

L'autonomie financière des départements : un principe constitutionnel

Dossier de presse
6 avril 2010

Contact presse

Nadia SALEM

LD : 01.45.49.60.43 – P : 06.76.73.64.01

Nadia.salem@departement.org

Sommaire

1. Synthèse de la consultation relative au principe constitutionnel d'autonomie financière des départements
2. Consultation relative au principe constitutionnel d'autonomie financière des départements
3. Historique de la consultation
4. Délibération du Bureau de l'ADF sur le financement des allocations de solidarité nationale

Annexes

- Biographie de Dominique Rousseau
- Le coût des prestations sociales universelles versées par les départements
- Rapport de Michel DINET, Vice-Président de l'ADF « Vivre ensemble dans une société solidaire »

<p style="text-align: center;">Synthèse de la consultation relative au principe constitutionnel d'autonomie financière des départements</p>
--

**Départements
des Côtes d'Armor, de la Haute Loire, de Meurthe-et-Moselle, de la
Meuse, de Saône-et-Loire, du Territoire de Belfort et du Val de Marne
Mars 2010**

Préambule

Le droit des collectivités territoriales a des bases constitutionnelles. La constitution reconnaît à ces collectivités le droit de s'administrer librement.

Le principe de libre administration est donc un principe protecteur des collectivités territoriales qu'elles peuvent, depuis le 1^{er} mars 2010, directement invoquer à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Ce principe de libre administration n'est cependant pas synonyme de libre gouvernement local. Il revient à l'Etat de déterminer les compétences et les ressources des collectivités.

La libre administration locale est directement liée à la libre disposition par les collectivités territoriales de leurs ressources. La libre administration se décline dans la reconnaissance d'une autonomie financière. **Et, pour les départements notamment, cette autonomie est, aujourd'hui, gravement menacée par les transferts, les créations ou les extensions de charges qui ne sont pas compensés financièrement.** Il en ainsi, pour les départements concernés, de l'APA, du RMI, RMA, RSA, de la PCH.

Ce qui est essentiel dans cette étude, c'est que, pour première fois, ce n'est pas telle ou telle loi qui est mise en cause, mais la situation progressive créée par plusieurs lois d'une part, et l'évolution de la situation économique et sociale d'autre part.

C'est donc sur cette situation que portent les conclusions.

I. Les principes constitutionnels financiers de la libre administration locale

A. Le principe constitutionnel d'autonomie financière.

La valeur constitutionnelle du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales a été expressément affirmée lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 par le nouvel article 72-2 qui dispose que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

Au total, l'autonomie financière des collectivités territoriales reste toujours, malgré la révision de 2003, limitée à la fois parce que les collectivités ne maîtrisent que très marginalement leurs ressources et parce qu'elles ne sont pas libres de leurs dépenses, notamment dans le domaine des allocations individuelles de solidarité.

D'où l'importance du second principe constitutionnel des finances locales, le principe de compensation.

B. Le principe constitutionnel de compensation financière.

Le « principe de compensation » s'est imposé en deux temps.

D'abord, comme principe de nature législative, il a été posé dans la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. Ensuite, comme principe constitutionnel, il a été affirmé par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003

La mise en œuvre du principe constitutionnel de compensation financière a été précisée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

Aujourd'hui, le principe de compensation a donc une valeur constitutionnelle et, sous peine d'être sanctionné par le Conseil constitutionnel, le législateur doit le respecter.

A la différence des transferts de compétences pour lesquels les collectivités territoriales gardent une liberté de choix en fonction de leur orientation politique, les transferts de charges s'imposent aux collectivités ; là, elles n'ont pas le choix, c'est l'Etat qui décide des charges dont il ne veut plus assurer la responsabilité et qu'il abandonne en conséquence aux collectivités territoriales. L'atteinte à la libre administration est donc directe, manifeste et certaine

Tout défaut de compensation financière s'analyse donc comme une atteinte manifeste au principe constitutionnel de libre administration locale.

II. L'identification des transferts de charges

A. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

L'APA étant une "extension" de compétence au sens de l'article 72-2 de la Constitution, l'absence de ressources suffisantes pour financer l'APA est évidemment susceptible de limiter la capacité de gestion des départements, et donc de porter atteinte au principe de libre administration.

L'écart entre la réalité du coût du financement de l'APA en 2010 et les projections qui avaient été faite en 2002 pourraient conduire le Conseil constitutionnel à reconsidérer l'atteinte éventuelle du dispositif au principe de libre administration locale protégé par l'article 72-2 de la Constitution.

B. Le revenu minimum d'insertion (RMI), le revenu minimum d'activité (RMA) et le revenu de solidarité active (RSA).

Le financement du RMI reste, pour de nombreux départements, largement déficitaire. Selon la Cour des comptes, le système ne peut perdurer en l'état, "une dégradation des situations sociales pourrait entraîner **une impasse budgétaire** des collectivités concernées".

C. La PCH

La prestation de compensation des personnes handicapées (PCH) prend la suite de l'allocation compensatrice pour tierce personne. "Alors qu'en 2007 seuls 6 départements ne voyaient pas leurs dépenses de PCH totalement couvertes par le concours de la CNSA, ils sont 48 dans cette situation en 2008". Et nous le savons, en 2009 et encore plus en 2010, la PCH génère des écarts dépenses/recettes qui progressent de manière exponentielle.

III. Les données chiffrées

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'étude détaillée sur la compensation des transferts de compétences vers les collectivités depuis « l'acte II » de la décentralisation à partir de 2002-2003. *Selon la Cour des comptes*, "la décentralisation a eu pour effet de créer pour les départements des charges nouvelles, dont la dynamique et le poids sont considérables. Elles peuvent avoir pour conséquence de réduire les marges de manœuvre budgétaire de ces collectivités, dès lors que les apports de dotation ou de fiscalité compensatoire ne connaissent pas une évolution parallèle".

IV. Les voies juridiques de la garantie du principe de compensation financière

L'atteinte au principe constitutionnel de « compensation financière » peut donner lieu à trois sortes d'action juridique : une action constitutionnelle, une action administrative et une action législative.

A. La voie constitutionnelle.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, un nouvel instrument juridique permet aux justiciables de faire constater une atteinte à un principe protégé par la Constitution lors d'un procès.

La question prioritaire de constitutionnalité – la QPC – entre en vigueur le 1^{er} mars 2010. Elle pourrait donc être utilisée dans le cadre d'un contentieux « ordinaire ».

Si la QPC est jugée recevable par le juge chargé de l'instance principale, elle fait alors l'objet d'un deuxième filtre devant la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat selon l'ordre de juridiction concerné.

B. La voie administrative.

La « voie administrative » correspond au contrôle de légalité exercé par le juge administratif.

Si une telle action contentieuse a permis au département de Saône-et-Loire d'obtenir un dédommagement, elle se limite toutefois aux seuls compétences n'ayant fait l'objet d'aucune compensation effective. Or ces cas sont finalement rares.

C. La voie législative.

La voie législative est sans doute la plus efficace à long terme. Elle permet de faire modifier l'ordonnancement législatif afin réévaluer les compensations actuelles et à venir.

Selon la Cour des comptes, "il est urgent de clarifier et de simplifier le système actuel, notamment le régime de compensation et de péréquation entre les départements". La Cour relève **"aucune instance ne s'est saisie aujourd'hui de la question de l'actualisation des mécanismes de compensation**. Il est probable que les effets de la crise économique sur les finances locales et sur certains territoires nécessiteront toutefois d'aborder à terme rapproché cette question".

En pratique, le simple dépôt d'une proposition de loi visant à « renforcer le droit à compensation des collectivités locales » suffirait à engager un débat public sur la question et donc à faire entendre les revendications des départements en matière de transferts compétences non compensées.

Cette proposition de loi pourrait avoir principalement trois objets :

- constater l'existence d'une atteinte au principe constitutionnel de compensation par l'effet cumulatif des lois de transferts de compétences ;
- prescrire des modalités de compensation pour les compétences déjà transférées ;
- prévoir des modalités de compensation différentes pour les transferts de compétences à venir.

Conclusion

Depuis 2003, le principe compensation fait l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle à l'article 72-2 de la Constitution.

Les transferts opérés depuis 2002 ne sont pas suffisamment compensés si bien que l'autonomie financière des départements s'en trouve largement affaiblie

Afin de remédier à cette atteinte au principe de l'autonomie financière et du droit à compensation, deux instruments juridiques peuvent être mobilisés par les départements :

- L'instrument juridictionnel, et notamment la « question prioritaire de constitutionnalité »
- L'instrument législatif, qui permettrait de prendre l'initiative d'un régime juridique équitable des compensations en prévoyant à la fois une "régularisation générale" des transferts non intégralement compensés et de nouveaux mécanismes de compensation pour les transferts futurs.

Au demeurant, les deux instruments peuvent être actionnés conjointement, se renforçant ainsi l'un l'autre.

**CONSULTATION RELATIVE AU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL
D'AUTONOMIE FINANCIERE LOCALE : LA QUESTION DE LA COMPENSATION
FINANCIERE DES CHARGES TRANSFEREES (2002-2009)**

(A la demande des départements des Côtes d'Armor, de la Haute-Loire, de la Meurthe-et-Moselle, de la Meuse, de Saône-et-Loire, du Territoire de Belfort et du Val de Marne)

PAR

DOMINIQUE ROUSSEAU
PROFESSEUR A L'UNIVERSITE DE MONTPELLIER 1

**CONSULTATION RELATIVE AU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL
D'AUTONOMIE FINANCIERE LOCALE: LA QUESTION DE LA COMPENSATION
FINANCIERE DES CHARGES TRANSFEREES (2002-2009)**

(A la demande des départements des Côtes d'Armor, de la Haute-Loire, de la Meurthe-et-Moselle, de la Meuse, de Saône-et-Loire, du Territoire de Belfort et du Val de Marne)

PAR

**DOMINIQUE ROUSSEAU
PROFESSEUR A L'UNIVERSITE DE MONTPELLIER 1**

Sommaire :

Introduction.

I. Les principes financiers de la libre administration locale.

A. Le principe constitutionnel d'autonomie financière.

B. Le principe constitutionnel de compensation financière.

1. Un principe nécessairement lié au principe de libre administration locale.

2. Un principe substantiel.

a. La notion de « compétences transférées ».

b. La notion de « compensation ».

c. Les quatre exigences du principe de compensation.

3. Un principe régulièrement utilisé par le Conseil constitutionnel.

II. L'identification des transferts de charges.

A. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

B. Le revenu minimum d'insertion (RMI) et le revenu minimum d'activité (RMA) et le revenu de solidarité active (RSA).

C. La prestation de compensation des personnes handicapées (PCH).

D. Les autres dispositions législatives.

III. Les données chiffrées.

IV. Les voies juridiques de la garantie des principes financiers de la libre administration locale.

A. La voie constitutionnelle.

B. La voie administrative.

C. La voie législative.

Conclusion.

Introduction.

Le droit des collectivités territoriales a des bases constitutionnelles. L'article premier de la constitution de 1958, bien sûr, qui, depuis la révision de 2003, énonce que l'organisation de la République est « décentralisée », mais aussi l'article 72 qui reconnaît à ces collectivités le droit de s'administrer librement. Ce principe de libre administration locale revêt deux dimensions potentiellement contraires : une dimension « positive » qui fonde la compétence du seul législateur pour mettre en œuvre ce principe constitutionnel ; une dimension « négative » qui interdit au législateur de porter atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. *Le principe de libre administration est donc un principe protecteur des collectivités territoriales qu'elles peuvent, depuis le 1^{er} mars 2010, directement invoquer à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité.*

Ce principe de libre administration n'est cependant pas synonyme de libre gouvernement local. Même décentralisée dans son organisation depuis 2003, la France reste un Etat « unitaire », c'est-à-dire, un Etat où les collectivités territoriales ne possèdent ni le pouvoir d'autodéterminer leurs compétences ni le pouvoir d'autodéterminer leurs ressources. Il revient à l'Etat, précisément à la loi, de déterminer les unes et les autres. Sous réserve, et c'est ici que le principe de libre administration locale prend tout son intérêt, que la détermination étatique des compétences et des ressources ne prive les collectivités territoriales de toute liberté d'action. Ni gouvernement du local par l'Etat, ni gouvernement du local par les élus locaux, la libre administration locale dessine un « entre-deux » par définition instable, incertain et insatisfaisant. Ainsi, il est impossible de déterminer a priori le contenu du principe de libre administration locale ; il est seulement une limite « de principe » à l'action du législateur et son contenu se révèle progressivement, c'est-à-dire, au fil des exigences que le Conseil constitutionnel fait découler de ce principe et dont il impose le respect au législateur. Il a, par exemple, jugé que le principe de libre administration imposait au législateur de faire de l'élection le mode de désignation des conseils, de donner aux collectivités des compétences d'attribution effectives et pas seulement consultatives, de leur laisser une liberté dans le recrutement de leur personnel, de ne pas entraver leur liberté contractuelle, ... La liste n'est certainement pas close ; elle se complète « en creux » ou « en négatif » puisqu'elle dépend des jugements du Conseil constitutionnel sur ce qu'il convient de qualifier « d'atteintes au principe de libre administration locale ».

