

N°

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2006.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

***sur les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales
et leur financement***

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. MARC LAFFINEUR ET AUGUSTIN BONREPAUX,

Députés

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I.– PAR-DELÀ D'INEVITABLES DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE, LA COMPENSATION FINANCIERE DES TRANSFERTS DE COMPETENCES S'EFFECTUE SELON LA LOI	7
A.– LE DROIT A COMPENSATION : L'ÉTAT RESPECTE LES OBLIGATIONS PREVUES PAR LA LOI	7
1.– Une compensation financière conforme à la loi	7
<i>a) La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit une compensation garantie pour les collectivités</i>	<i>7</i>
<i>b) Les travaux de la Commission consultative d'évaluation des charges témoignent d'une acceptation des montants de la compensation, transfert par transfert : l'État a appliqué les règles qu'il avait inscrites dans la loi et parfois au-delà</i>	<i>11</i>
2.– Les différends qui demeurent sur les transferts de compétences ne portent pas sur le respect des règles constitutionnelles de compensation.....	18
<i>a) Les critiques tenant à la pertinence des transferts</i>	<i>18</i>
<i>b) Les critiques sur l'équité du partage de l'effort financier entre l'État et les collectivités territoriales en matière sociale.....</i>	<i>18</i>
<i>c) Les critiques relatives à l'augmentation de l'effort financier supporté par les collectivités territoriales après le transfert</i>	<i>21</i>
B.– L'ÉVALUATION DE LA COMPENSATION : DES DIFFICULTES TRANSITOIRES DE GESTION POUR LES COLLECTIVITES	22
1.– Certains rééquilibrages mal évalués peuvent occasionner des difficultés de gestion pour les collectivités	22
<i>a) Les coûts liés à certaines sous-évaluations des personnels TOS transférés au 1^{er} janvier 2006</i>	<i>22</i>
<i>b) Le cas du RMI et le FMDI : une compensation qui fait apparaître des décalages dans le temps.</i>	<i>23</i>
2.– Les incertitudes sur l'évolution des dépenses sociales suscitent des inquiétudes sur l'avenir des équilibres financiers locaux	27
<i>a) L'exemple de l'APA : le rattrapage lent et incomplet de la compensation</i>	<i>28</i>
<i>b) Les interrogations sur le coût futur de la prestation de compensation du handicap et des maisons départementales des personnes handicapées</i>	<i>37</i>
<i>c) Donner une base plus équitable à la compensation de transfert du RMI ?</i>	<i>45</i>
II.– DES DISPARITES LOCALES QUI APPELLENT DES MODALITES RENOUVELEES DE PEREQUATION	49
A.– UN ENJEU MAJEUR DE GESTION : LES TRANSFERTS DE PERSONNEL	49
1.– Les transferts de personnel sont complexes et suscitent des inquiétudes rarement fondées (position de M. Laffineur) 1.– Les transferts de personnel sont complexes et suscitent des inquiétudes (position de M. Bonrepaux)	49
<i>a) La mise en œuvre des règles relatives aux transferts de personnel ne suscite pratiquement plus de controverses en 2006 (position de M. Laffineur) a) La mise en œuvre des règles relatives aux transferts de personnel suscite toujours des controverses en 2006 (position de M. Bonrepaux).....</i>	<i>49</i>

<i>b) Les effectifs transférés et l'état d'avancement des transferts</i>	53
<i>c) Une question pour demain : l'équilibre des régimes de retraite des fonctionnaires</i> ...	57
2.– Les transferts sont générateurs de surcoûts pour les finances publiques et nécessiteront un suivi rigoureux	58
<i>a) La question de la gestion et de l'encadrement du personnel transféré</i>	58
<i>b) Le difficile fractionnement territorial des ETP et ses conséquences</i>	59
B.– LES PERSPECTIVES DE FINANCEMENT DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES APRES 2006	61
1.– Les dépenses transférées soulignent les inégalités territoriales et justifient une relance de la péréquation.....	62
<i>a) L'impact financier des transferts de compétence n'est pas homogène et peut s'avérer un facteur de creusement des inégalités entre collectivités</i>	63
<i>b) Quelle péréquation entre les collectivités ?</i>	69
2.– Les ressources transférées posent la question de la pérennité des moyens et de l'autonomie financière des collectivités.....	72
<i>a) Un équilibre satisfaisant sur le court terme qui ne suffit pas à rassurer les collectivités sur l'évolution du financement</i>	73
<i>b) La recherche de l'autonomie financière achoppe sur la difficile modulation territoriale des ressources</i>	79
ANNEXES	85
ANNEXE 1 : FINANCEMENT DE L'APA DANS LES DEPARTEMENTS	87
ANNEXE 2 : DEPENSES D'APA EN 2005	90
ANNEXE 3 : LES DÉPARTEMENTS INÉGAUX DEVANT LE RMI	93
ANNEXE 4 : COMPENSATION FINANCIÈRE DU TRANSFERT DU RMI EN 2004 PAR DEPARTEMENT	97
ANNEXE 5 : AUDITIONS REALISEES PAR LES RAPPORTEURS	101
EXAMEN EN COMMISSION	103

INTRODUCTION

L'acte II de la décentralisation a engagé un processus de longue haleine. Sont progressivement transférées vers l'initiative locale des compétences étendues, des moyens considérables, des pans entiers d'administrations de l'État. Or, les modalités du transfert obéissent à une logique de consensus qui suppose négociation, conciliation, volontariat des agents concernés. La complexité de ces opérations, la lenteur qui en résulte, la diversité des situations locales sont autant d'obstacles à une vision de synthèse sur l'impact financier des transferts de compétences.

Ces considérations ont conduit votre commission des Finances à confier conjointement à deux de ses membres, appartenant respectivement à la majorité et à l'opposition, un rapport d'information sur *les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales et leur financement*.

Mais de quels transferts s'agit-il ? Les Rapporteurs ont considéré, compte tenu des débats en Commission, que le champ de leur mission d'information devait *a priori* être considéré dans un sens strict. Votre commission des Finances ne leur a donné mandat ni pour procéder à une nouvelle appréciation d'ensemble sur le système financier local, ni par exemple pour revenir sur la discussion des articles de la loi de finances pour 2006 procédant à la réforme de la taxe professionnelle.

Il convenait donc, dans le cadre de la présente mission, de s'en tenir en principe au financement des transferts aux collectivités territoriales de compétences obligatoires qui étaient exercées par l'État avant l'acte II de la décentralisation. Ainsi, la « feuille de route » de la mission est plus restreinte que celle de la commission d'enquête de 2005 sur l'évolution de la fiscalité locale.

Pour autant, il fallait donner suite à la démarche de clarté de la Commission. Les leçons du passé devaient être prises en considération, quitte à se référer en passant à des compétences locales entièrement nouvelles, et non transférées par l'État. Quant aux perspectives d'avenir, vos Rapporteurs ne pouvaient pas davantage ignorer les inquiétudes de fond sur la capacité des administrations publiques locales à préserver durablement un équilibre financier, alors que leurs ressources et leurs charges obéissent à des dynamiques et à des logiques économiques différentes.

Pour faire le point le plus à jour sur les évaluations financières, la consultation des dossiers de séance et des comptes rendus de débats de la Commission consultative sur l'évaluation des charges était indispensable. Vos Rapporteurs y ont eu accès grâce à l'obligeance de son président, le sénateur Jean-Pierre Fourcade, ainsi qu'à la diligence du Directeur général des collectivités territoriales, M. Dominique Schmitt puis M. Edward Jossa, et de leurs services. Le point de vue d'élus locaux et des principaux responsables d'administrations centrales concernés a également été recueilli.

Au fil de leurs travaux, vos Rapporteurs ont constaté que l'appréciation du problème différait selon le point de vue - on pourrait dire le point focal - retenu.

À l'échelon national, le débat sur le droit à compensation tend, sinon à s'épuiser, du moins à se restreindre. S'agissant d'abord du droit à compensation, il est apparu que l'État remplit - et parfois au-delà - les obligations qu'il s'est fixées dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. En ce qui concerne ensuite l'évaluation de cette compensation, vos Rapporteurs ont relevé soit certaines difficultés d'évaluation, sources de problèmes de gestion en principe transitoires, soit des incertitudes pour l'avenir, elles-mêmes liées aux perspectives d'évolution des dépenses sociales. Mais parvenus à ce point, vos Rapporteurs atteignaient les frontières de leur mission ; les questions politiques en cause relèvent de la compétence de la conférence nationale sur les finances publiques.

Ainsi, sous cette double réserve, au plan national, le financement des compétences transférées se traduit-il par une situation globalement proche de l'équilibre à court terme.

En revanche, si l'observateur, changeant d'échelle, porte le regard sur le niveau local, il lui faut constater, d'une collectivité à une autre, de nombreuses disparités. Même si en général les transferts ne les créent pas, ils les rendent plus visibles. Comme c'est fréquemment le cas, les handicaps se cumulent et plusieurs départements ou régions tendent à être « perdants » sur plusieurs transferts à la fois, en dépit de l'équilibre à l'échelle du pays. D'où la nécessité d'inventer de nouvelles formes de péréquation, point naturel d'aboutissement des travaux de la mission.

I.– PAR-DELÀ D'INEVITABLES DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE, LA COMPENSATION FINANCIERE DES TRANSFERTS DE COMPETENCES S'EFFECTUE SELON LA LOI

A.– LE DROIT A COMPENSATION : L'ÉTAT RESPECTE LES OBLIGATIONS PREVUES PAR LA LOI

1.– Une compensation financière conforme à la loi

a) La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit une compensation garantie pour les collectivités

Les transferts de compétences vers les collectivités territoriales s'accompagnent des ressources qui étaient consacrées par l'État à l'exercice des compétences transférées. Ce principe a été érigé en principe constitutionnel lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 : l'article 72-2 de la Constitution dispose désormais que « *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* ».

La compensation financière des charges résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi du 13 août 2004 répond ainsi à plusieurs principes tendant à assurer la neutralité desdits transferts, tant sur le budget de l'État que sur celui des collectivités territoriales bénéficiaires.

– Une compensation intégrale à la date du transfert

Les ressources transférées sont équivalentes aux dépenses précédemment effectuées par l'État au titre des compétences transférées. Toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées sont prises en compte.

En vertu de l'article 119 de la loi du 13 août 2004, les charges de fonctionnement sont évaluées à partir de la moyenne actualisée des dépenses consacrées par l'État au cours des trois années précédant le transfert. S'agissant des charges d'investissement, le niveau de dépenses variant d'un exercice à l'autre, il a été admis d'établir l'évaluation des charges transférées sur la base de la moyenne actualisée des crédits précédemment ouverts au budget de l'État, au titre des investissements exécutés ou subventionnés au cours des cinq années, au moins, précédant le transfert.

– Une compensation concomitante

La compensation financière des transferts de compétences est établie en deux temps, dans le strict respect du principe de la concomitance des transferts de charges et de ressources :

– dès la loi de finances de l'année du transfert de compétences, des crédits sont inscrits à titre provisionnel pour donner aux collectivités territoriales les moyens financiers d'exercer leurs nouvelles compétences ;

– lorsque le montant du droit à compensation est définitivement arrêté, il est procédé aux régularisations nécessaires.

– Une compensation contrôlée

Le montant de la compensation des charges résultant des transferts de compétences est constaté par arrêté interministériel, après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), dont la composition et les missions assurent la prise en compte du point de vue des collectivités territoriales.

LA COMMISSION CONSULTATIVE SUR L'ÉVALUATION DES CHARGES

La CCEC a été instituée par l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983, codifié à l'article L. 1614-3 du Code général des collectivités territoriales. Sa composition et son rôle ont été profondément réformés par la loi du 13 août 2004, la CCEC devenant une formation restreinte du Comité des finances locales. Pour chaque transfert de compétences, la CCEC réunit paritairement les représentants de l'État et de la catégorie de collectivités territoriales concernées par le transfert. En revanche, pour l'examen de questions intéressant l'ensemble des catégories de collectivités, notamment celles relatives aux modalités d'évaluation des accroissements ou diminutions de charges, la commission siège en formation plénière.

Le décret n° 2004-1416 du 23 décembre 2004 fixe la composition et les modalités de fonctionnement de la CCEC. Elle est présidée par un élu, associant à parité des représentants de l'État et de l'ensemble des catégories de collectivités territoriales. Elle comprend 22 membres désignés en son sein par les membres du Comité des finances locales :

- 1) les 11 représentants de l'État ;
- 2) les 2 représentants des régions ;
- 3) les 4 représentants des départements ;
- 4) 5 maires, dont au moins 2 présidents d'EPCI.

Sa mission principale réside dans le contrôle de la compensation financière allouée en contrepartie des transferts de compétences. La CCEC est associée à la définition des modalités d'évaluation des accroissements et diminutions de charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. En donnant son avis sur les projets d'arrêtés interministériels fixant le montant de cette compensation pour chacune des collectivités territoriales concernées, la CCEC veille ainsi à l'adéquation entre les charges et les ressources transférées. La CCEC peut également être consultée par le ministre de l'intérieur et le ministre chargé du budget sur les réclamations éventuelles des collectivités bénéficiaires des transferts de compétences.

Par ailleurs, la CCEC est chargée d'établir à l'intention du Parlement un bilan financier de l'évolution des charges transférées aux collectivités territoriales au cours des 10 dernières années. Ce bilan constate également l'évolution des charges résultant des créations, extensions de compétences ou des modifications par voie législative des conditions d'exercice des compétences transférées. Il retrace également les conséquences financières des transferts de personnels et des délégations de compétences ainsi que l'évolution du produit des impositions de toutes natures transférées en compensation des créations, transferts et extensions de compétences.

Source : Guide budgétaire communal, départemental et régional 2006

– Une compensation conforme au principe d'autonomie financière

Ce principe est inscrit à l'article 72-2 de la Constitution 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 loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a précisé que la notion de « ressources propres » comprend les impôts nationaux partagés entre l'État et les collectivités territoriales, à condition toutefois qu'un taux ou une part locale d'assiette soient définis par la loi pour chaque collectivité.

Par conséquent, l'article 119 de la loi du 13 août 2004 a prévu que les transferts de compétences soient, dans leur quasi-totalité, financés par des transferts de parts d'impôts nationaux dont les collectivités territoriales concernées doivent pouvoir, à terme, moduler les taux dans des limites définies par le législateur. Toutefois, comme on le verra en deuxième partie ⁽¹⁾, la loi n'a pu à ce jour prévoir aucune possibilité de modulation au profit des départements.

S'agissant des départements, l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2005 leur a attribué **une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) afférentes aux véhicules à moteur.**

La fraction de taux de cette taxe, fixée dans la loi de finances pour 2005 à 0,91 %, a été calculée de telle sorte que, appliquée sur l'assiette nationale de cette taxe en 2004, elle permette de couvrir les charges transférées en 2005 (évaluées à 126,6 millions d'euros) ⁽²⁾. L'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2005 a modifié cette fraction (0,99 %) afin de tenir compte, d'une part, du montant définitif du droit à compensation (136,7 millions d'euros), et d'autre part, de l'assiette définitive de la taxe en 2004 ⁽¹⁾. La fraction de taux a ensuite été répartie par la loi entre chaque département, en fonction d'une clé qui maintient le lien entre la collectivité et la ressource transférée. Chaque département se voit attribuer un pourcentage de taux de TSCA qui correspond au rapport entre le montant des dépenses transférées (dépenses exécutées par l'État sur le territoire départemental en 2004) et le montant total des dépenses au niveau national.

Afin de tenir compte des compétences transférées en 2005 et en 2006 et de la suppression totale de la taxe sur les véhicules à moteur, l'article 41 de la loi de finances pour 2006 a fixé une nouvelle fraction de taux de TSCA à 1,787 % ⁽³⁾. La loi de finances rectificative pour 2006 modifiera, le cas échéant, la fraction de taux et les pourcentages de répartition entre départements, lorsque le droit à compensation au titre des transferts de compétences sera définitivement arrêté.

(1) Voir B-2-b) ci-après, p. 78.

(2) A noter que cette fraction de taux est déterminée par rapport à l'assiette 2004, ce qui permet aux départements de bénéficier de la croissance de l'assiette entre 2004 et 2005.

(3) Cette méthode de calcul permet cette fois aux départements de bénéficier de la croissance de l'assiette entre 2004 et 2006.

Le tableau suivant indique le montant du droit à compensation des départements de 2004 à 2006 :

FRACTION DE TAUX DE TSCA AFFECTÉE AUX DÉPARTEMENTS

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006 ⁽¹⁾
Assiette nationale	13.801,96	14.444,00	15.216,67
<i>Progression (entre années n et n + 1)</i>	–	+ 4,65 %	+ 5,35 %
Estimation du droit à compensation	130,73	–	240,33
Taux affecté aux départements	0,95 %	0,95 %	1,787 %
Prévision de produit départemental	–	136,81	264,8

(1) Taux de fraction fixé par la loi de finances pour 2006 et estimation du droit à compensation pour 2006.

Source : direction générale des collectivités locales

S'agissant des régions, l'article 52 de la loi de finances pour 2005 leur a attribué **une fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)**. La loi de finances pour 2005 a fixé, de façon provisoire, la fraction de tarif à 0,98 euro par hectolitre s'agissant du supercarburant sans plomb et à 0,71 euro par hectolitre s'agissant du gazole ⁽¹⁾ de façon qu'elle permette de couvrir les charges transférées en 2005. La loi de finances rectificative pour 2005 a modifié cette fraction de tarif (1,11 euro par hectolitre pour le supercarburant sans plomb et 0,791 euro par hectolitre pour le gazole) afin de tenir compte du montant définitif du droit à compensation (441,2 millions d'euros) et de l'assiette définitive de la TIPP en 2004 ⁽²⁾.

L'article 40 de la loi de finances pour 2006 a « régionalisé » l'assiette de la TIPP : les régions sont bénéficiaires d'un produit calculé sur la base des consommations de carburants enregistrées sur le territoire de chaque collectivité ⁽²⁾. De plus, afin d'ajuster le niveau de la recette et le droit à compensation, les régions ne se voient plus transférer une seule et unique fraction de TIPP mais autant de fractions de TIPP qu'il y a de régions ⁽³⁾ : le taux de la taxe est donc également localisé ⁽⁴⁾. La loi de finances rectificative pour 2006 ajustera chaque fraction de tarif afin de tenir compte du montant définitif de chaque droit à compensation et des assiettes régionales de consommation des carburants.

(1) Cette fraction de taux est déterminée par rapport à l'assiette 2004, ce qui permet aux régions de bénéficier de la croissance de l'assiette entre 2004 et 2005.

(2) Par exception, du fait de l'inexistence d'une TIPP dans les régions d'outre-mer, celles-ci sont exclues de ce dispositif : les transferts de compétences sont donc compensés par une majoration à due concurrence de leur dotation générale de décentralisation.

(3) La fixation d'un tarif différent par région est neutre pour le consommateur puisque l'État procédera aux ajustements de sa propre fraction de tarif de telle sorte que le tarif national reste toujours le même.

(4) Le 25 octobre 2005, le Conseil des ministres de l'Union européenne a autorisé la France, sous conditions, à appliquer à compter de 2007, pour une durée de trois ans, des tarifs différenciés au niveau régional.

FRACTION DE TAUX DE TIPP AFFECTÉE AUX RÉGIONS

	2004	2005	2006 ⁽¹⁾
Assiette nationale super sans plomb <i>Progression (entre année n et n + 1)</i>	143,31 –	141,11 – 1,54 %	139,00 – 1,50 %
Assiette nationale gazole <i>Progression (entre année n et n + 1)</i>	358,00 –	367,20 + 2,57 %	378,20 + 3,00 %
Estimation du droit à compensation	416,89		
Tarif de super sans plomb affecté	1,06		
Tarif de gazole affecté	0,74		
Prévision de produit régional	–	421,30	–

(1) Taux de fraction fixé par la loi de finances pour 2006 et estimation du droit à compensation pour 2006

Source : direction générale des collectivités locales

b) Les travaux de la Commission consultative d'évaluation des charges témoignent d'une acceptation des montants de la compensation, transfert par transfert : l'État a appliqué les règles qu'il avait inscrites dans la loi et parfois au-delà.

La démarche de la CCEC se décompose en deux temps : une approche des transferts avant leur caractère définitif, afin d'identifier les problèmes, puis la production d'un avis sur le montant des compensations. En pratique, la commission est également un lieu de rencontres entre les élus locaux et l'administration sur les divers problèmes rencontrés lors des transferts.

Depuis le début 2005, les compensations financières des transferts prévus par la loi du 13 août 2004 ont fait l'objet d'un examen approfondi par la CCEC. Celle-ci les a acceptées, en formulant dans certains cas des réserves. Celles-ci ont été successivement prises en compte.

- Toutefois, à ce jour, certaines de ces réserves sont encore en débat. Les trois plus récents sujets de désaccord méritent que l'on s'y arrête dès à présent.

**COMMISSION CONSULTATIVE SUR L'ÉVALUATION DES CHARGES : DES ACCORDS
CONSTATÉS LORS DE LA RÉUNION DU 14 NOVEMBRE 2006**

Au cours de la plus récente réunion de la CCEC, la parité élue et le Gouvernement ont fait le constat de trois sujets de désaccord à régler :

1- La compensation des avantages ayant le caractère de compléments de rémunération (treizième mois)

Les représentants de l'État ont confirmé que le Gouvernement suivrait l'avis du Conseil d'État en date du 29 août 2006, sollicité par la parité élue de la CCEC. Les élus ont souhaité réaffirmer leur très vive opposition au raisonnement du Conseil d'État s'agissant de la non-compensation de ces avantages. Ils ont fait part de leur intention de porter, si nécessaire, cette question sur le terrain contentieux.

Selon les informations recueillies par vos Rapporteurs, la moitié environ des départements et des régions ayant mis en place un « treizième mois », le respect du principe d'égalité devant les charges publiques supposerait que les autres s'alignent avant toute application de cet avantage aux agents TOS transférés.

La compensation par l'État mettrait à sa charge un coût qui se situerait entre 50 et 100 millions d'euros, selon le cas de figure.

2- La compensation de la part « politique de l'emploi » des CES et CEC

Les CES (contrats emplois solidarité) et les CEC (contrats aidés consolidés) sont des contrats aidés financés :

– d'une part, par une subvention imputée sur les crédits d'intervention du ministère chargé de l'emploi et versée au titre de la politique en faveur de l'emploi, dans les conditions de droit commun ;

– d'autre part, par une subvention du ministre chargé de l'éducation nationale (part dite « employeur ») versée aux établissements publics locaux d'enseignement.

Le ministère de l'éducation nationale n'étant plus compétent pour intervenir par des subventions aux établissements publics locaux d'enseignement dans le champ de mission transféré, la compensation de la part « employeur » est prévue, dans le respect de la loi du 13 août 2004. Cette part représente environ 35 % du coût total de ces contrats.

Lors de la réunion de la CCEC du 14 novembre 2006, au cours d'un long débat, les élus ont fait part de leur divergence de principe sur la méthode.

Ils considèrent en effet que l'État assurait l'exercice de ses compétences avec les CES-CEC qui sont une composante à part entière des moyens qu'il consacrait à l'exercice des compétences transférées. Selon les élus, l'État se doit donc de transférer la totalité de ces moyens, y compris la part relative à la politique de l'emploi. Certains élus ont même demandé la transformation de ces enveloppes de crédits en ETP et leur compensation complète.

La « parité État » a allégué qu'en l'espèce, l'État poursuivait deux objectifs :

- l'entretien des lycées et collèges, la restauration et l'hébergement ;
- une politique de l'emploi visant à ce que l'éducation nationale, par le biais de ces emplois faiblement qualifiés, contribue à la réinsertion de bénéficiaires des minima sociaux.

Selon les représentants de l'État, seule la première politique est décentralisée. Par conséquent, l'État transfère bien tous les moyens qu'il y consacrait. S'agissant du second objectif, ils ont rappelé que les titulaires de CES et CEC en question ne sont pas des professionnels de la fonction, ont une productivité différente des TOS et répondent à une autre logique.

Sur le plan financier, le coût de la part « employeur » que l'État a prévu de compenser est proche de 32,1 millions d'euros, dont près de 17,4 millions d'euros au profit des départements, 12,9 millions d'euros pour les régions de métropole et 1,8 million d'euros pour les régions d'outre-mer. Étant rappelé que par hypothèse, ces montants sont relatifs à 35 % du coût des contrats, le désaccord porte sur les 65 % restant, soit un ordre de grandeur de 59,6 millions d'euros, répartis entre 32,3 millions d'euros pour les départements et 27,3 millions d'euros pour l'ensemble des régions.

3– La compensation des postes vacants

Les élus ont, en troisième lieu, persisté à refuser la méthode proposée pour compenser les postes vacants, invoquant le précédent de l'acte I de la décentralisation (compensation sur la base du coût budgétaire moyen et non du « pied de corps », c'est-à-dire par des rémunérations de début de carrière).

Ils ont rappelé que, s'agissant de postes vacants dans les directions départementales de l'équipement, il était illusoire de remplacer le départ d'agents expérimentés par des agents en début de carrière. S'agissant des TOS, ils ont fait valoir les difficultés de recrutement dans certains départements empêchant également, pour des raisons pratiques, un recrutement en « pied de corps ».

Or les représentants de l'Éducation nationale ont souligné au cours de la séance que la quasi-totalité des remplacements de TOS est réalisée par des agents en début de carrière. S'agissant de l'équipement, lors de la précédente réunion de la CCEC, il avait été indiqué que la pyramide d'âge transférée est favorable aux collectivités territoriales, la masse salariale globale compensée étant supérieure au coût moyen théorique de l'ensemble des emplois transférés.

Toutefois, lors de la CCEC, les représentants de l'État se sont engagés à examiner la question de la compensation des emplois désormais non pourvus de gestionnaires de TOS, suite au souhait de gestionnaires de TOS de ne pas subir de mobilités non souhaitées.

Par rapport à une compensation sur la base du « pied de corps », le surcoût pour l'État de la compensation du coût médian peut être évalué à 3 millions d'euros si la référence est l'indice moyen et à 4 millions d'euros en se référant à l'indice médian du corps.

Quelques différends demeurent en outre sur le montant de la compensation de certains transferts.

Ils portent en particulier sur la base de revalorisation, au 31 décembre 2003, de la compensation du transfert du RMI et sur le dénombrement exact des personnels TOS transférés, questions qui seront évoquées ci-après.

En outre, est pendante la question du partage de la prise en charge entre l'État et le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) du coût de l'extension de la réduction demi-tarif de la carte orange aux bénéficiaires de la CMU complémentaire, de l'offre de nuit, du lundi de Pentecôte et du réseau Optile. Le Gouvernement a décidé d'adopter une méthode globale en mettant également en balance les efforts complémentaires que l'État a déjà consentis. En effet, l'application de la méthode de la moyenne triennale des dépenses de l'État conduit à octroyer un droit à compensation supérieure au montant figurant au budget du STIF en 2005. Une mission d'inspection avait été confiée à l'Inspection générale des finances pour définir le montant précis des sommes en jeu : elle a rendu son rapport le 6 janvier dernier. La région Île-de-France conteste cependant ses conclusions. De plus, à la demande de la parité élue, un ultime arbitrage a été demandé, s'agissant de la compensation de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU). L'arrêté sera ensuite publié au Journal officiel.

- Dans d'autres cas, suite aux demandes de la parité élue de la CCEC, le Premier ministre a été conduit à aller au-delà des obligations de l'État en dérogeant à l'article 199 de la loi du 13 août 2004 qui dispose que le droit à compensation des charges de fonctionnement est égal à la moyenne des trois années précédant le transfert. Il s'agissait de prendre en compte soit un montant des charges manifestement plus élevé la dernière année avant le transfert, soit des décisions prises par l'État avant le transfert et ayant eu un impact financier postérieurement.

– En ce qui concerne le **transfert du fond de solidarité logement (FSL)**, la parité élue, lors de la séance du 2 juin 2005, a unanimement demandé que le calcul de la compensation s'effectue sur la base des dépenses consacrées par l'État en 2004, les montants inscrits en loi de finances durant les trois années entrant dans le calcul de la base de compensation financière dédiée aux départements étant en baisse constante. En effet, le FSL disposant d'importants reports de crédits de la période 1998-2001 en raison de la mise en œuvre très progressive de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, l'État, à compter de 2001, a organisé le calibrage de sa contribution, particulièrement en 2003, pour apurer cette trésorerie qui atteignait l'équivalent de deux exercices en 2000. Or, parallèlement, le nombre de bénéficiaires du FSL est en constante augmentation et l'élargissement du champ des aides par la loi du 13 août 2004 renforce cette tendance.

Le Premier ministre a décidé de donner une suite favorable à cette demande de la parité élue et de déterminer le droit définitif à compensation du transfert du FSL sur la base des dépenses de l'État en 2004. Toutefois, cette méthode de calcul étant défavorable pour un grand nombre de départements, la CCEC en a finalement approuvé une autre, selon laquelle le droit à compensation du transfert du FSL est calculé sur la base de la moyenne triennale des dépenses de l'État, soit 76,128 millions d'euros, auquel s'ajoute le surcroît de compensation de 5,649 millions d'euros correspondant à la différence entre le montant des dépenses de l'État en 2004 et le montant moyen de ses dépenses au cours des trois dernières années. **À ce titre, l'État a donc dépensé 5,65 millions d'euros en plus de ses obligations légales.**

– S'agissant du transfert **des formations sanitaires et sociales et des bourses**, la parité élue de la CCEC a demandé que le droit à compensation soit établi à partir des dépenses de l'État en 2004. En effet, la moyenne triennale ne reflète pas le niveau de dépenses atteint par l'État en 2004 du fait de la mise en œuvre d'un plan pluriannuel exceptionnel de formation des travailleurs sociaux destiné, sur trois ans, à former 3.000 diplômés supplémentaires chaque année. Elle ne reflète pas non plus, s'agissant des formations sanitaires, la politique de l'État en matière de quotas.

Dans ce contexte, le Premier ministre a également décidé de donner une suite favorable à cette demande, le Gouvernement compensant en l'espèce les décisions prises avant le transfert de compétences. Cet arbitrage a entraîné une dépense supplémentaire de l'État, par rapport à ses obligations légales, de **11,253 millions d'euros** pour les formations sociales, de **229 millions d'euros**, pour les bourses sociales, de **12,915 millions d'euros** pour les formations sanitaires. En revanche, s'agissant des bourses sanitaires, la méthode retenue donne un résultat quasi similaire.

