maîtrisent que marginalement les contours ou le niveau des prestations.*

*Cette situation, qui comporte des risques à terme, appelle des réponses de nature structurelle afin d'assurer la pérennité du financement des dispositifs sociaux dont les départements ont la charge alors même que la part compensée par les ressources affectées par l'État se réduit. La contrainte budgétaire d'ensemble qui pèse sur les finances publiques invite à ne pas s'orienter dans la voie de nouveaux transferts financiers de l'État.*

*En premier lieu, les modalités de gestion des dépenses sociales doivent être réexaminées afin d'accroître la performance et l'efficacité des dispositifs. En second lieu, la contrainte budgétaire pesant sur les départements doit être desserrée en leur redonnant des marges de manœuvre fiscales, en accroissant sensiblement la péréquation horizontale et en lissant davantage les ressources sensibles aux aléas de la conjoncture.*

*La Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :*

*Pour une meilleure maîtrise des dépenses :*

- 1. envisager le renforcement des responsabilités des départements dans la gestion des différents dispositifs d'intervention sociale ;*
- 2. éviter les cofinancements d'investissements département-région et introduire un plafond de subventionnement pour les projets d'investissement conduits par d'autres collectivités ;*
- 3. limiter la possibilité pour les départements d'intervenir en complément de l'État dans le financement des investissements publics ;*

*Pour une sécurisation et une meilleure répartition des ressources :*

4. *mettre en place une péréquation plus ambitieuse dans son volume (DMTO et CVAE) et dont les critères devraient être redéfinis (notamment par la prise en compte du poids des dépenses sociales) avec l'objectif de réduire progressivement les écarts de 30 % par rapport à la situation actuelle ;*
  5. *pour les DMTO, mettre en place un mécanisme pérenne de « lissage » des fluctuations, dont les critères pourraient s'inspirer du mécanisme de « mise en réserve » décidé en 2012. Un lissage sur la moyenne des cinq dernières années devrait permettre de corriger, au moins partiellement, les effets des aléas de la conjoncture ;*
  6. *envisager une réallocation de la fiscalité, neutre pour l'État, entre les départements et le bloc communal, afin de donner aux départements une plus grande marge de manœuvre ; à cet effet, réaffecter une part de la taxe sur le foncier bâti aux départements et une part des DMTO au bloc communal, ceci permettant notamment d'augmenter la part modulable de la fiscalité des départements et stabilisant une plus grande part de leurs ressources.*
-





## Sommaire des réponses

Ministre des affaires sociales et de la santé	106
Réponse commune du ministre de l'intérieur, de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et de la ministre déléguée auprès de la ministre de la réforme de l'État de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation	109
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	114
Président de l'Assemblée des départements de France	115

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES  
ET DE LA SANTÉ**

*Les développements du projet d'insertion appellent de ma part trois observations principales, la première sur l'appréciation de la contribution aux dépenses des départements de compensation individuelle du handicap, la deuxième sur le rôle des départements dans la gestion de l'AFA et de la PCH, la troisième enfin sur la mise en œuvre du RSA par les Conseils généraux.*

*1) La contribution de la solidarité nationale aux dépenses des départements liées à la compensation individuelle du handicap*

*En ce qui concerne le financement de la PCH, il est nécessaire, pour avoir une juste appréhension de la contribution de la solidarité nationale à son financement et partant du poids de la dépense afférente pour les départements, de tenir compte du fait que, comme l'AFA, la PCH a remplacé l'ACTP.*

*Ainsi, pour apprécier le taux de couverture de la dépense de PCH par la solidarité nationale, il est justifié d'ajouter au concours de la CNSA les économies réalisées par les départements sur les dépenses d'ACTP. Sur ces bases, le taux de couverture de la dépense de PCH par la solidarité nationale s'établit à 60 % en 2011 (528 M€ de concours CNSA, augmenté de 756 M €- 527 M€ d'économies sur l'ACTP, rapportés à une dépense de PCH de 1 241 M€).*

*Une approche plus large, prenant en considération l'ensemble des ressources et des dépenses des départements liées à la compensation individuelle du handicap, mériterait également d'être présentée, comme l'a du reste fait la Cour en ce qui concerne l'APA. Ainsi, il serait logique de prendre en compte l'évolution des ressources affectées à la compensation de l'ACTP pour les personnes handicapées lors du transfert aux départements de cette allocation. Cette approche conduit à une réévaluation sensible du taux de couverture des dépenses d'ACTP et de PCH.*