Il en est ainsi encore des ressources des collectivités territoriales : elles n'en sont pas maîtres, elles ne disposent pas du pouvoir de créer, de modifier ou de supprimer des impôts, elles ne possèdent pas, comme l'a encore rappelé clairement le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2009, une autonomie fiscale et encore moins un pouvoir fiscal. Ce pouvoir appartient à l'Etat qui tient de l'article 34 de la constitution, le pouvoir de déterminer les ressources des collectivités territoriales et de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions. Et, là aussi, le principe de libre administration joue comme une limite en ce qu'il interdit au législateur de prendre des mesures fiscales qui auraient pour effet d'entraver la liberté d'action des collectivités territoriales. Il a, par exemple, jugé que la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, de la vignette, de la part régionale de la taxe d'habitation ou des droits de

licence des débits de boisson « n'avaient pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration ».

Cet impressionnisme jurisprudentiel est incommode dans la mesure où la libre administration locale est directement liée à la libre disposition par les collectivités territoriales de leurs ressources ; l'effectivité de la première dépend de la réalité de la seconde. A défaut donc de reconnaître un pouvoir fiscal local qui serait reconnaître un pouvoir politique local, un libre gouvernement local, la libre administration se décline dans la reconnaissance au profit des collectivités territoriales d'une autonomie financière. **Et, pour les départements notamment, cette autonomie, qui est consubstantielle au principe de libre administration locale est, aujourd'hui, gravement menacée par les transferts, les créations ou les extensions de charges qui ne sont pas compensés financièrement.** Il en est ainsi, pour les départements concernés, de l'APA, du RMI, RMA, RSA, de la PCH voire de toutes les nouvelles compétences qui leur ont été conférées entre 2002 et 2009.

I. Les principes constitutionnels financiers de la libre administration locale.

A. Le principe constitutionnel d'autonomie financière.

La valeur constitutionnelle du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales a été expressément affirmée lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 par le nouvel article 72-2 qui dispose que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». La garantie de l'autonomie ne vaut pas pour les collectivités prises isolément mais pour « les catégories », c'est-à-dire, les ensembles constitués des communes, des départements et des régions. La signification de ce principe est claire : pour que les collectivités territoriales s'administrent librement, elles doivent pouvoir bénéficier de ressources « propres », c'est-à-dire, qui ne soient pas directement attribuées par l'Etat.

La loi organique du 29 juillet 2004 prise pour la mise en œuvre du principe d'autonomie financière et validée par le Conseil constitutionnel le même jour va cependant donner une interprétation très restrictive de cette autonomie financière. Une compréhension favorable à la libre administration locale aurait été de considérer comme « ressources propres » seulement celles dont les collectivités étaient maîtres, c'est-à-dire, celles dont elles pouvaient fixer elles-mêmes l'assiette, le taux ou le tarif. Or, la loi organique a retenu une définition plus large qui englobe les impôts nationaux « transférés » aux collectivités et pour lesquels elles peuvent déterminer « le taux ou *une part locale de l'assiette* ». Dès lors, il devenait plus facile de calculer « la part déterminante » des ressources propres dans les ressources totales : avec la première définition, il aurait été difficile d'atteindre ce seuil de part déterminante étant donné l'importance croissante des dotations et impôts d'Etat en compensation des transferts de compétences dans l'ensemble des ressources des collectivités ; au contraire, en intégrant dans les ressources propres les impôts pour lesquels la loi permet la localisation de l'assiette ou du taux, le législateur a donné une base large qui rend plus facile le calcul de leur part déterminante. Plus facile mais aussi plus factice. Le Conseil constitutionnel a reconnu cet enjeu et ce risque pour l'autonomie financière réelle des collectivités en rappelant, dans cette même décision, qu'il pourrait sanctionner toute loi ultérieure qui aurait pour effet de porter

atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités.

La part minimum a été fixée par la loi organique à partir de celle existant au titre de l'année 2003, année de la révision constitutionnelle ; pour les départements, ce ratio était de 58,6% en 2003 ; selon le rapport de l'Observatoire des finances locales pour 2007, le ratio pour la catégorie départements s'est toujours situé au-dessus de ce seuil de 58%. Mais, encore une fois, ce ratio n'est atteint que par la définition retenue et très discutable de la notion de ressources propres ; avec une définition plus conforme à la signification du mot « propre », le ratio ne serait pas atteint.

Au total, l'autonomie financière des collectivités territoriales reste toujours, malgré la révision de 2003, limitée à la fois parce que les collectivités ne maîtrisent que très marginalement leurs ressources – leur pouvoir de fixer l'assiette et le taux est lui-même encadré par la loi et non laissé à la libre décision des collectivités – et parce qu'elles ne sont pas libres de leurs dépenses celles-ci leur étant imposées par les transferts de compétences régulièrement opérés depuis 2002.

D'où l'importance du second principe constitutionnel des finances locales, le principe de compensation.

B. Le principe constitutionnel de compensation financière.

1. Un principe découlant nécessairement du principe de libre administration locale.

Le « principe de compensation » s'est imposé en deux temps.

D'abord, comme principe de nature législative, il a été posé dans **la loi n° 82-213 du 2 mars 1982** relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (aujourd'hui art. 1614-1 et s. CGCT) :

« Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées. »

Ensuite, comme principe constitutionnel, il a été affirmé par la **loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République et par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de **l'article 72-2** de la Constitution :

« (...) Tout transfert de compétences entre l'Etat 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. »

La mise en œuvre du principe constitutionnel de compensation financière **a été précisée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales de la manière suivante :

« I.- Sous réserve des dispositions prévues au présent article et à l'article 121, les transferts de compétences à titre définitif inscrits dans la présente loi et ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements ouvrent droit à une

compensation financière dans les conditions fixées par les articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales.

Les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'Etat, à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.

Le droit à compensation des charges d'investissement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent alinéa, après avis de la commission consultative mentionnée à l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences.

II.- La compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances.

Si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa font l'objet d'un rapport du Comité des finances locales. »

*Aujourd'hui, le principe de compensation a donc une valeur constitutionnelle et, sous peine d'être sanctionné par le Conseil constitutionnel, le législateur doit le respecter. Avec la pratique continue du transfert de charges, ce principe est même devenu un « marqueur » décisif de la libre administration locale. En effet, à la différence des transferts de compétences pour lesquels les collectivités territoriales gardent une liberté de choix en fonction de leur orientation politique, les transferts de charges s'imposent aux collectivités ; là, elles n'ont pas le choix, c'est l'Etat qui décide des charges dont il ne veut plus assurer la responsabilité et qu'il abandonne en conséquence aux collectivités territoriales. L'atteinte à la libre administration est donc directe, manifeste et certaine. Elle ne peut être atténuée que si et seulement si l'Etat transfère dans le même temps les ressources nécessaires au financement des charges qu'il impose aux collectivités. **Tout défaut de compensation financière s'analyse donc comme une atteinte manifeste au principe constitutionnel de libre administration locale.***

1. Un principe substantiel.

Le principe de compensation financière implique d'identifier la notion de « compétences transférées » qui ouvre droit à son application.

a. La notion de « compétences transférées ».

En premier lieu, l'article 72-2 de la Constitution fait une distinction¹ entre :

- d'une part les « transferts » de compétences qui s'accompagnent de ressources équivalentes aux charges résultant de ces transferts ;
- d'autre part les « créations » ou « extensions » de compétences qui s'accompagnent de ressources déterminées par la loi.

Dans le premier cas, le calcul de la compensation se fait sur un montant déterminé, ou à tout le moins déterminable, car la compétence existe déjà. La compensation prend la forme de ressources « équivalentes » et le principe du « contrôle » s'applique puisque le calcul de cette équivalence fait l'objet d'une procédure spécifique régie par les articles L. 1614-1 et s. CGCT (voir *infra*). Dans le deuxième cas, le calcul de la compensation se fonde sur une projection puisque la compétence n'existe pas encore juridiquement (il s'agit bien d'une « création »). En conséquence, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dans le cas des extensions, « il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau »². Autrement dit, le régime juridique des compensations ne s'applique pas en cas de simples extensions de compétences.

En second lieu, l'article 72-2 de la Constitution régit à la fois les transferts « explicites » et les transferts « implicites » de compétences. Le principe constitutionnel de compensation s'étend donc à toutes les dispositions législatives qui, même indirectement, contribuent à accroître les charges des collectivités territoriales. En conséquence, l'existence du transfert ne dépend pas d'une qualification expresse du législateur ; elle dépend d'éléments juridiques et factuels librement appréciés par le juge.

b. La notion de « compensation ».

Le principe de « compensation financière » implique que tout « transfert » de compétence soit neutre, autrement dit, il ne doit jamais aggraver les charges des collectivités concernées.

En pratique, l'Etat « compense » le transfert de compétences par le biais de trois mécanismes (art. L1614-4 al. 1 CGCT) :

- *D'abord par le transfert d'impôts d'Etat*. Il s'agit là du mécanisme de compensation principal : « à titre principal », comme l'indique la loi du 13 août 2004, la compensation doit prendre la forme d'un transfert d'impôt. Cette exigence rejoint le principe de « l'autonomie financière des collectivités locales » en vertu duquel les ressources des collectivités territoriales doivent comporter une « part déterminante » de ressources propres, c'est à dire, 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 »³. Autrement dit, le principe constitutionnel de compensation implique que cette compensation soit prioritairement composée d'un transfert de fiscalité. Concernant les départements, cette fiscalité correspond à une part de la taxe spéciale sur les contrats

¹ Cette distinction apparaît également dans les dispositions législatives : art 119 et 120 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et art. L1614-1-1 et L1614-1 CGCT.

² Décision 2004-509 DC - 13 janvier 2005 - Loi de programmation pour la cohésion sociale.

³ CC 2004-500 DC du 29 juillet 2004 ; v. également art. L1614-5 al. 1 CGCT.

d'assurance (TSCA) et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). En pratique toutefois, cette autonomie *financière* ne se confond pas avec une autonomie *fiscale* en ce sens que le Parlement reste compétent pour fixer le taux et l'assiette des impositions de toutes natures dans les conditions fixées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Sous bien des aspects, cette « fiscalité propre » s'assimile à de simples dotations de l'Etat comme l'indique le rapporteur de la Commission des finances du Sénat en 2009⁴.

- *Ensuite, la compensation peut provenir du « Fond de compensation de la fiscalité transférée », c'est à dire d'une dotation adressée directement par l'Etat sur la base des excédents dégagés par certains départements (en 2008, par exemple, seuls trois départements étaient « surfiscalisés » : Alpes-Maritimes, Paris et Hauts de Seine).*
- *Pour le solde, la compensation résulte enfin de l'attribution d'une dotation générale de décentralisation (DGD).*

c. Les quatre exigences du principe de compensation.

Le principe de compensation implique, pour être respecté, que la compensation soit :

– *intégrale*, c'est-à-dire, qu'elle doit nécessairement couvrir l'intégralité des charges transférées (art. L1614-1 al. 1 CGCT). Par « intégralité », il faut entendre toutes les dépenses, qu'elles soient directes ou indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées. La loi du 13 août 2004 prévoit en outre que les dépenses concernées sont à la fois les dépenses de *fonctionnement*, évaluées à partir de la moyenne actualisée des dépenses consacrées par l'Etat au cours des trois années précédant le transfert, et les dépenses d'*investissement*, calculées sur la base de la moyenne actualisée, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétence.