– Quant **aux centres locaux d'information et de coordination (CLIC)**, le Gouvernement a accepté d'intégrer dans les dépenses 2004 les dépenses financées via le Fonds de modernisation de l'aide à domicile (FMAD). En effet, s'il avait été fait une stricte application de la loi, la compensation financière ⁽¹⁾ se serait élevée à 10,048 millions d'euros, au lieu de 17,31 millions d'euros. Les dépenses constatées ont en effet fortement diminué en 2004, passant de 13,2 millions d'euros en 2002 et 16,7 millions d'euros en 2003 à 0,19 million d'euros en 2004, les CLIC ayant, cette dernière année, été essentiellement financés par le fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA), à hauteur de 21,35 millions d'euros. Ces crédits ont été pris en compte dans le calcul du droit à compensation alors qu'ils auraient dû *a priori* en être exclus. Au total, par rapport à un droit à compensation théorique, le Gouvernement a consenti un effort supplémentaire de **39,174 millions d'euros**.

(1) Qui est égale à la moyenne des dépenses actualisées constatées au cours des années 2002, 2003 et 2004.

– S’agissant enfin du **syndicat des transports d’Île-de-France (STIF)**, le Gouvernement a décidé d’accorder une subvention de 400 millions d’euros pour financer les commandes de matériel roulant neuf de la SNCF passées entre aujourd’hui et 2007. L’État s’engage sur une double limite de 400 millions d’euros et de 20 % du coût du matériel commandé sur une durée au plus de 10 ans. Au sein de cette enveloppe, une dotation de 200 millions d’euros est susceptible d’être versée de 2005 à 2007. Ces crédits seront dégagés sur l’Agence de Financement des Infrastructures de France, la décision prise faisant l’objet d’un avenant au contrat de plan. La totalité de la dotation d’amortissement de la SNCF sera par ailleurs accordée à la région Île-de-France lorsqu’il s’agit de matériels utilisés dans la région.

A ce jour, en application de la loi du 13 août 2004, 23 arrêtés ont été examinés par la CCEC : 13 ont été publiés, 3 ont fait l’objet d’un désaccord entre la parité élue et la parité « État » et 7 sont en cours de publication.

Le tableau suivant retrace l’ensemble des arrêtés de transferts qui ont fait l’objet d’une approbation de la Commission avant compensation des charges.

LOI DU 13 AOUT 2004 : ARRETES DE TRANSFERT APPROUVES PAR LA CCEC

REGIONS
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert aux régions et à la collectivité territoriale de Corse des formations sociales
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert aux régions et à la collectivité territoriale de Corse des aides aux étudiants suivant une formation sanitaire
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert aux régions et à la collectivité territoriale de Corse des aides aux étudiants suivant une formation sanitaire
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert aux régions et à la collectivité territoriale de Corse de l'inventaire général du patrimoine culturel
Arrêté du 17 août 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert aux régions et à la collectivité territoriale de Corse des formations sanitaires
Arrêté du 17 août 2006 constatant le montant de la compensation financière liée au transfert des lycées à sections binationales ou internationales et du lycée de Font Romeu
DEPARTEMENTS
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert aux départements du fonds de solidarité pour le logement
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert aux départements des fonds d'aide aux jeunes
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert aux départements des centres locaux d'information et de coordination
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert aux départements des comités départementaux des retraités et des personnes âgées
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant du transfert aux départements des conventions de restauration
Arrêté du 17 août 2006 constatant le montant de la compensation financière liée au transfert des collèges à sections binationales ou internationales et du collège de Font Romeu
Arrêté du 30 novembre 2006 constatant le montant du droit à compensation des collectivités territoriales résultant du transfert de la voirie nationale au 1 ^{er} janvier 2006
AUTRES DISPOSITIFS LEGISLATIFS
Arrêté du 28 avril 2005 fixant le montant des charges transférées à la région Martinique en application de l'article L.4433-24-1 du code général des collectivités territoriales en application de la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'Outre-mer
Arrêté du 28 avril 2005 constatant le montant de la diminution de charges résultant pour les départements de la création de la CMU en application de l'article 13 de la loi du 27 juillet 1999 modifiée
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant de la compensation résultant pour les départements et la collectivité territoriale de Corse de la perte de produit fiscal liée à la suppression partielle de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur prévue à l'article 24 de la loi de finances initiale pour 2002
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant pour les régions et la collectivité territoriale de Corse du transfert de l'indemnité compensatrice forfaitaire en application de l'article 107 de la loi du 27 février 2002
Arrêté du 17 août 2006 fixant le montant du droit à compensation résultant pour les départements du transfert du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité en application de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003
Arrêté fixant le montant de la compensation résultant pour les régions de l'accroissement des redevances d'utilisation du réseau ferré national

Source : direction générale des collectivités locales

2.– Les différends qui demeurent sur les transferts de compétences ne portent pas sur le respect des règles constitutionnelles de compensation

a) Les critiques tenant à la pertinence des transferts

Certaines critiques émises par les collectivités territoriales tiennent à la pertinence du périmètre des compétences transférées.

Le 1^{er} janvier 2004, les départements se sont vu transférer la gestion du RMI et le pilotage de l'insertion, en vertu de 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. Ce transfert est compensé par l'affectation d'une quote-part de TIPP. Les départements contestent la décentralisation d'une politique d'insertion, dont les outils et les moyens sont définis par l'État, ce qui laisse peu de marges de manœuvre aux départements.

De même, est contestée l'absence de transfert de la gestion des intendants, quelque peu paradoxale alors qu'ils encadrent les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS), dont la gestion est transférée aux départements et aux régions.

b) Les critiques sur l'équité du partage de l'effort financier entre l'État et les collectivités territoriales en matière sociale

Les départements contestent la charge financière que représente la décentralisation de la politique d'insertion, et plus particulièrement le surcoût suscité par la mise en place du revenu minimum d'activité (RMA), des contrats d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) et des contrats d'avenir.

S'agissant du RMA, le coût supplémentaire résulte du fait que le RMI étant une allocation différentielle, son montant est en moyenne inférieur au plafond que constitue le montant fixe de l'aide aux employeurs (égale à un RMI « plein »).

Ce surcoût a bien été intégré au droit à compensation. L'article 59 de la loi de finances pour 2004 précise à cet égard que « *le niveau définitif est arrêté par la plus prochaine loi de finances après connaissance des montants définitifs de dépenses exécutées par les départements en 2004 au titre de l'allocation de RMI et du RMA. Il tient compte du coût supplémentaire résultant pour les départements, 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'ASS.* »

Dans ce contexte, un montant de **824.602 euros**, au titre des dépenses de RMA constatées en 2004, a été intégré au droit à compensation du RMI par l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2005 ⁽¹⁾. La fraction de tarif de

(1) Cette disposition, appelée couramment « clause de revoyure », n'a pas pour objet d'arrêter l'ensemble du montant de la compensation financière au niveau des dépenses réelles des départements en 2004, puisque conformément aux principes régissant la compensation financière des transferts de compétence, les sommes

TIPP affectée aux départements a été modifiée en conséquence, ainsi que la répartition des pourcentages entre départements, l'ensemble des collectivités n'ayant pas toutes signé en 2004 des contrats RMA.

En ce qui concerne les CI-RMA et les contrats d'avenir, M. Jean-Jacques Trégoat, directeur général de l'action sociale, auditionné par vos Rapporteurs, a estimé que le surcoût par contrat pouvait être estimé à **68 euros par mois en moyenne**.

Le CI-RMA et le contrat d'avenir étant des outils mis à la disposition des départements et non une compétence obligatoire mise à leur charge, il n'existe pas d'obligation constitutionnelle pour l'État de compenser le surcoût pouvant en résulter. Dans sa décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale, le Conseil constitutionnel a expressément précisé que les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose que *« toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »*, ne visent que les créations et extensions de compétences *« qui présentent un caractère obligatoire »*. S'agissant des contrats d'accompagnement vers l'emploi, le Conseil a jugé en particulier que l'article 44 de la loi *« ne contraint pas les collectivités territoriales à recruter des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi par la voie de « contrats d'accompagnement vers l'emploi » ; que dès lors, s'agissant de compétences dont l'exercice demeure facultatif, le grief tiré du non-respect de l'article 72-2 de la Constitution doit être écarté. »*

Si la compensation des CI-RMA et des contrats d'avenir ne constitue pas une obligation constitutionnelle, cela représente néanmoins une charge financière supplémentaire pour les départements qui sont responsables non seulement du RMI mais aussi de la politique d'insertion. Les départements souhaiteraient donc voir cette charge financière compensée, d'autant plus que la volonté de l'État de développer des contrats d'avenir et des CI-RMA a des conséquences directes sur la politique d'insertion menée par les départements.

transférées aux collectivités territoriales sont calculées sur la base des dépenses de l'État l'année précédant les transferts. Son objet est de tenir compte, le cas échéant, de la mise en œuvre des contrats d'insertion de RMA.

Comme l'a indiqué M. Jean-Jacques Trégoat, directeur général de l'action sociale, **le nombre des contrats d'avenir et des contrats d'insertion reste, pour l'instant, modéré** : fin mars 2006, 22.006 allocataires bénéficient d'un contrat d'avenir et 6.044 d'un CI-RMA. L'évolution du nombre de RMA et de contrats d'avenir est détaillée dans le tableau suivant :

BENEFICIAIRES DE CI-RMA ET DE CONTRATS D'AVENIR

	2004	2005	30 mars 2006
CI-RMA	982	4.909	6.044
Contrats d'avenir	–	17.878	22.006

Source : direction générale de l'action sociale

Le surcoût mensuel pour les départements est évalué à 2,86 millions d'euros pour les CI-RMA et à 17,16 millions d'euros pour les contrats d'avenir. Cela représente donc une dépense annuelle supplémentaire de **34,32 millions d'euros** pour les RMA et de **205,92 millions d'euros** pour les contrats d'avenir.

SURCOUT INDUIT PAR LE RMA POUR LES DEPARTEMENTS

(en euros)

Nombre de personnes cumulant RMA et un reliquat de RMI ⁽¹⁾	Montant moyen de RMI versé au bénéfice du RMA percevant du RMI ⁽¹⁾	Nombre de personnes issues du RMI percevant un RMI seul ⁽¹⁾	Surcoût mensuel estimé ⁽²⁾
1.595	162	3.975	2.860.000

(1) Au 30 mars 2006

(2) Pour un RMI moyen avant RMA de 365 euros en moyenne

Source : direction générale de l'action sociale

Cependant, la mise en place de ces dispositifs d'insertion devrait conduire, à moyen terme, à la baisse du nombre d'allocataires qui bénéficient, grâce à ces contrats d'une employabilité plus forte, et donc, à la diminution de la charge financière pour les départements au bout de deux ou trois années. Ainsi, selon les estimations de la direction générale de l'action sociale, la mise en place de ces contrats sera avantageuse financièrement si au moins un sixième des personnes placées dans ces dispositifs retrouvent un emploi.

Le surcoût financier pour les départements des CI-RMA et des contrats d'avenir est donc profondément lié au succès de ces dispositifs et à leur efficacité. Si cette compensation n'est pas obligatoire d'un point de vue constitutionnel, il est pertinent de connaître l'impact financier pour les départements du transfert des dispositifs d'insertion. **C'est pourquoi vos Rapporteurs souhaitent qu'une évaluation soit conduite dans trois ans pour estimer le nombre de contrats signés, le nombre de personnes insérées sur le marché de l'emploi et, *in fine*, le coût supplémentaire éventuellement supporté par les départements, compte tenu le cas échéant de la baisse du nombre d'allocataires du RMI.**

c) Les critiques relatives à l'augmentation de l'effort financier supporté par les collectivités territoriales après le transfert

Les collectivités territoriales contestent aussi l'impact de décisions venant alourdir la charge financière de la compétence transférée.

C'est le cas notamment pour les fonds de solidarité pour le logement (FSL). Ces fonds ont vocation à aider les personnes en difficultés à accéder ou à se maintenir dans un logement. Or cette mission a évolué : alors que les FSL intervenaient surtout pour des actions de maintien dans le logement, ils sont de plus en plus sollicités pour des actions d'accès au logement, notamment en faveur de publics jeunes. Surtout, en vertu du décret n° 2005-971 du 10 août 2005 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, les fournisseurs d'électricité peuvent, en cas, de défaut de paiement, saisir le FSL et en informer le président du conseil général et le maire de la commune de résidence. Selon l'Association des départements de France, ce recours tend à devenir quasi systématique en cas de retard de paiement. Les collectivités territoriales craignent donc que la charge financière des FSL ne devienne rapidement très lourde.

M. Jean-Louis Tourenne, président du conseil général de l'Ille-et-Vilaine, a indiqué à vos Rapporteurs que près de 4.200 demandes d'aides ont été instruites dans le cadre du FSL en 2005. L'extension de son champ d'intervention a entraîné une multiplication par trois du nombre de dossiers instruits. En 2005, le budget du FSL s'est élevé à 5,9 millions d'euros, dont 3,61 millions d'euros pris en charge par le département, compensé à hauteur de 971.550 euros par l'État. La participation du département a progressé de 2,586 millions d'euros par rapport à 2004 et le surcoût du transfert a été de l'ordre de 1,35 million d'euros. **En 2006, selon les estimations du conseil général, le coût du FSL devrait s'accroître de 11,04 % pour s'élever à 3,72 millions d'euros, la charge nette étant estimée à 1,52 million d'euros pour ce département.**

FINANCEMENT DU FSL DANS LE DEPARTEMENT DE L'ILLE-ET-VILAINE

(en millions d'euros)

Dépenses 2004	Dépenses 2005	Recettes 2005	Charge nette 2005	Dépenses 2006	Recettes 2006	Charge nette 2006
1,03	3,35	0,97	1,35	3,72	1,16	1,52

Source : conseil général de l'Ille-et-Vilaine

B.— L'ÉVALUATION DE LA COMPENSATION : DES DIFFICULTÉS TRANSITOIRES DE GESTION POUR LES COLLECTIVITÉS

1.— Certains rééquilibrages mal évalués peuvent occasionner des difficultés de gestion pour les collectivités

a) Les coûts liés à certaines sous-évaluations des personnels TOS transférés au 1^{er} janvier 2006

La sous-évaluation des personnels TOS non titulaires a pu entraîner des difficultés de gestion pour les collectivités territoriales. Elle n'est, du reste, nullement surprenante dans son principe, en raison de l'extrême complexité du dispositif.

Rappelons qu'au 1^{er} janvier 2006, seuls des agents non titulaires de droit public sont devenus agents non titulaires de la fonction publique territoriale, conformément l'article 110 de la loi du 13 août 2004. Il s'agit, pour l'essentiel, d'agents non titulaires sur emplois vacants de TOS ou de gestionnaires de TOS. La compensation financière des charges induites par ce transfert a été effectuée à titre provisionnel dès le 1^{er} janvier 2006.

Cependant, les prévisions inscrites dans la loi de finances initiale pour 2006 tablaient sur la mise à disposition de 2.700 agents. Les derniers chiffres produits par le ministère de l'Éducation nationale lors de la réunion de la CCEC du 18 mai dernier font état **d'un écart avec les prévisions de 788 équivalents temps pleins.**

Auditionné par vos Rapporteurs, M. Dominique Antoine, secrétaire général du ministère de l'éducation nationale, a souligné que cet écart est dû aux modalités de construction du projet de loi de finances. En juillet 2005, l'estimation de 2.700 agents non titulaires a pris en compte les départs en retraite, les recrutements et la politique de déprécarisation à partir des données constatées au cours des années précédentes. L'observation au 31 décembre a montré que ce chiffre était sous-évalué de 788 ETP.

Cette nouvelle estimation a fait l'objet d'une contestation par la parité élue lors de la réunion de la CCEC du 18 mai dernier. Selon le ministère de l'éducation nationale, plusieurs facteurs sont sources de divergences d'évaluation :

– il peut exister un écart entre les agents non titulaires figurant dans les arrêtés de mise à disposition et les agents non titulaires effectivement transférés. En effet, certains postes pouvaient être occupés par des non titulaires au 31 décembre 2004 et avoir, depuis cette date, été pourvus par des titulaires ;

– l'effectif considéré ne prend en compte que les non titulaires sur emplois vacants de TOS et non les agents recrutés sur les crédits de suppléance ;

– des écarts importants sur ces catégories peuvent exister entre équivalents temps plein et personnes physiques.

Un travail complémentaire de comparaison des données des académies et des collectivités territoriales est en cours. Même si l'écart fait l'objet d'une compensation complémentaire dans la loi de finances rectificative pour 2006, ce décalage non négligeable aura pu entraîner, cette année, des difficultés de gestion pour les collectivités contraintes de rémunérer des agents non titulaires sans disposer des crédits correspondants.

b) Le cas du RMI et le FMDI : une compensation qui fait apparaître des décalages dans le temps.

- La décentralisation du RMI-RMA pose d'abord la question de la charge de gestion que représente pour les départements le décalage entre les dépenses constatées et les recettes transférées.

Le transfert du RMI-RMA est en effet compensé par l'attribution d'une part de TIPP. L'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 précise que cette part est obtenue, chaque année, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de TIPP aux quantités de carburants vendues sur le territoire national et que cette fraction de tarif « *est calculée de telle 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'État en 2003 au titre de l'allocation RMI et de l'allocation de revenu de solidarité* ». En outre, en vertu des dispositions de valeur constitutionnelle encadrant la compensation financière des transferts de compétence, les départements bénéficient d'un mécanisme de « garantie plancher », destiné à assurer, quel que soit le dynamisme des consommations de carburants, que le produit de TIPP versé chaque année aux départements soit au moins égal au montant consacré par l'État au RMI en 2003. Enfin, comme il a été évoqué précédemment, l'article 59 de la loi de finances pour 2004 a été complété en collectif 2005 pour intégrer, dans la base de la compensation financière, les dépenses supportées par les départements en 2004 du fait de la création de l'allocation de RMA.

En application de ces principes, pour l'ensemble des départements, la somme versée en 2004 avant régularisation s'est élevée à 4.855 millions d'euros. Un ajustement de 86 millions d'euros environ a ensuite été opéré dans la loi de finances rectificative pour 2004 en raison de l'écart constaté entre les recettes de TIPP et les dépenses de RMI en 2003. Les départements ont donc perçu en 2004 un montant strictement égal aux dépenses effectuées par l'État en 2003 au titre du RMI, à laquelle s'ajoutent les dépenses de RMA des départements, soit un total de 4.941,824 millions d'euros.

- Cependant, en raison de la forte progression du nombre de RMIstes, un différentiel de l'ordre de 450 millions d'euros a été constaté entre la dépense effective et la recette transférée.

Fin 2004, le nombre d'allocataires du RMI ou bénéficiaires d'un RMA s'est élevé à 1,2 million, soit une augmentation de 8,5 % par rapport au 31 décembre 2003 ⁽¹⁾. Les versements effectués en 2004 au titre du RMI ont représenté 5,4 milliards d'euros et progressé de 10,5 % par rapport à 2003.

Au-delà de la conjoncture économique, une note de la Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques (DREES) publiée en mars 2005 met en évidence l'impact important en 2004 de la réforme de l'assurance chômage décidée en décembre 2002 sur l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI, le raccourcissement des durées d'indemnisation ayant conduit à une élévation du nombre de chômeurs non indemnisés et, donc, du nombre de personnes susceptibles d'avoir recours au RMI.

Le tableau suivant retrace l'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI.

NOMBRE DE BENEFICIAIRES DU RMI

	Caisses de métropole	Caisses des DOM	Ensemble Caisses d'allocations familiales	Évolution annuelle (en %)
Décembre 1989	324.593	71.567	396.160	
Décembre 1990	408.241	88.044	496.285	25,3
Décembre 1991	473.617	93.939	575.556	14,4
Décembre 1992	558.434	96.208	654.642	15,3
Décembre 1993	678.448	96.355	774.803	18,4
Décembre 1994	783.435	105.033	888.468	14,7
Décembre 1995	820.115	105.171	925.286	4,1
Décembre 1996	882.047	106.668	988.715	6,9
Décembre 1997	933.998	111.305	1.045.303	5,7
Décembre 1998	969.039	118.822	1.087.861	4,1
Décembre 1999	993.075	127.176	1.120.251	3,0
Décembre 2000	940.587	131.671	1.072.258	- 4,3
Décembre 2001	916.738	134.987	1.051.725	- 1,9
Décembre 2002	929.268	139.655	1.068.923	1,6
Décembre 2003	975.272	145.572	1.120.844	4,9
Décembre 2004	1.061.005	154.580	1.215.585	8,5
Décembre 2005	nc	nc	1.261.212	3,8
Juin 2006 ⁽¹⁾	nc	nc	1.270.000	0,7

(1) Résultats au premier semestre 2006. la progression annuelle du nombre d'allocataires du RMI entre le 30 juin 2005 et le 30 juin 2006 a été de 2,2 %.

Source : direction générale de l'action sociale

Le III de l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2005 a abondé de façon exceptionnelle le budget des départements d'une dotation de **456,752 millions d'euros** destinée à tenir compte du décalage entre les dépenses des départements constatées en 2004 et les versements de TIPP perçus au cours de cette même année. **Le Premier ministre avait, en effet, annoncé le 7 mars 2005 que l'État irait au-delà des obligations du législateur et financerait le coût exact de la dépense en 2004, en raison de l'importance de l'écart constaté et du fait que cet écart résulte en partie de décisions exogènes, à savoir la réforme de l'allocation de recherche d'emploi.**

(1) On dénombre en leur sein environ 1.000 bénéficiaires du RMA dans 47 départements.

Le tableau suivant retrace la compensation financière du transfert du RMI en 2004. Sa répartition par département est détaillée en annexe 4 au présent rapport.

COMPENSATION FINANCIERE DU TRANSFERT DU RMI EN 2004

(en millions d'euros)

Droit à compensation totale RMI/RMA	Dépenses RMI nettes d'indus en 2004 ⁽¹⁾	Montant total de la compensation	dont abondement complémentaire ⁽²⁾
4.941,71	5.395,84	5.396,66	456,75

(1) Source : comptes administratifs des départements

(2) Crédits votés par la loi de finances rectificative pour 2005, versé en 2006.

Source : direction générale de l'action sociale

S'agissant de l'année 2005, la dépense afférente au RMI a représenté 5.850,47 millions d'euros, soit une charge supplémentaire de 454 millions d'euros et une nouvelle augmentation de 8,43 % par rapport à 2004.

- Compte tenu de cette hausse non négligeable, l'article 37 de la loi de finances pour 2006 a procédé à la création pour deux ans d'un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) doté de 100 millions d'euros en 2006 et de 80 millions d'euros en 2007. Ce fonds est constitué de deux parts :

- la première, d'un montant de 70 millions d'euros en 2006 et de 60 millions d'euros en 2007, est répartie entre les départements selon le nombre d'allocataires du RMI, de la proportion de ceux bénéficiant d'un programme d'accompagnement vers l'emploi et de ceux ayant repris une activité professionnelle ;

- la deuxième part, d'un montant de 30 millions d'euros en 2006 et de 20 millions d'euros en 2007, est répartie au regard des projets présentés par les conseils généraux et ayant pour objet de favoriser le retour à l'activité des allocataires du revenu minimum d'insertion.

Le 9 février dernier, le Premier ministre a annoncé que le FMDI serait abondé, en 2006, de 400 millions d'euros **pour atteindre 500 millions d'euros**. Ce dernier montant sera reconduit en 2007 et 2008 et sera ainsi respectivement versé au titre des exercices 2005, 2006 et 2007.

Ce fonds sera réparti selon des critères qui tiendront compte, de la réalité de la dépense RMI, de la nécessité d'introduire une péréquation pour aider les départements les plus défavorisés et de la mobilisation des départements en faveur de l'insertion. Des discussions sont actuellement en cours avec l'Association des départements de France sur les modalités de répartition de ce fonds. En outre, le Gouvernement travaille actuellement sur un certain nombre de mesures visant à assouplir les modalités de gestion du RMI.

- **Par ailleurs, le mécanisme de compensation financière du RMI a pu entraîner des difficultés de trésorerie pour certains départements.** En effet, contrairement au produit des impositions locales liquidé et recouvré par l'État pour le compte des collectivités puis versé à ces mêmes collectivités par douzièmes réguliers, le montant mensuel de TIPP versé a d'abord varié en fonction des recettes de TIPP effectivement perçues au niveau national. La recette de TIPP étant très variable d'un mois à l'autre, alors même que la dépense reste stable et à un niveau élevé, certains départements ont pu être confrontés à des difficultés de trésorerie.

L'article 46 de loi de finances pour 2006 a mis en place un dispositif visant à pallier ces difficultés. Il crée, parmi les comptes spéciaux du budget de l'État, un compte de concours financier intitulé « avances aux collectivités territoriales ». Ce compte retrace, notamment, le versement de la part de TIPP affectée à chaque département, cette part étant dorénavant versée mensuellement à raison d'un douzième du montant du droit à compensation de chaque département ⁽¹⁾. La loi prévoit, par ailleurs, que si le produit affecté à chaque département, en vertu du pourcentage de la fraction de tarif qui lui est attribué par la loi de finances représente un montant annuel supérieur au montant total de son droit à compensation, la différence fera l'objet d'un versement complémentaire dès ce montant connu. Ainsi, les départements continueront à bénéficier, le cas échéant, du dynamisme de la TIPP, le surplus correspondant à l'évolution de l'assiette étant versé en fin d'année par l'État. Inversement, en cas de baisse de la TIPP, les départements continueront de recevoir leurs attributions mensuelles de telle sorte, qu'en fin d'année, le montant total qui leur est attribué égalise le droit à compensation.

Les difficultés de trésorerie devraient ainsi être limitées par le mécanisme mis en place par la loi de finances pour 2006. Les départements ne souffriront donc plus des effets de la saisonnalité de l'assiette de la TIPP grâce à des rentrées fiscales régulières. L'élaboration de leur budget en sera facilitée grâce à une ressource dorénavant prévisible. L'État prendra à sa charge les effets de cette saisonnalité : il subira ainsi les coûts de trésorerie supportés autrefois par les départements, lorsque les attributions mensuelles de TIPP sont inférieures au coût mensuel des prestations de RMI ; il bénéficiera le cas échéant d'un gain lorsque, pendant les mois d'été, les rentrées fiscales sont supérieures aux dépenses de RMI.

Cependant, le décalage dans le temps entre le constat de la forte progression des dépenses du RMI en 2004 et la compensation intervenue en 2006 a pu susciter des difficultés financières pour les départements.

- **En outre, alors que le principe de la compensation intégrale des dépenses constatées en 2004 a été retenu, et qu'un complément de compensation a été prévu pour les années 2005 et 2006, un déficit important**

(1) Soit un montant de 412 millions d'euros par mois.

persiste. Ainsi, l'Association des départements de France estime la charge nette du transfert du RMI à 850 millions d'euros en 2005. La dotation de 500 millions d'euros du fonds de mobilisation est donc insuffisante : la charge supplémentaire et temporaire des départements devrait s'élever à 350 millions d'euros.

De même, en 2006, alors que les dépenses de RMI des départements se sont élevées à **2.475,96 millions d'euros**, entre le mois de janvier et le mois de mai, les ressources de TIPP transférées sur la même période se sont élevées à 2.059,05 millions d'euros, **soit un déficit de 416,91 millions d'euros pour les cinq premiers mois de l'année** ⁽¹⁾. **On peut donc douter que la dotation de 500 millions d'euros du FMDI permette de compenser la charge financière du transfert du RMI en 2006.**

Ce constat a été confirmé par les présidents de conseils généraux auditionnés par vos Rapporteurs. M. Henri de Raincourt, président du conseil général de l'Yonne, a indiqué que le déficit entre les recettes – constituées par les recettes de TIPP, la régularisation en fin d'année et les compléments financiers – et les dépenses – constituées par les dépenses de RMI et les aides employeurs – avait représenté **0,266 million d'euros en 2004 et 3,75 millions d'euros en 2005. Au 30 mars 2006, cet écart s'élève à 1,39 million d'euros.** M. Jean-Louis Tourenne, président du conseil général de l'Ille-et-Vilaine a, quant à lui, indiqué que la charge nette du transfert du RMI-RMA a été dans son département de 0,7 million d'euros en 2004, 6,7 millions d'euros en 2005 et devrait être de 6,6 millions d'euros en 2006.

2.– Les incertitudes sur l'évolution des dépenses sociales suscitent des inquiétudes sur l'avenir des équilibres financiers locaux

Outre ces difficultés de gestion durant la période de mise en place des compétences transférées, vos Rapporteurs ont constaté des inquiétudes sur l'évolution à venir des équilibres budgétaires des collectivités territoriales. Les problématiques sont ici plus larges que la stricte application des transferts de l'acte II de la décentralisation. Elles ont en commun d'être liées au champ social.

Certains départements ont, en outre, mis en cause le poids du financement des services d'incendie et de secours (SDIS). Il convient toutefois de souligner que cette compétence initialement communale n'a jamais été exercée ni financée par l'État. Sa prise en charge par les départements a été progressivement engagée depuis la loi n°96-369 du 3 mai 1996. Le taux global de participation des départements au financement des SDIS est passé de 43,4 % en 2000 à 52,9 % en 2006, mais cette moyenne recouvre des disparités considérables – d'un à dix au moins - d'un département à l'autre. La montée des contingents des départements tient également à la hausse tendancielle des dépenses des SDIS.

(1) Hors fonds de mobilisation départemental d'insertion.

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a mis en place les moyens de consolider l'inflexion de cette hausse amorcée la même année. Toutefois, les budgets des SDIS continuent à croître à un rythme supérieur à 6 % l'an. Il est vrai que les outils de mutualisation des moyens que sont les établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS) n'ont toujours pas été mis en place, et, plus généralement, que les mesures de rationalisation de la dépense des SDIS marquent le pas. Or, dans le même temps, les mesures salariales et de retraite prises dans la même loi en faveur des pompiers, tant professionnels que volontaires, pèsent naturellement sur les dépenses. Il est donc urgent que l'État incite vigoureusement à la mutualisation des moyens et des achats des SDIS, qui est de nature à dégager de vraies économies sans réduction du service rendu.

Il reste que les perspectives en la matière sont moins préoccupantes que celles qui dépendent de la montée des dépenses sociales, qu'elle soit conjoncturelle ou de long terme.

a) L'exemple de l'APA : le rattrapage lent et incomplet de la compensation

– La montée en charge très rapide de l'APA a nécessité une réforme de son financement

La gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) a été confiée aux départements par la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, en substitution de la prestation spécifique dépendance (PSD). Il s'agit d'une extension de compétences, car la nouvelle prestation n'est soumise ni à condition de ressources – même si son montant varie en fonction des revenus des bénéficiaires –, ni à récupération sur succession, et que son barème est national et étend la prise en charge aux personnes âgées moyennement dépendantes.