*Pour ce qui concerne l'APA, je tiens à indiquer que la dernière prévision présentée au Conseil de la CNSA s'établit à 5,37 Md€ pour 2012, et non plus 5,7 Md€ comme repris par la Cour, ce qui est également une donnée à prendre en compte dans l'appréciation globale de la compensation.*

*2) Le rôle des départements dans la gestion de l'APA et de la PCH*

*L'analyse de la Cour selon laquelle les dépenses sociales seraient incompressibles et les interventions des départements limitées à une gestion de guichet me paraissent, s'agissant de l'APA et de la PCH, devoir être nuancées.*

*L'APA et la PCH sont des prestations définies dans des conditions identiques sur le territoire, mais dont l'attribution et le contrôle relèvent du*

département ou, pour ce qui est de la PCH, d'une commission départementale dans laquelle il dispose de la majorité des voix.

*La loi et le décret fixent plusieurs règles de portée nationale, mais sans déposséder les départements de tout rôle dans la politique d'attribution des deux prestations, et partant, dans le niveau et la maîtrise de la dépense. L'analyse des disparités départementales en termes de taux de personnes couvertes et de montant de dépense globale et par bénéficiaire montre du reste, pour l'APA notamment, qu'une part significative de ces disparités (près de 40% dans le cas de l'APA), ne correspondrait pas à des différences de situations objectives de la population locale.*

*Ainsi pour l'APA, la réglementation nationale définit les critères et les outils d'éligibilité à la prestation ; les montants plafonds de l'aide en fonction du degré de dépendance, les règles de participation des bénéficiaires au financement de leur plan d'aide (base ressources, barème de participation), les règles de cumul, d'imposition, ainsi que les règles de procédure d'instruction, de décision, de recours. Mais ces règles laissent de larges prérogatives aux départements concernant notamment l'instruction des demandes, l'élaboration des plans d'aide, la fixation des tarifs servant à la valorisation des plans d'aide, le conseil et l'orientation des bénéficiaires de la prestation concernant les modalités de réalisation de leur plan d'aide, le contrôle de la conformité de l'utilisation de la prestation versée avec le plan d'aide, la récupération des indus éventuellement constatés.*

*Il en est de même pour la PCH, dans une moindre mesure cependant es tarifs étant fixés au niveau national et les départements plus encadrés en ce qui concerne la détermination du plan de compensation).*

*3) La mise en œuvre du revenu de solidarité active par les départements*

*Concernant le transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements puis la création du revenu de solidarité active (RSA), aujourd'hui mis en œuvre par les conseils généraux, la Cour rappelle à raison que les départements supportent à ce jour une charge nette globalement positive au titre des dépenses d'allocation auxquelles ils sont exposés.*

*L'augmentation du reste à charge au titre du RMI-RSA socle est largement due à la croissance du nombre de bénéficiaires du RSA (« effet volume ») dans un contexte économique dégradé, et beaucoup plus marginalement à l'indexation annuelle de la prestation sur l'inflation. La Cour a raison de rappeler que le transfert du RMI puis du RSA socle s'est accompagné du transfert des moyens et outils pour maîtriser l'évolution plus structurelle de la dépense (on peut à cet égard penser aux différentes étapes d'orientation des bénéficiaires du RSA vers un accompagnement renforcé). Cependant, la crise de 2008 continue d'avoir des effets délétères difficilement imputables à la gestion seule des départements. C'est pourquoi le*

*Gouvernement entend travailler de façon partenariale avec les départements et élaborer des moyens de maîtrise et de rationalisation d'une dépense correspondant à un stabilisateur automatique en temps de crise. Il sera extrêmement vigilant à prévenir l'éviction de dépenses plus structurelles d'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA, souvent sacrifiées lorsque les dépenses de guichet pèsent plus lourd.*

*À cet égard, et comme le suggère la Cour une plus grande collaboration entre les services départementaux et les caisses d'allocations familiales (CAF) serait souhaitable dans la gestion du RSA. Dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, l'amélioration du pilotage du RSA sera inscrite, à la fois dans un souci de lutte contre la fraude, les indus et les rappels qui déstabilisent en même temps les opérateurs et les bénéficiaires, et dans un souci de meilleur recours au minimum social.*

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA  
MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA  
DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA  
MINISTRE DÉLÉGUÉE AUPRÈS DE LA MINISTRE DE LA  
RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA  
FONCTION PUBLIQUE, CHARGÉE DE LA DÉCENTRALISATION**