– *concomitante*, c'est-à-dire, qu'elle doit être opérée en même temps que le transfert de compétences. En pratique, la compensation financière des transferts de compétences est établie en deux temps : à l'occasion du transfert puisque la loi de finances de l'année du transfert prévoit directement l'inscription de crédits, à titre prévisionnel, afin que les collectivités territoriales puissent exercer les compétences transférées ; et lorsque le montant du droit à compensation est définitivement arrêté (voir *infra*), des ajustements sont alors effectués au regard du montant prévisionnel établi par la loi de finances (L1614-4 al. 2 CGCT).

– *durable*, c'est-à-dire, que la compensation est réévaluée en fonction de l'évolution des charges liées à l'investissement (art. L1614-2 al. 1 CGCT). Cela implique deux conséquences :

- tout d'abord, le droit à compensation est un droit *dynamique*, il n'est pas *statique*, en

⁴ « La règle posée par la loi organique précitée du 29 juillet 2004 ne garantit pas que les collectivités territoriales disposent d'un réel pouvoir d'influer sur le montant et les modalités de fixation de leurs recettes fiscales ou de leurs ressources propres (...). De ce point de vue, les transferts de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), mis en place pour compenser les transferts de compétence accordés notamment dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, ne renforcent ni ne garantissent réellement l'autonomie financière des collectivités territoriales. », Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle, par M. Jean ARTHUIS, Sénateur. Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 juillet 2009.

ce sens que la compensation doit toujours s'apprécier de façon contemporaine et non au moment du transfert effectif. **A ce titre, le juge constitutionnel peut légitimement réévaluer son appréciation de l'atteinte au droit à compensation en fonction de l'évolution des nouvelles charges incombant aux collectivités territoriales : hypothèse des « changements de circonstances » dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité (voir *infra*) ;**

- ensuite, l'évolution des charges s'apprécie en tenant compte à la fois de *l'augmentation* des charges proprement dite (par exemple en cas de forte augmentation des bénéficiaires d'une aide sociale), mais également du *manque à gagner* en cas de diminution ou de ralentissement des ressources (par exemple en cas de diminution des recettes liées à la TIPP).

– et *contrôlée*, c'est à dire que la compensation fait l'objet d'une procédure d'évaluation et de contrôle qui associe différents ministères et un organe consultatif paritaire. Plus précisément, pour ce qui est des *nouveaux* transferts de compétences, le montant des dépenses résultant des accroissements de charges est « constaté », pour chaque collectivité, par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales (art. L1614-3 al. 1 CGCT et art. L1211-1 et s. CGCT). Pour ce qui est de *l'évolution* dans le temps des transferts de compétences, ce même Comité des finances locales doit établir, chaque année, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, un « bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales » (art. L1614 al. 2 CGCT). A ce titre, dans son rapport de 2009, l'Observatoire des finances locales a estimé que « sous l'effet croisé de la hausse des charges de fonctionnement et le faible dynamisme des recettes, la capacité d'autofinancement dégagée par les départements est en baisse »⁵.

3. Un principe régulièrement utilisé par le Conseil constitutionnel.

Depuis l'adoption de l'article 72-2 de la Constitution en 2003, le Conseil constitutionnel est intervenu à dix-sept reprises pour vérifier le respect du principe de compensation :

- Décision 2009-599 DC - 29 décembre 2009 - Loi de finances pour 2010 - Non conformité partielle ;
- Décision 2009-594 DC - 03 décembre 2009 - Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports - Conformité ;
- Décision 2009-591 DC - 22 octobre 2009 - Loi tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence - Conformité ;
- Décision 2008-574 DC - 29 décembre 2008 - Loi de finances rectificative pour 2008 - Non conformité partielle
- Décision 2008-569 DC - 07 août 2008 - Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire - Conformité ;
- Décision 2007-547 DC - 15 février 2007 - Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer - Non conformité partielle ;

⁵ « Les finances des collectivités locales en 2009 : état des lieux ».

- Décision 2005-530 DC - 29 décembre 2005 - Loi de finances pour 2006 - Non conformité partielle ;
- Décision 2005-516 DC - 07 juillet 2005 - Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique - Conformité ;
- Décision 2004-509 DC - 13 janvier 2005 - Loi de programmation pour la cohésion sociale - Non conformité partielle ;
- Décision 2004-511 DC - 29 décembre 2004 - Loi de finances pour 2005 - Non conformité partielle ;
- Décision 2004-500 DC - 29 juillet 2004 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales - Non conformité partielle ;
- Décision 2004-490 DC - 12 février 2004 - Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française - Non conformité partielle ;
- Décision 2003-489 DC - 29 décembre 2003 - Loi de finances pour 2004 - Non conformité partielle ;
- Décision 2003-487 DC - 18 décembre 2003 - Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité - Conformité ;
- Décision 2003-480 DC - 31 juillet 2003 - Loi relative à l'archéologie préventive - Conformité ;
- Décision 2003-482 DC - 30 juillet 2003 - Loi organique relative au référendum local - Conformité ;
- Décision 2003-474 DC - 17 juillet 2003 - Loi de programme pour l'outre-mer - Non conformité partielle ;

II. L'identification des transferts de charges.

A. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

La loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 a confié aux départements, à compter du 1er janvier 2002, la gestion de l'APA, qui remplace la prestation spécifique dépendance (PSD).

L'APA étant une « extension » de compétence au sens de l'article 72-2 de la Constitution, le législateur doit nécessairement accompagner le dispositif de « ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau »⁶. Contrairement aux « transferts » de compétence, les extensions ne font pas l'objet d'un mécanisme de compensation spécifique (voir *infra*). En revanche, le Conseil constitutionnel veille au respect du principe général de libre administration locale. Or, l'absence de ressources suffisantes pour financer l'APA est évidemment susceptible de limiter la capacité de gestion des départements, et donc de porter atteinte au principe de libre administration.

En effet, les parts de financement respectives des départements et de l'Etat ne sont pas inscrites dans la loi. L'Etat reste donc libre de définir lui-même sa contribution au financement de cette allocation et, en pratique, cette contribution met les départements dans une situation de contrainte qui porte directement atteinte au principe de libre administration

⁶ CC n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

locale. D'ailleurs, le financement de l'APA par l'Etat a fait l'objet de nombreuses critiques de la part non seulement des départements eux-mêmes, mais également des magistrats de la Cour des comptes. Ces derniers ont pu constater, à propos de l'APA, que « sur la période 2002/2007, l'effort des conseils généraux est multiplié par trois quand celui de l'Etat, qui croît de 90 %, fait un peu moins que doubler »⁷. Ils ajoutent que « la capacité du système existant à faire face à l'avenir reste incertaine »⁸. Concrètement, les prévisions de dépenses ont été largement dépassées dans les années qui ont suivi la mise en place du dispositif. Estimées à 2 500 M€ pour les années 2002 et 2003, le coût de l'APA s'est en réalité élevé à 1 855 M€ pour 2002 et 3 205 M€ pour 2003. En hausse constante, le coût de l'APA a atteint 4 561 M€ en 2007.

Ainsi, cet écart entre la réalité du coût du financement de l'APA en 2010 et les projections qui avaient été faites en 2002 pourrait conduire le Conseil constitutionnel à considérer aujourd'hui, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, que ces changements de circonstances de droit et de fait justifient que le dispositif actuel soit déclaré contraire au principe de libre administration locale protégé par l'article 72-2 de la Constitution. En tout état de cause, le moment est venu d'inscrire dans le droit positif l'idée maintes fois réaffirmée d'une parité, c'est à dire d'un financement à part égale de l'APA entre les départements et l'Etat (voir infra, voie législative)

B. Le revenu minimum d'insertion (RMI), le revenu minimum d'activité (RMA) et le revenu de solidarité active (RSA).

Depuis le 1^{er} janvier 2004, conformément à la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, les départements ont la charge totale du RMI et du RMA. En 2003, la compensation avait pris la forme d'un transfert d'une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Mais en raison du dynamisme insuffisant de la TIPP pour financer le RMI, l'Etat a mis en œuvre en 2004 de nouvelles garanties. En ce sens, la loi de finances rectificative pour 2005 tient compte du coût supplémentaire pour les départements résultant, d'une part de la création du RMA, et, d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

Par exemple, pour le Territoire de Belfort, la Chambre régionale des comptes a pu constater que « les dépenses de RMI ont fortement augmenté après 2004. Le nombre d'allocataires payés est passé de 2710 en 2003 à 2701 en 2006 »⁹.

Au final, le montant destiné à compenser la création du RMA et à tenir compte de la réforme de l'ASS a été arrêté à 0,824 M€ tandis que le montant définitif du droit à compensation du transfert du RMI et du RMA a été arrêté à 4, 941 Mds€. La dépense afférente au RMI ayant continué à croître en 2005, le gouvernement a d'abord accepté la création en loi de finances, pour deux ans, d'un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion doté de 100 M€ en 2006 et de 80 M€ en 2007. Lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2006, le gouvernement a accepté d'accroître l'effort de l'Etat en portant le fonds à 500 M€ et en le maintenant à ce niveau durant trois ans. La loi de finances initiale pour 2008 a pris en compte la suppression de l'ARS, un des trois types de carburant auquel s'applique la fraction du tarif de la TIPP et a revalorisé, en conséquence, les fractions

⁷ Cour des comptes, Rapport thématique public, « La conduite par l'Etat de la décentralisation », *préc.*, p. 41.

⁸ Cour des comptes, Rapport thématique public, « La conduite par l'Etat de la décentralisation », *préc.*, p. 43.

⁹ CRC de Franche-Comté, Rapport d'observation concernant la gestion du département du Territoire de Belfort, mai 2009, p. 19.

applicables aux deux carburants restants (super sans plomb et gazole).

Malgré tous ces ajustements, le financement du RMI reste, pour de nombreux départements, largement déficitaire. Selon la Cour des comptes, le système ne peut perdurer en l'état : « Il en est résulté une considérable instabilité des mécanismes mis en œuvre qui, sans une éventuelle remise à plat à cet égard des relations entre l'Etat et les collectivités départementales, a d'autant moins de raisons de cesser qu'une dégradation des situations sociales pourrait entraîner **une impasse budgétaire** des collectivités concernées »¹⁰.

En matière de RMI, de RMA et de RSA, le Conseil constitutionnel est intervenu à trois reprises.

D'abord avec la **décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003**. En l'espèce, il juge que l'article 4 de la loi déferée prévoit que la compensation des charges entraînées par les transferts et création de compétences est calculée, pour l'année 2004, " sur la base des dépenses engendrées par le paiement du **revenu minimum d'insertion** en 2003 " ; qu'au titre des années suivantes, " la compensation sera ajustée de manière définitive au vu des comptes administratifs des départements pour 2004 " ; que, dans ces conditions, l'article 4 ne méconnaît, par lui-même, ni la libre administration des départements, ni le principe selon lequel tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice, ni celui selon lequel toute création de compétences est accompagnée de ressources déterminées par la loi ; »

Ensuite avec la **décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003**, le Conseil va estimer « qu'aux termes de l'article 59 : " I. - Les ressources attribuées au titre des transferts de compétences prévus par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité sont équivalentes au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité prévu à l'article L. 522-14 du code de l'action sociale et des familles. - Ces ressources sont composées d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers. Cette part est obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national. - La fraction de tarif mentionnée à l'alinéa précédent est calculée de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2003, elle conduise à un produit égal au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité... - Le niveau de cette fraction est modifié par une prochaine loi de finances afférente à l'année 2004. Cette modification tient compte du coût supplémentaire résultant pour les départements, d'une part, de la création d'un revenu minimum d'activité, et, d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique. - Le niveau définitif de cette fraction est arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs de dépenses exécutées par les départements en 2004 au titre de l'allocation du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité. Il tient compte du coût supplémentaire résultant pour les départements, d'une part, de la création d'un revenu minimum d'activité, et, d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation de

¹⁰ Cour des comptes, Rapport thématique public, « La conduite par l'Etat de la décentralisation », *préc.*, p. 39.

solidarité spécifique... " ; (..)