La montée en charge de l'APA a été vigoureuse et le dispositif est monté en puissance beaucoup plus rapidement que prévu. Le résultat attendu en cours d'année 2004 en termes de nombre de bénéficiaires a été atteint dès la fin de l'année 2002. A la fin de l'année 2003, ce qui était envisagé comme la vitesse de croisière (800.000) était pratiquement atteint. **Le nombre de bénéficiaires à la fin de l'année 2002 a ainsi été supérieur de 20 % à ce qui était attendu, celui de l'année 2003 l'a été de 44 %, et celui de l'année 2005, qui exprime la « cible » finale au terme de la montée en charge, a été supérieur de 10 % à la prévision.**

NOMBRE DE BENEFICIAIRES DE L'APA

	31 décembre 2002	31 décembre 2003	31 décembre 2004	31 décembre 2005	31 mars 2006
Prévision de bénéficiaires	500.000	550.000	800.000	850.000	850.000
Nombre de bénéficiaires	605.000 ⁽¹⁾	792.000 ⁽¹⁾	865.000	938.000	948.000

(1) À ces nombres s'ajoutent respectivement 37.000 et 8.000 bénéficiaires de la prestation spécifique dépendance au 31 décembre 2002 et au 31 décembre 2003.

Source : direction générale des affaires sociales

Ce décalage peut être expliqué par une sous-estimation en 2000 du nombre de personnes moyennement dépendantes susceptibles d'entrer dans le dispositif (GIR 4), par une campagne d'information importante et une parution rapide des décrets. Mais les deux facteurs principaux du succès de l'APA sont l'ampleur des besoins et des attentes et le caractère plus attractif de cette allocation par rapport à la prestation spécifique dépendance : il s'agit en effet d'une prestation plutôt généreuse, non soumise à des conditions de ressources, et elle ne fait l'objet d'aucun recours en récupération sur succession.

Lors de la mise en place de cette allocation, le principe d'un financement pour deux tiers par les départements et un tiers par l'État a été établi par le truchement d'un fond de financement de l'APA créé à cette occasion (FFAPA) ⁽¹⁾. Cette répartition n'a néanmoins pas été consacrée dans la loi et n'est ainsi pas stabilisée.

En 2002, les dépenses de l'APA ⁽²⁾ ont représenté 2,203 milliards d'euros, soit un surcoût de 1,495 milliard d'euros par rapport aux aides préexistantes versées en 2001. Le schéma de partage du coût de l'allocation entre les départements et la solidarité nationale a été globalement respecté : le FFAPA a couvert 36 % des dépenses (798 millions d'euros), et les départements 64 % (1.405 millions d'euros). En revanche, au sein de la part des départements, les redéploiements de crédits de l'ACTP, de la PSD et de l'ASH n'ont permis de couvrir qu'une part réduite du surcoût de l'APA et les départements ont dû faire un effort financier plus élevé que prévu, à hauteur de près d'un tiers de la dépense totale (près de 700 millions d'euros).

Le FFAPA a permis de limiter l'impact de l'APA sur les finances locales. Sans son concours, la charge financière pour les départements, que l'on peut mesurer en comparant le coût de l'allocation au potentiel fiscal de la collectivité territoriale, aurait davantage augmenté. Le taux d'effort fiscal des départements en 2002 aurait été en moyenne de 16,8 % avec des extrêmes à 1,4 % et 58,1 %. Après prise en compte du concours du fonds, le taux d'effort fiscal a été ramené à des valeurs comprises entre 0,7 % et 29,1 %, donc dans une fourchette inférieure de moitié, la moyenne se situant à 9 %.

(1) Le FFAPA est alimenté par une fraction (0,1 %) de la contribution sociale généralisée, d'une part, et par une contribution des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse, d'autre part.

(2) Ainsi que les dépenses résiduelles de PSD.

En outre, l'introduction de l'APA s'est traduite, dès 2002, par une forte augmentation des effectifs. Au plan national, la DGAS estime qu'au total, en 2004, 4.400 personnes relevant des départements pour plus de 90 %, travaillent pour l'instruction administrative ou médico-sociale des dossiers APA, contre 1.300 à l'époque de la PSD, soit 5,1 équivalents temps plein pour 1.000 bénéficiaires de l'APA. Des disparités importantes existent toutefois entre départements. Les redéploiements au sein de l'administration départementale n'ont généralement pas suffi ; il a donc fallu procéder à des recrutements, temporaires dans certains départements.

En 2003, compte tenu de la croissance du nombre de bénéficiaires (792.000 au 31 décembre 2003, contre 550.000 dans les prévisions initiales) et **du coût prévisionnel de l'APA – évalué à 3,5 milliards d'euros, soit 1 milliard de plus que les estimations initiales – une réforme du système de financement est apparue nécessaire.**

La loi n° 2003-289 du 31 mars 2003 portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 ⁽¹⁾ a permis de garantir un certain équilibre du dispositif financier, l'objectif étant de permettre un partage du surcoût par rapport à la prévision initiale (1 milliard d'euros) entre les départements, l'État et les bénéficiaires et un allègement de la pression fiscale des départements les plus défavorisés. Trois types de mesures ont été prises :

– *un emprunt exceptionnel de 400 millions d'euros* a permis de majorer le concours du FFPA et de limiter la participation financière des départements ⁽²⁾ ;

– *des mesures d'économies* ont visé à rendre l'évolution de la dépense plus soutenable et à responsabiliser les bénéficiaires (rationalisation de la procédure d'ouverture des droits, abandon du caractère rétroactif de l'APA à domicile, possibilité de versement direct de l'APA aux salariés, aux services d'aide à domicile et aux établissements, renforcement du contrôle de l'effectivité de l'aide, modification du barème de participation à domicile afin de mieux prendre en compte les capacités contributives des bénéficiaires). L'impact de ces mesures d'économies a été de 300 millions d'euros environ en 2003 ⁽³⁾ ;

– *la péréquation a été renforcée* via l'octroi d'un concours spécifique du FFAPA aux départements dont la charge fiscale liée à l'APA était la plus élevée.

Le concours financier du FFAPA ayant atteint 1,326 milliard d'euros, celui-ci a assuré 40 % de la dépense totale. Sans cette réforme, les départements auraient dû financer l'essentiel de ce surcoût. En effet, la contribution du FFAPA

(1) Ainsi que les décrets n° 2003-278 du 28 mars 2003, n° 2003-900 du 19 septembre 2003 et n° 2003-1057 du 5 novembre 2003.

(2) 85 % des 400 millions d'euros empruntés sont venus augmenter le concours général des fonds aux départements, le reste a financé un concours spécifique permettant d'abaisser à des niveaux raisonnables le taux d'effort fiscal des départements les plus en difficultés.

(3) La mise en œuvre de la réforme à compter du 2 avril 2003, notamment du nouveau barème, n'a pas entravé la progression du nombre de bénéficiaires qui a progressé de 115.000, soit une hausse de 22 %.

aurait été de 930 millions d'euros soit 26 % du budget global de l'APA et moins de 33 % du surcoût entraîné par la mise en place de l'APA. L'objectif de la loi a donc été atteint : la charge du surcoût a été répartie en trois parts à peu près équivalentes, entre les bénéficiaires (à travers les mesures d'économies), l'État (à travers l'emprunt exceptionnel) et les départements.

En 2004, le coût de l'APA s'est élevé à 3,6 milliards d'euros. La création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a permis de maintenir la part de la solidarité nationale dans le financement global de l'allocation.

À législation inchangée, le FFAPA aurait disposé en 2004 d'un montant total de recettes de 980 millions d'euros environ (soit une baisse de 400 millions d'euros par rapport à 2003) et la dépense supplémentaire laissée à la charge des départements aurait été d'environ 620 millions d'euros.

La loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a créé la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ⁽¹⁾ et a consolidé le financement de l'APA. La CNSA se substitue au FFAPA, dont elle récupère les recettes, et consacre une part des nouvelles ressources ainsi dégagées à l'APA au travers de deux mesures :

- le remboursement de l'emprunt exceptionnel contracté en 2003 par le FFAPA ;
- l'affectation pérenne de ressources supplémentaires (une fraction du produit de la nouvelle contribution de solidarité) aux départements afin de maintenir le coût de l'APA au niveau atteint en 2003 avec l'emprunt.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du financement de l'APA avant et après la loi du 30 juin 2004. Celle-ci a eu pour effet de maintenir le taux de prise en charge des dépenses de l'APA par la solidarité nationale en 2004 à 36,9 %, contre 36 % en 2002 et 40 % en 2003.

(1) Dont les ressources sont constituées d'une contribution acquittée par les employeurs en contrepartie d'une journée de travail supplémentaire et par une contribution sur les revenus du patrimoine et des placements.

FINANCEMENT DE L'APA EN 2004

(en millions d'euros)

COUT DE L'APA ⁽¹⁾	
Dépense d'APA 2003	3.210
Dépense d'APA + dépense résiduelle de PSD 2003 (1)	3.330
Dépense d'APA 2004 ⁽²⁾ (2)	3.550
Surcoût 2004 (5) = (2) - (1)	220
FINANCEMENT DE L'APA EN 2004	
Variation du concours du FFAPA (6)	- 400
Surcoût à la charge des départements à législation constante (1)	620
Part des ressources nouvelles de la CNSA affectée au concours aux départements (2)	370
Surcoût net à la charge des départements (5) = (1) - (2)	250
Charge liée au remboursement de l'emprunt exceptionnel 2003 ⁽³⁾ (3)	410
Part des ressources nouvelles de la CNSA affectée au remboursement de l'emprunt (4)	410

(1) Estimations avant l'adoption de la loi du 30 juin 2004

(2) Ce montant inclut les dépenses résiduelles de PSD, négligeables en 2004.

(3) Soit un capital de 400 millions d'euros et 10 millions d'euros d'intérêt environ.

Source : direction générale de l'action sociale

En 2005, le montant global des dépenses s'est élevé à 3,9 milliards d'euros, dont 1,34 milliard d'euros a été pris en charge par la CNSA, soit un taux de couverture de 34,5 %. La phase de montée en charge de l'APA semble désormais se ralentir dans la majorité des départements. Selon les données fournies par la direction générale de l'action sociale, l'augmentation du nombre de bénéficiaires en 2005 a été de 8,4 %.

PROGRESSION DES BENEFICIAIRES ET DU BUDGET DE L'APA

(en nombre de bénéficiaires et en millions d'euros)

	Bénéficiaires	Progression	Dépense	Progression
2003	792.000	—	3.205	—
2004	865.000	9,22 %	3.591	12,04 %
2005 ⁽¹⁾	938.000	8,44 %	3.900	8,60 %
2006 ⁽²⁾	978.000	4,26 %	nc	—
2006 ⁽³⁾	1.008.000	7,46 %	nc	—

(1) Données provisoires communiquées en février 2006 par la CNSA

(2) Hypothèse basse

(3) Hypothèse haute

Source : direction générale de l'action sociale

– Un équilibre fragile ?

Malgré la montée en charge du financement de l'APA par la solidarité nationale, les départements ont fait part de leur inquiétude sur le financement à venir de l'APA. Lors de son audition par la Commission d'enquête sur la fiscalité

locale, M. Claudy Lebreton, président de l'Association des départements de France, a ainsi constaté ⁽¹⁾ : « en ce qui concerne les dépenses au titre de l'APA, elles ont doublé entre 2002 et 2004, passant de 1,8 milliard à 3,6 milliards d'euros. La charge nette, pour les départements, est passée de 937 millions d'euros à 2,29 milliards d'euros. Quant à la compensation versée par l'État, via le Fonds de financement de l'APA (FFAPA), elle est passée de 48 % en 2002 à 36,4 % en 2004. Ces chiffres permettent de mieux apprécier quelles peuvent être les difficultés financières de l'ensemble des départements. Il faut savoir que le nombre de personnes de plus de quatre-vingt-cinq ans devrait doubler d'ici à 2025 et que les bénéficiaires de l'APA sont très inégalement répartis entre les départements : ainsi, le financement de l'APA coûte 8,59 euros par habitant dans le Val-d'Oise contre 23,98 euros par habitant dans la Creuse. » La hausse des dépenses induite par la signature des conventions tripartites de modernisation du secteur médico-social pesant sur les prix de journée constitue aussi un sujet de préoccupation.

La contribution financière des départements n'a cessé de croître, passant de 1,405 milliard d'euros en 2002 à 2,552 milliards d'euros en 2005. Parallèlement, la part du FFAPA/CNSA dans le financement de l'APA ne cessait de régresser, passant de 43 % en 2002 à 34,6 % en 2005.

EVOLUTION DES DEPENSES D'APA ET DE LEUR FINANCEMENT

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005
Nombre de bénéficiaires au 31 décembre	605.000	792.000	865.000	938.000
Nombre de bénéficiaires en moyenne annuelle	335.000	722.000	830.000	900.000
Dépense d'APA	1.855	3.205	3.632	3.900
Dépense résiduelle de PSD	348	120	0	0
Concours du FFAPA/CNSA (3) dont :	798	1.323	1.339	1.348
– concours général :	798	1.273	1.299	1.348
– concours spécifique :	0	50	39,7	–
Charge nette des départements (4)=(1)+(2)-(3)	1.405	2.002	2.292	2.552
Potentiel fiscal des départements	15.754	16.891	18.073	24.470
Taux d'effort fiscal moyen (1)				
– rapporté à la charge d'APA	6,71 %	11,15 %	2,4 %	10,4 %
– rapporté à la charge APA+PSD	9 %	11,9 %	–	–
Part du FFAPA/CNSA				
– dans le financement APA+PSD (5)=(3)/(1+2)	36 %	40 %	–	–
– dans le financement de l'APA (6)=(3)/(1)	43 %	41,3 %	36,9 %	34,6 %

(1) Défini comme le rapport entre la charge nette d'APA du département (dépense d'APA moins concours FFAPA/CNSA) et son potentiel fiscal.

(1) Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale (n° 2436), Tome II, page 112.

Certes, des marges de manœuvre existent aujourd’hui pour modérer le coût de l’APA. Certains choix de gestion ont pu peser abusivement sur les coûts. **Cependant, ces marges de manœuvre restent limitées et le dispositif actuel de financement ne permet pas d’exclure une hausse modérée de la participation financière des départements dans les années à venir.**

PRATIQUES RELEVÉES PAR LE FFAPA

- procédure d’instruction peu normalisée ;
- surclassement dans les groupes de dépendance ;
- choix de tarifs élevés pour la valorisation des plans d’aide (par rapport au tarif de référence de la CNAVTS) ;
- volume horaire élevé des plans d’aide à domicile (avec forte proportion de plans plafonnés) ;
- développement non maîtrisé des aides techniques à domicile ;
- mise en jeu insuffisante de la participation des bénéficiaires ;
- modalités de tarification peu rigoureuses de l’APA à domicile (paiement prospectif privilégié) ;
- dispositions plus favorables que celles du régime juridique de l’APA non portées à la connaissance du FFAPA ;
- absence ou insuffisance du contrôle de l’effectivité des aides à domicile ;
- contournement des plafonds tarifaires (non prise en compte des aides techniques).

Source : Cour des comptes : « Les personnes âgées dépendantes » (2005)

La Cour des comptes, dans son rapport sur les personnes âgées dépendantes ⁽¹⁾, souligne les incertitudes pesant encore sur le financement à venir de l’APA malgré les réformes successives : « Si la péréquation a réduit l’effort fiscal supplémentaire des collectivités et a diminué les disparités, deux nuances doivent être apportées.

Tout d’abord, la question de la pertinence des critères de répartition et des modalités de concours reste posée. Le FFAPA/CNSA ne dispose pas, en effet, des moyens de contrôler les déclarations des départements sur leurs dépenses au titre de l’APA. Il n’a pas la possibilité de s’assurer que les concours ne servent pas à financer des départements qui appliquent une politique plus généreuse que celle prévue dans les textes.

Par ailleurs, la capacité du système existant à faire face à l’avenir reste incertaine. En 2004, la part du coût total de l’APA prise en charge par le FFAPA/CNSA a légèrement diminué (de 40 % à 37 %), ce qui a induit un effort fiscal plus important des départements. Cette tendance devrait s’accroître en 2005. »

(1) « Les personnes âgées dépendantes », Cour des comptes (2005).

Cette hypothèse a été confirmée puisque le taux de participation de la CNSA au financement de l'APA a été de 34,6 % en 2005. En 2006, l'avant-projet du comité des finances locales estime, que même en cas de hausse médiocre du nombre de bénéficiaires ⁽¹⁾, **le taux de participation de la CNSA au financement de l'APA ne sera que de 33,7 %. En cas de hausse plus forte ⁽²⁾, cette participation ne serait plus que de 32,2 %, soit moins du tiers de la dépense totale.**

L'appréciation du système de financement de l'APA est difficile car le coût à venir de cette prestation reste incertain. Les projections se heurtent, en effet, à plusieurs incertitudes : évolution des effectifs de personnes âgées dépendantes, répartition à venir de ces personnes entre domicile et établissement et par niveaux de dépendance, évolution du coût unitaire de l'APA en fonction notamment des coûts salariaux ou de la composition des plans d'aide, et montant à venir des retraites et donc de la capacité contributive des personnes âgées.

La Cour des comptes, dans son rapport précité sur les personnes âgées dépendantes, cite une évaluation de la direction de la sécurité sociale réalisée à partir des projections de populations âgées dépendantes de la DRESS. En prenant l'hypothèse d'une répartition constante des bénéficiaires entre domicile et établissement et entre « groupes iso ressource » (GIR) ⁽³⁾, et d'une évolution du coût moyen des plans d'aide de 3,7 % pour les premières années, puis de 1,6 % pour les années suivantes, le coût prévisionnel de l'APA à l'horizon 2020 serait le suivant, en euros constants.

COÛTS ESTIMÉS DE L'APA POUR LA COLLECTIVITÉ À L'HORIZON 2020

(en milliards d'euros)

	2010	2015	2020
Scénario pessimiste	4,5	5,4	6,2
Scénario central	4,4	5,1	5,9
Scénario optimiste	4,2	4,7	5,3

Source : Cour des comptes

La projection indique un coût pour la collectivité de 5,9 milliards d'euros en 2020 dans le scénario central, soit 2,75 milliards d'euros de plus que la dépense effective d'APA pour la collectivité en 2003. Le coût pour la collectivité pourrait ainsi augmenter chaque année de **160 millions d'euros**. De plus, compte tenu du coût d'une mise aux normes et d'une modernisation des établissements d'hébergement des personnes âgées et du rattrapage des besoins non couverts, le supplément des dépenses annuelles de l'APA devrait être de l'ordre de **2,8 à 3,8 milliards d'euros**. La Cour des comptes conclue : « *L'effet cumulé de la démographie et de la réponse aux besoins d'amélioration de l'offre pourrait conduire à un accroissement encore plus important pouvant aller*

(1) Hypothèse basse de la DRESS : 955.000 bénéficiaires.

(2) Hypothèse haute de la DRESS : 985.000 bénéficiaires.

(3) Cette grille d'évaluation permet de répartir les degrés de la dépendance en six groupes, appelés GIR.

jusqu'au doublement de l'effort actuel. À règles inchangées, ces besoins posent un problème crucial de mobilisation des financements au-delà de ce qui est prévu par le plan « vieillissement et solidarité » de novembre 2003. »

En tout état de cause, cette augmentation importante des besoins de financements dans les années à venir pose la question du financement de la dépendance à moyen et à long terme : l'intégralité de la dépense supplémentaire ne pourra être supportée par les départements.

– Une péréquation insuffisante ?

Le concours du FFAPA puis de la CNSA permet d'appliquer une péréquation entre les départements dans l'allocation de la ressource. Le décret du 22 décembre 2004 ⁽¹⁾, soumis au comité des finances locales du 26 octobre 2004, a fixé la part respective des critères de répartition :

- 50 % : nombre de personnes âgées de plus de 75 ans ;
- 20 % : dépenses APA ;
- 25 % : potentiel fiscal ;
- 5 % : nombre de bénéficiaires du RMI.

Il est également prévu qu'après une première répartition du concours sur la base des critères susmentionnés, soit pris en compte un critère correctif, dont le taux est déterminé par arrêté et ne peut être supérieur à 30 %. Le critère correctif vise à garantir aux départements que la charge nette de l'APA (dépenses d'APA financées par le département après attribution du concours de la CNSA) ne dépasse pas 30 % de son potentiel fiscal. Par ailleurs, afin de limiter, pour les départements concernés, les diminutions de concours qui passent de 1,323 milliard d'euros à 1,299 milliard d'euros entre 2003 et 2004, soit une diminution du taux de couverture de 41,3 % à 36,3 %, le principe d'un concours spécifique a été décidé et porte sur un montant de 39,7 millions d'euros.

Si la dépense d'APA des départements hors concours du FFAPA a représenté en moyenne 16,8 % de leur potentiel fiscal en 2002, ce taux d'effort fiscal théorique a varié de 1,4 % à 58,1 % d'un département à l'autre. Le concours financier du FFAPA a permis de ramener le taux d'effort fiscal moyen des départements à 9 % et d'abaisser le plus élevé d'entre eux à 29,1 %. **Ainsi, la répartition du concours a laissé subsister en 2002 des écarts importants entre les départements. L'effet péréquateur du concours a été modeste : seul le rapport entre le taux le plus élevé et le taux moyen a été réduit, le rapport entre le taux le plus élevé et le taux le plus bas restant identique.**

(1) Décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004 portant application du titre III de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées.

En 2003, le taux d'effort fiscal avant prise en compte des concours du fonds a varié entre 4,2 % et 93,6 % environ, le taux moyen se situant à 26,7 %. Après répartition du concours général, ce taux s'est inscrit dans une fourchette comprise entre 2,1 et 49,3 % environ, la moyenne étant de 15,4 %. **On constate donc de nouveau à ce stade un effet péréquateur modeste.**

Après répartition du concours spécifique de 50 millions d'euros distribué aux départements dont le taux d'effort fiscal dépasse 21 %, **la fourchette des taux d'effort fiscal a été ramenée à un intervalle compris entre 2,1 % et 21 %, le taux moyen passant à 14,2 %.** Le concours spécifique a donc amélioré l'effet de péréquation du FFAPA, sans toutefois permettre une diminution significative des écarts de taux d'effort fiscal.

Malgré les mécanismes de péréquation, les situations des départements restent donc très disparates. Auditionné par vos Rapporteurs, M. Henri de Raincourt, président du conseil général de l'Yonne, a ainsi indiqué que le budget prévisionnel de l'APA dans l'Yonne devrait s'élever à 27 millions d'euros en 2006, soit un taux de couverture de **35,2 %**, les versements de la CNSA étant de 9,5 millions d'euros. M. Jean-Louis Tourenne, président du conseil général de l'Ille-et-Vilaine a, quant à lui, souligné que le taux de participation de l'État aux dépenses de l'APA était passé de 26,2 % en 2002 à 45,93 % en 2003, puis 33,19 % en 2005.

FINANCEMENT DE L'APA DANS LE DEPARTEMENT D'ILLE-ET-VILAINE

(en millions d'euros)

	CA 2002	CA 2003	CA 2004	CA 2005	BP + DM 2006
Dépenses	36,06	48,27	51,93	56,83	60,90
Participation de l'État	9,44	22,17	16,88	18,86	19,32
Solde	- 26,63	- 26,10	- 35,04	- 37,97	- 41,58
% participation de l'État	26,17 %	45,93 %	32,52 %	33,19 %	31,73 %

Source : conseil général d'Ille-et-Vilaine

Le financement de l'APA par département est retracé dans l'annexe 1 au présent rapport.

b) Les interrogations sur le coût futur de la prestation de compensation du handicap et des maisons départementales des personnes handicapées

– Des incertitudes sur la montée en charge de la prestation de compensation du handicap

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées conforte le rôle du département dans la prise en charge du handicap. Rappelons qu'il ne s'agit pas d'un transfert de compétence, le département assurant auparavant le versement de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), mais d'un

renforcement de ses compétences, celui-ci devenant responsable de la nouvelle prestation de compensation du handicap (PCH), mise en place à compter du 1^{er} janvier 2006.

Contrairement à l'allocation compensatrice qui la précédait, la PCH est versée sans condition de ressources et son montant n'est plus forfaitaire mais fonction du besoin réel de compensation du demandeur. Son objet est également plus large que l'ancienne ACTP, puisqu'elle vise à prendre en charge non seulement les frais relatifs aux aides humaines mais également ceux concernant les aides techniques, l'aménagement du logement et du véhicule de la personne handicapée, les éventuels surcoûts résultant de son transport, les dépenses d'aides spécifiques ou exceptionnelles, comme celles relatives à l'acquisition ou l'entretien de produits liés au handicap, ou celles relatives aux aides animalières.

La prestation est accordée, sur la base d'une évaluation sociale et médico-sociale, par une commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, dans laquelle les départements sont représentés. Les décisions de la commission relatives à cette prestation sont prises avec une majorité des voix détenues par les représentants du département.

Les arrêtés du 28 décembre 2005 ont fixé les montants maximaux attribuables au titre des divers éléments de la prestation de compensation, les tarifs des produits et services pris en compte ainsi que les taux de prise en charge dépendant du niveau de ressources des bénéficiaires de la prestation.

PLAFONNEMENT DES MONTANTS ATTRIBUABLES

Éléments de la prestation de compensation	Base légale ⁽¹⁾	Montant maximal attribuable
Élément humain	L. 245-1, 1 ^o	Tarif horaire le plus élevé de prise en charge, fixé par l'arrêté du 28 décembre 2005, multiplié par la durée quotidienne maximale prévue par le référentiel d'accès la prestation de compensation
Aides techniques (équipement, instrument, système technique, assistance personnelle)	L. 245-1, 2 ^o	3.960 euros sur trois ans
Aménagement du logement	L. 245-1, 3 ^o	10.000 euros tous les trois ans
Aménagement du véhicule	L. 245-1, 3 ^o	5.000 euros tous les cinq ans
Besoins spécifiques, notamment d'entretien ou d'achat	L. 245-1, 4 ^o	100 euros par mois
Charges exceptionnelles, notamment d'entretien ou d'achat	L. 245-1, 4 ^o	1.800 euros tous les trois ans
Aides animalières	L. 245-1, 5 ^o	3.000 euros tous les trois ans

(1) code de l'action sociale et des familles.

Source : Arrêté du 28 décembre 2005 fixant les montants maximaux attribuables au titre des éléments de la prestation de compensation

L'effort financier des départements doit rester inchangé : l'apport de la CNSA doit permettre de financer la différence de périmètre entre l'ancienne ACTP (soit 687 millions d'euros en 2003) et la prestation de compensation, c'est-à-dire la suppression de la condition de ressources, l'amélioration de la prise en charge pour le volet aide humaine et l'élargissement de la nature des dépenses susceptibles d'être financées par la nouvelle prestation.

Conformément aux dispositions de l'article 60 de la loi du 11 février 2005, 40 % du produit de la contribution sociale de 0,3 %, due au titre de la journée nationale de solidarité et affectée à la CNSA, sont destinés aux personnes handicapées, cette ressource étant fractionnée entre la PCH – pour une part comprise entre 26 % et 30 % – et le financement des établissements et services pour personnes handicapées, en complément de l'ONDAM médico-social – pour une part comprise entre 10 % et 14 %.

Le Gouvernement ayant décidé de consacrer 26 % des moyens de la CNSA au financement de la prestation de compensation, **la contribution de celle-ci au financement de la PCH s'élève à 503 millions d'euros en 2006. Elle devrait être de 518 millions d'euros en 2007 et 537 millions d'euros en 2008, au terme de sa montée en charge.**

Au total donc, l'enveloppe financière globale consacrée à la PCH, constituée par les financements cumulés de l'ACTP et des concours financiers versés par la CNSA, s'élève à 1.190 millions d'euros en 2006, et devrait représenter 1.205 millions d'euros en 2007 et 1.224 millions d'euros en 2008. Ce montant sera éventuellement réduit des dépenses qui continueraient à être consacrées à l'ACTP en application du droit d'option prévu par la loi.

Le coût prévisible de la prestation de compensation est évalué à 1.100 millions d'euros. À titre indicatif et compte tenu des critères d'éligibilité et des montants d'aide, l'estimation des dépenses supplémentaires à la charge de la CNSA, correspondant à chacun des éléments de la prestation, devrait être la suivante à l'horizon 2008.

DEPENSE SUPPLEMENTAIRE A LA CHARGE DE LA CNSA EN 2008

(en millions d'euros)

Éléments de la prestation de compensation	Dépense
Élément humain	351
Aides techniques (équipement, instrument, système technique, assistance personnelle)	110
Aménagement du logement et du véhicule	20
Besoins spécifiques et charges exceptionnelles (notamment d'entretien ou d'achat)	50
Aides animalières	1,25

Le concours de la CNSA est réparti entre les départements en tenant compte de la population adulte de chaque département, du nombre de bénéficiaires de diverses prestations et allocations destinées aux personnes handicapées (AEH, AAH, ACTP, pensions d'invalidité et prestations de compensation) et du potentiel fiscal.

Au premier trimestre 2006, la CNSA a versé **114 millions d'euros** aux départements (soit 38 millions d'euros par mois) pour un montant de dépenses n'atteignant que **31,5 millions d'euros**, soit 82 millions de trésorerie favorable sur 3 mois. **Le nombre de demandes PCH déposées au 1^{er} trimestre 2006 s'est élevé à 6.594.**

Les moyens réservés par la CNSA en 2006 au financement de la prestation de compensation sont donc suffisants – et même excédentaires au premier trimestre 2006 – pour permettre d'accompagner la montée en charge progressive de cette nouvelle prestation.

L'équilibre du financement de la PCH pose la question de la montée en charge du dispositif et du nombre de bénéficiaires potentiels de cette prestation.

Le Gouvernement table sur un nombre de bénéficiaires situé entre 87.000 et 112.000 personnes, s'agissant des personnes nécessitant une assistance continue pour les actes essentiels de l'existence, ce chiffre étant augmenté de 30.000 bénéficiaires réclamant une surveillance constante, ce volet de la prestation concernant spécifiquement les personnes se mettant en danger du fait d'un handicap mental ou psychique. Il convient également d'ajouter environ 10.000 personnes susceptibles de bénéficier du dispositif spécifique prévu pour les personnes aveugles. **Au total, le nombre de bénéficiaires serait compris entre 127.000 et 152.000 personnes.**

Par conséquent, le financement de la PCH devrait être équilibré : la dotation de la CNSA permettrait, à l'avenir, de financer le surcoût induit par la transformation de l'ACTP en PCH. Selon la Direction générale des affaires sociales, le montant des différents éléments de la prestation a été calibré, compte tenu du nombre de bénéficiaires potentiels, de façon à respecter l'enveloppe prévue à l'avance.