*La Cour relève en particulier qu'au cours de la dernière décennie la structure financière des départements a été profondément modifiée en raison des transferts et extensions de compétences qui ont été réalisés, des modalités de compensation des charges ainsi transférées et de la réforme de la fiscalité locale qui a accompagné la suppression de la taxe professionnelle.*

*Elle constate que ces modifications ont fortement accru la part des dépenses sociales dans les dépenses des départements, de même que celle de leur masse salariale, renforçant la rigidité de leur budget de fonctionnement.*

*Elle observe, en outre, que la réforme de la fiscalité locale a inversé le rapport entre la fiscalité directe et indirecte et réduit la capacité des départements à moduler les taux d'imposition, de sorte que l'ajustement des recettes à la croissance tendancielle des dépenses est devenu plus difficile.*

*Nous partageons le constat global décrit par la Cour sur la situation financière des départements qui les a conduits, en 2011, à réduire leurs investissements malgré l'amélioration globale de leur situation financière.*

*Pour y remédier, la Cour recommande une meilleure maîtrise des dépenses des départements, la sécurisation et une meilleure répartition de leurs ressources.*

*1 - Une meilleure maîtrise des dépenses*

*Comme la Cour, nous partageons le souci de renforcer la responsabilité des départements dans la gestion des dispositifs sociaux aujourd'hui répartis entre l'Etat, les départements et les administrations de sécurité sociale.*

*Dans cette perspective, les départements seront associés à la réforme de la dépendance qui doit intervenir en 2014.*

*Pour ce qui concerne les recommandations de la Cour visant à éviter les cofinancements, nous sommes favorables à l'introduction de dispositions législatives dans le prochain projet de loi relatif à la décentralisation en vue de renforcer la coordination entre les collectivités territoriales.*

*Nous pensons que si des efforts de gestion peuvent également être entrepris par les départements, ils ne seront pas suffisants pour infléchir la tendance qui conduit à dégrader la situation financière des départements.*

## *2 - Sécuriser et mieux répartir les ressources*

*La Cour formule des recommandations portant sur le renforcement de la péréquation, le lissage des ressources et une nouvelle redistribution de la fiscalité locale. Nous y souscrivons pleinement et le Gouvernement a d'ores et déjà engagé des actions en ce sens qu'il renforce en 2013.*

*Nous partageons le point de vue de la Cour relatif à l'inadéquation des DMTO, ressources fiscales volatiles et difficilement prévisibles, avec la rigidité des charges, notamment sociales, qui incombent aux départements. Fortement sensibles aux cycles immobiliers, les variations de produits de DMTO sont fortement pro-cycliques : le plus souvent, le tassement des produits coïncide avec l'augmentation concomitante des dépenses sociales consécutive aux chocs économiques, faisant ainsi peser le risque d'un effet de ciseau sur les finances des départements.*

*Un groupe de travail Etat-départements installé au début de l'année 2013*

*Le Premier ministre a pris des engagements dans la déclaration commune Etat-départements qu'il a signée, le 22 octobre 2012, avec le président de l'assemblée 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. A cet effet, un groupe de travail sera installé au tout début de l'année 2013, sous la responsabilité du Premier ministre, pour étudier les moyens de ce financement.*

*Le soutien aux départements les plus en difficulté*

*Dans l'attente que des solutions structurelles soient apportées, en 2014, le Gouvernement a proposé, dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative pour 2012, la mise en place d'un fonds de soutien de 170 M€. La moitié de ce fonds sera attribuée en fonction de critères socio-démographiques et économiques, l'autre sera mobilisée en faveur des départements les plus exposés à des tensions financières, notamment du fait de leurs dépenses sociales. Les fonds au titre de cette seconde section seront alloués sur la base d'un diagnostic partagé entre les services de l'Etat et ceux des départements, faisant apparaître les besoins en financement et les économies de fonctionnement susceptibles d'être dégagées. L'attribution de la subvention sera alors conditionnée à une convention avec le conseil général indiquant les mesures prises par celui-ci pour améliorer sa situation financière.*

*La péréquation horizontale est renforcée pour réduire les inégalités de ressources*