Considérant, d'une part, qu'en transférant aux départements des recettes égales au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité, **l'article 59 respecte le principe de l'équivalence entre les charges constatées à la date du transfert et les ressources transférées** ; que, **toutefois, si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert** ;

Considérant, d'autre part, que l'article 59 prévoit un mécanisme permettant d'adapter la compensation financière à la charge supplémentaire résultant, pour les départements, de la création d'un revenu minimum d'activité et de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion par suite de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique ; que, ce faisant, il respecte le principe selon lequel toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ;

Considérant qu'il s'ensuit que, sous la réserve énoncée au considérant 23, l'article 59 n'est pas contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales, tel qu'il est défini dans les articles 72 et 72-2 de la Constitution. »

Ce principe de la « garantie constitutionnelle », qui a été posé dans cette décision du Conseil constitutionnel en 2003, a été inscrit, par la suite, dans la loi organique en 2004.

Toujours en matière de RMI, Le Conseil est enfin intervenu, non pas dans le cadre d'un « transfert » de compétences, mais dans le cadre d'une « **extension** » de compétences existantes, en l'occurrence le **RSA**. En effet, le juge va estimer, **dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009** que « Considérant que le paragraphe I de l'article 135 de la loi déferée insère, dans le code de l'action sociale et des familles, un article L. 262-7-1 aux termes duquel : " Par dérogation au 1° de l'article L. 262-4, une personne âgée de dix-huit ans au moins et de vingt-cinq ans au plus bénéficie du revenu de solidarité active sous réserve d'avoir, dans des conditions fixées par décret, exercé une activité professionnelle pendant un nombre déterminé d'heures de travail au cours d'une période de référence précédant la date de la demande " ;

Considérant que, selon les requérants, cette disposition ne trouverait pas sa place dans une loi de finances ; qu'elle créerait une discrimination non seulement selon l'âge, ce qui serait contraire aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, mais également entre deux salariés du même âge ; qu'elle introduirait enfin des inégalités territoriales **et limiterait l'autonomie financière des départements** ; (...)

Considérant, en troisième lieu, qu'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 " ; **que ces dispositions ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, que celles qui présentent un caractère obligatoire ; que, dans ce cas, il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois**

dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales ;

Considérant que, comme il a été dit ci-dessus, pour l'année 2010, la totalité des sommes résultant de l'application de l'article 135 sera financée par le fonds national des solidarités actives ; que, pour les années ultérieures, s'appliqueront les dispositions de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, lesquelles ne méconnaissent pas le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ; ».

Il ressort de cette dernière décision que, dans le cadre d'une extension de compétences, le législateur n'est pas tenu de prévoir des ressources « équivalentes ». En revanche, il doit nécessairement accompagner cette extension de ressources permettant une libre administration effective des collectivités. Or le principe de libre administration serait méconnu si l'extension se traduisait, en pratique, par une baisse de ressources des départements car, dans ce cas, la collectivité ne pourrait plus disposer librement de ses fonds propres¹¹.

C. La prestation de compensation des personnes handicapées (PCH).

Depuis la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le département devient responsable de la PCH qui prend la suite de l'allocation compensatrice pour tierce personne qu'il versait depuis les premières lois de décentralisation. La PCH est une aide personnalisée destinée à financer les besoins liés à la perte d'autonomie des personnes handicapées. La loi de 2005 crée également, dans chaque département, une maison départementale des personnes handicapées, organisme pivot de la politique locale du handicap.

Pour l'année 2008, les départements ont consacré près de 560 M€ à la PCH (dépenses en forte augmentation : « alors qu'en 2007 seuls 6 départements ne voyaient pas leurs dépenses de PCH totalement couvertes par le concours de la CNSA, ils sont 48 dans cette situation en 2008 »¹²).

D. Les autres dispositions législatives.

Beaucoup d'autres dispositions législatives sont concernées par des transferts de compétences au profit des départements :

- **D'abord les SDIS**, créés par la loi du 3 mars 1996 relative à la départementalisation des services d'incendie et de secours. Ces établissements publics sont placés sous une double autorité : celle du maire ou du préfet pour les missions occasionnelles, d'une part, celle du président de son conseil d'administration pour sa gestion administrative et financière, d'autre part. Le financement des SDIS est assuré à la fois par les communes, les établissements de coopération intercommunale (EPCI) et les départements.

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile laisse aux départements le soin de fixer eux-mêmes les montants des contributions au budget des SDIS et reporte la suppression des contributions communales au 1er janvier 2008.

La loi de finances pour 2005 attribue aux départements une deuxième fraction de la taxe

¹¹ Sur les modalités de compensation financière du RSA, comme « extension » du RMI, voir le Rapport de l'Observatoire des finances locales en 2009, p. 120 et s.

¹² Rapport de l'Observatoire des finances locales en 2009, p. 136.

spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) destinée à contribuer au financement des SDIS en contrepartie d'une diminution de leur dotation globale de fonctionnement (DGF). L'attribution de cette fraction est distincte de celle attribuée aux départements au titre des transferts de compétences prévu par la loi du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Cette réforme a eu pour effet de substituer un financement fiscal à un financement budgétaire : le produit obtenu chaque année par les départements varie donc, à la hausse ou à la baisse, en fonction de l'assiette de la TSCA. En revanche, la réfaction opérée sur la DGF des départements est d'un montant fixe.

- **La loi n° 2004-809 du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales opère également de nombreux transferts, notamment :

- le Fond de solidarité pour le logement (FSL) ;
- le Fond d'aide aux jeunes en difficultés (FAJ) ;
- le transfert des TOS ;
- la mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées consistant à transférer les crédits de fonctionnement afférents au financement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) ;
- les crédits d'intervention dédiés à la conservation du patrimoine rural non protégé.

Ces nouveaux transferts de compétences ont été couverts essentiellement par une part du produit de la TSCA, soit 130,7 M€ après ajustement.

Le principe de la compensation est le même que pour le RMI mais la base de calcul diffère puisque le montant à prendre en compte est la moyenne des dépenses de fonctionnement actualisées de l'Etat *sur les trois dernières années* précédant le transfert, et pas seulement la base des dépenses constatées *l'année précédant* le transfert.

- **Enfin, le transfert des routes nationales**, intervenus en 2006, a d'abord fait l'objet d'une compensation financière sous forme d'une dotation budgétaire du ministère chargé de l'équipement. Cette compensation a été pérennisée sous forme de fiscalité (TSCA) à compter de 2007. Le montant définitif du droit à compensation relatif à ce transfert, intervenu au 1er janvier 2006, a été fixé à 191,5 M€.

III. Les données chiffrées.

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'étude détaillée sur la compensation des transferts de compétences vers les collectivités depuis « l'acte II » de la décentralisation à partir de 2002-2003. *Selon la Cour des comptes*, cette situation s'explique par la « difficulté qu'éprouvent les ministères des finances et de l'intérieur à délimiter un périmètre exact et stabilisé des transferts de compétences opérés et à estimer leur impact tant sur les administrations de l'Etat que sur les collectivités territoriales »¹³.

En revanche, dans le cadre des différents rapports annuels émis par les *Chambres régionales des comptes*, l'insuffisance des transferts apparaît très nettement sous la plume des magistrats.

Ainsi, dans son rapport du 22 juillet 2009, la Chambre régionale des comptes de

¹³ Cour des comptes, Rapport thématique public, « La conduite par l'Etat de la décentralisation », octobre 2009.

Lorraine constate que, *pour le département de Meurthe-et-Moselle*, « s'agissant des compétences transférées dans le secteur social, l'évolution des dépenses et des recettes dédiées telles qu'enregistrées aux comptes des exercices 2002 à 2007 fait apparaître une situation déficitaire en particulier sur le financement de l'APA »¹⁴. Les magistrats indiquent également que, d'une manière générale, « pour l'ensemble de la période 2002 à 2007, transferts sociaux inclus, le solde des dépenses et des compensations reçues à ce titre est demeuré négatif pour le département, l'écart s'étant fortement amplifié à partir de 2003 et jusqu'à 2006 »¹⁵. Au final, ce solde négatif s'élevait à plus de 41M€ pour le seul département de Meurthe-et-Moselle.

Par exemple encore, dans son rapport du 28 mai 2009, la Chambre régionale des comptes de Franche-Comté admet, concernant *le département du Territoire de Belfort*, que « l'évolution des dépenses du RMI pose un réel problème de financement »¹⁶. La Chambre indique à ce titre que « les contributions complémentaires accordées par L'Etat, qui sont allées au-delà des mécanismes de compensations prévus par les textes, n'ont pas permis de financer l'intégralité de la charge réelle de la prestation. Les ressources fiscales transférées au département (TIPP) s'avèrent en fait bien moins dynamiques que les dépenses sociales qu'elles doivent financer ». Au final, l'ensemble des charges « d'un montant total de 11 M€ en 2007 ont incontestablement pesé sur la capacité d'épargne de la collectivité et réduit ses marges de manœuvre financières ».

De la même manière, la Chambre régionale des comptes de Lorraine, concernant la gestion du *département de la Meuse*, dans son rapport du 22 avril 2009, constate que « alors que les dépenses ont progressé de près de 10 millions d'euros, les recettes sont restées équivalentes. C'est particulièrement le cas pour les 2 principales dotations, à savoir l'APA et le RMI, qui représentent près de 70 % des recettes totales de l'action sociale ». La Chambre régionale note également que « le département était contraint en 2009 de financer sur ses propres ressources 68 millions d'euros contre 54 millions en 2008. Ainsi, de 2002 à 2008, le Département a compensé sur ses propres ressources, en cumulé près de 55 M€ »¹⁷.

D'une manière générale, selon la Cour des comptes, « la décentralisation a eu pour effet de créer pour les départements des charges nouvelles, dont la dynamique et le poids sont considérables. Elles peuvent avoir pour conséquence de réduire les marges de manœuvre budgétaire de ces collectivités, dès lors que les apports de dotation ou de fiscalité compensatoire ne connaissent pas une évolution parallèle »¹⁸.

IV. Les voies juridiques de la garantie du principe de compensation financière.

L'atteinte au principe constitutionnel de « compensation financière » peut donner lieu à trois sortes d'action juridique : une action constitutionnelle, une action administrative et une action législative.

¹⁴ CRC de Lorraine, Rapport d'observation concernant la gestion du département de Meurthe-et-Moselle, juillet 2009, p. 22.

¹⁵ CRC de Lorraine, *préc.*, p. 25.

¹⁶ CRC de Franche-Comté, Rapport d'observation concernant la gestion du département du Territoire de Belfort, mai 2009, p. 24 (Voir également le tableau de synthèse p. 17).

¹⁷ CRC de Lorraine, Rapport d'observation concernant la gestion du département de la Meuse, avril 2009, p. 42 et s.

¹⁸ Cour des comptes, Rapport thématique public, « La conduite par l'Etat de la décentralisation », *préc.*, p. 49

A. La voie constitutionnelle.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, un nouvel instrument juridique permet aux justiciables de faire constater une atteinte à un principe protégé par la Constitution lors d'un procès. Le nouvel article 61-1 de la Constitution dispose en effet que : « lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ». La question prioritaire de constitutionnalité – la QPC – entre en vigueur le 1^{er} mars 2010. Elle pourrait donc être utilisée dans le cadre d'un contentieux « ordinaire ».

1. Les dispositions ayant opéré des transferts de compétence au profit des départements sont concernées par la QPC.

Tout d'abord, la QPC concerne bien tout justiciable ; elle s'applique donc aux personnes physiques mais aussi aux personnes morales. De la même manière, la QPC peut être soulevée à la fois par une personne morale de droit privé et par une personne morale de droit public. En conséquence, les départements, ou toute personne juridique agissant en leurs noms, sont naturellement compétents pour invoquer l'application des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution.

Ensuite, la QPC peut être soulevée pour toutes les dispositions législatives en vigueur, y compris celles intervenues avant l'adoption de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le Conseil constitutionnel peut donc librement intervenir sur l'ensemble des lois ayant opéré des transferts de compétences, sans limite temporelle.

Enfin, si la QPC se limite aux seuls « droits et libertés que la Constitution garantit », il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que le principe de compensation financière posé par l'article 72-2 de la Constitution figure bien au nombre des principes concernés par l'article 61-1 C.