En outre, le conseil général a la majorité au sein de la commission des droits et de l'autonomie pour ce qui relève de ses compétences. Le département sera donc partie prenante dans l'attribution de la PCH, et pourra donc encadrer l'attribution de celle-ci.

Cependant, l'Association des départements de France juge les estimations du ministère de la Santé et des solidarités trop optimistes et évalue, quant à elle, le nombre de bénéficiaires potentiels à 400.000, soit un coût potentiel de la prestation de 2.000 millions d'euros. En effet, la possibilité pour le conseil général de limiter le nombre de bénéficiaires potentiels au sein de la commission des

droits et de l'autonomie devrait être très contrainte, compte tenu de la sensibilité du sujet. Si cette hypothèse se vérifiait, le financement supplémentaire pesant sur les départements s'élèverait à 760 millions d'euros en 2010.

Le tableau suivant détaille les estimations de l'Association des départements de France sur la montée en charge de la PCH :

**MONTEE EN CHARGE PREVISIONNELLE
DE LA PRESTATION DE COMPENSATION DU HANDICAP**

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de bénéficiaires	150.000	300.000	350.000	400.000	400.000
Coût total	750	1.500	1.750	2.000	2.000
Participation de la CNSA	550	550	550	550	550
Participation des départements	200	950	1.200	1.450	1.450

Source : Association des départements de France

Compte tenu des différences importantes constatées dans les estimations du ministère et des départements, un suivi précis de la montée en charge de la PCH permettra de vérifier si les estimations qui ont permis de déterminer le niveau de contribution de la CNSA se confirment pour les années suivantes.

Des dispositifs de suivi ont été mis en place. Le 23 janvier 2006, la CNSA a signé avec l'État une convention d'objectif et de gestion qui la charge de mettre au point l'évaluation et le suivi du dispositif, avec les départements. Cette évaluation se traduira dans le rapport annuel de la Caisse, et dans un rapport triennal remis par le Gouvernement au Parlement sur la base des travaux de la Conférence nationale du handicap. La loi a prévu la passation de conventions entre la CNSA et les conseils généraux, pour développer notamment un échange organisé d'expériences et d'informations. La Cour des comptes sera également associée au suivi de ce dispositif, deux rapports d'étape pour l'année 2005 et l'année 2006 lui ayant été commandés. Il y aura donc des remontées rapides d'informations statistiques qui permettront de connaître en temps réel de l'évolution de la nouvelle prestation.

En tout état de cause, une montée en charge plus importante que prévue pourrait peser sur les budgets des départements et les amener à contribuer financièrement bien au-delà du budget consacré par le passé à l'ACTP. Un arbitrage devrait donc être rendu pour déterminer si les départements supporteront l'intégralité de cette charge supplémentaire potentielle ou si un financement complémentaire de la CNSA sera mis en place.

Tel est le constat dressé par le rapporteur de la commission des Affaires sociales du Sénat dans son avis sur le budget de la mission « Solidarité » en 2006. Il évalue à 165 millions d'euros le coût de la suppression des conditions de ressources. L'apport de la CNSA à l'amélioration de la prise en charge des aides humaines s'élevant à 350 millions d'euros, les crédits disponibles pour une amélioration des montants versés aux personnes handicapées devraient représenter

185 millions d'euros. Or, en 2005, la CNSA a précisément consacré 180 millions d'euros au financement d'un dispositif de préfiguration de la prestation de compensation au profit des personnes très lourdement handicapées, permettant de porter à environ douze heures par jour la prise en charge de leurs aides humaines. La reconduction de l'aide d'ores et déjà attribuée aux 3.000 personnes concernées par ce dispositif transitoire absorberait donc le solde des crédits apportés par la CNSA. Le sénateur conclut : « *Dans ces conditions, le respect des prévisions budgétaires supposerait que le niveau d'aide moyen pour le reste de la population handicapée reste inchangé. Dans la mesure où la prestation est attribuée sur la base des besoins réels de la personne handicapée et compte tenu de la faible solvabilisation permise à l'heure actuelle par l'ACTP, il est peu vraisemblable que la somme de ces besoins conduise à ouvrir des droits équivalant justement aux dépenses actuelles d'ACTP. Par conséquent, un effort supplémentaire des départements est inévitable.* »

– Le financement des maisons départementales des personnes handicapées et du fonds départemental de compensation du handicap

La loi crée dans chaque département une **maison départementale des personnes handicapées** (MDPH), destinée à offrir un accès unique aux droits et prestations prévues pour les personnes handicapées, à toutes les possibilités d'appui dans l'accès à la formation, à l'emploi, à l'orientation vers des établissements de services ainsi qu'à faciliter les démarches des personnes handicapées et de leur famille. Cette maison a le statut d'un groupement d'intérêt public sur lequel le département assure la tutelle administrative et financière.

La maison départementale des personnes handicapées gèrera un **fonds départemental de compensation du handicap** ⁽¹⁾ chargé d'aider les personnes handicapées à financer les aides restant à leur charge après déduction de la PCH. Bien qu'il soit alimenté par des contributions de nature extralégale, la loi a fixé à ce fonds une obligation de résultat : ainsi, les sommes restant à la charge de la personne handicapée après son intervention ne peuvent être supérieures à 10 % de ses ressources.

Les partenaires rassemblés au sein des sites pour la vie autonome prennent part à ce nouveau dispositif : il s'agit de l'État, des organismes d'assurance maladie, des caisses d'allocations familiales, de la mutualité, et des collectivités territoriales ⁽²⁾. L'État a pris l'engagement que tous les moyens consacrés par l'État aux commissions départementales de l'Éducation spéciale (CDES), aux commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) et aux sites pour la vie autonome seraient mis à la disposition des maisons départementales. Cet engagement se traduit par la participation

(1) Ces fonds ont été maintenus par la loi du 11 février 2005, le législateur ayant voulu éviter que la mise en place de la prestation de compensation se traduise par un retrait de ces financeurs extralégaux, et estimant que, compte tenu de l'ampleur des besoins, la nouvelle prestation devait s'ajouter aux financements existants et non s'y substituer.

(2) Ces sites apportaient des financements complémentaires pour les aides techniques et les aménagements du logement, l'ACTP étant limitée aux aides humaines.

obligatoire de l'État au sein des maisons départementales des personnes handicapées et, à ce titre, par des prestations de moyens humains, financiers, immobiliers et en systèmes d'information. L'État participe également à la commission des droits et de l'autonomie et contribue au fonds départemental de compensation du handicap.

Sans attendre la mise en place des groupements d'intérêts publics (GIP), intervenue comme prévu sur l'ensemble du territoire au début de l'année 2006 ⁽¹⁾, le Gouvernement a dégagé, dès l'été **2005**, une enveloppe exceptionnelle de **50 millions d'euros** versée aux départements pour aider à l'installation des MDPH, financée sur fonds de concours de l'État alimenté par la CNSA, en complément des dépenses engagées à cet effet par les départements.

En 2006, comme il s'y était engagé, l'État a délégué aux préfets les crédits antérieurement destinés au fonctionnement des sites pour la vie autonome (13,8 millions d'euros) et au financement des fonds gérés par ces sites (13,9 millions d'euros). Ces crédits entrent désormais dans la contribution financière de l'État au fonctionnement de la MDPH et du fonds départemental de compensation du handicap.

Dans l'attente de la mise en place effective des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDA) ⁽²⁾ et du fonds de compensation, la direction générale de l'action sociale a également délégué aux DRASS **14,5 millions d'euros** supplémentaires issus d'un fonds de concours alimenté par la CNSA pour faciliter la transition entre les dispositifs SVA (aides techniques notamment) et MDPH. **6,42 millions d'euros** ont également été délégués pour permettre le financement, pendant une période transitoire courte, du dispositif d'aide complémentaire mis en œuvre en 2005 en faveur des personnes très lourdement handicapées vivant à domicile. Une seconde délégation est prévue au début de l'été.

En 2006, les DDASS et les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) continuent par ailleurs à financer directement les vacations des membres des équipes techniques issus des CDES et des COTOREP et sont appelées à intervenir au sein de l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH. **En 2007, ces crédits seront directement affectés au GIP à cet effet.**

À ces crédits et à ceux directement attribués aux départements par la CNSA (**20 millions d'euros**) ⁽³⁾, s'ajoutent, en 2006, **20 millions d'euros** que

(1) Décret n° 2005-1587 du 19 décembre 2005 relatif à la maison départementale des personnes handicapées et modifiant le code de l'action sociale et des familles et décret n° 2005-1589 du 19 décembre 2005 relatif à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées et modifiant le code de l'action sociale et des familles.

(2) Sur 80 départements ayant répondu à l'enquête de la CNSA, 18 déclarent ne pas avoir encore installé la CDA.

(3) en application de l'article L 14-10-7 du code de l'action sociale et des familles et du décret n° 2005-1591 du 19 décembre 2005.

l'État a décidé d'apporter au GIP afin d'aider les maisons départementales à répondre aux exigences de la loi et de combler un retard parfois important dans les demandes :

– **16 millions d'euros** ont déjà été répartis selon la même clé de répartition que la précédente dotation de 50 millions d'euros, c'est-à-dire en fonction du nombre d'habitants âgés de 20 à 59 ans, du potentiel fiscal du département et d'une part fixe de 100.000 euros, égale pour tous les départements ;

– les **4 millions d'euros** restant seront prochainement délégués en fonction des situations locales spécifiquement identifiées dans les premiers mois de 2006, sur la base d'états des lieux de la mise en place des maisons départementales prenant en compte notamment les difficultés de mises à disposition.

Le tableau suivant retrace les financements versés aux départements par l'État et la CNSA au premier semestre 2006.

FINANCEMENTS DES MAISONS DEPARTEMENTALES DU HANDICAP EN 2005 ET 2006 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

Mesure	Dotation
Ancienne dotation des sites pour la vie autonome	27,6
Transition entre les dispositifs SVA et MDPH ⁽²⁾	14,5
Dispositif d'aide complémentaire en faveur des personnes très lourdement handicapées vivant à domicile ⁽³⁾	6,42
Vacations des membres des équipes techniques des CDES et des COTOREP appelés à intervenir au sein de la MDPH ⁽⁴⁾	n.c.
Dotation de la CNSA	20
Financement complémentaire des MDPH	20

(1) Montant cumulé en 2005 et 2006.

(2) Fonds de concours alimenté par la CNSA.

(3) Une seconde délégalation est prévue au début de l'été.

(4) En 2007, ces crédits seront directement affectés au GIP à cet effet.

Source : direction générale de l'action sociale

À ces concours financiers de l'État et de la CNSA s'ajoutent les **moyens humains apportés aux maisons départementales par l'État, soit 1.652,9 équivalents temps plein.**

MOYENS HUMAINS APPORTES PAR L'ÉTAT AUX MAISONS DEPARTEMENTALES

Mise à disposition	Équivalents temps plein
Directions départementales des affaires sanitaires et sociales	982,29
Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	503,61
Éducation nationale	170
Total	1.652,9

Source : direction générale de l'action sociale

Au 19 juin 2006, 95,07 % des équivalents temps plein recensés dans les conventions constitutives des GIP comme personnels de l'État ont rejoint les MDPH :

– la très grande majorité (1.481,76 soit près de 90 %) dans le cadre de mises à disposition ;

– le reste (171,14 ETP) dans le cadre d'une formule de prestation de service permettant de résoudre dans quelques départements des refus individuels de mise à disposition.

L'enquête de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée, réalisée en avril 2006 dans 87 départements métropolitains, montre que 79 départements ont mis des personnels à disposition des MDPH. Il n'est pas indiqué combien d'agents des départements ont rejoint les maisons départementales.

La mise en place des maisons du handicap en 2006 et les premiers financements et mises à dispositions de l'État n'ont cependant pas dissipé les inquiétudes des départements. Peut être redoutée, en effet, une augmentation importante du budget du fonds départemental de compensation du handicap compte tenu de la sensibilité particulière des demandes des personnes handicapées. Le coût élevé des maisons départementales des personnes handicapées est aussi évoqué. M. Henri de Raincourt, président du conseil générale de l'Yonne, a ainsi estimé que le budget de ces maisons devrait s'élever à 1,01 million d'euros en 2006, alors que les recettes devraient représenter 735.260 euros, soit un déficit prévisionnel de 274.957 euros. Par ailleurs, l'Association des départements de France a indiqué que les conseils généraux avaient été obligés de recruter dans les COTOREP pour occuper des postes laissés vacants, ce qui accroît la dépense supportée par les départements.

Par conséquent, les rapporteurs insistent sur l'importance du dispositif de suivi des dépenses liées à la prestation de compensation du handicap, mis en place par la loi.

c) Donner une base plus équitable à la compensation de transfert du RMI ?

Se pose aujourd'hui la question de la pérennisation du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI). Comme il a été noté précédemment au 1. b), ce fonds permet de compléter le financement du RMI à hauteur de 500 millions d'euros en 2006. Il sera reconduit en 2007 et 2008. L'Association des départements de France, qui évalue le coût du RMI à 850 millions d'euros en 2005, estime donc cette dotation insuffisante, et révélatrice du caractère inadapté de la compensation du RMI.

La direction générale des affaires sociales note cependant la baisse de 0,8 % du nombre d'allocataire du RMI au premier trimestre 2006 et considère, sur la base des prévisions de la CNAF, que cette baisse devrait se poursuivre, ce qui permettait d'atteindre l'équilibre financier dans les prochaines années.

Les prévisions pluriannuelles de la CNAF sont détaillées dans le tableau suivant.

**ÉVOLUTION PREVISIONNELLE DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES
DU REVENU MINIMUM D'INSERTION**

Année	Évolution (en %)
2006	+ 0,4
2007	- 0,7
2008	- 0,3
2009	- 0,2

Source : direction générale des affaires sociales

Il conviendra de contrôler au cours des prochains trimestres si cette tendance se confirme. En effet, après sa baisse du premier trimestre 2006, le nombre de bénéficiaires du RMI a connu une hausse de 0,7 % au second trimestre en France métropolitaine, soit une quasi stabilisation au cours de la première moitié de l'année 2006.

NOMBRES D'ALLOCATIONS DU RMI PAYEES EN FIN DE TRIMESTRE

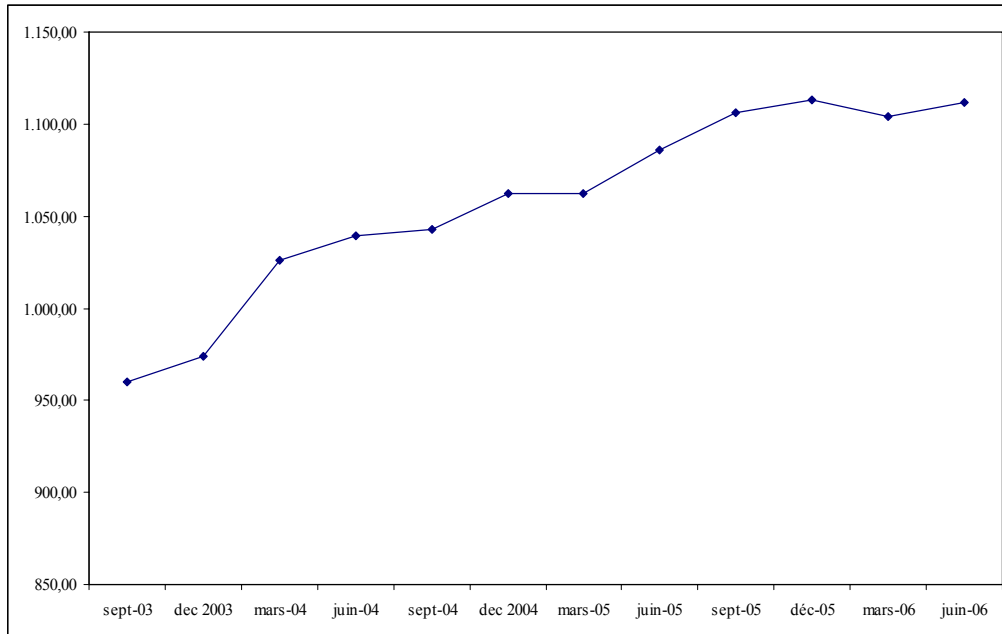
(données métropole, en milliers)

	Juin 2005	Sept. 2005	Déc. 2005	Mars 2006	Juin 2006	Evol. 3 mois (en %)	Evol. 1 an (en %)
Ensemble allocataires du RMI	1.086	1.106,1	1.113,3	1.104,4	1.111,9	+ 0,7	+ 2,4
Allocataires du RMI bénéficiant d'une mesure d'aide à l'emploi	144,2	149,9	158,5	167,2	179,3	-	+ 24,3
Dont allocataires payés au titre du RMI	142,2	145,5	146,8	145,1	149,5	-	+ 5,2

Source : Étude DREES, septembre 2006

En données brutes, fin juin 2006, **1,27 million d'allocataires** ont effectivement été payés par les caisses d'allocations familiales au titre du RMI en métropole et dans les départements d'outre-mer. Les versements effectués au deuxième trimestre 2006 au titre du RMI se sont par ailleurs établis à **1,49 milliard d'euros** (+ 4,9 % par rapport au deuxième trimestre 2005).

EVOLUTION DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES DU RMI



À noter que selon les informations reçues du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, restent dans les statistiques du RMI, les allocataires, bénéficiant d'un CI-RMA ou d'un contrat d'avenir, qui avaient des revenus supérieurs à 433,06 euros avant signature du contrat car ils continuent à percevoir une fraction de RMI en plus de l'aide versée à l'employeur (1).

La loi a cependant ménagé des marges de manœuvre permettant aux départements d'améliorer la gestion du RMI :

– *sur le volet « allocation »* : la loi transfère au président du conseil général la responsabilité de l'attribution comme de la suspension de la prestation. Elle lui laisse la responsabilité d'organiser l'élaboration et le suivi du contrat d'insertion, complémentaire de l'allocation. De même, si la loi confirme les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricoles dans leur rôle d'organismes payeurs du RMI, l'article L. 262-30 institue un dispositif conventionnel entre ces organismes et le département afin de donner à ce dernier les moyens d'organiser le service de l'allocation au regard de ses priorités (contrôle, versement d'avances...);

– *sur le volet « insertion »* la loi met fin au copilotage entre l'État et le département et laisse à ce dernier la pleine maîtrise du dispositif d'insertion : le conseil général adopte désormais le plan départemental d'insertion et détermine le ressort, l'organisation et la composition des commissions locales d'insertion. Par ailleurs, la loi ouvre au département la possibilité d'organiser une collaboration avec les autres acteurs de la politique de l'emploi et de l'insertion (État, service public de l'emploi) et de déléguer aux communes et groupements de communes la

(1) Parallèlement à son salaire, le salarié titulaire d'un CI-RMA peut dans certains cas continuer à percevoir une partie de l'allocation dont il bénéficiait à l'entrée dans ce contrat (RMI, API, ASS ou AAH) : le montant de cette allocation est diminué du montant de l'aide versée à l'employeur, soit du montant du RMI accordée à une personne isolée (433,06 € pour 2006).

conduite de l'action locale d'insertion. Enfin, la mise en place des contrats insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) et des contrats d'avenir doit permettre au département de jouer un rôle actif dans l'insertion professionnelle des Rmistes.

Une étude publiée par la DREES en octobre 2005 sur « *les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation* » montre que les départements ont engagé dès 2004 ce travail de réorganisation induit par la décentralisation mais qu'il n'est pas encore achevé.

Au-delà des dispositions législatives existantes, le Gouvernement a été amené en février dernier à formuler 16 propositions d'assouplissement des modalités de gestion du RMI. Parmi les propositions du Gouvernement, certaines avaient trait :

- au contrôle (amélioration des échanges d'informations entre les organismes, appel de pièces justificatives, etc.) ;
- à l'accès aux droits (précision de la notion de résidence en France, réduction du délai séparant la mise en paiement de l'allocation de la signature du contrat d'insertion, etc.) ;
- à la mise en place de sanctions graduées ;
- à l'amélioration des échanges d'informations entre tous les acteurs ;
- et à la politique de recouvrement des indus.

Sur cette base, une concertation avec l'Association des départements de France (ADF) a été engagée et un groupe de travail réunissant les services de l'État, les Conseils généraux désignés par l'ADF et les organismes payeurs du RMI a été constitué. Suite à ces travaux, le recouvrement des indus de RMI sera amélioré et le délai pendant lequel l'allocataire doit résider en France pour pouvoir prétendre au RMI sera précisé.

En tout état de cause, compte tenu de la progression importante du nombre d'allocataires du RMI depuis la date à laquelle le transfert en a été décidé, des mesures complémentaires seront certainement nécessaires.

Des difficultés sont dès à présent prévisibles lorsque l'on sortira de la période couverte par le complément financier exceptionnel du FMDI. Vos Rapporteurs proposent donc que le montant de ce fonds, soit 500 millions d'euros, soit intégré à compter de 2008 dans la base de compensation indexée.

Cette mesure simple, prise au nom de l'équité, pour les mêmes motifs que ceux qui ont guidé la décision de créer le FMDI, serait de nature à apaiser les craintes qui risquent d'empoisonner les relations entre État et départements lorsque l'échéance approchera. En tout état de cause, on voit mal comment éviter des mesures d'accompagnement, lors de la « sortie du FMDI ».

II.– DES DISPARITES LOCALES QUI APPELLENT DES MODALITES RENOUVELEES DE PEREQUATION

A.– UN ENJEU MAJEUR DE GESTION : LES TRANSFERTS DE PERSONNEL

Les articles 104 à 111 de la loi du 13 août 2004 organisent les transferts de personnel qui accompagnent l'exercice des nouvelles compétences des collectivités. Ces transferts constituent à la fois le support indispensable et une partie de la compensation de la charge de fonctionnement nouvelle pour les collectivités. Chaque transfert de compétence s'accompagne en effet du transfert des moyens financiers et humains qui en permettent l'exercice.

Toutefois, deux transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales méritent, par leur ampleur, un traitement particulier : le transfert des agents de l'équipement chargés de l'entretien des routes départementales ainsi que des routes nationales d'intérêt local, et celui des personnels techniciens, ouvriers de service (TOS), du ministère de l'éducation nationale.

1.– Les transferts de personnel sont complexes et suscitent des inquiétudes rarement fondées (*position de M. Laffineur*)

1.– Les transferts de personnel sont complexes et suscitent des inquiétudes (*position de M. Bonrepaux*)

a) La mise en œuvre des règles relatives aux transferts de personnel ne suscite pratiquement plus de controverses en 2006 (position de M. Laffineur)

a) La mise en œuvre des règles relatives aux transferts de personnel suscite toujours des controverses en 2006 (position de M. Bonrepaux)

Le transfert du personnel se rapportant aux compétences nouvellement transférées est un dossier particulièrement lourd, du fait des effectifs considérables en cause et de la complexité extrême des mécanismes de transfert.

– Les principes généraux retenus au terme de la concertation

Les modalités d'application des transferts prévus par les articles 104 à 111 de la loi de 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, ont été délicates à établir. Néanmoins, au cours de sa réunion du 6 avril 2005, la CCEC est parvenue à dégager un accord global sur de nombreuses règles de compensation et de transfert.

TRANSFERTS DE PERSONNEL : LE DISPOSITIF LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

La mise à disposition des personnels

La phase transitoire de mise à disposition des services et des agents vise à doter les collectivités, dans l'attente des partages définitifs, des moyens fonctionnels et humains leur permettant d'assurer les prérogatives qui leur sont progressivement confiées depuis le 1^{er} janvier 2005.

Cette première phase s'est concrétisée par la création de la commission commune de suivi des transferts de personnels entre l'État et les collectivités territoriales, l'adoption de la convention-type prévue par la loi et destinée à être déclinée localement par les préfets (décret du 4 janvier 2005) et l'envoi d'instructions régulières aux préfets pour mener à bien la concertation locale devant aboutir à la signature des conventions locales de mise à disposition.

À défaut de convention passée dans le délai de trois mois à compter de la publication de la convention-type ou du transfert effectif de la compétence ⁽¹⁾, la liste des services mis à disposition est établie par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéressé, après avis motivé de la commission nationale de conciliation. Cette commission, comprenant un nombre égal de représentants de l'État et de représentants de chaque catégorie de collectivités territoriales et de leurs groupements, a été installée le 23 juin 2005.

Le partage définitif des services, par décret en Conseil d'État

La loi n'a fixé aucune date limite pour ces transferts définitifs, dont chaque ministère concerné sera responsable. Le décret portant création des commissions locales tripartites qui participeront à l'élaboration des décrets de transfert a été publié le 24 mai 2005.

À compter de la publication de chaque décret fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou parties de services les personnels peuvent exercer, pendant deux ans, leur droit d'option. Les fonctionnaires qui optent pour le statut de fonctionnaire territorial sont intégrés dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale dans les conditions prévues par les dispositions statutaires applicables à ce cadre d'emplois. Les fonctionnaires qui optent pour le maintien de leur statut sont placés en position de détachement auprès de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales dont relève désormais leur service.

L'exercice du droit d'option par les agents

Afin d'éviter que les collectivités territoriales ne supportent, au fur et à mesure de l'exercice du droit d'option des agents, les charges résultant de ces transferts de personnels, l'article 147 de la loi de finances pour 2006 rend compatible l'exercice du droit d'option et la prise en charge financière des agents par la collectivité :

– le droit d'option exercé par les agents de l'État entre le 1^{er} janvier et le 31 août de l'année n prend effet le 1^{er} janvier n + 1 ;

– le droit d'option exercé par les agents de l'État entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre de l'année n prend effet le 1^{er} janvier de l'année n + 2.

Enfin, deux décrets relatifs au détachement sans limitation de durée et à l'intégration dans la fonction publique territoriale des agents transférés en application de la loi du 13 août 2004 ont été publiés au *Journal officiel* du 31 décembre 2005. Ces décrets fixent les modalités du détachement et de l'intégration, suite à l'exercice du droit d'option. Le décret relatif à l'intégration dans la fonction publique exige notamment qu'à chaque corps d'appartenance des agents de l'État exerçant leurs missions dans le champ de compétences transférées corresponde un cadre d'emplois d'accueil au sein de la fonction publique territoriale.

Source : Rapport 2006 de l'Observatoire de finances locales.

(1) Pour les transferts prévus en 2006.

La compensation financière intègre ainsi :

- la nouvelle bonification indiciaire, sur la base du coût réel par agent ;
- les charges patronales, notamment la cotisation due à la CNRACL ;
- 1 % de la masse salariale versé au CNFPT pour la formation ;
- les dépenses de médecine préventive,
- le compte épargne temps, puisque les droits accumulés par les agents seront intégralement compensés à la date du transfert ;
- une estimation des dépenses annexes liées au fonctionnement courant des services, au moyen d'un ratio de coût par agent, calculé selon la moyenne triennale des dépenses de l'État.

Parallèlement, des compensations financières sont allouées aux collectivités lorsque les postes transférés ne peuvent être pourvus physiquement. D'une part, les fractions d'emplois, qui ne peuvent donner lieu à transfert, font l'objet d'une compensation financière. D'autre part, les crédits de suppléance utilisés par l'Etat en moyenne les trois années précédant le transfert sont également transférés afin que les collectivités aient les moyens de pourvoir aux remplacements ponctuels.

Enfin, à la demande de la parité élue de la CCEC, une « clause de sauvegarde » a été établie afin de prémunir les collectivités territoriales contre les transferts de services ayant subi des restructurations importantes depuis 2002 : si les effectifs au 31 décembre 2004 sont inférieurs à ceux au 31 décembre 2002, la référence la plus favorable est retenue, compétence par compétence et collectivité par collectivité.

– La mise en œuvre de la clause de sauvegarde a suscité des débats dont l'importance peut être relativisée

En pratique, la « **clause de sauvegarde** » instaurée par l'article 104 de la loi du 13 août 2004 consiste à compenser des emplois qui ne sont plus pourvus. Dans l'hypothèse d'une telle réduction des effectifs, le transfert aux collectivités prend la forme d'une compensation financière, puisque l'État transfère un volume d'ETP non pourvus physiquement.

La mise en œuvre de cette clause de sauvegarde a donné lieu, au sein de la CCEC, à des débats sur le montant de la compensation due aux collectivités pour chaque ETP « disparu ». Ils n'ont pas permis encore de résoudre les désaccords entre les ministères décentralisateurs et les collectivités. Les premiers considèrent que ces ETP doivent être compensés au niveau de rémunération de départ du corps de fonctionnaires concerné (ou « pied de corps »), qui représente la dépense qu'eût réellement supportée l'État, si ce dernier avait pourvu au remplacement du poste. Les collectivités, quant à elles, jugent que la compensation doit être calculée sur le

coût médian d'une carrière, qui s'approche plus fidèlement de la dépense que supportait l'État avant la réduction d'effectifs. L'arbitrage du Premier ministre, sollicité sur cette question, n'a pas encore été rendu.

S'agissant des TOS, et selon les informations fournies par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, (MENESR), 394,95 ETP sont concernés, dont 126,90 pour les départements et 268,05 pour les régions, sur un total de plus de 90.000 agents transférés.

Le cas des agents du ministère de l'équipement est sensiblement plus complexe.

S'agissant de l'évaluation des effectifs, il ressort du rapport conjoint remis au Gouvernement par l'Inspection générale des finances, le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale de l'administration en février 2006 que la clause de sauvegarde pourrait concerner **750 ETP**, sur un total de plus de 30.000 agents transférés.

Toutefois, s'agissant du montant de la compensation, ce rapport précise que l'article 10 de la loi du 2 décembre 1992 ⁽¹⁾ a d'ores et déjà instauré une compensation financière au profit des départements pour les réductions d'effectifs et les vacances de poste supérieures à un an. En vertu de cette disposition, strictement appliquée, la DGD a été abondée depuis 1996 d'une dotation qui avoisine aujourd'hui annuellement 50 millions d'euros. Par conséquent, les ETP disparus entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre 2004, s'ils étaient consacrés aux routes départementales ⁽²⁾, ont déjà fait l'objet d'une compensation. Celle-ci devrait être défalquée du montant finalement retenu pour appliquer la clause de sauvegarde afin d'éviter une double compensation. Telle est l'hypothèse défendue par le rapport remis en février 2006 au Gouvernement. Selon une simulation de la compensation en fonction des deux solutions concurrentes concernant les agents de l'équipement, il apparaît que l'hypothèse dite du « pied de corps » conduit à un coût inférieur à 8 millions d'euros, et celle du coût médian à un coût inférieur à 15 millions d'euros.