*- le fonds de péréquation des DMTO*

*Les produits de DMTO sont particulièrement sensibles aux variations de l'activité économique et en particulier aux variations des prix de l'immobilier. C'est pourquoi le législateur a décidé de mettre en place un mécanisme de réserve au sein du fonds de péréquation. Ainsi lorsque le montant total des prélèvements sur flux et sur stock est supérieur à 380 millions d'euros, le comité des finances locales (CFL) peut décider de mettre en réserve, dans un fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles, tout ou partie du montant excédant ce niveau. Ces sommes ainsi mises en réserve ont vocation à venir abonder les ressources mises en répartition au titre des années suivantes lorsque les prélèvements sont inférieurs à 300 millions d'euros. En 2012, le CFL s'est prononcé pour mettre en réserve 120 millions d'euros, se fondant sur l'hypothèse que les départements enregistreraient une baisse de leurs ressources de DMTO en 2013.*

*Ce mécanisme de lissage des produits de DMTO qui repose sur un dispositif de mise en réserve des pics de recettes vise à absorber les chocs conjoncturels. Cependant, il reste à déterminer si l'application d'une moyenne de référence sur cinq ans, préconisée par la Cour, constitue un seuil de mise en réserve approprié.*

*Enfin, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2013, le Parlement a adopté, sur proposition du Gouvernement, un critère de charges dans la répartition des attributions du fonds national de péréquation des DMTO. Ainsi les départements qui ont un revenu par habitant inférieur à la moyenne pourront bénéficier d'une attribution, même si leur potentiel financier est supérieur à la moyenne.*

*- le fonds national de péréquation de la CVAE*

*Le Gouvernement a proposé au Parlement de réformer le fonds de péréquation des ressources de CVAE perçues par les départements. Des dispositions ont ainsi été introduites dans la loi de finances initiale pour 2013. Le dispositif, davantage péréquisiteur, a vocation à se renforcer dans les années à venir.*

*Tout d'abord, il prend en considération des ressources et des charges des départements, dans le prélèvement comme dans le reversement. Ensuite, le fonds est alimenté par deux prélèvements, l'un sur le niveau de CVAE et l'autre sur le flux de cette ressource. Enfin, pour le reversement, l'attribution est calculée en fonction d'un indice synthétique constitué de 4 critères transversaux dont la pondération donne la priorité aux critères de charges.*

*Nous souhaitons préciser que la loi de finances initiale pour 2013 n'a pas « doté » le fonds de péréquation de la CVAE de 50 millions d'euros, ce montant était une estimation figurant dans l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement. Elle fixe, ex ante, le montant du premier prélèvement (sur le niveau de CVAE) à 30 millions d'euros, avec un objectif de doublement d'ici 2015, en revanche, le prélèvement sur flux n'est pas fixé*

*dans la loi. Les simulations réalisées indiquent que les ressources du fonds pourraient atteindre 60 millions d'euros.*

*Ainsi, le fonds national de péréquation de la CVAE et le fonds national de péréquation des DMTO permettent de donner un nouvel élan à la réduction des inégalités territoriales.*

*- la péréquation au sein de la DGF et les effets de la suppression de la taxe professionnelle sur le potentiel financier des départements*

*Nous souhaitons souligner, tout d'abord, que les modalités de calcul du potentiel financier n'ont pas été modifiées en 2012, à la suite de la réforme de la fiscalité directe locale. Les mêmes principes ont été appliqués avant et après cette réforme. Ainsi, dans le cas où les départements disposent de bases et d'un pouvoir de modulation des taux, dorénavant pour la seule taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), le produit est potentialisé en multipliant les bases de la collectivité par le taux moyen national. Dans le cas où les départements disposent de produits sans pouvoir de modulation des taux, les produits réellement perçus sont pris en compte. Ces principes étaient appliqués avant la réforme de la fiscalité directe locale, ils le demeurent à compter de 2012. Le potentiel financier 2012 d'un département correspond bien, comme avant, aux ressources qu'il est susceptible de mobiliser pour faire face à ses charges. Une partie de ces ressources relève de produits réellement perçus, une autre partie, calculée à partir des bases de TFPB, est potentielle mais bien mobilisable par le département, s'il le souhaite.*

*Par ailleurs, la hiérarchie des potentiels financiers des départements est globalement stable entre 2011 et 2012. Les modifications du classement sont donc à relativiser car en définitive, peu de départements ont vu leur potentiel financier passer au-dessus de la moyenne (6 départements) et inversement seuls 2 départements ont vu le leur passer en-dessous. Or, c'est le plus souvent la référence à la moyenne qui importe dans les mécanismes de péréquation, plutôt que le classement en tant que tel.*