2. L'intérêt contentieux de la QPC.

D'abord un gain de « temps » puisque la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution enferme le contentieux de la QPC dans des délais extrêmement restreints (9 mois au maximum). Comparativement, les délais d'examen contentieux du juge européen, ou du juge administratif, sont évidemment beaucoup plus longs.

Ensuite un gain de « procédure » puisque l'annulation des dispositions contestées vaudra non seulement pour les parties en présence, mais également pour l'ensemble des départements. Autrement dit, et contrairement aux recours « classiques » en droit, la QPC revêt un effet *erga omnes*.

3. Les conditions de recevabilité d'une QPC.

La loi organique du 10 décembre 2009 instaure une procédure de filtrage en deux temps : d'abord devant le juge chargé de l'instance principale, ensuite devant les juges suprêmes des deux ordres de juridictions.

Devant le juge chargé de l'instance principale, trois sortes de conditions sont nécessaires pour que la requête soit recevable :

- le principe constitutionnel invoqué doit avoir un lien avec l'affaire en cours (condition du *lien*) ;
- la disposition législative litigieuse ne doit pas avoir fait l'objet d'un examen conforme du Conseil constitutionnel dans une décision antérieure, sauf changement de circonstances (condition du *précédent*) ;
- et la question posée doit être sérieuse, c'est à dire manifestement fondée (condition du *caractère sérieux*).

A peine d'irrecevabilité, la loi organique du 10 décembre 2009 exige que la QPC fasse l'objet d'un « écrit distinct et motivé ».

La première condition est tributaire de la nature du litige. La QPC ne peut être soulevée qu'à l'encontre d'une disposition législative et non à l'encontre d'une situation de fait. Ainsi, en l'espèce, il convient d'invoquer non une atteinte au principe de compensation dans son ensemble et pour tous les départements mais il faut contester précisément chacun des transferts de compétences non intégralement compensé afin de faire censurer les dispositions mettant en œuvre cette compensation. En revanche la censure du juge, si elle intervient, aura un effet *erga omnes*, c'est-à-dire s'appliquera à tous les départements. D'autre part, La QPC ne peut pas être soulevée directement contre une loi ; il faut d'abord contester un acte mettant en œuvre telle ou telle loi de transfert de charges et/ou de compensation pour, à cette occasion, contester la constitutionnalité de la loi en cause. Concrètement, il conviendra de « provoquer » un contentieux qui concerne spécifiquement la compensation financière, par exemple à l'occasion d'un recours dirigé contre un acte administratif adopté en la matière : demande de retrait d'un décret d'application relatif aux compensations financières, refus du retrait, contestation de ce refus devant le juge administratif, invocation de l'inconstitutionnalité de la loi.

La deuxième condition est tributaire de la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel. La plupart des dispositions législatives opérant un transfert de compétences a fait l'objet d'un examen du Conseil constitutionnel, soit spécifiquement sur le principe de compensation financière (RMI par exemple), soit sur un principe qui lui est proche (principe de libre administration des collectivités locales ou principe d'autonomie financière). Afin que le juge ne rejette pas la QPC au regard de cette condition du précédent, il faut donc invoquer le bénéfice du « changement de circonstances » autorisé par la loi organique. En vertu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ce changement de circonstances s'étend à la fois aux circonstances de droit et aux circonstances de fait¹⁹.

Les circonstances de droit sont les circonstances constitutionnelles (modification de la Constitution), les circonstances législatives (modifications de la disposition législative contrôlée) ou les circonstances jurisprudentielles (modification de la jurisprudence constitutionnelle). A priori, aucune de ces circonstances ne peut être invoquée en l'espèce : l'article 72-2 de la Constitution n'a pas été modifié depuis son adoption en 2003, les dispositions législatives modifiant les anciennes dispositions applicables ont fait l'objet d'une nouvelle saisine du Conseil constitutionnel (exemple du RSA comme « extension » du RMI), et la jurisprudence n'a pas évolué en la matière et, dans sa dernière décision du 29 décembre

¹⁹ Cons. Const., 3 déc. 2009, déc. n° 2009-595 DC : JO 11 déc. 2009, p. 21381.

2009, le Conseil a jugé que la suppression de la taxe professionnelle ne portait pas atteinte à la libre administration locale.

Les circonstances de fait sont les évènements, les situations, les conjonctures, le contexte qui en changeant changent la portée des dispositions législatives, leur fait produire des effets qu'elles n'avaient pas au moment de leur adoption. Ainsi en est-il en l'espèce. En effet, lorsque les dispositions transférant des compétences ont été contrôlées par le Conseil constitutionnel, l'estimation des charges pesant sur les départements résultait d'un mode de calcul nécessairement approximatif et, à ce moment-là, le principe de compensation pouvait paraître respecté. Aujourd'hui, les données financières objectives telles qu'elles ressortent des rapports des chambres régionales des comptes et de la Cour des Comptes montrent une réalité de fait totalement différente. Et ces changements de circonstances de fait ne sont pas imputables aux collectivités territoriales. En effet, l'augmentation des charges liées à l'APA, au RSA et la PCH ne dépendent pas de la volonté ou d'un choix politique des collectivités mais de l'allongement de l'espérance de vie, de l'augmentation du chômage et du nombre de personnes handicapées ; ces faits s'imposent aux collectivités. D'autre part, devant ces faits qui ont changé elles n'ont pas le choix politique d'y répondre ou pas ; elles y sont tenues parce que ces charges s'analysent comme des droits individuels opposables et elles y sont tenues dans un cadre et un niveau de dépenses qu'elles ne maîtrisent pas puisque ce niveau est fixé par l'Etat. En conséquence, les changements manifestes de circonstance de fait sur lesquels les collectivités n'ont aucune prise justifie que le Conseil puisse réexaminer l'ensemble des dispositions ayant opéré des transferts de compétences au profit des départements, y compris les dispositions ayant déjà fait l'objet d'un contrôle par le juge constitutionnel.

La troisième condition est celle du caractère « sérieux » de la question. Cette condition permet au juge de rejeter les recours dilatoires ou manifestement infondés. Il ne s'agit pas d'un pré-contrôle puisque le juge ne peut statuer au fond. La rédaction de la QPC implique néanmoins une argumentation qui puisse convaincre le juge du caractère sérieux de la demande. Le respect de cette condition implique à tout le moins un exposé détaillé des données chiffrées, des dispositions législatives concernées et des principes constitutionnels mobilisés.

Si la QPC est jugée recevable par le juge chargé de l'instance principale, elle fait alors l'objet d'un deuxième filtre devant la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat selon l'ordre de juridiction concerné. A ce stade, le juge suprême réalise un examen de la recevabilité de la requête en se basant sur les mêmes critères que ceux imposés au juge du fond. Il existe toutefois une différence concernant la dernière condition. En effet, la QPC peut être jugée recevable, lors de ce deuxième filtre, non seulement si elle est « sérieuse », mais également – lorsque le caractère sérieux fait défaut – si elle est « nouvelle ». Il s'agit là, en réalité, d'un assouplissement des conditions à ce stade de la procédure puisqu'une question peut tout à fait être « nouvelle » sans pour autant être « sérieuse ». En l'espèce, la QPC est nécessairement « nouvelle » en ce sens qu'un questionnement sur le principe de compensation financière des départements, au regard des nouveaux éléments financiers constatés, n'a jamais fait l'objet d'un examen de la part du Conseil constitutionnel.

B. La voie administrative.

La « voie administrative » correspond au contrôle de légalité exercé par le juge administratif. Classiquement, tout acte administratif, réglementaire ou individuel, contraire aux dispositions législatives en matière de droit à compensation peut faire l'objet d'un

recours pour excès de pouvoir dont la finalité sera l'annulation de l'acte litigieux. Concrètement, un tel contentieux ne revêt un intérêt que dans la mesure où il tend à faire annuler un acte administratif grevant les finances des départements, ce qui n'est pas le cas dans le cadre des transferts de compétences (qui sont du ressort du législateur).

En revanche, le juge administratif peut exercer un contrôle qui ne se limite pas au seul excès de pouvoir. Il peut en effet, dans certains cas, allouer des dommages et intérêts s'il constate une faute de l'Etat, voire enjoindre l'administration d'adopter certaines mesures particulières.

En ce qui concerne le droit à compensation, il est dès lors possible d'attaquer l'absence de mesure visant à rendre effective une compensation décidée par le législateur. En ce sens, de jurisprudence constante, le refus illégal de prendre les mesures réglementaires qu'implique nécessairement l'application d'une loi constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat²⁰.

Si une telle action contentieuse a permis au département de Saône-et-Loire d'obtenir un dédommagement à hauteur de 100 000 € au titre du « préjudice subi par ce département, pour la période comprise entre l'expiration du délai raisonnable (4 mois) et la date de la présente décision »²¹, elle se limite toutefois aux seuls compétences n'ayant fait l'objet d'aucune compensation effective. Or ces cas sont finalement rares.

C. La voie législative.

La voie législative est sans doute la plus efficace à long terme. Elle permet de faire modifier l'ordonnancement législatif afin de réévaluer les compensations actuelles et à venir.

Selon la Cour des comptes, dans son rapport thématique relatif à la décentralisation de 2009, il est urgent de clarifier et de simplifier le système actuel, notamment le régime de compensation et de péréquation entre les départements. La Cour relève à ce titre qu'« **aucune instance ne s'est saisie aujourd'hui de la question de l'actualisation des mécanismes de compensation**, notamment de la place et des modalités d'une péréquation pour prendre en compte les facteurs d'évolution économique et sociale et de richesse relative des collectivités. Il est probable que les effets de la crise économique sur les finances locales et sur certains territoires nécessiteront toutefois d'aborder à terme rapproché cette question »²².

Le Gouvernement lui-même admet la nécessité d'une réforme et constate que « la succession des textes a conduit à un enchevêtrement des compétences ; l'objectif initial de constitution de blocs de compétences pour chaque catégorie de collectivités n'a pu être réalisé ». Il indique en ce sens que plusieurs lois seront nécessaires en raison « de l'ampleur du travail légistique »²³.

La voie législative a surtout un intérêt que les voies contentieuses ne peuvent avoir, un intérêt « globalisant ». En effet, par la voie contentieuse, y compris la QPC, il n'est possible de contester qu'une disposition législative précise, particulière à telle charge non compensée ; une vue d'ensemble de la question du non respect général du principe de compensation n'est pas recevable ; cette vue d'ensemble peut sans doute être développée devant le juge mais ce dernier ne peut statuer que sur le cas d'espèce, le cas particulier et au vu seulement des faits

²⁰ CE, Sect., 10 mars 1967, Société "des Ardoisières d'Angers", n° 69378.

²¹ CE, 30 décembre 2009, n° 325824.

²² Cour des comptes, Rapport thématique public, « La conduite par l'Etat de la décentralisation », octobre 2009.

²³ Observations du gouvernement au Rapport thématique public, *préc.*

de l'espèce. En revanche, une loi est un acte général et impersonnel ; elle vise une situation générale, un problème d'ensemble. Ainsi, en l'espèce, il serait possible de montrer que si chaque loi prise isolément pouvait ne pas poser de problème de compensation, en revanche l'accumulation de lois de transfert, d'extension ou de création de charges depuis 2002 a, globalement, provoqué une situation juridique qui porte gravement atteinte au principe d'autonomie financière des collectivités territoriales et partant au principe de libre administration locale.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 permet, aujourd'hui, aux parlementaires de prendre l'initiative : ils peuvent déterminer une partie de l'ordre du jour et les parlementaires de l'opposition disposent d'un jour par mois pour faire inscrire à l'ordre du jour un texte de leur initiative. En déposant une proposition de loi, les parlementaires pourraient aussi demander que le Conseil d'Etat soit saisi pour avis puisque le nouvel article 39 de la Constitution leur en donne le droit. Cette expertise juridique du Conseil d'Etat serait de nature à renforcer l'argumentation parlementaire

En pratique, le simple dépôt d'une proposition de loi visant à « renforcer le droit à compensation des collectivités locales » suffirait à engager un débat public sur la question et donc à faire entendre les revendications des départements en matière de transferts de compétences non compensées.