La mise en œuvre de la clause de sauvegarde pour le transfert des agents de l'équipement chargés de la voirie départementale représenterait donc, en fonction de l'hypothèse retenue, 1 ou 2 % du coût total estimé du transfert de ces quelque 30.000 agents. En outre, vos Rapporteurs estiment que l'impact de cette même clause sur le coût global du transfert du personnel TOS de l'éducation nationale devrait se révéler encore plus marginal, quel que soit le mode de calcul retenu, compte tenu de la très faible proportion d'emplois disparus (moins de 400 ETP pour 93.000 agents transférés).

(1) Loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services.

(2) Et non aux routes nationales d'intérêt local (RNIL), dont les personnels d'entretien n'étaient pas mis à la disposition des collectivités par la loi de 1992.

Sans méconnaître la validité des arguments présentés de part et d'autre, vos Rapporteurs rappellent que l'importance de cette question doit être relativisée, au vu du faible nombre d'emplois concernés.

b) Les effectifs transférés et l'état d'avancement des transferts

– Le transfert du personnel TOS du ministère de l'éducation nationale

Le transfert du personnel TOS du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche concerne près de 93.000 agents, auxquels il convient d'ajouter environ 14.000 emplois aidés, mais l'effectif global concerné fait encore, à la date de publication du présent rapport, l'objet de discussions entre les élus locaux et le ministère. En effet, une des particularités de ce transfert, outre son ampleur sans équivalent, résulte de ce qu'il n'entraîne **aucune modification opérationnelle** tant pour les employeurs anciens ou nouveaux, que pour les TOS eux-mêmes, qui exerçaient déjà leurs fonctions dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), gérés par les collectivités.

Il s'agit donc principalement d'un transfert de gestion. En l'absence de tout changement opérationnel ou de transfert en bloc de l'ensemble du personnel concerné, le calcul des effectifs transférés n'a d'incidence que pour la détermination du droit à compensation. Son évaluation est rendue malaisée par le maintien dans les établissements de TOS restant à la charge de l'État en raison de leurs fonctions, un agent pouvant même, le cas échéant, occuper deux fractions d'ETP relevant pour leur part respective de l'État et de la collectivité gestionnaire de l'établissement.

Ces incertitudes quant au volume global des effectifs n'ont pas empêché le transfert des TOS, lequel est effectif depuis le 1^{er} janvier 2005. Comme tous les transferts de personnel, il obéit à un calendrier en plusieurs étapes. À la date de publication du présent rapport, la plupart d'entre elles sont achevées :

– les agents ont été mis à disposition soit de façon conventionnelle soit par arrêté interministériel en 2005 ;

– le décret de transfert définitif des services est en vigueur depuis le 27 décembre 2005 ⁽¹⁾. Il ouvre la période de deux ans durant laquelle les agents titulaires peuvent exercer leur droit d'option ;

– depuis le 1^{er} janvier 2006, les agents non titulaires ont été transférés définitivement aux collectivités ⁽²⁾, ainsi que le personnel employé sous forme de contrats aidés sur des fonctions de TOS.

(1) Décret en Conseil d'Etat n°2005-1631 du 26 décembre 2005 fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou parties de services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

(2) Cf. supra les problèmes d'évaluation des effectifs des agents non titulaires effectivement transférés au 1^{er} janvier 2006.

La première période d'exercice du droit d'option des agents titulaires transférés s'est achevée le 31 août 2006. L'intégration des agents concernés dans la fonction publique territoriale, ou leur détachement sans limitation de durée, prendra effet au 1^{er} janvier 2007. Selon les premières informations fournies à vos Rapporteurs, cette première vague de transferts définitifs devrait être de faible ampleur. En effet, selon M. Dominique Antoine, secrétaire général du ministère, « *au 30 mai 2006, 1.300 options ont été formulées soit pour un détachement sans limitation de durée soit, et c'est majoritairement le cas, pour une intégration dans la fonction publique territoriale.* »

– Les inquiétudes soulevées par le transfert des emplois aidés

Selon les informations fournies à la CCEC par le même ministère, 14.015 bénéficiaires d'emplois aidés exerçaient au 31 décembre 2005 leurs fonctions dans le cadre des compétences transférées. Les agents correspondants ont été mis à disposition des collectivités en 2005 et transférés définitivement au 1^{er} janvier 2006. Les dépenses de fonctionnement liées à ces emplois correspondent à la part réellement versée par l'employeur, c'est-à-dire au coût du contrat, diminué des aides diverses versées par le ministère de l'emploi au titre de la politique de cohésion sociale. Seule cette part employeur, précédemment versée par le ministère de l'éducation nationale et seule dépense exposée dorénavant par les départements et les régions sur ces contrats, fait l'objet d'une compensation aux collectivités.

Ce transfert a suscité deux séries d'inquiétudes auprès des élus locaux.

En premier lieu, la question du droit à compensation correspondant à ce transfert a fait l'objet de débats. Conformément à la loi du 13 août 2004, cette compensation est calculée sur la moyenne des dépenses engagées par l'État entre 2002 et 2004. Au cours de la réunion du 18 mai 2006, la parité élue de la CCEC a fait valoir ses craintes quant à l'augmentation possible de la part employeur d'un certain nombre de contrats, dont le dispositif prévoit une montée en charge progressive du coût de l'emploi pour l'employeur. En janvier 2006, l'État aurait transféré des contrats encore peu coûteux, mais dont la part employeur croîtrait automatiquement après le calcul du droit à compensation. Au cours de leur audition par vos Rapporteurs, les représentants du ministère de l'éducation nationale se sont défendus d'une telle situation en avançant deux arguments distincts.

Premier argument : le coût unitaire des contrats aidés est resté stable entre 2004 et 2005. Selon les informations communiquées à vos Rapporteurs par M. Dominique Antoine : « *En 2004, le coût unitaire moyen des emplois aidés sur l'année (CEST, CEC) s'établissait à 2.170 euros. En 2005, le coût moyen constaté était de l'ordre de 2.180 euros. Il n'y a donc pas eu d'augmentation du coût des contrats, l'augmentation du coût des CEC étant largement compensée par la mise en place des nouveaux contrats dont la part employeur est plus faible.* » Quant aux contrats conclus au cours de l'année 2005, « *le ministère n'a*

recruté depuis juillet dernier que très peu de CAV [contrats d'avenir], l'essentiel des nouveaux contrats étant des CAE [contrats d'accompagnement dans l'emploi] dont le taux de prise en charge est fixe. Il doit en outre être souligné que, dans le cadre du déploiement du plan de cohésion sociale, des instructions avaient été données en juillet dernier aux académies pour conclure sur les fonctions TOS des contrats courts (CAE de six mois), engageant le moins possible les collectivités en 2006. »

Le deuxième argument tient à ce que le mode de calcul de la compensation des emplois aidés transférés est favorable aux collectivités. Selon M. Dominique Antoine : « *sur la période 2002–2005, le nombre des contrats aidés sur fonctions de TOS est passé de 24.785 en 2002 à 22.176 en 2003, 16.572 fin 2004 et 14.015 au 31 décembre 2005 soit sur la période une diminution de 10.770 contrats.* » Le calcul de la compensation sur la moyenne 2002-2005 des dépenses de l'État fait donc apparaître un montant (32.096.941 euros exactement) supérieur au coût réellement transféré. Le caractère favorable de cette compensation est d'ailleurs confirmé par le coût unitaire compensé aux collectivités (2.283 euros), qui est supérieur à celui réellement supporté par l'État pour les emplois aidés restés à sa charge (1.988 euros).

Vos Rapporteurs ont jugé cet argumentaire pertinent. S'il ne fait pas de doute que quelques collectivités voient en 2006 le coût de leur part employeur excéder progressivement le montant de la compensation qui leur a été versée, ce phénomène devrait cependant rester circonscrit aux rares cas de conclusion tardive (fin 2004 ou en 2005) de contrats dont la part employeur est progressive (contrats emplois consolidés ou contrats d'avenir). De plus, vos Rapporteurs soulignent que ces rares hypothèses de surcoût correspondent principalement à un effet dommageable des modalités de répartition des compensations, puisque, prises ensemble, elles ne devraient pas absorber en 2006, ni *a fortiori* en 2007, le solde globalement favorable aux collectivités que le calcul de la compensation fait apparaître (environ 4 millions d'euros), ce solde favorable étant par ailleurs acquis aux collectivités au-delà du terme des contrats concernés.

En second lieu, les élus locaux ont fait valoir auprès de la CCEC le caractère précaire du transfert et de la compensation des emplois aidés sur fonctions de TOS. Premièrement, il s'agit de contrats à durée déterminée, qui impliquent à court ou moyen terme des vacances d'effectifs de TOS. Deuxièmement, il s'agit d'emplois dont le coût supporté par l'État, et compensé aux collectivités, est très inférieur à celui des agents TOS titulaires ou non titulaires de droit public. Il en résulte qu'environ 15 % des ETP sur fonctions de TOS sont appelés à devenir vacants à brève ou moyenne échéance, et que le montant de la compensation correspondante ne permettra pas aux collectivités, le moment venu, d'en assurer le remplacement autrement qu'au moyen de nouveaux contrats aidés. Les arguments avancés par les représentants du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sur cette question ont paru moins convaincants à vos Rapporteurs :

– premièrement, selon M. Dominique Antoine, « *les collectivités ne sont tenues par aucune obligation de remplacement des contrats aidés transférés alors même que la compensation leur est acquise* » ;

– deuxièmement, la part employeur des nouveaux contrats aidés (de type CAE ou CAV) est plus faible que la moyenne de celles des contrats transférés.

Vos Rapporteurs considèrent qu'une réduction de 15 % des effectifs TOS ne peut être regardée comme un objectif réalisable à moyen terme. Le transfert des emplois aidés sur fonctions de TOS place donc les collectivités bénéficiaires dans une situation délicate. En effet, à moins d'accepter de supporter le surcoût lié au remplacement de ces contrats en tout ou partie par des agents titulaires ou non titulaires de droit public, ces collectivités devront à brève échéance s'en remettre à de nouveaux dispositifs aidés pour combler les vacances qui apparaîtront mécaniquement.

À court terme, compte tenu des dispositifs du plan de cohésion sociale, de tels remplacements pourraient s'avérer compatibles avec la compensation versée pour les contrats transférés. Toutefois, le système actuel, conduisant les collectivités à perpétuer le recours aux emplois aidés afin de pourvoir une part significative des postes de TOS, et par conséquent à dépendre des politiques de l'emploi menées dans les prochaines années, ne peut être jugé satisfaisant. **Vos Rapporteurs estiment donc probable que les collectivités aient à assumer à moyen terme un surcoût lié au remplacement des contrats aidés sur fonctions de TOS, bien qu'elles n'y soient pas tenues, et que ce surcoût doive être apprécié au regard des avantages financiers dont elles bénéficient actuellement en raison du mode de calcul de la compensation.**

– Le transfert des agents du ministère de l'équipement

Les transferts des agents de l'équipement sont consécutifs à celui du réseau sur lequel ils intervenaient. Les départements ont bénéficié du transfert au 1^{er} janvier 2005 des routes départementales et au 1^{er} janvier 2006 des routes nationales d'intérêt local. Comme l'indique le ministère de l'équipement, 96 % du personnel transféré aux collectivités était chargé de l'entretien de ces deux réseaux.

ÉQUIPEMENT : RÉPARTITION DES EMPLOIS TRANSFÉRÉS

Type de compétence	Nombre d'emplois
Routes départementales	24.500
Routes nationales d'intérêt local	5.200
Ports d'intérêt national	740
Ports départementaux	40
Aérodromes	40
Lycées/écoles	180
Syndicat des transports d'Île-de-France	16
Fonds de solidarité logement	25
Total	30.741

Les calendriers d'exécution de ces transferts différaient initialement pour le personnel chargé de l'entretien des routes départementales, (concertation jusqu'au 31 décembre 2005) et pour ceux chargés des routes nationales d'intérêt local (RNIL), dont la concertation s'est déroulée jusqu'au 31 mars 2006. Toutefois, par une circulaire du 5 décembre 2005 ⁽¹⁾, le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer a prolongé jusqu'à la fin du mois de mars 2006 le délai de signature des conventions de dimensionnement des services concernant les routes départementales et de mise à disposition du personnel concerné ⁽²⁾.

À la date de publication du présent rapport, les départements dans lesquels aucune convention n'a été signée ont fait l'objet d'arrêtés interministériels de mise à disposition et de dimensionnement des services, élaborés après avis de la commission de conciliation. Il convient de relever que le ministère de l'équipement a engagé à cette occasion une restructuration sans précédent de ses services déconcentrés. Depuis le 15 avril 2006, environ 69.000 agents des services de l'équipement ont été appelés à formuler des vœux, afin, dès le 1^{er} juillet, de prépositionner les effectifs géographiquement, mais également entre les trois types de services de l'équipement qui seront en activité au 1^{er} janvier 2007 : les services des conseils généraux, les DDE, et les DIRE.

Les deux décrets - respectivement relatifs aux routes départementales et aux routes nationales d'intérêt local - de transfert définitif des services ont été publiés au *Journal officiel* du 7 novembre 2006. Leur entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2007, marque le début de la période de deux ans durant laquelle les agents mis à disposition des départements pourront exercer leur droit d'option.

c) Une question pour demain : l'équilibre des régimes de retraite des fonctionnaires

Les agents de l'État transférés et ayant opté pour le statut de fonctionnaire territorial relèveront, pour leur retraite, de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Celle-ci leur servira, le moment venu, une pension unique pour l'ensemble de leur carrière au service de l'État et de la collectivité. Même s'il est trop tôt pour connaître la part des agents qui opteront, le transfert massif de personnel fait naître des inquiétudes quant à l'équilibre futur des comptes de la CNRACL.

L'âge moyen des cotisants devrait légèrement s'accroître, passant de 43 ans à un peu plus de 44 ans. En contrepartie, la base de cotisants va significativement s'accroître, d'où un effet favorable sur les comptes de la Caisse, au moins au cours des premières années.

(1) *Circulaire n° 2005-85 du 6 décembre 2005 relative à l'application de la loi Libertés et responsabilités locales ; transfert et déclassement des routes nationales d'intérêt local ; processus de transfert de personnels.*

(2) *Ces conventions ne concernent pas les agents qui étaient d'ores et déjà mis à disposition des départements en vertu de la loi du 2 décembre 1992.*

En revanche, le compte d'affectation spéciale retraçant les pensions de l'État subira, au titre des pensions de l'éducation nationale, un déséquilibre immédiat et non négligeable en raison du départ des agents TOS. Ce phénomène ne fera que contribuer à dégrader un peu plus la situation du régime des pensions civiles et militaires de retraite, dont, en tout état de cause, l'État devra assurer un meilleur équilibre de recettes et de dépenses. L'incidence des transferts de personnel TOS sur le « CAS pensions » n'est au fond qu'un élément marginal du problème général des retraites des fonctionnaires de l'État.

Il paraît cependant souhaitable à vos Rapporteurs que la CCEC puisse évaluer les conséquences de ces transferts qui pourraient perturber l'équilibre de la CNRACL.

2.- Les transferts sont générateurs de surcoûts pour les finances publiques et nécessiteront un suivi rigoureux

Les transferts de personnel de gestion portent en germe des risques de doubles emplois entre fonction publique de l'État et fonction publique territoriale. Il conviendra d'y prêter également attention.

a) La question de la gestion et de l'encadrement du personnel transféré

La gestion des effectifs transférés constitue à elle seule une compétence significative pour les collectivités bénéficiaires des transferts. En effet, les transferts des seuls agents TOS de l'éducation nationale et des agents du ministère de l'équipement chargés des routes nationales d'intérêt local et des routes départementales représentent au moins 120.000 ETP. Il convient de rapprocher ce chiffre des 204.944 emplois dont les conseils régionaux et généraux avaient la gestion au 31 décembre 2003. Il s'agit donc d'une augmentation des effectifs de plus de 58 %. Certaines régions sont du reste préoccupées de la mutation d'administrations de mission en administrations de gestion dont ce transfert leur paraît porteur.

Pour faire face à cette nouvelle charge de gestion du personnel, le transfert des emplois dits « supports » des administrations de l'État est une préoccupation constante des élus locaux rencontrés par vos Rapporteurs. Cette préoccupation sera également croissante à mesure que les agents mis à disposition exerceront leur droit d'option. Pendant le délai d'exercice de ce droit, comme l'a rappelé M. Dominique Antoine, secrétaire général du ministère, l'État ne souhaite pas se départir de son personnel de gestion alors qu'il gère lui-même, en vertu des conventions ou des arrêtés de mise à disposition, le personnel transféré. Les collectivités doivent donc faire face à un écueil inévitable du mécanisme de transfert de personnel : chargées de la compétence depuis le 1^{er} janvier 2005 (et même des agents TOS non titulaires depuis le 1^{er} janvier 2006), elles doivent gérer ces nouveaux effectifs sans disposer pleinement des ETP qui effectuaient cette gestion avant le transfert.

Toutefois, comme l'a rappelé M. Dominique Antoine s'agissant des TOS, la charge de gestion transférée aux collectivités reste mesurée. D'une part, les projections réalisées par le ministère sur le premier semestre 2006 montrent que les transferts effectifs au 1^{er} janvier 2007 seront de faible ampleur (option exercée avant le 1^{er} septembre 2006). Or tant que les agents n'ont pas exercé leur droit d'option, la gestion administrative reste de la compétence exclusive de l'État. D'autre part, afin de faciliter la gestion opérationnelle du personnel, par exemple les remplacements, le ministre de l'éducation nationale a proposé aux collectivités de conclure avec les services académiques des conventions de gestion prévoyant que les rectorats continuent à assurer la gestion des agents TOS pour la rentrée 2006.

Il est également apparu à vos Rapporteurs que le transfert du personnel d'encadrement constituait un point de désaccord entre les élus locaux et les administrations. Le transfert des agents de l'équipement illustre ce désaccord. La partition des services de l'équipement ayant servi de base aux mises à disposition a conduit à transférer majoritairement aux collectivités des personnels œuvrant jusqu'en 2005 dans les directions départementales, ce qui excluait de fait les personnels hautement qualifiés (par exemple travaillant sur les ouvrages d'art) et les personnels d'encadrement, qui exerçaient leurs fonctions au sein des directions régionales. La répartition des effectifs transférés dans les différentes catégories d'emplois ne correspond donc pas à la photographie des services déconcentrés avant transfert. Par conséquent, ainsi que l'ont confirmé notamment MM. Henri de Raincourt et Jean-Louis Tourenne, présidents des conseils généraux de l'Yonne et de l'Ille-et-Vilaine, les conseils généraux bénéficient d'un transfert d'ETP majoritairement peu qualifiés.

Ce phénomène « d'écrêtement » de la qualification des personnels transférés entraîne deux conséquences dommageables. D'une part, les collectivités risquent de devoir recruter des personnels à haut niveau de qualification afin d'assumer les compétences qui leur sont transférées et l'encadrement de leurs nouveaux services. D'autre part, les effectifs globaux employés par les personnes publiques pour l'exercice desdites compétences s'accroîtront en comparaison de ceux que l'État employait seul jusqu'au 31 décembre 2004.

Vos Rapporteurs tiennent donc à attirer l'attention du Gouvernement sur le bilan qui ne devra manquer d'être tiré, à compter du 1^{er} janvier 2009, sur les effectifs globaux des administrations publiques concernées, en additionnant les ETP restés à la charge de l'État et ceux dont il a compensé le transfert.

b) Le difficile fractionnement territorial des ETP et ses conséquences

Les transferts de personnels soulèvent des difficultés particulières d'adéquation des effectifs transférés avec les nouveaux territoires de gestion de la compétence qu'ils exercent. Ainsi, alors même que la répartition des compétences entre l'État et les collectivités ne souffre aucune ambiguïté, vos Rapporteurs ont constaté que la partition des effectifs sur des unités opérationnelles ou de gestion

plus petites suscite des difficultés de mise en œuvre et des désaccords entre l'État et les élus locaux.

– La répartition « opérationnelle » des effectifs

Il apparaît que les services déconcentrés de l'État ont souvent optimisé géographiquement l'emploi des personnels. Dans le cas des TOS, il s'agit notamment de personnels exerçant au sein d'un même établissement public local d'enseignement (EPL), plusieurs fonctions distinctes, dont une partie relève des collectivités, mais une autre reste de la compétence de l'État. Il s'agit également des personnels de gestion, centralisés dans les rectorats, qui géraient les effectifs tant des collèges que des lycées pour plusieurs départements. Dans le cas des personnels de l'équipement, cette polyvalence a été généralisée au sein des DDE. Ainsi, de nombreux personnels assurent la viabilité du réseau en période hivernale, mais consacrent le reste de l'année leur activité à des fonctions d'urbanisme. C'est également le cas des postes d'encadrement ou de forte qualification dont une partie seulement de l'activité peut être corrélée à la voirie transférée.

– La répartition des effectifs dans des unités de gestion plus morcelées

Vos Rapporteurs constatent, en ce domaine également, un risque significatif d'alourdissement du coût global des compétences transférées pour les finances publiques. Deux phénomènes y concourent.

Le premier résulte de ce que le fractionnement de la gestion des effectifs transférés en unités plus réduites semble conduire mécaniquement à une augmentation du coût de gestion au prorata des ETP concernés. Selon les informations fournies par M. Dominique Antoine, le fractionnement territorial de la gestion des effectifs serait un des facteurs de la différence des ratios d'encadrement entre l'Etat et les collectivités. Ainsi, lorsque l'Etat consacrait entre 0,6 et 0,8 ETP pour la gestion de 100 équivalents temps plein TOS, les collectivités devraient employer 2 ETP.

Vos Rapporteurs estiment que cet écart pourra être partiellement comblé après exercice du droit d'option, dès lors que la gestion administrative des personnels transférés ne différera plus de celle des autres personnels des collectivités. Toutefois, ils craignent qu'en dépit des efforts de rationalisation que les collectivités entreprendront lorsque les transferts seront définitifs, le fractionnement en unités plus petites reste cause de coûts de gestion par agent plus élevés qu'auparavant, en raison notamment des besoins liés à la formation ou aux remplacements des personnels transférés, sur lesquels des économies d'échelle seront plus délicates à réaliser. Ce risque est particulièrement sensible pour les régions, qui n'employaient que 13.310 agents au 31 décembre 2003, leurs services n'étant pas, à la date du transfert, adaptés à la gestion de ressources humaines d'une telle ampleur.

En second lieu, le fractionnement territorial de la gestion des personnels pose pour les départements un problème de répartition géographique des effectifs consacrés à la gestion et à l'encadrement. En tant que tels, les transferts des personnels opérationnels tant du ministère de l'éducation nationale que du ministère de l'équipement devraient avoir un très faible impact sur la localisation des agents, soit que leur lieu d'affectation reste inchangé (TOS), soit que leur périmètre d'intervention ne justifie pas d'importants déplacements (département inchangé pour les agents chargés de la voirie). Il n'en va pas de même des personnels affectés à la gestion de ces effectifs qui étaient le plus souvent regroupés au sein des services de l'État à un échelon régional (rectorats et DIRE). Pour ceux-là, la plupart des transferts aux départements devraient se traduire par une délocalisation physique, effectuée sur la base du volontariat, le solde des ETP non pourvus par des volontaires étant compensé financièrement.

L'exemple des TOS illustre les difficultés nées de ce fractionnement. Selon les informations communiquées à vos Rapporteurs par le ministère, 752,88 ETP chargés de la gestion des effectifs transférés, répartis dans les trois catégories d'emploi, ont été comptabilisés dans les arrêtés de transferts définitifs signés le 30 janvier 2006. En mai 2006, seuls 489 agents étaient volontaires, pour un total effectif de 439,2 ETP. La différence, soit 313,68 ETP, sera donc compensée financièrement. Il en ira de même pour l'écart constaté entre la catégorie à laquelle appartiennent les volontaires et celle recensée dans l'arrêté du 30 janvier, puisque le recensement des agents volontaires fait apparaître que seuls 45 % des ETP de catégorie A seront pourvus par des agents volontaires, contre 67,5 % et 54,5 % dans les catégories B et C.

Comme en matière de gestion et d'encadrement, vos Rapporteurs soulignent les coûts induits par ce fractionnement territorial. Ainsi, pour une collectivité qui bénéficie d'un transfert d'un ou plusieurs ETP de catégorie A, mais que seul un ou plusieurs agents de catégorie B ou C viendront pourvoir, la compensation de la différence ne suffira pas à financer le recrutement d'un agent qualifié de catégorie A. La collectivité devrait logiquement supporter un coût de recrutement supplémentaire, tout en bénéficiant du transfert d'agents de catégorie B ou C en surnombre. Il reviendra à l'État d'assumer, pour sa part, un double coût lié aux 313,68 ETP non pourvus : celui de la compensation des ETP aux collectivités, mais également celui des agents qui restent employés par l'État alors que les effectifs qu'ils géraient ont été transférés.

B.- LES PERSPECTIVES DE FINANCEMENT DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES APRES 2006

Le débat autour du droit à compensation des collectivités n'épuise pas les problématiques liées au financement des compétences transférées. En effet, l'article 72-2 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle intervenue en 2003, fixe trois impératifs qui dépassent le cadre du calcul du droit à compensation : la compensation des transferts, créations et extensions de

compétences, l'autonomie financière des collectivités, et la péréquation entre les collectivités.

Article 72-2 de la Constitution

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

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.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Au-delà de l'exercice délicat consistant à convenablement « photographier » les moyens utilisés par l'État dans l'exercice des compétences qu'il transfère pour allouer aux collectivités des moyens au moins équivalents, deux questions restent largement ouvertes depuis le commencement de l'acte II de la décentralisation.

En premier lieu, du point de vue des dépenses, le principe même d'une compensation établie sur le fondement des charges exposées précédemment par l'État ne tient pas compte *stricto sensu* des différences structurelles entre les collectivités, et justifie une relance de la péréquation afin d'éviter que les transferts ne contribuent à creuser des inégalités territoriales.

En second lieu, s'agissant des ressources transférées en guise de compensation, des interrogations persistent au regard tant du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales que de la nécessité d'assurer un financement des compétences transférées sur le long terme.

1.— Les dépenses transférées soulignent les inégalités territoriales et justifient une relance de la péréquation

L'analyse des finances locales depuis 2004 montre que la situation financière des collectivités reste globalement satisfaisante, en dépit de la montée en charge des dépenses liées aux transferts continus depuis 2000. Ces transferts affectent les collectivités de façon inégale, certaines compétences pouvant également produire un effet de creusement de ces inégalités.

a) *L'impact financier des transferts de compétence n'est pas homogène et peut s'avérer un facteur de creusement des inégalités entre collectivités*

La règle d'équilibre à laquelle obéissent les budgets des collectivités locales ne permet pas de comparer finement l'impact financier des compétences transférées entre les collectivités. En outre, la faible prise en considération par les collectivités des charges et recettes transférées dans l'élaboration des budgets primitifs de 2005 (seules données postérieures aux transferts disponibles à ce jour) obère largement les possibilités d'analyses statistiques.

Néanmoins le poids de certaines compétences transférées dans les budgets, en particulier départementaux, devrait s'avérer très variable d'une collectivité à l'autre. C'est le cas des dépenses à caractère social (APA ou RMI, par exemple), ou encore celles liées à l'aménagement du territoire (comme l'entretien des routes départementales ou des routes nationales d'intérêt local, ou encore les services régionaux de voyageurs).

– Les dépenses à caractère social reflètent les inégalités démographiques

Les exemples de l'APA et du RMI montrent l'impact inégal des nouvelles compétences sur les finances des départements.