*Enfin, pour accompagner l'utilisation du nouveau potentiel financier des départements, des dispositions pour encadrer l'évolution des dotations et des fonds calculés en fonction du potentiel financier ont été prises. Ainsi, plusieurs mécanismes de garanties ont été créés, notamment pour la DGF des départements. Il convient ainsi de rappeler que le nouveau potentiel financier des départements a été utilisé en 2012 pour la répartition de la dotation de fonctionnement minimale et la dotation de péréquation urbaine, qu'aucun département n'a perdu son éligibilité à ses dotations et que tous les départements éligibles à ces dotations sont assurés de percevoir une attribution au moins égale à ce qu'ils ont perçu l'année précédente.*

*Toutefois, le gouvernement est prêt à engager un travail avec les représentants des départements concernant la définition de leur indicateur de ressources.*



*Les réformes fiscales doivent être poursuivies.*

*Au-delà de la maîtrise indispensable des dépenses et du renforcement de la péréquation, une réflexion de fond est nécessaire sur la diversification du panier de ressources fiscales des départements, dans un contexte de montée en puissance de la gestion des charges d'intervention sociale.*

*En effet, il est indéniable que la réforme de la taxe professionnelle a fortement réduit la capacité des départements à moduler les taux des impositions qu'ils perçoivent, ainsi que la Cour le souligne. Cette réforme, conduite par le précédent Gouvernement, a conduit à alléger de 4,5 Mds€ les prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises, elle a été effectuée au détriment des collectivités territoriales et des départements, en particulier.*

*- la réaffectation des ressources fiscales locales*

*La Cour évoque la possibilité de mieux redistribuer la fiscalité locale entre le bloc communal et les départements. Nous vous précisons que cet axe sera étudié dans le cadre d'un groupe de travail mis en place au sein du comité des finances locales et également par celui précité qui associe l'Etat et les départements.*

*-la révision des valeurs locatives cadastrales*

*Une autre piste à explorer réside dans la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation, comme le souligne la Cour.*

*La loi de finances initiale pour 2011 a initié cette réforme pour les locaux professionnels (3,3 millions de locaux). Après l'expérimentation conduite sur un échantillon de cinq départements en 2011, les travaux de généralisation se dérouleront sur tout le territoire en 2013 et 2014 pour une intégration dans les rôles d'imposition qui seront émis au titre de 2015. La première action concrète se déroulera au 1<sup>er</sup> semestre 2013 avec la collecte des informations sur l'ensemble du territoire.*

*Par ailleurs, dans le cadre des débats parlementaires relatifs à la loi de finances rectificative de fin 2012, le Gouvernement s'est engagé à conduire également la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.*

*Telles sont les observations dont nous souhaitons vous faire part.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE  
DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

*J'ai pris connaissance avec intérêt de votre projet d'insertion sur la situation et les perspectives financières des départements métropolitains que vous m'avez communiqué pour observations. Je partage globalement le constat dressé par la Cour et vous prie de bien vouloir trouver ci-après les quelques remarques que ce relevé appelle de ma part.*

*Malgré l'amélioration en 2010 et 2011 de leur situation financière, je n'ignore pas que certains départements sont confrontés à des difficultés réelles avec, d'une part, une hausse de leurs dépenses sociales et, d'autre part, une forte volatilité de leurs recettes. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre, en loi de finances rectificative pour 2012, un fonds de soutien au financement des missions de solidarité exercées par les départements les plus exposés aux tensions financières dont les modalités d'attributions ont été revues par rapport à celles du fonds mis en œuvre en 2011.*

*De manière plus systémique, je rejoins vos recommandations visant à une meilleure maîtrise des dépenses des départements et un recentrage de leur action dans le domaine de l'action sociale. Le Gouvernement en tiendra compte dans la préparation de l'acte III de la décentralisation.*

*Si une clarification des compétences est sans doute nécessaire, les recettes devront également être adaptées pour faire face aux difficultés des départements. Le Gouvernement a pris à cet égard le 22 octobre dernier l'engagement de « créer à compter de 2014 les conditions de mise en place de ressources pérennes et suffisantes permettant de faire face, dans un cadre maîtrisé, au financement des trois allocations individuelles de solidarité dont la loi leur confie la charge ». Toutefois, comme le souligne la Cour, la solution ne pourra passer par un simple transfert de la charge vers une autre administration publique, qu'il s'agisse de l'Etat ou de la Sécurité Sociale, ce qui ne réglerait pas la question en termes d'équilibre des finances publiques. Sur ce point, j'ai noté avec intérêt vos recommandations quant à la nécessité que les transferts fiscaux soient neutres pour l'Etat et qu'ils passent donc en priorité par une réallocation de fiscalité entre les départements et le bloc communal.*