Cette proposition de loi, visant à réformer essentiellement les articles L. 1614-1 et s. CGCT (régime juridique de la compensation des transferts de compétences), pourrait avoir principalement trois objets :

- constater l'existence d'une atteinte au principe constitutionnel de compensation par l'effet cumulatif des lois de transferts de compétences ;
- prescrire des modalités de compensation pour les compétences non intégralement compensées au titre des transferts de compétences déjà opérés, et notamment concernant l'APA qui grève considérablement le budget de nombreux départements ;
- prévoir des modalités de compensation différentes pour les transferts de compétences à venir et réformer en profondeur le système de péréquation.

Conclusion.

Depuis 2003, le principe de compensation fait l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle à l'article 72-2 de la Constitution. Ce principe contraint l'Etat à compenser intégralement, durablement et sous contrôle, les compétences qu'il souhaite confier aux différentes collectivités décentralisées. Son respect est donc une exigence fondamentale car il garantit une mise en œuvre effective de l'autonomie financière des collectivités et du principe plus général de libre administration locale.

Or aujourd'hui, de nombreux départements constatent, en s'appuyant notamment sur les indications fournies par les Chambres régionales des comptes, une carence manifeste de l'Etat en la matière. Les transferts opérés depuis 2002 ne sont pas suffisamment compensés si bien que l'autonomie financière des départements s'en trouve largement affaiblie. Selon la Cour des comptes elle-même, « les mécanismes de compensation financière du transfert aux

départements des dispositifs sociaux qui leur ont été successivement confiés - APA, RMI, PCH - apparaissent hétérogènes et insatisfaisants, créant des tensions récurrentes dans le dialogue avec l'Etat »²⁴.

Afin de remédier à cette atteinte au principe de l'autonomie financière et du droit à compensation, deux instruments juridiques peuvent être mobilisés par les départements :

- L'instrument juridictionnel, et notamment la « question prioritaire de constitutionnalité » prévue au nouvel article 61-1 de la Constitution. La mise en œuvre de cet instrument permettrait d'actualiser le contrôle du Conseil constitutionnel en se basant non pas sur des données chiffrées théoriques, mais sur la réalité du coût des transferts de compétences.
- L'instrument législatif, qui permettrait de provoquer un débat public au moment où les collectivités locales et en particulier les départements sont accusés de « dérives fiscales » et de prendre l'initiative d'un régime juridique équitable des compensations en prévoyant à la fois une procédure de « régularisation générale » des transferts non intégralement compensés et de nouveaux mécanismes de compensation pour les transferts futurs.

Au demeurant, les deux instruments peuvent être actionnés conjointement, se renforçant ainsi l'un l'autre.

²⁴ Cour des comptes, Rapport thématique public, « La conduite par l'Etat de la décentralisation », *préc.*

HISTORIQUE DE LA CONSULTATION

- Depuis 2002 avec l'APA, puis 2004 avec le RMI et 2006 avec la PCH, les départements portent un nouveau type de compétence : la délivrance des allocations individuelles de solidarité à des ayants droit locaux mais sur la base de règles nationales.
- L'évolution des finances relatives à ces allocations et notamment l'écart grandissant entre dépenses et recettes fait l'objet de multiples échanges entre l'ADF et le Gouvernement pendant cette période.
- La création du FMDI (fonds de mobilisation départementale pour l'insertion) par le Gouvernement Raffarin reconnaît une partie du décalage sans pour autant le stabiliser dans le temps puisqu'il est reconduit d'année en année par la loi de finances.
- Lors du congrès de l'ADF à Clermont Ferrand les 22/23 septembre 2009, le président de l'ADF, Claudy Lebreton, fait intervenir un constitutionnaliste qui évoque les éléments sérieux d'une possible argumentation sur l'inconstitutionnalité de la situation des départements.
- Michel Dinot, 1^{er} vice président de l'ADF et président du conseil général de Meurthe-et-Moselle annonce alors devant le congrès, qu'il souhaite en conséquence engager son département dans une étude visant à établir les risques constitutionnels réels.
- 6 départements se joignent, quelque temps après, à lui sur sa proposition :
 - Haute Loire
 - Meuse
 - Côtes d'Armor
 - Territoire de Belfort
 - Val de Marne
 - Saône et Loire
- L'étude est rendue le 8 mars aux 7 départements qui décident avec l'accord du président Lebreton de la remettre aussitôt à l'ADF comme "un patrimoine commun" des 102 départements qui sont tous confrontés peu ou prou à la même situation.
- Michel Dinot présente au bureau de l'ADF du 9 mars un rapport sur les allocations individuelles de solidarité et Gérard Roche présente l'étude juridique au nom des 7 départements. Le bureau donne acte des arguments développés et des chances solides de pouvoir aboutir par la voie législative ou (et) par la voie juridique.
- Le président de l'ADF, Claudy Lebreton, transmet alors le document (avec l'accord des 7 présidents) à tous les départements de France.
- Après la restitution publique de l'étude, chaque département pourra se prononcer sur les suites qu'il souhaite y donner.

Délibération

Bureau de l'Assemblée des départements de France

Réunion du 9 mars 2010

Financement des allocations de solidarité nationale (APA, PCH, RSA)

Sur le rapport de M. Michel DINET, Premier vice-président de l'ADF, « Garantir le financement durable des allocations individuelles de solidarité dans le cadre du Pacte républicain »,

- ✚ Considérant d'une part que trois allocations individuelles de solidarité versées par les départements (allocation personnalisée pour l'autonomie, prestation de compensation du handicap, revenu de solidarité active) relèvent de la solidarité nationale, dans la mesure où elles dépendent des droits votés par le Parlement et du constat de la situation individuelle de leurs bénéficiaires ;
- ✚ Considérant d'autre part que ces allocations sont aujourd'hui financées, pour une part croissante, sur les ressources propres des départements ;
- ✚ Estimant à ce titre que le déficit de compensation de l'APA, de la PCH et du RSA s'établit à plus de 3 milliards d'euros par an aujourd'hui supportés par le contribuable local ;
- ✚ Constatant les besoins croissants de la société en matière de sécurisation sociale, en particulier en matière de dépendance.

Le Bureau de l'Assemblée des départements de France, réuni à Paris le 9 mars 2010, unanime :

1. Souligne les conséquences à court terme de leur mode de financement actuel, qui risque notamment d'aggraver les difficultés financières des départements (et donc leur capacité à assumer le rôle de garant des solidarités sociales et territoriales), en particulier dans les territoires les plus fragiles ;
2. Souhaite que soient fortement et clairement distinguées :
 - a. d'une part, les politiques décentralisées dont les conseils généraux sont pleinement responsables : ils doivent continuer à assumer leur choix et leurs priorités en fonction des moyens dont ils disposent ;
 - b. d'autre part, les charges transférées au titre de la gestion des prestations individuelles décidées nationalement et sur lesquelles ils ne peuvent rendre de comptes ;
3. Demande par conséquent un traitement spécifique de ces enjeux, propres aux départements et distincts des débats relatifs aux évolutions des finances locales ou de l'architecture territoriale ;
4. Invite le gouvernement à accroître le financement national pour assurer une meilleure couverture par l'Etat de ces allocations universelles, dans le cadre du pacte républicain ;
5. Souhaite engager une étude contradictoire des comptes des départements retraçant les dépenses afférentes aux trois allocations individuelles et à leurs évolutions ;
6. reconnaît la pertinence de l'analyse portée par 7 départements sur les conséquences du sous-financement des trois allocations individuelles de solidarité qui conclut au non respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.



Dominique Rousseau

Dominique ROUSSEAU, Professeur à l'Université Montpellier I, Membre de l'Institut Universitaire de France, Directeur du Centre d'Études et de Recherches Comparatives Constitutionnelles et Politiques, Ancien Membre du Conseil Supérieur de la Magistrature (2002-2006), Président du Conseil Scientifique de l'Association Française des Constitutionnalistes, Membre du Conseil Scientifique de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel, est l'auteur notamment de :

- ▶ *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 8ème édition, 2008, Préface du Doyen VEDEL (430 pages)
- ▶ *La Vème République se meurt, vive la démocratie*, Odile Jacob, 2007
- ▶ *Chronique de jurisprudence constitutionnelle* à la RDP, 2007 (dans chaque numéro 1 depuis 1990)
- ▶ *Droit constitutionnel*, Montchrestien, Pages d'Amphi, 1ère éd. 2004, 480 pages (manuel co-écrit avec Alexandre Viala).
- ▶ *Sur le Conseil Constitutionnel - la doctrine Badinter et la démocratie*, Descartes & Cie (200 pages) 1997 (prix Paul Meurand).

LE COUT DES PRESTATIONS SOCIALES UNIVERSELLES VERSEES PAR LES DEPARTEMENTS

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

- du revenu minimum d'insertion (RMI, avant la mise en œuvre du RSA), soit 5,98 milliards d'euros ;
- de la prestation de compensation du handicap (PCH), soit 570 millions d'euros ;
- de l'allocation de solidarité pour l'autonomie (APA), soit 4,85 milliards d'euros.

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

Les poids des prestations sociales des départements en 2008

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

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

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

Rapport de Michel DINET

Premier Vice-président de l'ADF

Président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle

pour le Bureau de l'Assemblée des Départements de France

**VIVRE ENSEMBLE
DANS UNE SOCIÉTÉ SOLIDAIRE**

Garantir le financement durable des
allocations individuelles de solidarité
dans le cadre du Pacte républicain

Bureau de l'ADF - 9 mars 2010

Avant propos

Contrairement aux allocations familiales dont l'antériorité et l'universalité font que tous les français - des citoyens aux responsables politiques, syndicaux, associatifs - en connaissent bien la portée, le périmètre et le mécanisme, les allocations individuelles de solidarité, c'est-à-dire, l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), le Revenu de Solidarité Active (RSA socle : ex RMI) et la Prestation de Compensation du Handicap, sont peu connues des gens et même des responsables publics.

Et pourtant ces trois allocations, dont la plus ancienne a été créée depuis moins de 10 ans, sont de même nature que les allocations familiales quant à leur ancrage dans la conception de la Solidarité nationale prévalant dans notre pays et quant à leur inscription dans le système de protection sociale issu du programme du Conseil Français de la Résistance.

Alors, avant d'entrer plus avant dans le texte, il est important de nommer ce que nous appelons Allocations Individuelles de Solidarité.

Les allocations individuelles de solidarité constituent un droit voté par le parlement et auquel peut accéder une personne âgée pour compenser la perte d'autonomie due à son âge – c'est l'Allocation Personnalisée d'Autonomie -, une personne qui ne touche plus suffisamment de revenu pour vivre dignement – c'est le Revenu de Solidarité Active (auparavant Revenu Minimum d'Insertion) -, une personne handicapée pour adapter son environnement de telle sorte qu'elle puisse vivre pleinement sa vie et ses projets – c'est la Prestation de Compensation du Handicap.

Elle accède à ce droit sur la base d'un examen de sa situation individuelle qui donne lieu à un plan d'aide ou à un contrat régulièrement évalué au regard de l'évolution de la situation de chaque personne.

En résumé, une allocation individuelle de solidarité, c'est une somme d'argent attribuée à une personne sur la base à la fois d'un droit établi nationalement et d'une évaluation individuelle et régulière de la situation de chaque personne.

Préambule

Ce texte paraît alors que s'ouvre le débat sur la question du devenir des collectivités locales et après que l'évolution de leurs ressources ait été scellée.

*Le moment est propice pour ouvrir
largement le débat qui n'a jamais
véritablement eu lieu sur les
conséquences du financement des
allocations individuelles de solidarité
par les départements*

Sans s'inscrire totalement dans ce débat mais parce que celui-ci ouvre la discussion sur le rôle des collectivités, ce texte vise à profiter de ce contexte pour poser largement le problème du financement des allocations individuelles de solidarité par les départements à l'aune des nombreux et précieux éléments dont nous disposons et du recul de plusieurs années depuis la première allocation individuelle créée et confiée en responsabilité aux départements.

Ce débat sur les allocations individuelles de solidarité n'a jamais été véritablement posé à la hauteur où il doit l'être au regard des questions cruciales qu'il soulève pour l'avenir du Vivre ensemble, celui du Pacte républicain de solidarité et celui des rapports entre le niveau national et le niveau local.

Car à travers les questions soulevées par le financement des allocations individuelles de solidarité, nous sommes sur des approches qui rendent compte de manière profonde du rapport entre l'État et les collectivités locales, de la question de la République et de l'égalité devant les règles républicaines.