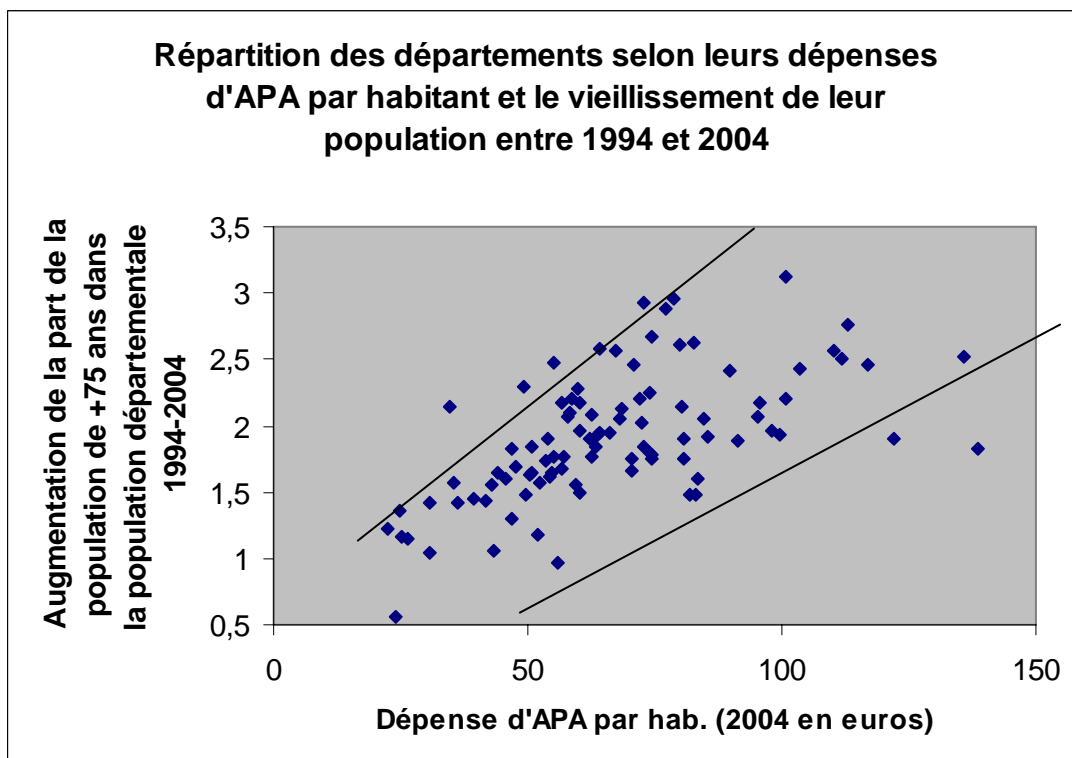
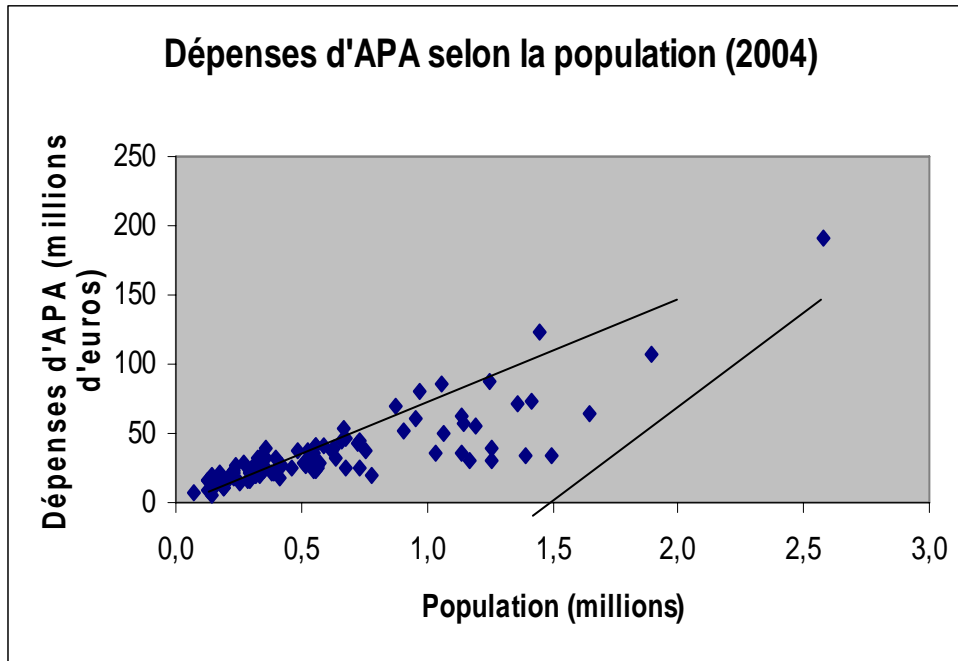
● L'exemple de l'APA

Comme l'a confirmé M. Jean-Jacques Tregoa, directeur général de l'action sociale, lors de son audition par vos Rapporteurs, la charge des dépenses liées à l'APA est directement liée à l'évolution démographique du pays : *« La population âgée de 75 ans et plus augmente d'environ 3 % chaque année. Cependant, à partir de 2006, la population des personnes âgées de plus de 85 ans, plus souvent dépendantes, va croître plus rapidement (+ 10 %) puisque les classes d'âge nées à partir de 1920 sont plus nombreuses que les précédentes nées pendant la première guerre mondiale. Le nombre de bénéficiaires de l'APA augmenterait ainsi en 2006 de 4 % de ce seul fait. L'évolution du nombre de bénéficiaires de l'APA due à la seule démographie redeviendrait proche de 3 % par an en 2007 et en 2008 (glissements annuels). »*

À l'échelon départemental, la répartition de la dépense d'APA suit logiquement la répartition et l'évolution des populations. Les deux graphiques suivants montrent ainsi :

- que les dépenses d'APA restent globalement corrélées ⁽¹⁾ à la population du département ;
- et que ces dépenses sont également corrélées au vieillissement de la population départementale.

(1) Regroupement homogène des points faisant apparaître une tendance.



Sources croisées : DGAS (dépenses APA ⁽¹⁾) et INSEE (démographie) – ensemble hors Paris

Comme l'a souligné M. Henri de Raincourt, président du conseil général de l'Yonne, au cours de son audition, ces évolutions démographiques tiennent de plus en plus à des facteurs économiques, et non plus seulement au vieillissement des populations résidentes. Les populations âgées se déplaceraient ainsi vers les territoires périphériques, délaissant des centres géographiques où les conditions et

(1) Chapitre APA déduction faite des dépenses additionnelles facultatives et avant abattement éventuel au titre des dépenses contestées.

le coût de la vie leur sont défavorables. Le tableau ci-dessous illustre ce phénomène au travers de plusieurs exemples.

	Part de la population +75 ans en 2004 (en %)	Part de la population +75 ans en 1994 (en %)	Augmentation de la population +75 ans 1994-2004 (en %)	Augmentation de la part de population de + 75 ans dans la population totale
SEINE-ET-MARNE	4,74	4,17	24	0,57
YVELINES	5,28	3,92	40	1,36
ESSONNE	5,04	3,87	36	1,17
HAUTS-DE-SEINE	6,80	5,58	30	1,22
SEINE-SAINT-DENIS	4,99	3,81	33	1,17
VAL-DE-MARNE	6,40	4,98	32	1,41
VAL-D'OISE	4,68	3,63	36	1,05
Moyenne			33	1,14
CANTAL	11,73	8,60	30	3,13
MOSELLE	6,52	4,37	51	2,15
PAS-DE-CALAIS	7,10	5,05	42	2,05
MANCHE	9,45	6,49	47	2,95
MORBIHAN	8,91	6,35	52	2,56
VENDÉE	9,15	6,86	47	2,30
ILLE-ET-VILAINE	7,18	5,41	46	1,77
LOIRE-ATLANTIQUE	7,24	5,42	47	1,83
Moyenne nationale	8,78	6,87	34	2

- les départements périphériques de Paris ont vu leur population de plus de 75 ans évoluer selon la tendance moyenne nationale (+33 % contre +34 %) entre 1994 et 2004, mais la part de cette population dans leurs populations départementales a crû de façon beaucoup plus modérée (+1,14 point) que la moyenne nationale (+2 points), traduisant tant une croissance démographique assez homogène, qu'un flux migratoire des populations âgées vers d'autres départements ;
- en comparaison, d'autres départements (ex : Moselle ou Pas-de-Calais) ont vu croître leur population âgée de façon importante (+51 % et +42 %), ou encore ont vu croître la part de celle-ci dans leur population totale (c'est le cas du Cantal dont la part des personnes de plus de 75 ans dans la population totale a crû de plus de 3 points) ;
- enfin, les départements du grand Ouest repris dans ce tableau attestent largement du phénomène de déplacement des populations décrit précédemment ; ceux-ci ont en effet connu deux augmentations beaucoup plus rapides que la moyenne nationale tant de leur population de plus de 75 ans, que de la part qu'elle occupe dans leur démographie (à l'exception de l'Ille-et-Vilaine et de la Loire-Atlantique, en raison

d'une forte croissance démographique dans des tranches d'âges plus jeunes). La concomitance de ces deux évolutions exprime le flux migratoire des populations âgées vers ces départements.

Les dépenses liées à l'APA devraient donc dans les prochaines années suivre de plus en plus fidèlement ces évolutions démographiques, c'est-à-dire souligner progressivement des disparités territoriales sur lesquelles les collectivités ne disposent d'aucune marge de manœuvre.

● L'exemple du RMI

Les dépenses consacrées par les départements au RMI et au RMA sont également réparties de façon très hétérogène sur le territoire national. Le tableau n° 2, annexé au présent rapport, retrace le nombre d'allocataire au 31 mars 2006, rapporté à la population des départements métropolitains.

L'analyse statique de ces données témoigne d'écarts très importants entre les départements, comme l'illustre l'extrait suivant.

(données au 31 mars 2006)

	Nombre d'allocataires pour mille habitants
SEINE-SAINT-DENIS	38,2
BOUCHES-DU-RHÔNE	36,4
PYRÉNÉES-ORIENTALES	36,3
HÉRAULT	33,6
GARD	33,4
AUDE	32,7
NORD	29,4
PARIS	28,8
PAS-DE-CALAIS	27,8
ARIÈGE	27,2
CORRÈZE	9,7
YVELINES	9,7
AVEYRON	9,3
HAUTE-LOIRE	9,1
JURA	9
SAVOIE	8,9
VENDÉE	8,6
HAUTE-SAVOIE	8,5
AIN	8,1
MAYENNE	8,1

Rapportés aux données de 2004, les chiffres du tableau de l'annexe 2 montrent également que, d'un point de vue dynamique, les inégalités de répartition des allocataires du RMI en France se sont creusées :

– 39 départements seulement se situent au-dessus de la moyenne nationale, qui s'établit à 17,2 allocataires pour mille habitants. Parmi ces départements, dix-sept ont vu leur nombre d'allocataires augmenter de plus de 10 % entre 2004 et 2006 (Aisne, Allier, Aube, Aude, Cher, Drôme, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Nord, Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales, Vaucluse, Vienne, Territoire de Belfort, Seine-Saint-Denis, et Val-de-Marne).

– À l'inverse, les départements qui comptaient moins de 10 allocataires pour mille habitants en 2004 se sont maintenus en deçà de ce seuil jusqu'au 31 mars 2006, semblant être moins affectés par la hausse nationale importante du nombre d'allocataires sur la période que leurs voisins.

Les causes de cette inégale répartition territoriale sont connues, et il n'est pas utile de les rappeler ici. Néanmoins, compte tenu de l'influence de facteurs économiques et démographiques exogènes qui concourent à l'inégale répartition de la charge du RMI entre les départements, vos Rapporteurs ne partagent pas le point de vue exprimé par plusieurs présidents de conseils généraux selon lequel l'efficacité de la politique d'insertion devrait devenir le critère prioritaire de répartition du FMDI. **Au contraire, la soutenabilité à long terme de la gestion départementale du RMI semble justifier des mesures de péréquation, afin d'éviter que l'impact très inégal de cette charge sur les finances départementales ne conduise à creuser des écarts excessifs entre les collectivités.**

– Les dépenses liées à l'aménagement du territoire reflètent les inégalités géographiques

Les transports ferroviaires régionaux de voyageurs et l'entretien des réseaux routiers départementaux ou nationaux d'intérêt local sont des compétences directement liées à l'aménagement du territoire national, et s'inscrivent dès lors dans un cadre contraint qui peut se traduire localement par des inégalités significatives. Deux exemples peuvent illustrer ce risque de creusement des inégalités territoriales sous l'effet des transferts de compétences.

S'agissant des TER, les régions interviennent au sein d'un maillage ferroviaire territorial qui échappe largement à leur responsabilité. Chaque réseau régional s'articule ainsi autour du réseau de transport interrégional de voyageurs, dont la responsabilité incombe à la SNCF seule, qui essaie depuis 2004 de restructurer celles de ces lignes les plus déficitaires. Au-delà du trafic de voyageurs lui-même, les élus régionaux consultés par vos Rapporteurs craignent que ces restructurations ne conduisent à un nombre important de suppressions d'arrêts en gare, qui les placeraient dans une situation délicate soit au plan financier, soit du point de vue du maillage ferroviaire de leurs territoires.

À la demande de l'État, et dans l'attente d'une concertation avec les élus régionaux, la SNCF a accepté de suspendre ses restructurations. Ce *statu quo* ne pourra cependant pas durer, un groupe de travail tripartite (État, SNCF,

représentants des régions) ayant conduit en 2005 un audit qui fait apparaître un déficit de 124 millions d'euros sur les lignes TIR. Il paraît donc inévitable qu'à moyen terme certaines régions bénéficient sur leurs territoires de la présence de lignes interrégionales concourant elles-mêmes au transport intrarégional, alors que d'autres, placées sur des axes trop désavantageux pour la SNCF, devront reprendre en charge un réseau qui leur échappait jusqu'ici ou renoncer à une part de leur trafic régional de voyageurs.

De même, la **voirie nationale d'intérêt local** transférée aux départements a été déduite de la définition du réseau routier national de l'État, défini par un décret du 5 décembre 2005 ⁽¹⁾, qui comprend les autoroutes et de nombreuses routes nationales participant de l'intégrité et de la cohérence du réseau routier français. La démarche de construction du périmètre du transfert ne doit donc rien à la recherche d'un équilibre entre les départements, mais procède de la volonté de l'État de conserver tel ou tel axe jugé stratégique. Comme l'ont confirmé les représentants du ministère de l'équipement entendus par vos Rapporteurs, ce partage de la voirie elle-même n'occasionne plus aujourd'hui de véritable débat entre l'État et les départements. Sur 18.210 km de routes revenant aux départements, 17.010 km étaient transférés au 1^{er} janvier 2006. Encore convient-il de préciser que 743 km sur les 1.200 restant à transférer font l'objet de particularités locales ultramarines (Guyane et La Réunion). Le cadre de ces transferts figure en annexe au présent rapport.

Pourtant, à l'instar de la situation des régions vis-à-vis des lignes interrégionales, les départements sont confrontés de façon inégale aux charges liées à l'entretien de la voirie transférée, en raison même du schéma routier conservé par l'État. En effet, dans certains territoires, le réseau étatique capte une part considérable du trafic, cause principale des dommages causés à la voirie. Au contraire, selon leur situation géographique par rapport aux axes stratégiques, certains départements disposent sur leurs territoires d'une moindre densité d'itinéraires nationaux. Ceux-là verront une part plus importante du trafic routier utiliser les équipements dont l'entretien leur incombe. Selon les informations communiquées à vos Rapporteurs par M. Patrice Parisé, directeur des routes, le calcul de la compensation allouée aux départements pour le transfert des RNIL tient compte de ce partage du trafic entre les schémas routiers nationaux et départementaux, au moyen d'une méthodologie basée sur des ratios et approuvée par la CCEC. Ce mode de calcul a été fixé par un décret du 29 décembre 2005 ⁽²⁾. Cependant, vos Rapporteurs considèrent que la plus ou moins grande consistance du réseau national dans chaque département est une source durable de déséquilibres entre les collectivités, s'agissant des charges que représentera à moyen terme l'entretien des routes transférées.

(1) Décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005 relatif à la consistance du réseau routier national.

(2) Décret n° 2005-1711 du 29 décembre 2005 relatif à la compensation financière des charges liées aux routes nationales transférées aux départements et aux régions.

b) *Quelle péréquation entre les collectivités ?*

Les analyses relatives à l'impact financier hétérogène des nouvelles compétences pour les collectivités locales conduisent vos Rapporteurs à poser la question d'une nouvelle péréquation entre ces dernières. En effet, la recherche de la responsabilisation des collectivités territoriales passe selon eux par l'octroi de marges de manœuvre pertinentes, permettant d'ajuster leurs interventions dans leurs nouveaux champs de compétences. Cependant, vos Rapporteurs ne sous-estiment pas les difficultés soulevées par la question d'une péréquation strictement horizontale entre les collectivités.

– L'amélioration de la péréquation est une condition de la responsabilité locale

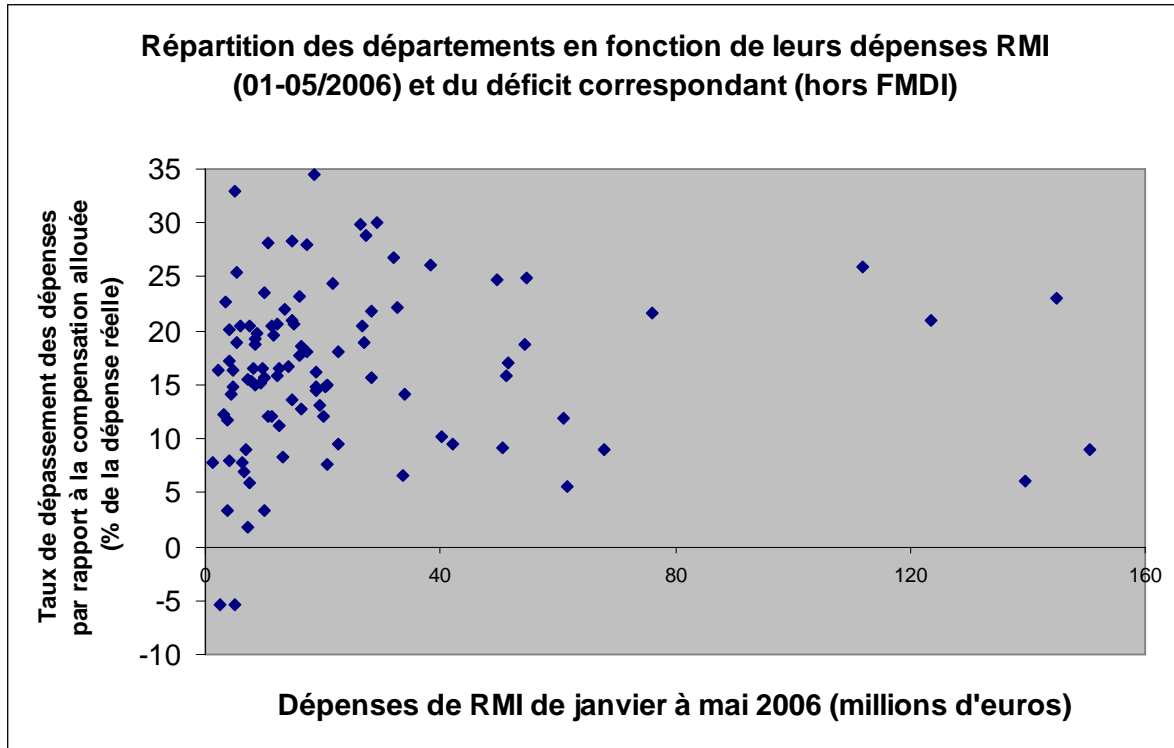
Devant le Congrès du Parlement réuni à Versailles le 17 mars 2003, le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, déclarait au sujet de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République : « *Des élus avec des libertés d'initiatives, mais qui rendent des comptes aux électeurs : voilà notre conception de la décentralisation (...). Il revient au Parlement de corriger les inégalités de ressources. La République des proximités ne sera pas la République des inégalités.* ». En effet, pour vos Rapporteurs, la responsabilisation des collectivités territoriales nécessite une péréquation améliorée, dépassant la compensation des strictes inégalités de ressources. Au vu des compétences nouvelles dont les collectivités ont la charge, il semble que la péréquation doive également corriger les inégalités qui résultent des choix opérés par l'État quant aux modalités de la décentralisation.

Ces modalités relèvent parfois du nécessaire contrôle conservé dans certains domaines (comme le domaine routier), ou encore de la volonté de l'État de poursuivre son implication dans la conduite de politiques transférées à telles ou telles collectivités (comme en matière d'aide sociale, par exemple). Elles ne conditionnent pas tant l'inégalité des ressources des collectivités, que la croissance potentielle des charges transférées sur le long terme. Cette croissance pourrait varier fortement d'une collectivité à l'autre pour des motifs exogènes (par ex : la plus ou moins grande densité d'itinéraires nationaux qui conditionne le trafic sur la voirie départementale).

La gestion du RMI illustre cette absence de lien entre la cohérence des ressources transférées et les augmentations de charges très variables des départements. Sur le seul début d'année 2006 (janvier à mai), le graphique ci-après, calculé d'après les données communiquées par la DGAS, montre que le déficit enregistré par les départements (hors FMDI) entre la dépense exécutée et la ressource allouée en compensation n'est pas corrélé⁽¹⁾ avec le montant de la dépense lui-même, alors que ce montant sert de base au calcul de la compensation.

(1) *Les points sont dispersés de façon aléatoire. Aucun regroupement ne permet d'établir une tendance, donc un lien entre la variable en abscisses et celle en ordonnées.*

Malgré la décision du Premier ministre de compenser intégralement l'impact sur le RMI de la création du RMA ou de la limitation de la durée de versement de l'ASS, c'est-à-dire d'allouer un niveau de *ressources* adapté, les décalages des *dépenses* restent très variables d'une collectivité à l'autre.



Toutefois, les inégalités structurelles préexistantes aux transferts, ou celles que les transferts soulignent, ne peuvent conduire à une harmonisation des situations ou des territoires locaux à la charge de l'État. Tel est le motif qui conduit vos Rapporteurs à former le vœu que la péréquation entre les collectivités soit relancée. De ce point de vue, et conformément à l'objectif assigné par le Premier ministre en 2003 à l'acte II de la décentralisation, il convient d'éviter que des décisions financières locales, présentées hier comme le fruit de contraintes fixées par l'État, ne puissent aujourd'hui être justifiées par des inégalités infranchissables dans les facteurs de croissance des charges liées aux nouveaux transferts. Ainsi libéré des obstacles qui pourraient nuire à l'exercice de sa pleine et entière responsabilité, l'élu local, libre de ses initiatives, devra pouvoir les assumer.

– Un recours à une péréquation strictement horizontale ?

L'homogénéité des situations locales ne constitue pas un objectif en soi. Pourtant, la nécessité d'équilibrer les charges et les recettes des collectivités conduit les responsables locaux à utiliser la pression fiscale comme une variable d'ajustement à l'évolution des dépenses. La trop grande disparité des situations des collectivités engendre par conséquent un risque d'accroissement des écarts de fiscalité locale, les collectivités les plus désavantagées recourant davantage à l'impôt. Ce risque a été souligné par M. Jean-Jacques Trégoat, directeur général

de l'action sociale, s'agissant de l'APA : « *dans un département, c'est la fiscalité locale qui joue, in fine, le rôle de variable d'ajustement financier. C'est pourquoi, à côté du critère représentatif de la dépense d'APA, nécessaire à la fonction de compensation, le critère du potentiel fiscal doit rester au cœur de la péréquation : il permet de prendre en compte la capacité contributive relative des départements.* » Pour autant, si une telle péréquation peut s'avérer efficace s'agissant de l'attribution de compensation ou de l'allocation de ressources, comme en témoigne l'exemple du concours FFAPA/CNSA, elle n'en reste pas moins problématique du point de vue de l'autonomie des collectivités. Ce dernier principe devrait conduire à adopter une péréquation strictement horizontale (hors intervention de l'État), qui s'avère plus complexe à mettre en œuvre.

– Un exemple de péréquation : le concours de la CNSA

Dès sa création, le FFAPA a cumulé une mission de compensation du coût de l'APA et de péréquation de l'évolution de ce coût entre les collectivités. Au cours de la période de montée en charge de l'APA des premières années, le FFAPA a fait preuve d'une efficacité incontestable dans la péréquation de la charge d'APA entre les départements qu'a tenu à souligner la Cour des comptes dans son rapport de 2005 sur les personnes âgées : « *En 2003, sans le concours du FFAPA, le taux d'effort fiscal des départements aurait varié de 4,2 % à 93,6 % environ, le taux moyen se situant à 26,7 %. Après répartition du concours général du fonds, le taux s'inscrivait dans une fourchette comprise entre 2,1 % et 49,3 % environ, la moyenne étant de 15,4 %. Après répartition du concours spécifique de 50 millions d'euros aux départements dont le taux d'effort fiscal dépasse 21 %, il a été ramené à une fourchette comprise entre 2,1 % et 21 %, le taux moyen passant cependant à 14,2 % au lieu de 9 % l'année précédente.* ⁽¹⁾ »

Le concours versé par la Caisse nationale pour la solidarité pour l'autonomie, créée par la loi du 30 juin 2004 ⁽²⁾, a été réformé pour accentuer encore sa dimension de péréquation. Quatre critères président dorénavant à la répartition du concours entre les départements : le nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans, le montant des dépenses d'APA constaté, le potentiel fiscal et le nombre de bénéficiaires du RMI de chaque département. Le décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004 a fixé la pondération respective de ces quatre critères ⁽³⁾.

En outre, la loi ⁽⁴⁾ plafonne l'effort fiscal que les départements peuvent être amenés à fournir pour couvrir les dépenses d'APA. Ce plafond, fixé par voie réglementaire, a été relevé de 21 à 30 % .

(1) Rapport précité, p. 171.

(2) Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

(3) Voir p.32 du présent rapport.

(4) Code de l'action sociale et des familles, art. L.14-10-6.

– Comment recourir à une péréquation entre les collectivités ?

L'efficacité de la péréquation opérée à l'occasion du versement du concours de la CNSA doit cependant être pondérée par le caractère contestable des financements sous forme d'enveloppes. En effet, la péréquation s'opère dans ces hypothèses au sein des ressources mobilisées par l'État pour procéder à une allocation. Elle contrevient de ce fait même au principe d'autonomie financière des collectivités. Guidée par le souci de responsabilisation des collectivités aux travers des choix de gestion qu'elles sont amenées à faire, la recherche de la péréquation entre les collectivités n'est pourtant pas incompatible en soi avec l'autonomie financière des collectivités – les exigences d'autonomie et de péréquation figurant à l'article 72-2 de la Constitution.

Toutefois, leur respect supposerait en toute rigueur de trouver des modes de redistribution des ressources propres librement consentis par les collectivités elles-mêmes. Vos Rapporteurs considèrent à cet égard que les mécanismes faisant intervenir l'État pour supporter la charge des pertes des collectivités ne sauraient s'apparenter à la péréquation que nécessite l'impact des transferts de compétences opérés depuis 2000. Au contraire, dès lors qu'à l'échelle nationale les ressources allouées par l'État aux collectivités correspondent aux charges qu'il transfère, il semble plus conforme à l'objectif de responsabilité locale que les collectivités opèrent entre elles, sur ces ressources, les ajustements justifiés par leurs inégalités structurelles. Ainsi, les premiers éléments d'analyse des finances locales en 2005 (détaillés ci-après) montrent-ils que le dynamisme des recettes autres que la fiscalité directe ont suffi à absorber l'augmentation des charges de fonctionnement tant des régions que des départements, sans qu'aucun ajustement de la pression fiscale n'apparaisse indispensable à l'échelle nationale.

Dès lors, vos Rapporteurs estiment que la poursuite de l'acte II de la décentralisation suppose la création d'un ou plusieurs outils de péréquation entre les ressources dont disposent les collectivités, dans la limite du poids des prélèvements existants. À ce titre, ils souhaitent notamment qu'une réflexion puisse s'engager sur un mécanisme d'écrêtement des produits des droits de mutation à titre onéreux, qui fournirait une partie des ressources nécessaires à la péréquation.

2.– Les ressources transférées posent la question de la pérennité des moyens et de l'autonomie financière des collectivités

Les compétences transférées aux départements et aux régions depuis 2000 représentent des montants considérables à l'échelle de ces collectivités. Indépendamment de l'équilibre entre les charges et les compensations transférées, ces transferts ont fait basculer les budgets de ces collectivités dans un nouvel ordre de grandeur. Cet effet multiplicateur suscite logiquement chez les élus locaux des inquiétudes quant à la soutenabilité du dispositif, et plus particulièrement quant aux marges de manœuvre dont les collectivités disposeront face à l'évolution des postes de charges transférés.

À cet égard, deux sujets de préoccupation peuvent être distingués. Premièrement, ces marges de manœuvre dépendront, au niveau global, de la capacité des ressources transférées – qui ne se dément pas jusqu'à présent – à entretenir la bonne santé financière des collectivités. Deuxièmement, à un échelon local, les marges dont disposeront les responsables locaux pour mener une politique d'initiatives dépendront essentiellement du degré d'autonomie financière du dispositif issu de l'acte II de la décentralisation.

a) Un équilibre satisfaisant sur le court terme qui ne suffit pas à rassurer les collectivités sur l'évolution du financement

- La bonne santé financière des collectivités territoriales en 2005 et 2006

Le rapport de l'Observatoire des finances locales sur l'état de ces finances en 2006 permet de tirer un premier bilan de l'impact des compétences transférées. Les analyses disponibles attestent de la bonne santé financière des régions et des départements, car les recettes des collectivités ont plus qu'accompagné l'accroissement des dépenses. Il convient toutefois de souligner que le calendrier des transferts opérés par la loi du 13 août 2004 ne permet pas d'appréhender dès à présent leur impact global sur les finances locales.

– En 2005, les dépenses des collectivités s'alourdissent en raison de la poursuite des transferts de compétences

L'évolution financière des collectivités locales en 2005 se caractérise par une tendance à la hausse des dépenses totales plus modérée qu'en 2004 (+5 % en 2005 contre +8,8 % en 2004). En effet, la progression des dépenses de gestion en 2005 (+4,8 %) est moins sensible qu'en 2004, car les compétences transférées aux départements et aux régions (formation professionnelle, services régionaux de voyageurs, allocation personnalisée d'autonomie, revenu minimum d'insertion...) n'ont pas engendré une hausse des charges de fonctionnement aussi importante que celle constatée l'année précédente.

Cette progression des dépenses s'est notablement ralentie pour les départements (+4,2 % en 2005 alors qu'elle était de 26,3 % en 2004), tandis que les régions continuent de voir leurs dépenses de gestion progresser fortement : +14,3 % en 2005 (+14,9 % en 2004) du fait des nouvelles missions qu'elles ont reçues.

Les dépenses de personnel continuent de croître en 2005 pour l'ensemble des collectivités territoriales : +5,2 % par rapport à 2004. Cela fait déjà plusieurs années que départements et régions voient leurs charges de personnel augmenter de manière importante. Elles recrutent pour gérer les nouvelles compétences qui leur sont confiées. La gestion du RMI fournit un bon exemple de cette démarche : d'après une enquête réalisée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques auprès de 73 départements ⁽¹⁾, 60 déclarent avoir bénéficié de transfert de personnel de l'État depuis janvier 2004, et 72 % ont procédé à un recrutement supplémentaire pour la gestion du RMI.

(1) *Études et Résultats n°432 d'octobre 2005* « Les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation »).

Après une augmentation très sensible en 2004 (près de 25 % d'augmentation), **les transferts** versés par les collectivités locales continuent de progresser en 2005 mais de façon plus modérée (+7,1 % de croissance par rapport à 2004), du fait du ralentissement des transferts versés par les départements (+4,4 % en 2005 contre +4,2 % en 2004). Si l'effet immédiat du transfert du financement du RMI a été très important en 2004, le niveau des dépenses évolue depuis en corrélation avec les revalorisations et le nombre de bénéficiaires. Les dépenses de transferts des régions continuent, quant à elles, de progresser fortement, +18,4 % en 2005, soit une augmentation de 1,3 milliard d'euros, du fait de la poursuite des transferts de compétence en matière de formation professionnelle et de transports ferroviaires de voyageurs.

– La progression des recettes est supérieure à l'augmentation des dépenses, et fait apparaître une épargne de gestion

La progression des recettes de fonctionnement a été plus dynamique que celle des dépenses de gestion. Pour l'ensemble des collectivités, ces recettes progressent en 2005 de 5,3 %, bien que cette augmentation soit plus modérée qu'en 2004 (+8,9 %). Ce sont les régions qui voient leurs recettes de fonctionnement progresser le plus rapidement avec 14,4 % d'augmentation en 2005, suivis des départements et des groupements à fiscalité propre avec une augmentation identique de 5,4 % par rapport à 2004. Cette évolution résulte tant du dynamisme des recettes de fiscalité que de la croissance des concours financiers de l'État.