*Enfin, je partage sans réserve les recommandations de la Cour en ce qui concerne le développement de la péréquation. La LFI 2013 réalise un notable accroissement de la péréquation horizontale entre départements en précisant notamment les modalités de fonctionnement du fonds de péréquation de la CVAE, mais il existe encore des marges supplémentaires de redistribution entre départements.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE**

*En premier lieu, l'Assemblée des départements de France remercie la Cour des comptes pour son analyse de la fragilité structurelle des budgets départementaux. Je partage le constat introductif de la Cour selon lequel le statu quo n'est pas possible. La déclaration Etat-Départements du 22 octobre 2012 est un premier pas. A ce titre, l'engagement n° 1 prévoit que « 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 ». La concrétisation de cet engagement sera l'un des chantiers importants que l'Etat et l'Assemblée des départements de France devront réaliser ensemble cette année.*

*Les services publics fournis par les départements ne se limitent cependant pas aux seules allocations individuelles de solidarité. La mise en œuvre de la solidarité et de la cohésion sociale de notre pays portée par les départements revêt de multiples facettes, ce qui justifie de repenser plus globalement les ressources des départements.*

*Comme le souligne justement la Cour, la récente réforme de la taxe professionnelle a profondément modifié la structure des recettes départementales, et j'ajouterais qu'elle a accentué ses faiblesses. Aujourd'hui, les départements ne peuvent ajuster les taux d'imposition que sur 17% de leurs recettes. La part des recettes fiscales pro-cycliques dans les recettes de fonctionnement a plus que doublé entre 2009 et 2011. Ces mêmes recettes sont caractérisées par une forte concentration géographique. Parallèlement, les besoins sociaux se sont accrus par les canaux du vieillissement de la population et de la crise économique. Cet effet de ciseau couplé aux difficultés d'accès au crédit bancaire rencontrés en 2011 puis en 2012 s'est inévitablement répercuté sur la seule variable d'ajustement dont disposent les départements, à savoir l'investissement. Dans un contexte économique déprimé, l'investissement public (porté à 71 % par les collectivités locales) est pourtant porteur de croissance.*

*Pour toutes ces raisons, l'Assemblée des départements de France partage les recommandations de la Cour visant à :*

- réallouer de la fiscalité aux départements afin de leur donner une plus grande marge de manœuvre ;*
- renforcer les responsabilités des départements dans la gestion des différents dispositifs d'intervention sociale.*

*Sur ce dernier point, l'ADF a été et est toujours force de propositions. A titre d'exemple : la tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant de la compétence des départements. L'ADF n'a*

*cessé de déplorer que des textes réglementaires prévus par la loi « HPST » de juillet 2009 et des lois de finances accusent jusqu'à quatre années de retard.*

*Il s'agit en particulier :*

- du décret relatif à la tarification des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ;*
- de l'arrêté fixant le seuil des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) dans les EHPAD qui devrait faciliter les mutualisations de moyens et permettre de faire des économies d'échelle pour l'aide sociale départementale ;*
- de l'arrêté fixant l'état prévisionnel des dépenses et des recettes pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux indispensable en cas de CPOM ;*
- du décret partageant le financement des évaluations externes dans les FAM et les EHPAD prévu par la LFSS pour 2012.*

*Depuis 2010, des amendements visant à cette maîtrise des dépenses sociales ont été rejetés bien que votés au Sénat fin 2011.*

*Sur les recommandations portant sur la péréquation (recommandations 4 et 5) et à la lumière des récents débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2013, je pense que celle-ci doit d'abord faire l'objet d'une véritable évaluation des dispositifs existant avant même d'envisager à en modifier les outils. Cette voie est la seule manière d'aborder cette problématique sereinement afin de réfléchir à des dispositifs de péréquation justes et équitables.*

*Concernant les propositions 2 et 3 relatives aux dépenses d'investissement et aux financements croisés, le manque de données sur cette problématique ne permet pas d'en faire une évaluation ex-ante. Par conséquent, le chiffrage des potentielles économies et des gains d'efficacité n'est pas possible. Ce point a déjà été souligné par l'ADF devant le conseil national de l'information statistique par son premier Vice-président M. Dinet.*

---