Les réponses à ces questions sont à trouver pour le court terme afin que les départements retrouvent leur pleine capacité d'initiative et leur force d'innovation sociale et économique.

*Des réponses urgentes, nécessaires
pour le court terme des départements
et pour le long terme du Pacte
républicain*

Elles sont à trouver pour le long terme afin de refonder les termes d'un Pacte républicain de solidarité redéfinissant les frontières entre solidarité de niveau national et solidarité locale et rétablissant un lien étroit entre lieux de décision et sources de financement.

Elles sont surtout à trouver très rapidement car les solutions construites par les départements ces dernières années (augmentations fiscales, réduction des dépenses, baisse de l'investissement, recours accru à l'emprunt) pour faire face au différentiel entre les recettes et les dépenses liées aux compétences transférées sont aujourd'hui arrivées à leur limite : il n'est plus possible de résoudre l'équation entre la stagnation des recettes et l'augmentation inévitable et exponentielle des besoins.

Les départements français qui n'arrivent plus dès cette année à boucler leur budget témoignent de cette limite à laquelle nous sommes parvenus.

Le décalage entre ce que paie le département et ce qui lui est remboursé par le niveau national pour financer les allocations individuelles de solidarité constitue le principal obstacle à la résolution de cette équation.

Il n'est pas admissible de laisser chaque département prendre en charge ce

décalage : c'est grave car cela va créer des inégalités entre les habitants selon les départements, c'est dangereux car les départements sont privés des moyens pour agir au service de leurs concitoyens et c'est injuste car ce sont les contribuables locaux qui financent de plus en plus la solidarité nationale.

I – Rapide histoire contemporaine de la solidarité à la française

I.1 - Les fondements du système de solidarité à la française

Tout au long du XXème siècle, notre système de solidarité n'a cessé d'évoluer en passant d'une solidarité de condescendance à une solidarité de droits.

Le système de solidarité à la française est fondé sur la conviction que le progrès des droits de chacun détermine le progrès de la société toute entière.

Au cœur même de l'épisode terrible du vingtième siècle où l'horreur humaine a érigé en principe la négation des droits humains les plus vitaux, le Conseil National de la Résistance va concevoir et bâtir le contrat social qui déterminera tout le système français de protection sociale de la seconde moitié du XXème siècle et qui en constitue encore l'armature malgré les atteintes qui lui sont portées.

La conviction que le progrès des droits de chacun détermine le progrès de la société toute entière constitue un des fondements les plus puissants du programme du Conseil National de la Résistance.

Le Conseil National de la Résistance a voulu promouvoir une conception de la solidarité collective en tant que principe garant du lien social, lui-même constituant le ferment du Vivre ensemble.

Au-delà même d'un programme composé d'un ensemble de mesures ambitieuses, novatrices et résolument porteuses de progrès social, le Conseil National de la Résistance a voulu ainsi promouvoir une conception de la solidarité collective en tant que principe garant du lien social, lui-même constituant le ferment du Vivre ensemble au sein de la République nouvelle à construire.

Dans ce cadre, la création de la sécurité sociale, des caisses d'allocations familiales et la retraite par répartition marquent une rupture que l'on pensait définitive avec la solidarité de condescendance et les assurances individuelles. Elle introduit très fortement la notion de droits sociaux qui sera ensuite reprise dans l'article 22 de la déclaration universelle des Droits de l'homme : « toute personne, en tant que membre de la société, à droit à la sécurité sociale ».

I.2 - La réponse aux défis sociétaux contemporains que constituent les allocations individuelles de solidarité

La création des allocations individuelles de solidarité a permis de traiter plus dignement les processus d'exclusion et conforté le caractère républicain de la société

Voulant répondre aux nouveaux défis que posent à la société l'accroissement considérable de la pauvreté, la révolution démographique et l'accès de tous à l'autonomie, cette conception de la solidarité s'est élargie et amplifiée au cours de ces vingt dernières années avec l'adoption du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH).

La création des allocations individuelles de solidarité (RMI, APA, PCH) a permis de traiter plus dignement les processus d'exclusion et elle a, en outre, conforté le caractère républicain de la société en renforçant l'appartenance de chacun à un ensemble quelles que soient ses origines, ses croyances, ses facultés.

I.3 - Le renforcement de la solidarité nationale par la décentralisation

Une solidarité renforcée dans la décentralisation gage à la fois d'efficacité des réponses et de vitalité démocratique.

Depuis 1983 et jusqu'en 2004, cette approche de la solidarité s'est renforcée dans la décentralisation particulièrement à travers les compétences d'action sociale transférées aux départements dans le plus pur esprit de la décentralisation à son origine c'est-à-dire en s'inspirant du principe de subsidiarité qui invite à décentraliser tout ce qui produit un gain de lisibilité et de transparence, gages à la fois d'efficacité des réponses et de vitalité démocratique.

Une décentralisation renforçant la légitimité de l'Etat garant des droits individuels définis par le parlement

Cette amplification de la solidarité et de la démocratie locales ne s'est pas faite au détriment du rôle de l'Etat mais au contraire en renforçant sa légitimité pour garantir les droits définis par la représentation nationale et en respectant deux principes fondamentaux : l'égalité de traitement de tous quelles que soient les inégalités de situation des territoires et l'autonomie financière des collectivités locales.

Or, avec le financement des allocations individuelles de solidarité par les départements c'est le mouvement exactement inverse qui s'est enclenché : les territoires les plus fragiles sur le plan social et ceux dont la courbe des âges est la plus déséquilibrée sont ceux dont les dépenses s'accroissent le plus.

I.4 – Le système actuel de financement des allocations individuelles de solidarité remet en question le pacte républicain et provoque l'effondrement des départements.

Le gouffre entre les dépenses réalisées par les départements pour payer les allocations individuelles de solidarité et les recettes transférées par le niveau national à ce titre est de plus en plus vertigineux.

Ce système est la résultante d'une histoire récente commencée avec la création de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie cofinancée entre le niveau national et le niveau départemental.

Elle s'est considérablement aggravée avec le transfert du RMI pour se poursuivre avec la création de la Prestation de Compensation du Handicap.

Alors que la sécurité sociale, les allocations familiales et la retraite sont financées pleinement par des ressources de niveau national, une partie de plus en plus importante du financement de l'APA, du RSA (ex RMI) et de la PCH est assumée par les finances départementales.

Il faut revenir au bon sens républicain

Cela constitue une grave incohérence avec le système de solidarité nationale, incohérence qui provoque aujourd'hui l'effondrement des départements.

Alors, plutôt que de « bricoler » des systèmes de péréquation, qui, au final, corrigent très imparfaitement les inégalités, il faut revenir au bon sens républicain et renouer avec l'histoire de la solidarité qui prévaut dans notre pays depuis la création de la sécurité sociale.

II – Les allocations individuelles de solidarité

II.1 – Pour quelle raison le financement des allocations individuelles de solidarité doit-il être assumé par la solidarité nationale ?

A travers le financement des allocations individuelles de solidarité c'est un pan entier du système de solidarité qui est transféré de la responsabilité de niveau national vers le niveau local

Parmi les responsabilités exercées par les départements, celle concernant les allocations individuelles de solidarité constitue un cas particulier dans la mesure où il s'agit d'un pan entier du système de solidarité qui, sous couvert d'une approche gestionnaire, se trouve ainsi transféré de la responsabilité de niveau national vers les collectivités départementales.

C'est la raison pour laquelle l'enjeu aujourd'hui c'est le financement des allocations individuelles par la solidarité nationale !

II.2 - Quelle est la nature exacte du financement des allocations individuelles de solidarité ?

Continuons à gérer au plus près de l'habitant les dispositifs mis en place pour accueillir, informer, accompagner, guider et aider les personnes

Lorsque nous parlons du financement des allocations individuelles de solidarité nous ne parlons pas du financement des dispositifs mis en place pour accueillir, informer, accompagner les personnes âgées ou ceux servant à guider les personnes en construction d'insertion pas plus de ceux qui s'adressent aux personnes en situation de handicaps pour les aider dans leurs démarches.

La décentralisation a apporté la preuve de l'efficacité de ces dispositifs dès lors qu'ils étaient conçus, organisés et animés dans la proximité : continuons à les animer et les gérer au plus près de l'habitant.

Qui ne connaît pas autour de lui une personne qui parvient à vivre dignement grâce à l'aide que lui apporte la société toute entière à travers le versement d'une allocation individuelle de solidarité ?

Lorsque nous parlons du financement des allocations individuelles de solidarité nous parlons du financement de l'allocation individuelle versée à la personne âgée qui bénéficie de l'APA, nous parlons du revenu individuel versé à la personne qui touche le RSA, nous parlons de la prestation individuelle versée à la personne handicapée qui a droit à la PCH.

Mettons de côté les discours simplistes, faisons abstraction des positionnements idéologiques et regardons lucidement la réalité : qui peut dire qu'il ne connaît pas autour de lui dans sa propre famille, parmi ses proches, chez ses voisins, une personne qui, parce qu'elle est devenue très âgée ou parce qu'elle est confrontée à un handicap ou encore parce qu'elle a subi un accident de la vie, un pépin de couple, la perte d'un emploi,

parvient quand même, malgré ses difficultés, à vivre dignement grâce à l'aide que lui apporte la société toute entière à travers le versement de ces trois allocations individuelles de solidarité ?

II.3 - Quelles questions soulève le financement des allocations individuelles de solidarité ?

Quand une femme ou un homme sans emploi a besoin de percevoir une allocation minimum d'existence (Revenu Minimum d'Insertion devenu le Revenu de Solidarité Active « socle »),

Quand une femme ou un homme vieillissant a besoin de bénéficier d'une allocation d'autonomie (Allocation Personnalisée d'Autonomie),

Quand une femme ou un homme handicapés a besoin d'une allocation de compensation pour vivre en dignité (Prestation de Compensation du Handicap),

Est-ce au local ou à la solidarité nationale d'apporter à chacun les ressources suffisantes pour vivre, a minima pour survivre dignement ?

Est-ce bien, oui ou non, la solidarité nationale qui doit apporter à chacun les ressources suffisantes pour vivre, a minima pour survivre dignement ?

Est-ce aux territoires ou au niveau national de décider le principe d'un égal accès de chacun aux allocations individuelles de solidarité ?

C'est en répondant clairement à cette question que nous redonnerons du sens, d'un côté à la solidarité nationale et à l'action de l'Etat et de l'autre, à l'action et à la démocratie locale :

Au niveau national : la responsabilité de garantir le droit des personnes à vivre, a minima, à survivre dignement

- Au niveau national : la responsabilité de garantir le droit des personnes à vivre, a minima, à survivre dignement.

C'est le financement de l'allocation individuelle de solidarité à chaque personne disposant de ce droit.

C'est au parlement d'assumer cette responsabilité en totalité en fixant le montant des allocations et en décidant de leurs règles d'attribution.

C'est au niveau national d'en assurer le financement intégral par des ressources de niveau national reposant sur l'ensemble des revenus du pays : revenus du travail et revenus du capital.

Au niveau local : la responsabilité d'apporter des réponses aux besoins spécifiques, diversifiés et complexes des personnes fragilisées

- Aux départements : la responsabilité d'apporter des réponses aux besoins spécifiques, diversifiés et complexes des personnes fragilisées.

C'est la mise en oeuvre de l'accueil et l'accompagnement dans la proximité avec les personnes. C'est également l'animation de dispositifs d'appui à l'innovation sociale et territoriale pour construire des réponses ciselées avec les acteurs des territoires au service des gens qui y vivent.

C'est dans cette articulation entre l'engagement de l'Etat et l'engagement du département qu'il nous faut avancer et construire ensemble au service de nos concitoyens dans le plus pur esprit de la décentralisation.

II.4 - Quelles sont aujourd'hui les conséquences du financement des allocations individuelles de solidarité par les départements ?

La part de plus en plus importante du montant des allocations individuelles prise en charge par les départements va à l'encontre de la logique véritablement décentralisatrice décrite ci-dessus. Cette dérive qui ne cesse de s'affirmer entraîne trois conséquences :

1. L'aggravation des difficultés financières de certains départements touchés plus que d'autres par la dégradation du contexte social compte tenu de leur infrastructure économique ou/et par le vieillissement plus important de leur population compte tenu de leur structure démographique.