L'ensemble des impôts et taxes (hors compensations fiscales) perçus par les collectivités locales augmente de 9,6 % en 2005, contre +13,0 % en 2004. La progression du produit de la fiscalité directe en 2005 s'explique surtout par une progression des taux des régions et des départements avec respectivement +21,1 % et +4,3 %. Les recettes de fiscalité indirecte continuent d'évoluer de façon dynamique en 2005 (+15,6 %). Les départements ont ainsi vu augmenter leurs recettes de fiscalité indirecte de +18,3 %. Ce poste avait déjà connu une forte progression en 2004 du fait de l'intégration d'une fraction de la TIPP au titre de la décentralisation du RMI. Depuis 2005, pour financer les nouveaux transferts de compétences, les départements se voient transférer en plus d'une fraction de tarif de TIPP, une fraction de taux de TSCA. Enfin, les départements bénéficient de la conjoncture toujours très favorable du marché immobilier entraînant une augmentation des produits issus des droits de mutation (+15 %). De même, les régions ont vu augmenter leurs recettes de fiscalité indirecte de 42,7 % en 2005. Cette augmentation s'explique en partie par la réception d'une fraction de tarif de la TIPP pour financer les nouveaux transferts à hauteur de 0,4 million d'euros et par l'augmentation de 12,8 % des recettes au titre des cartes grises.

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales s'élèvent à 61.425 millions d'euros en 2005, en augmentation de 3,3 % par rapport aux crédits ouverts en 2004, malgré la minoration de la DGF des départements de 874 millions d'euros, parallèlement à l'attribution à ces collectivités d'une part de

la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), destinée au financement des services départementaux d'incendie et de secours. À périmètre constant, l'ensemble des concours de l'État s'établit, en 2005, à 62.278 millions d'euros, soit +4,7 %. Cette augmentation s'explique tout d'abord par la très forte croissance des dotations hors enveloppe (+9,4 %), notamment celle des compensations des exonérations relatives à la fiscalité locale et de divers dégrèvements législatifs, ainsi que celle du prélèvement au titre des amendes de police. Cette augmentation des concours financiers s'explique également par la reconduction en 2005 du contrat de croissance et de solidarité, dans des conditions identiques à celles de 2003 et 2004 : l'enveloppe des dotations couvertes a été indexée en 2005 sur l'inflation prévisionnelle des prix hors tabac majorée de 33 % de la croissance du PIB (soit +2,87 % en 2005).

Cette progression très dynamique des recettes, fruit d'une politique fiscale haussière, fait apparaître en 2005 une **épargne de gestion** substantielle. En 2005, l'autofinancement des départements, qui avait reculé en 2004 (-4,8 %) s'établit à 8.691 millions d'euros, en augmentation de 13,3 %. Le phénomène est encore plus ample pour les régions, dont l'autofinancement avait pourtant moins reculé en 2004 (-1,2 %). Il s'établit en 2005 à 5.257 millions d'euros, en progression de 15 %. Ces chiffres établis par la direction générale de la comptabilité publique ⁽¹⁾ montrent notamment que les hausses des produits de la fiscalité directe votés par les départements et les régions en 2005 sont supérieures aux augmentations de l'épargne de gestion.

(en millions d'euros)

	Augmentation des taux 4T	Augmentation du produit de la fiscalité directe 2005-2004 (croissance des taux et des bases)	Croissance de l'autofinancement (en %)	Amélioration du solde de gestion (2005-2004)
Départements	4,30 %	+ 1.149	13,30 %	+ 1.018
Régions	21 %	+ 682	15 %	+ 686

Ces éléments démontrent que les hausses de taux votées en 2005 ont eu pour effet d'étoffer une épargne de gestion que la croissance des bases d'imposition permettait à elle seule (à taux constants) de constituer. En effet, les premiers résultats publiés par la DGCP montrent que le dynamisme des autres ressources de fonctionnement des collectivités en 2005 suffisait à couvrir la croissance des dépenses de fonctionnement :

(en millions d'euros)

2005-2004	Évolution des concours de l'État	Évolution des fiscalités indirecte et transférée	Progression des ressources autres que fiscalité directe	Progression des charges de fonctionnement
Départements	- 501	+ 2.156	+ 1.655	+ 1.439
Régions	+ 936	+ 868	+ 1.804	+ 1.271

(1) Premiers résultats 2005 n°12 – avril 2006 – Secteur public.

– La situation financière des collectivités ne se dégrade pas en 2006

En 2006, les départements et les régions prévoient, sous l'effet de la mise en application des nouveaux transferts (gestion des TOS, transfert du réseau routier) et de la poursuite des anciens transferts (RMI, APA, SRV...), une reprise sensible de leurs dépenses de gestion (+10,6 %) du fait de la hausse des transferts versés et de la progression des dépenses de personnel. L'inscription aux budgets primitifs 2006 des départements et des régions confirme la tendance au dynamisme des dépenses de personnel en raison de la poursuite des transferts de compétences et de moyens. Ainsi, les régions, dont les effectifs restent peu nombreux, prévoient de fortes augmentations (+22,1 %, contre +8,9 % pour les départements).

Cependant, les recettes de fonctionnement continueront de progresser rapidement en 2006.

Premièrement, les départements et les régions maintiennent à la hausse leur pression fiscale. Après la forte augmentation de 2005 de leurs taux de fiscalité, les régions ont augmenté ceux-ci de 7,5 % en moyenne afin de continuer à se constituer une marge de manœuvre financière et ainsi pouvoir renforcer leurs possibilités d'intervention sur leurs principales compétences. Les départements procèdent, quant à eux, à une nouvelle augmentation de la pression fiscale en 2006 (+5,0 %). Ces choix, alliés à la poursuite de la croissance des bases d'imposition, vont entraîner une augmentation du produit de la fiscalité locale en 2006 : +8,9 % pour les départements (soit une augmentation de 1,4 milliard d'euros) et +11,2 % pour les régions (soit une augmentation de 0,4 milliard d'euros).

Deuxièmement, les concours financiers de l'État aux collectivités locales s'élèvent en 2006 à 64.842 millions d'euros, contre 61.425 millions d'euros ouverts en loi de finances pour 2005 (soit +5,6 %). Le total des dotations sous enveloppe augmente de 1,4 %, pour s'établir à 44.316 millions d'euros, après majoration de la DGF des départements (+156,5 millions d'euros au total).

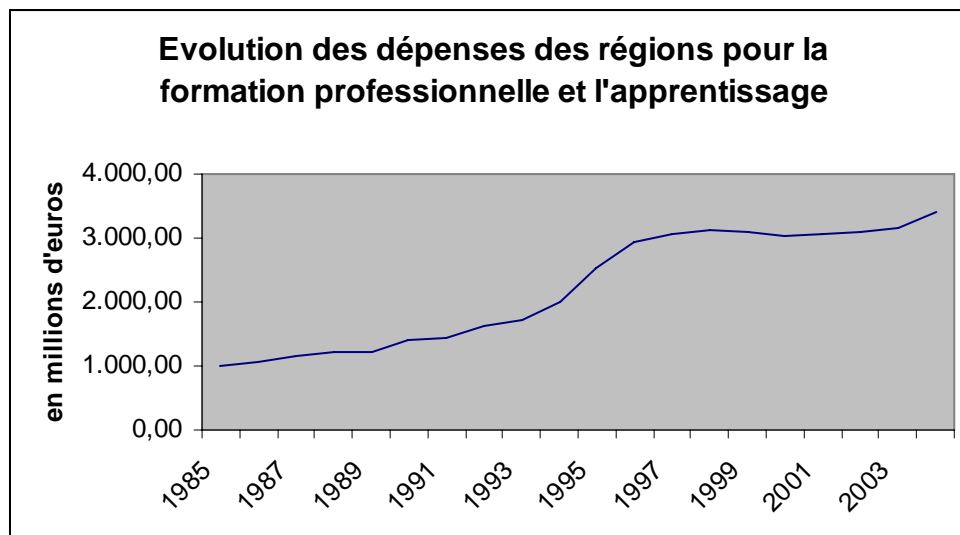
- Face à la rigidité à la hausse de certaines dépenses, les collectivités ne sont pas rassurées par le dynamisme et l'adaptation des recettes transférées

L'équilibre sur le long terme du financement des transferts de compétences est difficile à apprécier, alors que les premiers éléments d'analyse sur le court terme reposent encore sur des estimations. Pour autant, plusieurs facteurs suscitent dès à présent des doutes auprès des collectivités. En dépit d'un ralentissement constaté de la croissance du nombre d'allocataires du RMI, rien ne permet aujourd'hui d'anticiper que la tendance continue à la hausse des charges transférées s'interrompe. Au contraire, plusieurs indices semblent remettre en cause le dynamisme attendu des ressources transférées.

– Des dépenses parfois rigides, ou structurellement haussières

De nombreux élus locaux ont fait part à vos Rapporteurs de leurs prévisions pessimistes quant aux dépenses d'investissement qui découleraient, selon eux, de l'état d'entretien de certains biens ou équipements transférés, notamment dans le domaine routier ou du transport de voyageurs. Vos Rapporteurs n'ont cependant pas pu approfondir ces craintes, qui découlent d'estimations locales difficiles à évaluer. S'agissant en revanche des dépenses de fonctionnement transférées, plusieurs postes s'inscrivent dans une tendance longue à la hausse que rien ne semble démentir jusqu'à présent. Trois exemples illustrent cette tendance.

La loi du 13 août 2004 a contribué à modifier la répartition des charges entre l'État et les régions dans le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage (transfert des crédits affectés à l'AFPA et financement des établissements de formation sanitaire et sociale). Néanmoins, la tendance longue à la hausse des dépenses consacrées à ces compétences par les collectivités publiques ne se dément pas, en dépit d'un infléchissement entre 1999 et 2003.



Source : DARES

Les dépenses consacrées à l'autonomie des personnes âgées s'inscrivent également dans une tendance incontestable à la hausse. Les projections publiées par la Cour des comptes en 2005 ⁽¹⁾ ne démentent pas cette tendance. L'INSEE prévoit ainsi une augmentation de 13 % du nombre de personnes âgées dépendantes entre 2000 et 2020. L'étude de la DREES anticipe quant à elle une augmentation de 25 % sur la même période, avec une progression du coût de l'APA pour la collectivité de 160 millions d'euros chaque année.

Les dépenses de RMI sont, quant à elles, liées à l'évolution de la conjoncture économique. Toutefois le nombre d'allocataires du RMI progresse lui aussi sur longue période de façon continue. Au 31 mars 2006, la DGAS constatait

(1) Rapport précité, p. 181 et s.

un ralentissement de cette progression par rapport aux années 2004 et 2005. Néanmoins, la charge des dépenses de RMI pour les départements continue de croître. Ainsi, on rappellera que le cumul de janvier à mai 2006 du déficit enregistré par les départements entre les dépenses exécutées et la compensation allouée (hors FMDI) s'élève à 416,9 millions d'euros. Si ce rythme « ralenti » de progression du nombre d'allocataire se maintenait sur l'exercice 2006, le déficit s'élèverait à plus d'un milliard d'euros, soit plus du double du montant engagé par le Premier ministre pour compléter la compensation.

– Des recettes dont le dynamisme suscite des interrogations

En 2004, les deux recettes fiscales (TIPP et TSCA) appelées à être transférées en compensation des transferts constituaient de solides atouts pour les collectivités, leur produit enregistrant une croissance continue, voire soutenue (+4,5 % par an environ pour la TSCA de 2002 à 2004). Plusieurs indices semblent aujourd'hui remettre en cause les prévisions optimistes selon lesquelles la croissance des produits tirés des fractions de fiscalité transférées offrirait aux collectivités les marges de manœuvre nécessaires.

Selon les informations publiées par le ministère des finances, le produit de la TIPP a reculé entre 2004 et 2005 de 1,9 %, obligeant l'État à restreindre son propre produit de plus de 6 % en raison de la part croissante du produit allouée aux collectivités. Sur le premier semestre 2006, la TIPP a également poursuivi son recul. Ainsi, selon le bilan de conjoncture énergétique publié par le ministère de l'économie des finances et de l'industrie en avril 2006, « à 94,1 millions de tonnes en cumul annuel à fin avril 2006 et après correction du climat, la consommation primaire totale de produits pétroliers poursuit sa baisse, de -0,7 % (-0,3 % en réel), après -0,8 % en mars et -0,2 % en février. En mensuel, elle recule de -2,2 % par rapport à un mois d'avril 2005 lui-même en retrait de -3,7 % ». La traduction de cette moindre consommation due à l'augmentation des prix du pétrole sur la situation mensuelle budgétaire publiée fin mai 2006 était la suivante :

(en millions d'euros)

RECETTES DE TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS EN 2005 ET 2006

	LR	LFI	Niveau à la fin mai		Variation		
	2005	2006	2005	2006	LFI 2006/ LR 2005	Mai 2006 /Mai 2005	Périmètre constant 2005
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	18.930	19.320	8.100	7.660	2,1 %	-5,4 %	-3,8 %

Il convient également de distinguer selon la fraction de TIPP allouée en compensation des transferts aux régions et celle correspondant à une partie de la compensation du transfert du RMI. En effet, cette dernière se décompose en une fraction de tarifs sur trois assiettes d'inégaux dynamismes : le gazole, le supercarburant sans plomb, et le supercarburant ARS. La fraction de tarif sur cette dernière assiette a d'ailleurs été relevée afin d'ajuster la compensation allouée aux

départements en 2004. Pourtant, force est de constater que la consommation de ce carburant ne progressera plus en France et que le produit tiré de la fraction de tarif sur cette assiette a vocation à se tarir à court terme.

S'agissant de la TSCA, l'évolution du produit fiscal semble moins préoccupante. Si le dynamisme global de la taxe ne se dément pas en 2006 (+3,4 % en 2005, estimation de hausse du produit perçu en 2006 : + 8,1 %), il convient sans doute de distinguer les différentes assiettes de la taxe. En effet, les départements perçoivent une fraction de taux sur les seules conventions d'assurance sur les véhicules terrestres à moteurs. Or, comme le montre le tableau suivant, cette assiette spécifique de la TSCA a connu un ralentissement sensible de la croissance de son produit en 2005. Vos rapporteurs ne disposent pas à la date d'élaboration du présent rapport d'évaluations révisées pour 2006 sur la progression spécifique de cette assiette.

RECETTES DE TSCA SUR LES VÉHICULES TERRESTRES À MOTEUR

Rappel : taux fixe à 18 %	Assiette théorique (en M€)	Recette fiscale (en M€)	Progression annuelle
1999	10.886	1.959	
2000	11.283	2.030	+ 3,6 %
2001	12.311	2.189	+ 7,8 %
2002	12.625	2.272	+ 3,8 %
2003	13.044	2.348	+ 3,3 %
2004	13.800	2.484	+ 5,8 %
2005	13.955	2.512⁽¹⁾	+ 1,1 %

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

(1) Y compris la part affectée aux départements en application des articles 52 et 53 de la loi de finances pour 2005.

À la lecture de ces chiffres, il semble nécessaire de tempérer les projections optimistes élaborées en 2004 quant aux marges de manœuvre que le dynamisme de la TSCA offrirait aux départements dans la gestion des compétences qui leur sont transférées. En exécution sur l'année 2005, les départements ont perçu un produit de TSCA en hausse de 1,1 % par rapport au droit à compensation qui avait été provisionné en loi de finances initiale. Certes, à périmètre constant, cette croissance du produit de la TSCA n'impose pas à l'État d'ajuster son propre produit afin de garantir la compensation. Néanmoins, cette progression très mesurée du produit de la fiscalité transférée peut paraître décalée par rapport à la tendance haussière lourde de la plupart des charges transférées, telle que décrite précédemment.

b) La recherche de l'autonomie financière achoppe sur la difficile modulation territoriale des ressources

La méthode de compensation des transferts intervenus depuis 2002 consiste en un transfert aux collectivités de fractions de fiscalité nationale, soumises à une modulation territoriale. Cette méthode est pleinement conforme au

principe d'autonomie financière des collectivités territoriales. L'exemple de la modulation de la TIPP des régions à compter du 1^{er} janvier 2007 illustre la souplesse que peuvent retirer les collectivités d'une telle méthode. Cependant, l'échec de la départementalisation de la TSCA remet aujourd'hui en question le degré d'autonomie financière dont bénéficieront les collectivités à l'issue de l'acte II.

- Le transfert de fractions de fiscalités modulables obéit au principe constitutionnel d'autonomie financière

À l'occasion de la discussion de la loi organique sur l'autonomie financière des collectivités locales ⁽¹⁾, un débat avait opposé deux conceptions des ressources fiscales des collectivités devant être porté au numérateur du ratio d'autonomie financière : la ressource dont l'assiette ou le taux n'est pas déterminée par la collectivité, mais fixée par la loi, par collectivité, peut-elle être regardée comme participant à l'autonomie financière des collectivités ?

Cette question a été tranchée par le Conseil constitutionnel, qui a confirmé, dans sa décision du 29 juillet 2004 ⁽²⁾, la validité du choix opéré par le Gouvernement : « *Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ; que, dès lors, l'article 3 de la loi organique est conforme à la Constitution* ».

Il résulte de cette décision que la méthode retenue par le législateur pour compenser les transferts de compétences depuis 2002, majoritairement par l'allocation de fractions de TIPP ou de TSCA, est conforme au principe d'autonomie financière à la condition que ces fractions puissent être modulées en fonction des territoires, par la loi ou par les collectivités elles-mêmes. C'est le cas de la fraction de TIPP accordée aux régions.

- La régionalisation de la TIPP souscrita pleinement, dès le 1^{er} janvier 2007, au principe d'autonomie financière

À compter de 2006, l'assiette de la TIPP est régionalisée. Les régions sont donc bénéficiaires d'un produit calculé non plus sur la base des consommations nationales de carburant mais sur la base des consommations de carburant enregistrées sur le territoire de chaque collectivité. Ce transfert n'est pas applicable aux régions d'outre-mer, du fait de l'inexistence d'une TIPP perçue sur leur territoire, qui bénéficient d'une majoration à due concurrence de leur dotation globale de décentralisation (DGD). Cette régionalisation de l'assiette de la taxe

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

(2) Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004.

était un préalable indispensable à la modulation des fractions de tarif à compter de 2007. La législation en matière de carburants faisant l'objet d'un encadrement communautaire, la France a engagé auprès de ses partenaires européens des négociations afin d'obtenir l'autorisation d'appliquer des tarifs différenciés par région. Le 25 octobre 2005, le Conseil des ministres de l'Union européenne a autorisé la France à appliquer à compter de 2007, pour une durée de trois ans, des tarifs différenciés au niveau régional. Le Conseil n'a toutefois autorisé qu'une variation limitée de cette possibilité de différenciation.

L'article 84 de la loi de finances rectificative pour 2005 a précisé les modalités techniques assez complexes de cette différenciation régionale, la réglementation communautaire imposant des tarifs minima. Elle repose sur une démarche en trois temps :

- 1. L'État a majoré les tarifs de TIPP à compter du 1er janvier 2006 ;
- 2. Cette majoration a été immédiatement neutralisée par l'État lui-même, qui a utilisé la moitié de la capacité de réduction autorisée par l'Union pour ramener les tarifs à leur niveau de 2005. Il opère ce faisant une réfaction sur chaque tarif (– 1,77 euro par hectolitre pour le supercarburant sans plomb et – 1,15 euro par hectolitre pour le gazole) ;
- 3. À compter de 2007, les régions sont autorisées, soit à renoncer à cette réduction, soit au contraire à l'augmenter.

La capacité de modulation est doublement encadrée en 2007 : d'une part, les régions ne peuvent faire varier leur tarif régional de TIPP qu'à concurrence du niveau de la fraction de tarif de TIPP qui leur a été attribuée en compensation ; d'autre part, et en tout état de cause, le tarif régional de TIPP ne peut augmenter ou diminuer plus que de la valeur absolue de la réfaction initiale opérée par l'État. Le détail par région de cette capacité de modulation est repris dans le tableau suivant, publié par la DGCL.

RÉGIONS	sans plomb	gazole	Modulation maximale du sans plomb	Modulation maximale du gazole	Modulation minimale du sans plomb	Modulation minimale du gazole
ALSACE	1,67	1,17	+ 1,67	+ 1,15	- 1,67	- 1,15
AQUITAINE	1,40	0,98	+ 1,40	+ 0,98	- 1,40	- 0,98
AUVERGNE	1,22	0,85	+ 1,22	+ 0,85	- 1,22	- 0,85
BOURGOGNE	1,07	0,75	+ 1,07	+ 0,75	- 1,07	- 0,75
BRETAGNE	1,10	0,78	+ 1,10	+ 0,78	- 1,10	- 0,78
CENTRE	2,28	1,61	+ 1,77	+ 1,15	- 1,77	- 1,15
CHAMPAGNE-ARDENNES	1,17	0,83	+ 1,17	+ 0,83	- 1,17	- 0,83
CORSE	0,73	0,52	+ 0,73	+ 0,52	- 0,73	- 0,52
FRANCHE-COMTE	1,35	0,95	+ 1,35	+ 0,95	- 1,35	- 0,95
ILE-DE-FRANCE	10,05	7,10	+ 1,77	+ 1,15	- 1,77	- 1,15
LANGUEDOC-ROUSSILLON	1,28	0,90	+ 1,28	+ 0,90	- 1,28	- 0,90
LIMOUSIN	1,66	1,16	+ 1,66	+ 1,15	- 1,66	- 1,15
LORRAINE	1,83	1,30	+ 1,77	+ 1,15	- 1,77	- 1,15
MIDI-PYRENEES	1,11	0,79	+ 1,11	+ 0,79	- 1,11	- 0,79
NORD-PAS DE CALAIS	1,92	1,36	+ 1,77	+ 1,15	- 1,77	- 1,15
BASSE-NORMANDIE	1,39	0,97	+ 1,39	+ 0,97	- 1,39	- 0,97
HAUTE NORMANDIE	2,00	1,41	+ 1,77	+ 1,15	- 1,77	- 1,15
PAYS DE LOIRE	1,01	0,71	+ 1,01	+ 0,71	- 1,01	- 0,71
PICARDIE	2,00	1,42	+ 1,77	+ 1,15	- 1,77	- 1,15
POITOU-CHARENTES	0,83	0,58	+ 0,83	+ 0,58	- 0,83	- 0,58
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	0,98	0,68	+ 0,98	+ 0,68	- 0,98	- 0,68
RHONE-ALPES	1,17	0,83	+ 1,17	+ 0,83	- 1,17	- 0,83

Afin de situer en volume la capacité de modulation dont disposeront les régions, vos Rapporteurs précisent que, rapportée au produit attendu de la TIPP inscrit en loi de finances pour 2006 pour le territoire national, une variation d'un point du tarif correspond à une variation de recettes de 107 millions d'euros pour le supercarburant sans plomb et de 296 millions d'euros pour le gazole.

- L'échec de la départementalisation de la TSCA

Le Gouvernement avait envisagé d'organiser à compter de 2007 une modulation départementale du produit de la taxe sur les conventions d'assurance des véhicules terrestres à moteur dont bénéficient les départements. Ce projet a cependant dû être abandonné, après la remise des conclusions d'une étude menée par l'Inspection générale des finances.

Cette étude relevait deux facteurs dirimants :

- La départementalisation de l’assiette de la TSCA impose en premier lieu de rattacher géographiquement les contrats d’assurance-automobile. Les simulations entreprises en ce sens par l’IGF ne se sont pas révélées concluantes.
- Les simulations réalisées quant aux produits tirés d’une assiette départementalisée ont montré de très grandes inégalités entre les collectivités, sans rapport avec le niveau des charges transférées. Une telle départementalisation supposerait par conséquent des mesures permettant de rééquilibrer ce produit en fonction de la compensation due à chaque département.

L’échec de cette modulation de la TSCA relativise le succès de l’architecture d’ensemble de la compensation des transferts du point de vue de l’autonomie financière des collectivités. En effet, la fraction départementale du taux de TSCA est fixée de façon nationale, tout comme son assiette. Dès lors, la question du classement de cette fraction de fiscalité transférée dans la catégorie des ressources propres des départements paraît devoir se poser.

En outre, alors que les départements sont bénéficiaires de transferts lourds et tendanciellement croissants, l’échec de la départementalisation de cette ressource (transférée pour plus de 246 millions d’euros pour 2006) réduit les marges de manœuvre dont les présidents de conseils généraux pouvaient s’attendre à bénéficier pour gérer librement leurs nouvelles compétences.

ANNEXES

1. Financement de l'APA dans les départements ;
2. Dépenses d'APA en 2005 ;
3. Les départements inégaux devant le RMI ;
4. Compensation financière du transfert du RMI en 2004 par département ;
5. Liste des auditions réalisées par les rapporteurs.

**ANNEXE 1 :
FINANCEMENT DE L'APA DANS LES DEPARTEMENTS**

(en euros)

		Dépenses d'APA			Taux de couverture des dépenses par le concours de l'État <i>(en %)</i>		
		2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2002	2003	2004 ⁽²⁾
01	Ain	16.363.108	21.208.280	23.750.332	35	38,3	34,2
02	Aisne	19.635.864	30.796.293	31.067.930	40,9	37,6	38,3
03	Allier	15.750.422	24.572.010	25.638.795	50	50	47,9
04	Alpes de Haute Provence	5.626.079	8.639.290	10.537.595	49	46	38
05	Hautes-Alpes	4.187.566	6.691.549	8.473.856	50	46,9	38,1
06	Alpes- Maritimes	30.148.756	70.662.454	86.375.354	50	48,3	39,5
07	Ardèche	12.796.166	21.870.859	25.504.473	46,5	39	36,1
08	Ardennes	8.595.826	14.275.263	16.327.776	47,3	40,6	37
09	Ariège	10.737.991	17.932.844	19.768.125	50	59,6	54
10	Aube	12.065.085	15.200.054	16.108.111	40,5	46,5	43,9
11	Aude	17.184.503	28.438.236	32.861.505	49	54,8	47,4
12	Aveyron	19.280.065	27.102.197	28.181.777	48,7	52,4	50,4
13	Bouches-du- Rhône	31.071.074	95.525.395	107.470.821	50	47,3	42
14	Calvados	15.855.833	35.975.258	45.125.080	50	37,3	33,7
15	Cantal	6.636.738	12.618.517	14.977.029	50	53,7	45,2
16	Charente	14.066.370	30.255.479	34.748.267	50	44,2	38,5
17	Charente- Maritime	25.030.301	40.847.296	41.630.538	50	47	46,
18	Cher	15.807.315	16.797.231	19.832.972	42,4	50	45,4
19	Corrèze	17.857.947	24.344.850	26.776.622	49,8	51,6	46,9
20a	Corse-du-Sud	4.853.788	12.021.199	15.789.362	48,3	44	33,7
20b	Haute-Corse	2.710.220	9.768.661	10.973.812	50	44	40,7
21	Côte-d'Or	20.259.446	25.462.798	26.206.989	36,7	41,9	40,7
22	Côtes d'Armor	33.362.829	39.402.876	40.840.127	49,1	46,6	45
23	Creuse	10.409.225	18.104.041	16.849.100	50	77,6	75,9
24	Dordogne	15.624.293	27.662.875	31.776.114	50	50	47,7
25	Doubs	18.635.720	26.011.655	28.060.569	35,6	29,7	29,8
26	Drôme	13.521.466	21.109.873	24.544.860	50	45,9	39,5
27	Eure	10.804.294	23.083.182	23.275.683	50	41,6	41,3
28	Eure-et-Loir	12.831.657	16.670.084	18.228.682	47,7	50	45,7
29	Finistère	40.493.885	65.775.034	70.131.533	42,8	42,1	39,5
30	Gard	23.380.869	51.271.264	53.730.310	50	40	38,1
31	Haute- Garonne	33.832.298	57.737.698	63.295.164	43,4	35,7	33,8
32	Gers	9.801.862	18.589.037	20.834.532	50	69,7	62,2
33	Gironde	42.883.201	72.646.897	71.446.169	49,9	42	42,7
34	Hérault	32.455.081	68.674.066	80.603.285	50	36,4	34,9
35	Ille-et-Vilaine	35.797.747	47.208.635	51.923.281	40,5	34,9	34,1
36	Indre	10.559.202	21.096.883	22.679.152	50	52,1	48,5
37	Indre et Loire	15.348.810	24.031.097	27.115.307	50	50	48,3
38	Isère	36.795.425	50.819.330	56.649.076	29,2	29,8	28,4
39	Jura	12.356.276	15.004.988	14.921.807	39,9	42,8	43,1
40	Landes	12.108.256	21.507.866	23.774.280	50	47	42,7
41	Loir-et-Cher	11.128.423	18.952.020	19.926.778	50	50	47,6
42	Loire	26.657.289	36.239.144	43.832.262	48,3	50	41,3
43	Haute-Loire	10.026.770	15.250.035	17.487.734	43,3	40,4	37

		Dépenses d'APA			Taux de couverture des dépenses par le concours de l'État (en %)		
		2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2002	2003	2004 ⁽²⁾
44	Loire-Atlantique	39.398.689	52.202.795	55.905.510	38,6	41,4	38,7
45	Loiret	24.371.798	20.715.980	31.989.968	36,1	50	38,5
46	Lot	10.014.666	15.843.681	18.426.959	44,2	55,7	47,9
47	Lot-et-Garonne	12.925.732	23.287.358	26.041.638	50	48	43,5
48	Lozère	4.132.544	5.802.962	6.291.289	44,3	48,5	44,7
49	Maine-et-Loire	16.109.613	28.731.211	38.182.283	50	50	43,8
50	Manche	19.357.809	35.904.231	38.363.124	40,1	31,5	33
51	Marne	6.227.594	26.547.350	25.861.334	50	39,3	40,4
52	Haute-Marne	5.473.411	10.419.702	10.451.947	50	49,6	49,4
53	Mayenne	8.710.852	17.816.787	21.114.389	50	41,2	37,3
54	Meurthe-et-Moselle	21.997.110	38.725.982	43.428.560	42,9	35,1	34,5
55	Meuse	7.423.842	10.891.088	11.246.807	46,5	45,5	44,1
56	Morbihan	29.398.325	41.420.604	45.652.427	39,4	40	39,1
57	Moselle	17.237.623	31.337.756	35.759.439	50	45,9	38,5
58	Nièvre	10.764.021	17.477.607	19.925.630	50	46,7	41,1
59	Nord	77.203.990	155.964.089	191.637.324	40,5	38,5	31,3
60	Oise	12.001.348	18.160.280	20.475.996	50	50	40,5
61	Orne	14.902.130	20.307.940	22.506.500	45,1	41,3	40,1
62	Pas-de-Calais	44.992.293	97.746.941	122.958.434	46,5	39,3	31,2
63	Puy-de-Dôme	18.270.089	33.916.707	37.183.028	50	40,7	37,7
64	Pyrénées-Atlantiques	19.637.711	36.365.547	39.199.912	50	48,8	45,3
65	Hautes-Pyrénées	8.212.455	19.888.917	21.849.346	50	44,1	40,2
66	Pyrénées-Orientales	13.533.297	28.705.534	26.956.396	50	50	51,3
67	Bas-Rhin	29.138.278	38.226.699	49.752.957	34,3	37,6	30,1
68	Haut-Rhin	18.681.926	24.331.051	25.786.691	36,3	39,6	33,8
69	Rhône	34.978.053	62.750.018	64.700.025	47,5	38,4	35,4
70	Haute-Saône	10.433.599	16.011.347	17.428.381	44,1	41,4	38
71	Saône-et-Loire	22.389.313	30.960.674	35.112.451	50	50	45
72	Sarthe	20.062.263	28.533.901	34.609.959	47,8	48	39,9
73	Savoie	12.475.357	18.090.806	21.385.701	32,3	31,8	27,4
74	Haute-Savoie	12.517.587	23.438.322	24.393.121	40,2	30,7	28,3
75	Paris	62.617.765	94.860.080	83.554.840	18,1	18,9	13,7
76	Seine-Maritime	49.675.555	77.699.968	87.768.489	38,2	28,3	28,6
77	Seine-et-Marne	8.604.328	25.943.412	30.124.133	50	45,4	30,7
78	Yvelines	18.225.872	30.224.379	34.603.784	31,7	28	19,9
79	Deux-Sèvres	14.973.735	23.544.994	26.029.160	48,9	44,5	41,5
80	Somme	22.727.446	36.541.164	40.751.274	43,1	33,1	33,2
81	Tarn	12.659.132	29.540.155	40.003.299	50	50,8	43,8
82	Tarn-et-Garonne	9.177.696	18.393.217	20.873.928	50	46	40,5
83	Var	12.058.807	47.002.735	59.918.014	50	50	44,6
84	Vaucluse	12.056.240	30.850.761	36.819.533	50	38,9	34,7
85	Vendée	17.630.357	25.864.225	28.467.956	50	50	48,1
86	Vienne	16.042.779	23.350.764	24.198.635	48,9	48,3	46,6
87	Haute-Vienne	17.109.370	29.761.872	32.875.929	48,5	41,7	37,8
88	Vosges	11.103.257	18.337.107	20.699.909	50	48,4	42,8

		Dépenses d'APA			Taux de couverture des dépenses par le concours de l'État (en %)		
		2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2002	2003	2004 ⁽²⁾
89	Yonne	16.157.751	20.575.669	20.426.859	43,2	48,7	49,1
90	Territoire de Belfort	5.458.544	8.297.697	8.530.449	40,9	29,3	31,9
91	Essonne	12.967.453	22.039.417	29.466.196	39,7	36,1	22,5
92	Hauts-de- Seine	37.716.334	45.461.081	33.810.661	11,5	12,6	2
93	Seine-Saint- Denis	30.147.653	58.505.119	73.560.366	28,6	21,1	22,3
94	Val-de-Marne	22.981.116	38.243.805	38.618.230	47,8	42	35,6
95	Val-d'Oise	21.018.029	31.682.476	35.119.212	30,5	29,8	26,8
971	Guadeloupe *	3.353.011	28.426.569	36.736.654	50	51,9	41,3
972	Martinique	10.542.658	23.966.437	27.482.143	50	50	43,6
973	Guyane	307.577	1.059.968	1.848.351	50	50	70,9
974	Réunion *	11.235.731	36.607.876	44.040.306	50	50	37,2
975	Saint-Pierre- et-Miquelon	0	0	0	–	–	–
	TOTAL	1.855.358.854	3.205.165.410	3.590.958.763	43	41,3	37,3

(1) : montants quasi définitifs.