La pression de plus en plus forte des dépenses d'allocations sur leur budget leur font courir le risque de devoir limiter leurs initiatives dans leurs autres champs de responsabilité : soit ceux relevant de leurs compétences réglementaires comme par exemple la construction et l'entretien des collèges ou l'aménagement et l'entretien des routes, soit ceux relevant d'initiatives propres comme par exemple le soutien aux clubs sportifs, aux organisations et aux manifestations culturelles, aux associations d'éducation populaire ou l'accès de tous aux hauts débits. A cela s'ajoute le risque énorme de ne plus pouvoir assurer l'aide aux communes et aux intercommunalités.

2. Le transfert du paiement des dépenses de solidarité nationale sur les ménages, notamment ceux des territoires les plus en difficulté, en faisant reposer la progression de la dépense liée aux allocations individuelles sur les impôts locaux.

Personne ne pourrait imaginer qu'une partie de plus en plus importante des remboursements de soins, des allocations de retraite, des allocations familiales, soit payée par les ménages au titre de leurs impôts locaux parce que la solidarité de niveau national ne s'appliquerait plus.

Or c'est exactement ce qui se produit avec le financement des allocations individuelles de solidarité par les départements, celles-ci étant de même nature que les allocations familiales, les remboursements de soins et les allocations de retraite.

Et ne nous y trompons pas, les contribuables locaux ne sont pas les mêmes que les contribuables nationaux : le contribuable local est taxé sur son habitation, sur son lopin de terre et même, pour les entreprises, en partie sur les outils de production à travers la taxe professionnelle et ce qui va la remplacer. Le contribuable national, lui, est taxé sur ses revenus ou, pour les acteurs économiques, sur les plus values.

Les départements font face à des difficultés budgétaires qui leur font courir le risque de devoir limiter leurs initiatives promotrices de solidarité et de développement

Le coût de la solidarité nationale est transféré de plus en plus sur les ménages, en faisant reposer la progression de la dépense sur les impôts locaux

A quand les allocations familiales, les remboursements de soins et les allocations retraite payées par les ménages parce que la solidarité nationale ne s'appliquerait plus ?

D'ores et déjà apparaissent des signes annonciateurs de la fragilisation du Pacte républicain

3. Au final, le financement du paiement des allocations individuelles de solidarité par les départements fait courir le risque d'une rupture du Pacte Républicain. Les premiers signes apparaissent dans le propos de quelques élus laissant entendre, dans la logique d'affaiblissement du Pacte républicain, que la responsabilité des collectivités devrait pouvoir aller jusqu'à fixer le montant des allocations.

Peut-on oser imaginer que le montant des allocations individuelles de solidarité ne soit pas le même selon que l'on habite en Corse, en Meurthe-et-Moselle, à Paris ou dans le Nord ? Selon que l'on habite un département riche ou un département plus pauvre ? Selon que l'on habite un département plus ou moins fragile économiquement ou plus ou moins déséquilibré démographiquement ?

II.5 - Quels sont les montants des décalages entre ce que paie le département et ce qui lui est remboursé par le niveau national pour financer les allocations individuelles de solidarité ?

En 2008, les dépenses consacrées au versement de trois allocations individuelles de solidarité par les départements sont de l'ordre de 11,5 milliards d'euros soit :

En 2008, l'ensemble des départements a versé plus de 11 milliards d'euros au titre du paiement des trois allocations individuelles de solidarité

- 5,98 milliards d'euros au titre du revenu minimum d'insertion,
- 570 millions d'euros au titre de la prestation de compensation du handicap,
- 4,85 milliards d'euros au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie

Tout en prenant en compte les compensations versées au-delà des obligations constitutionnelles (avec le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion – FMDI - soit 500 millions d'euros), le décalage annuel de compensation pour ces trois allocations s'établit à plus de 3,8 milliards d'euros au seul titre de 2008.

Les poids des prestations sociales des départements en 2008

Pour la seule année 2008, c'est plus de 3 milliards et demi d'euros de dette supplémentaire totalisés par le niveau national envers les départements

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

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

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

III – Ce qu'il faut faire maintenant

D'abord il faut impérativement aborder le problème du financement des allocations individuelles de solidarité comme une question spécifique aux départements.

En effet, il n'existe aucun autre exemple répondant aux mêmes caractéristiques que le financement des allocations individuelles de solidarité par les-départements.

Ni dans l'histoire passée des départements, ni dans leur histoire présente, pas plus que dans l'histoire passée et présente d'aucune autre collectivité nous ne pouvons retrouver un tel phénomène institutionnel, financier et politique.

Contrairement à la fausse comparaison qui est faite avec les transferts de compétences qui ont eu lieu lors de la mise en œuvre des premières lois de décentralisation, le financement des allocations individuelles de solidarité est d'une toute autre nature.

Tout en étant financée par le département c'est néanmoins toujours le parlement qui fixe le montant de l'APA, de la PCH et du RSA socle et leurs conditions d'attribution.

Ainsi, dans le même temps où ces responsabilités sont assumées par les départements, les lois fixent étroitement le cadre et les conditions dans lesquels les collectivités doivent les exercer.

Si le paiement des allocations individuelles par les départements peut être admis dans le cadre d'une délégation du niveau national au niveau départemental à la condition que le remboursement soit réalisé « à l'euro près » sur la base de chaque compte administratif, ce qui n'est pas admissible c'est ce qui se passe aujourd'hui : la réinstauration d'une tutelle de l'Etat sur les départements qui sont désormais tenus pour responsables des conséquences de décisions qui leur échappent.

Comparons avec une autre compétence transférée, les collèges par exemple : c'est le département seul qui fixe le rythme et le montant des investissements qu'il décide de faire dans les établissements et c'est l'assemblée départementale, seule, qui est redevable devant les concitoyens meurthe-et-mosellans, de ses choix d'investissement dans ces

Le financement des allocations individuelles de solidarité constitue une dérive institutionnelle, financière et politique unique dans l'histoire passée et présente des collectivités et de leur rapport avec le niveau national

Le financement des allocations individuelles de solidarité réinstaure une tutelle de l'Etat sur les départements qui est contraire à la disposition constitutionnelle de libre administration des collectivités

établissements.

Une seconde nuance existe et elle est de taille : c'est l'énormité des masses financières concernées par les décalages et leur accroissement qui sera de plus en plus important.

C'est aujourd'hui où se discutent les ressources des collectivités suite à la suppression de la taxe professionnelle qu'il faut impérativement résoudre le problème posé par le transfert des trois allocations individuelles de solidarité.

Comment ?

Saisissons l'opportunité du débat sur les ressources des collectivités pour poser le problème grave et dangereux du paiement des allocations individuelles de solidarité par la fiscalité locale

D'abord en n'enfermant pas cette question dans le problème de l'évolution de la taxe professionnelle mais en la posant au regard de son rapport au budget de l'Etat avec les questions qui y sont liées : celle de l'impôt, de la CSG, ...

Posons le débat sur les allocations individuelles au regard de l'avenir du Pacte républicain de solidarité

Ensuite en la posant au regard du bilan que nous devons faire du Pacte républicain de solidarité et du contrat social issu du programme du Conseil National de la Résistance car les réponses durables à construire concernant les allocations individuelles de solidarité se posent dans les mêmes termes que celles qui sont à construire concernant la santé, les retraites et la famille, ...

Inscrivons le dans la nécessaire reconstruction du contrat social à la fois en France et sur le continent européen

Le temps est venu aujourd'hui de reconstruire ensemble, à la fois en France et sur le continent européen, un nouveau contrat social, ferment d'un vivre ensemble conforté et durablement fraternel.

Le sort des allocations individuelles de solidarité participe de ce débat et non d'une préoccupation comptable.

Michel Dinot

Premier vice président de l'ADF

Président du conseil général de Meurthe-et-Moselle

Annexe

Un exemple des conséquences du financement des allocations individuelles de solidarité par le département de Meurthe-et-Moselle

Ni le financement à parité avec le département, ni la clause de revoyure ne sont respectés par le niveau national dans le financement de l'APA

1- L'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA)

L'Allocation Personnalisée d'Autonomie constitue un cas à part parmi les allocations individuelles. En effet, avant la création de l'APA, les départements versaient aux personnes âgées en perte d'autonomie la Prestation Spécifique Dépendance (PSD). Le montant du budget affecté à la PSD par les départements équivalait à 50 % du budget de l'APA lorsque cette allocation a été créée en 2002 (en Meurthe-et-Moselle, le montant du budget engagé au titre de la PSD s'élevait à 8,5 millions d'euros en 2001). La parité du financement de l'APA entre les budgets départementaux et le budget de l'Etat a donc constitué un fait admis au moment de l'instauration de l'APA. Par ailleurs la loi a instauré une clause de revoyure pour réajuster régulièrement le financement de l'Etat à l'évolution de la demande.

Au titre de l'APA, la dette de l'Etat envers les meurthe-et-mosellans s'élève à 67,2 millions d'euros depuis 2002 et à 14,6 millions d'euros pour la seule année 2009.

Cette clause de revoyure n'étant pas respectée par le niveau national, celui-ci participe actuellement au financement de l'APA non pas à hauteur de 50 % mais de 30 %.

Depuis 2002, le conseil général de Meurthe-et-Moselle a versé 383,5 millions d'euros au titre de l'APA. Sur la même période, les recettes cumulées de l'Etat s'élèvent à 124,6 millions d'euros.

Le décalage entre les dépenses du conseil général et les recettes de l'Etat s'élève donc, depuis 2002, à 258,9 millions d'euros.

Cependant en vertu du fait admis que le département participe pour moitié au financement de cette allocation, le conseil général admet donc de prendre directement à sa charge 191,7 millions d'euros.

Considérant cette clé de répartition, la dette de l'Etat au titre du financement de l'APA est de 67,2 millions d'euros depuis 2002. Pour la seule année 2009 cette dette s'élève à 14,6 millions d'euros.

2- Le Revenu Minimum d'Insertion – Revenu de Solidarité Active « socle » (RMI-RSA)

Au titre du RMI-RSA, la dette de l'Etat envers les meurthe-et-mosellans s'élève à 83,4 millions d'euros depuis 2004 et à 26,3 millions d'euros pour la seule année 2009

Depuis 2004, année du transfert du RMI au département, le conseil général de Meurthe-et-Moselle a versé 427,7 millions d'euros au titre du RMI-RSA. Les recettes cumulées de l'Etat s'élèvent à 344,3 millions d'euros. L'ensemble du décalage, soit 83,4 millions d'euros, constitue, depuis 2004, la dette de l'Etat envers le département au titre du RMI-RSA. Pour la seule année 2009 cette dette s'élève à 26,4 millions d'euros.

*Au titre de la PCH, la dette de l'Etat
envers les meurthe-et-mosellans
s'élève à 4 millions d'euros depuis
2006*

3- La Prestation de Compensation du Handicap (PCH)

Depuis 2006, première année de mise en œuvre de la PCH, le conseil général de Meurthe-et-Moselle a versé 28,8 millions d'euros au titre de la PCH. Les recettes cumulées de l'Etat s'élèvent à 24,9 millions d'euros. La dette de l'Etat s'élève, depuis 2006, à 4 millions d'euros.

4 – Au total

*Au titre des trois allocations
individuelles de solidarité, la dette
cumulée de l'Etat envers les meurthe-
et-mosellans s'élève à 154,5 millions
d'euros depuis 2002 et à 48 millions
d'euros pour la seule année 2009*

- Depuis 2002, année de création de l'APA, le conseil général a versé 648,2 millions d'euros pour le paiement des trois allocations individuelles de solidarité.
- Le décalage entre les recettes versées par l'Etat et les dépenses engagées par le conseil général de Meurthe-et-Moselle pour le paiement de ces allocations s'élève à 346,3 millions d'euros.
- Considérant la prise en charge à 50% par le département des Allocations Personnalisées d'Autonomie, la dette réelle de l'Etat envers le département de Meurthe-et-Moselle au titre des trois allocations individuelles de solidarité s'élève à 154,5 millions d'euros.
- Pour la seule année 2009, la dette totale de l'Etat envers le conseil général de Meurthe-et-Moselle s'est accrue de 48 millions d'euros. Cela représente l'équivalent de la construction de 4 collèges neufs.
- Ces chiffres sont corroborés par les conclusions de la Chambre Régionale des Comptes en date du 25 juin 2009.