(2) : par le concours total (concours général + concours spécifique)

* : montant de la dépense 2004 retenu à titre conservatoire pour la Guadeloupe à 36,7 millions d'euros (au lieu de 67,7).

Source : direction générale des affaires sociales

ANNEXE 2 : DEPENSES D'APA EN 2005

En euros

2005	Dépenses totales d'APA (montants déclarés)	APA à domicile		APA établissement	
			Part en %		Part en %
01 AIN	27.284.329	14.890.035,00	55%	12.394.294,00	45%
02 AISNE	33.744.002	22.657.647,76	67%	11.086.354,00	33%
03 ALLIER	26.751.203	14.163.249,92	53%	12.587.952,91	47%
04 ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	10.152.667	7.151.655,99	70%	3.001.010,55	30%
05 HAUTES-ALPES	10.275.124	6.317.498,56	61%	3.957.625,20	39%
06 ALPES-MARITIMES	93.766.241	61.738.781,68	66%	32.027.459,01	34%
07 ARDÈCHE	29.810.365	13.688.183,19	46%	16.122.182,07	54%
08 ARDENNES	17.636.428	11.574.585,01	66%	6.061.842,75	34%
09 ARIÈGE	20.057.581	14.780.170,00	74%	5.277.411,00	26%
10 AUBE	19.649.822	11.921.111,13	61%	7.728.711,06	39%
11 AUDE	31.036.360	29.638.096,33	95%	1.398.264,09	5%
12 AVEYRON	31.207.017	21.946.167,48	70%	9.260.849,16	30%
13 BOUCHES-DU-RHÔNE	124.708.444	100.541.255,40	81%	24.167.188,51	19%
14 CALVADOS	50.365.220	35.896.775,00	71%	14.468.445,00	29%
15 CANTAL	16.109.940	10.301.174,60	64%	5.808.765,56	36%
16 CHARENTE	35.199.840	24.687.319,00	70%	10.512.521,00	30%
17 CHARENTE MARITIME	43.884.556	30.839.724,40	70%	13.044.831,84	30%
18 CHER	22.725.320	14.651.901,54	64%	8.073.418,37	36%
19 CORRÈZE	29.912.818	16.549.581,80	55%	13.363.236,14	45%
20a CORSE-DU-SUD	17.126.216	15.329.347,56	90%	1.796.868,02	10%
20b HAUTE-CORSE	12.676.642	10.920.936,92	86%	1.755.705,01	14%
21 CÔTE-D'OR	29.493.134	15.562.188,00	53%	13.930.946,00	47%
22 CÔTES-D'ARMOR	43.902.800	22.679.871,32	52%	21.222.928,76	48%
23 CREUSE	17.716.645	11.853.971,46	67%	5.862.673,19	33%
24 DORDOGNE	35.628.313	22.968.672,49	64%	12.659.640,84	36%
25 DOUBS	27.998.512	17.956.574,00	64%	10.041.938,00	36%
26 DRÔME	27.106.635	15.679.321,06	58%	11.427.314,15	42%
27 EURE	26.441.457	19.321.370,80	73%	7.120.085,76	27%
28 EURE-ET-LOIR	18.681.935	9.155.799,39	49%	9.526.135,98	51%
29 FINISTÈRE	73.502.995	47.816.545,14	65%	25.686.450,10	35%
30 GARD	54.638.267	41.500.836,00	76%	13.137.431,00	24%
31 HAUTE-GARONNE	67.392.403	55.141.160,76	82%	12.251.242,68	18%
32 GERS	23.454.086	17.965.731,14	77%	5.488.355,01	23%
33 GIRONDE	78.011.683	51.149.867,00	66%	26.861.816,00	34%
34 HÉRAULT	87.610.285	68.023.447,67	78%	19.586.837,40	22%
35 ILLE-ET-VILAINE	55.658.723	29.472.358,00	53%	26.186.365,00	47%
36 INDRE	22.425.696	16.160.198,00	72%	6.265.498,00	28%
37 INDRE ET LOIRE	29.262.643	17.760.934,73	61%	11.501.708,36	39%
38 ISÈRE	61.755.192	40.783.244,18	66%	20.971.948,14	34%
39 JURA	16.551.778	11.272.924,01	68%	5.278.853,99	32%
40 LANDES	31.123.982	19.218.313,00	62%	11.905.669,00	38%
41 LOIR-ET-CHER	24.227.841	16.441.229,39	68%	7.786.611,60	32%
42 LOIRE	45.708.957	25.300.534,01	55%	20.408.422,88	45%
43 HAUTE-LOIRE	19.742.724	11.784.092,00	60%	7.958.632,00	40%
44 LOIRE-ATLANTIQUE	60.939.416	27.709.812,50	45%	33.229.603,09	55%
45 LOIRET	36.894.536	21.824.887,67	59%	15.069.648,26	41%
46 LOT	20.735.513	15.289.076,13	74%	5.446.437,08	26%
47 LOT-ET-GARONNE	27.284.744	19.919.171,26	73%	7.365.573,13	27%
48 LOZÈRE	7.762.568	3.722.394,27	48%	4.040.174,17	52%
49 MAINE-ET-LOIRE	38.660.267	18.656.543,94	48%	20.003.723,00	52%

50 MANCHE	40.721.750	27.114.165,00	67%	13.607.585,00	33%
51 MARNE	26.536.812	16.306.394,46	61%	10.230.417,21	39%
52 HAUTE-MARNE	11.796.564	7.540.902,00	64%	4.255.662,00	36%
53 MAYENNE	22.787.882	10.302.837,00	45%	12.485.045,00	55%
54 MEURTHE-ET-MOSELLE	47.755.070	30.898.985,47	65%	16.856.084,30	35%
55 MEUSE	11.850.429	7.000.660,39	59%	4.849.768,36	41%
56 MORBIHAN	48.264.424	26.942.847,28	56%	21.321.576,70	44%
57 MOSELLE	42.811.886	28.814.823,00	67%	13.997.063,00	33%
58 NIÈVRE	23.067.505	15.811.192,54	69%	7.256.312,08	31%
59 NORD	188.473.653	132.944.357,00	71%	55.529.296,00	29%
60 OISE	22.539.482	11.301.803,35	50%	11.237.678,72	50%
61 ORNE	24.006.991	14.303.286,85	60%	9.703.704,64	40%
62 PAS-DE-CALAIS	131.806.506	105.597.818,00	80%	26.208.688,00	20%
63 PUY-DE-DÔME	38.415.395	24.559.925,00	64%	13.855.470,00	36%
64 PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	41.824.592	29.134.186,53	70%	12.690.405,35	30%
65 HAUTES-PYRÉNÉES	23.719.310	17.176.876,00	72%	6.542.434,00	28%
66 PYRÉNÉES-ORIENTALES	32.959.453	24.129.538,47	73%	8.829.914,16	27%
67 BAS-RHIN	58.667.691	36.830.962,16	63%	21.836.729,14	37%
68 HAUT-RHIN	30.029.789	13.864.696,35	46%	16.165.092,66	54%
69 RHÔNE	68.789.775	36.092.510,76	52%	32.697.264,13	48%
70 HAUTE-SAÔNE	19.741.665	14.274.028,00	72%	5.467.637,00	28%
71 SAÔNE-ET-LOIRE	43.182.640	27.536.475,34	64%	15.646.164,96	36%
72 SARTHE	37.925.202	22.258.874,24	59%	15.666.328,05	41%
73 SAVOIE	23.144.829	13.985.741,22	60%	9.159.088,08	40%
74 HAUTE-SAVOIE	26.914.013	16.426.628,90	61%	10.487.383,74	39%
75 PARIS	103.246.746	52.399.814,36	51%	50.846.931,48	49%
76 SEINE-MARITIME	93.353.132	67.584.539,00	72%	25.768.593,00	28%
77 SEINE-ET-MARNE	31.893.550	17.169.470,00	54%	14.724.080,00	46%
78 YVELINES	37.888.648	23.264.821,00	61%	14.623.827,00	39%
79 DEUX-SÈVRES	28.805.429	15.948.293,00	55%	12.857.136,00	45%
80 SOMME	42.512.050	31.586.523,57	74%	10.925.526,86	26%
81 TARN	39.650.446	28.739.672,80	72%	10.910.773,24	28%
82 TARN-ET-GARONNE	23.312.753	18.728.141,06	80%	4.584.612,37	20%
83 VAR	62.946.236	48.725.188,42	77%	14.221.047,24	23%
84 VAUCLUSE	35.095.145	25.135.833,62	72%	9.959.311,35	28%
85 VENDÉE	32.331.601	14.448.179,67	45%	17.883.421,71	55%
86 VIENNE	24.510.046	16.586.101,56	68%	7.923.944,73	32%
87 HAUTE-VIENNE	35.445.536	23.412.384,00	66%	12.033.152,00	34%
88 VOSGES	21.169.724	10.494.544,39	50%	10.675.179,47	50%
89 YONNE	23.336.886	12.860.807,00	55%	10.476.079,00	45%
90 TERRITOIRE DE BELFORT	9.206.718	7.424.947,00	81%	1.781.771,00	19%
91 ESSONNE	32.297.549	21.495.441,00	67%	10.802.108,00	33%
92 HAUTS-DE-SEINE	48.067.743	24.769.930,32	52%	23.297.812,58	48%
93 SEINE-SAINT-DENIS	68.183.248	52.557.461,89	77%	15.625.785,99	23%
94 VAL-DE-MARNE	47.652.805	26.852.134,00	56%	20.800.671,00	44%
95 VAL-D'OISE	37.809.157	21.609.453,45	57%	16.199.703,28	43%
971 GUADELOUPE	70.169.442	67.039.968,79	96%	3.129.473,17	4%
972 MARTINIQUE	29.660.326	25.352.155,00	85%	4.308.171,00	15%
973 GUYANE	2.669.559	1.728.134,45	65%	941.424,68	35%
974 RÉUNION	63.007.175	60.357.175,00	96%	2.650.000,00	4%
FRANCE entière	3.946.348.824	2.629.697.897,25	67%	1.316.650.926,25	33%

Source : direction générale des affaires sociales

ANNEXE 3 : LES DÉPARTEMENTS INÉGAUX DEVANT LE RMI

	Population totale	Nombre d'allocataires de RMI au 31 mars 2006	Nombre d'allocataires pour mille habitants
AIN	547.181	4.417	8,1
AISNE	535.719	9.675	18,1
ALLIER	344.184	6.367	18,5
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	145.516	2.383	16,4
HAUTES-ALPES	127.860	1.328	10,4
ALPES-MARITIMES	1.056.967	17.602	16,7
ARDÈCHE	298.538	4.690	15,7
ARDENNES	288.550	7.266	25,2
ARIÈGE	142.453	3.872	27,2
AUBE	294.064	5.581	19,0
AUDE	329.397	10.757	32,7
AVEYRON	272.175	2.539	9,3
BOUCHES-DU-RHÔNE	1.892.732	68.849	36,4
CALVADOS	663.509	10.926	16,5
CANTAL	148.862	1.643	11,0
CHARENTE	344.298	6.746	19,6
CHARENTE-MARITIME	587.524	11.991	20,4
CHER	313.115	6.517	20,8
CORRÈZE	236.750	2.299	9,7
CORSE-DU-SUD	124.621	2.602	20,9
HAUTE-CORSE	148.439	3.893	26,2
CÔTE-D'OR	514.560	6.511	12,7
CÔTES-D'ARMOR	560.863	6.345	11,3
CREUSE	124.204	1.901	15,3
DORDOGNE	397.627	7.405	18,6
DOUBS	509.605	7.710	15,1
DRÔME	457.845	8.911	19,5
EURE	556.960	7.813	14,0
EURE-ET-LOIR	414.706	5.302	12,8
FINISTÈRE	874.083	12.429	14,2
GARD	664.971	22.211	33,4
HAUTE-GARONNE	1.134.980	26.140	23,0
GERS	178.334	2.142	12,0
GIRONDE	1.359.670	26.779	19,7
HÉRAULT	971.433	32.665	33,6
ILLE-ET-VILAINE	908.449	9.575	10,5
INDRE	231.424	2.921	12,6
INDRE ET LOIRE	567.878	8.677	15,3
ISÈRE	1.145.141	14.411	12,6
JURA	254.814	2.300	9,0
LANDES	347.331	5.330	15,3
LOIR-ET-CHER	320.791	4.537	14,1
LOIRE	731.895	10.502	14,3
HAUTE-LOIRE	216.456	1.959	9,1
LOIRE-ATLANTIQUE	1.192.176	18.235	15,3
LOIRET	634.012	8.543	13,5

	Population totale	Nombre d'allocataires de RMI au 31 mars 2006	Nombre d'allocataires pour mille habitants
LOT	167.456	2.494	14,9
LOT-ET-GARONNE	314.825	5.898	18,7
LOZÈRE	75.490	764	10,1
MAINE-ET-LOIRE	752.704	10.445	13,9
MANCHE	486.129	5.557	11,4
MARNE	564.069	8.536	15,1
HAUTE-MARNE	189.647	2.642	13,9
MAYENNE	293.433	2.371	8,1
MEURTHE-ET-MOSELLE	722.508	14.833	20,5
MEUSE	192.703	3.361	17,4
MORBIHAN	677.490	8.429	12,4
MOSELLE	1.032.873	15.632	15,1
NIÈVRE	222.251	4.132	18,6
NORD	2.577.492	75.881	29,4
OISE	779.916	11.439	14,7
ORNE	292.195	4.740	16,2
PAS-DE-CALAIS	1.450.214	40.295	27,8
PUY-DE-DÔME	616.904	9.674	15,7
PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	625.183	10.805	17,3
HAUTES-PYRÉNÉES	228.287	3.928	17,2
PYRÉNÉES-ORIENTALES	421.182	15.273	36,3
BAS-RHIN	1.063.223	16.804	15,8
HAUT-RHIN	730.636	9.628	13,2
RHÔNE	1.646.349	29.466	17,9
HAUTE-SAÔNE	234.328	2.848	12,2
SAÔNE-ET-LOIRE	548.458	6.519	11,9
SARTHE	542.725	8.209	15,1
SAVOIE	392.322	3.502	8,9
HAUTE-SAVOIE	676.484	5.735	8,5
PARIS	2.163.535	62.385	28,8
SEINE-MARITIME	1.245.457	27.257	21,9
SEINE-ET-MARNE	1.256.568	13.889	11,1
YVELINES	1.390.170	13.497	9,7
DEUX-SÈVRES	351.964	3.759	10,7
SOMME	558.966	11.242	20,1
TARN	357.950	6.713	18,8
TARN-ET-GARONNE	219.414	4.385	20,0
VAR	957.750	22.593	23,6
VAUCLUSE	521.730	12.687	24,3
VENDÉE	576.823	4.947	8,6
VIENNE	407.684	7.609	18,7
HAUTE-VIENNE	360.664	5.633	15,6
VOSGES	382.420	5.800	15,2
YONNE	338.026	4.636	13,7
TERRITOIRE DE BELFORT	140.183	2.723	19,4
ESSONNE	1.172.301	15.722	13,4

	Population totale	Nombre d'allocataires de RMI au 31 mars 2006	Nombre d'allocataires pour mille habitants
HAUTS-DE-SEINE	1.494.269	25.150	16,8
SEINE-SAINT-DENIS	1.416.598	54.073	38,2
VAL-DE-MARNE	1.258.575	27.697	22,0
VAL-D'OISE	1.138.815	19.155	16,8

Source : direction générale des affaires sociales

**ANNEXE 4 :
COMPENSATION FINANCIÈRE DU TRANSFERT DU RMI
EN 2004 PAR DEPARTEMENT**

Département	Droit à compensation total RMI/RMA	Dépenses RMI nettes d'indus en 2004 ⁽¹⁾ (source comptes administratif des départements)	Montant total de la compensation versée par l'Etat au titre de 04	dont montant de l'abondement versé en janvier 06 sur les crédits de la LFR 05 supplémentaire ⁽²⁾
01 AIN	16.186.604	19.565.464	19.565.464	3.378.853
02 AISNE	29.944.045	34.665.556	34.673.438	4.737.261
03 ALLIER	22.430.417	24.372.129	24.372.129	1.941.723
04 ALPES DE HAUTE PROVENCE	9.264.387	9.802.216	9.802.216	537.844
05 HAUTES ALPES	4.482.022	4.764.322	4.765.822	285.324
06 ALPES MARITIMES	75.680.032	76.710.012	76.736.827	1.083.595
07 ARDÈCHE	16.552.847	18.355.578	18.355.578	1.802.737
08 ARDENNES	25.530.554	28.328.447	28.328.447	2.797.909
09 ARIÈGE	15.354.718	16.424.357	16.424.357	1.069.659
10 AUBE	20.059.098	22.078.981	22.078.981	2.019.909
11 AUDE	42.402.489	44.650.741	44.654.394	2.255.575
12 AVEYRON	8.909.593	9.333.570	9.333.570	423.957
13 BOUCHES DU RHÔNE	314.297.172	324.100.397	324.100.397	9.803.252
14 CALVADOS	40.871.813	44.160.842	44.160.842	3.289.041
15 CANTAL	6.326.127	6.762.098	6.762.098	435.988
16 CHARENTE	27.150.627	29.350.802	29.351.722	2.202.017
17 CHARENTE MARITIME	46.359.099	49.788.917	49.876.674	3.605.351
18 CHER	25.178.565	27.049.003	27.049.003	1.870.460
19 CORRÈZE	8.948.489	8.848.365	8.851.561	-
20 CORSE DU SUD	12.606.562	12.085.051	12.085.051	-
20 HAUTE CORSE	17.385.039	16.910.355	16.910.355	-
21 COTE D'OR	23.101.792	26.402.420	26.411.675	3.319.128
22 COTES D'ARMOR	23.821.738	25.673.436	25.673.436	1.851.692
23 CREUSE	6.833.923	7.651.557	7.651.557	817.609
24 DORDOGNE	28.810.283	30.835.337	30.835.337	2.025.062
25 DOUBS	25.148.025	28.651.859	28.653.514	3.507.141
26 DROME	31.816.621	35.091.927	35.091.927	3.275.302
27 EURE	28.142.049	31.462.968	31.462.968	3.320.914
28 EURE ET LOIR	18.560.307	20.790.078	20.813.907	2.277.454
29 FINISTÈRE	44.628.764	47.739.111	47.739.111	3.110.374
30 GARD	86.598.731	92.381.237	92.381.237	5.782.512
31 HAUTE GARONNE	110.402.958	116.378.832	116.378.832	5.975.900
32 GERS	7.937.845	8.528.426	8.528.426	590.562
33 GIRONDE	103.266.816	111.703.835	111.703.835	8.437.046
34 HÉRAULT	128.688.913	134.591.041	134.591.041	5.902.112
35 ILLE ET VILAINE	33.703.018	38.040.870	38.040.870	4.337.873
36 INDRE	10.236.811	12.091.113	12.091.113	1.854.305
37 INDRE ET LOIRE	34.485.440	37.220.550	37.220.550	2.735.092
38 ISÈRE	51.310.500	58.968.085	58.968.085	7.657.589
39 JURA	7.790.096	8.909.784	8.909.784	1.119.705

Département	Droit à compensation total RMI/RMA	Dépenses RMI nettes d'indus en 2004 ⁽¹⁾ (source comptes administratif des départements)	Montant total de la compensation versée par l'Etat au titre de 04	dont montant de l'abondement versé en janvier 06 sur les crédits de la LFR 05 supplémentaire ⁽²⁾
40 LANDES	19.786.142	22.360.550	22.360.550	2.574.420
41 LOIR ET CHER	16.821.078	17.907.684	17.907.684	1.086.595
42 LOIRE	38.495.836	41.621.306	41.625.478	3.133.810
43 HAUTE LOIRE	6.139.601	6.909.020	6.933.560	818.482
44 LOIRE ATLANTIQUE	70.032.404	74.555.768	74.555.768	4.523.373
45 LOIRET	29.831.234	31.470.831	31.470.831	1.639.595
46 LOT	9.458.804	10.636.278	10.636.278	1.177.475
47 LOT ET GARONNE	23.307.064	24.683.678	24.711.669	1.432.594
48 LOZÈRE	2.841.122	3.327.424	3.327.424	486.300
49 MAINE ET LOIRE	38.699.647	42.172.633	42.172.633	3.472.998
50 MANCHE	19.254.256	21.475.077	21.475.077	2.220.844
51 MARNE	31.736.247	33.834.869	33.837.123	2.103.107
52 HAUTE MARNE	9.641.735	10.766.955	10.766.955	1.125.237
53 MAYENNE	8.103.935	8.841.324	8.841.324	737.395
54 MEURTHE ET MOSELLE	52.856.992	59.714.547	59.714.547	6.857.569
55 MEUSE	11.491.644	12.735.934	12.735.934	1.244.307
56 MORBIHAN	30.554.004	33.600.925	33.619.290	3.083.667
57 MOSELLE	48.784.958	56.697.988	56.697.988	7.913.037
58 NIÈVRE	14.126.222	15.229.508	15.229.508	1.103.290
59 NORD	267.905.477	297.189.549	297.189.549	29.284.126
60 OISE	39.291.968	43.720.817	43.720.817	4.428.858
61 ORNE	17.186.078	18.765.944	18.781.756	1.611.486
62 PAS DE CALAIS	143.371.049	159.899.987	159.899.987	16.528.943
63 PUY DE DÔME	37.714.539	40.752.268	40.752.268	3.037.718
64 PYRÉNÉES ATLANTIQUES	42.561.963	44.502.712	44.502.712	1.940.745
65 HAUTES PYRÉNÉES	14.825.346	15.903.104	15.903.104	1.077.734
66 PYRÉNÉES ORIENTALES	57.149.941	60.986.383	60.986.383	3.836.459
67 BAS RHIN	56.264.482	70.102.468	70.116.196	13.865.452
68 HAUT RHIN	28.927.062	33.964.358	33.964.358	5.037.279
69 RHÔNE	105.868.539	121.032.069	121.085.038	15.269.494
70 HAUTE SAÔNE	9.452.302	10.842.277	10.842.277	1.389.998
71 SAÔNE ET LOIRE	21.918.496	24.413.837	24.413.837	2.495.320
72 SARTHE	28.871.344	31.662.584	31.746.417	2.958.919
73 SAVOIE	14.045.826	14.611.427	14.615.664	574.083
74 HAUTE SAVOIE	22.767.295	24.109.067	24.109.067	1.341.783
75 PARIS	234.345.639	266.945.407	266.945.407	32.599.805
76 SEINE MARITIME	102.852.182	110.777.865	110.777.865	7.925.676
77 SEINE ET MARNE	46.697.060	53.591.933	53.591.933	6.894.900
78 YVELINES	44.747.755	52.075.526	52.075.526	7.327.764
79 DEUX SEVRES	14.485.718	15.543.846	15.570.472	1.111.379
80 SOMME	41.587.201	44.295.519	44.295.519	2.708.313
81 TARN	25.000.637	27.396.616	27.396.616	2.395.999

Département	Droit à compensation total RMI/RMA	Dépenses RMI nettes d'indus en 2004 ⁽¹⁾ (source comptes administratif des départements)	Montant total de la compensation versée par l'Etat au titre de 04	dont montant de l'abondement versé en janvier 06 sur les crédits de la LFR 05 supplémentaire ⁽²⁾
82 TARN ET GARONNE	17.180.812	18.037.026	18.037.026	856.232
83 VAR	91.471.316	96.672.292	96.675.038	5.206.465
84 VAUCLUSE	49.192.077	51.260.333	51.260.333	2.068.234
85 VENDÉE	16.959.937	18.549.892	18.586.465	1.663.099
86 VIENNE	28.063.443	30.562.066	30.562.066	2.498.622
87 HAUTE VIENNE	20.357.902	22.123.745	22.123.966	1.766.307
88 VOSGES	18.197.078	20.598.600	20.598.600	2.401.544
89 YONNE	16.742.310	18.167.870	18.263.891	1.617.616
90 TERRITOIRE DE BELFORT	8.186.970	9.912.482	9.912.482	1.725.496
91 ESSONNE	60.921.662	65.706.842	65.706.842	4.785.207
92 HAUTS DE SEINE	89.654.852	100.367.655	100.367.655	10.712.833
93 SEINE SAINT DENIS	198.626.080	223.053.875	223.053.875	24.427.839
94 VAL DE MARNE	98.416.182	111.755.494	111.755.494	13.339.341
95 VAL D'OISE	67.847.478	77.230.237	77.242.593	9.407.471
971 GUADELOUPE	147.954.250	155.349.376	155.349.376	7.395.144
972 MARTINIQUE	140.009.331	144.121.124	56.770.569	4.112.543
973 GUYANE	52.334.792	56.771.294	144.121.849	4.435.800
974 RÉUNION	328.592.810	362.639.719	362.875.421	34.517.639
975 SAINT PIERRE ET MIQUELON	109.569	110.304	110.304	713
TOTAL FRANCE	4.941.715.035	5.395.837.757	5.396.662.363	456.752.304

(1) cf. p. 22.

(2) cf. p. 22.

Source : direction générale des affaires sociales

ANNEXE 5 :
AUDITIONS REALISEES PAR LES RAPPORTEURS

– Association des régions de France :

M. Alain ROUSSET, président, accompagné de M. François LANGLOIS, délégué général.

– Assemblée des départements de France :

MM. Claude HAUT, sénateur, président du conseil général de Vaucluse, président de la commission des finances de l'ADF, François MARC, sénateur, premier vice-président du conseil général du Finistère, Philippe ADNOT, sénateur, président du conseil général de l'Aube, et Éric DOLIGÉ, sénateur, président du conseil général du Loiret.

– Association des maires de France :

MM. Bruno BOURG-BROC, député, maire de Châlons-en-Champagne et M. Pascal BUCHET, maire de Fontenay-aux-Roses, conseiller général des Hauts-de-Seine, rapporteur général de la commission des finances de l'AMF.

– M. Michel MERCIER, sénateur, président du conseil général du Rhône.

– M. Henri de RAINCOURT, président du conseil général de l'Yonne.

– M. Jean-Louis TOURENNE, président du conseil général de l'Ille-et-Vilaine.

– M. Dominique ANTOINE, secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

– M. Dominique SCHMITT, alors directeur général des collectivités locales, accompagné de MM. Jean-Christophe MORAUD, sous-directeur des finances locales, et Sébastien CREUSOT, adjoint au chef du bureau du financement des transferts de compétences.

– M. Jean-Jacques TREGOAT, directeur général de l'action sociale.

– Mmes Marie-Christine LEPETIT, directrice de la législation fiscale, adjointe au directeur général des impôts, et Christine TERME.

– M. Patrice RAULIN, directeur des transports terrestres.

– MM. Patrice PARISÉ, directeur des routes et Patrick GANDIL, secrétaire général du ministère de l'Équipement.

EXAMEN EN COMMISSION