

SYNTHESE

LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES FINANCIERES DES DEPARTEMENTS RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES – FEVRIER 2013

Résumé

Le rapport de la Cour s'attache à dresser un bilan de la situation financière des départements au cours des dix dernières années, ainsi qu'à proposer des solutions pour redresser leurs comptes. Si la Cour admet que « le *statu quo* n'est plus possible », elle exclut de ses recommandations de nouveaux transferts de ressources de la part de l'Etat, dans un contexte budgétaire déjà contraint. De façon générale, la Cour considère qu'une solution globale et uniforme à la crise des finances des départements n'est pas applicable, en raison de la diversité des situations financières et des disparités entre départements. La Cour s'oriente davantage vers des solutions structurelles cumulatives, en matière de limitation des dépenses, par des mesures visant à dissuader les doublons de financements entre collectivités, mais aussi en matière de ressources, par des mesures de péréquation renforcée et de fiscalité différemment répartie entre les départements et le bloc communal, celle dernière mesure ayant pour effet recherché de moduler et d'aménager les effets de la réforme fiscale de 2010 au profit des départements, afin de leur donner des marges de manœuvre plus conséquentes.

I. UNE SITUATION FINANCIERE NON VIABLE A LONG TERME...

1) Des marges de manœuvre financières réduites depuis 10 ans...

- La chute des DMTO en 2009 a confirmé la fragilité de la situation financière des départements, que les transferts de compétences successifs opérés par le législateur ont contribué à accentuer.
- Les dépenses sociales en € courants ont doublé sur la période 2003-2011 tandis que les dépenses de fonctionnement augmentaient de 79%.
- Le transfert de compétences supplémentaires aux départements par les différentes lois a été financé par la fiscalité indirecte et des compensations de la part de l'Etat, garanties par le Conseil Constitutionnel. Bien que le principe d'autonomie fiscale n'ait pas été reconnu aux collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a jugé qu'elles devaient néanmoins bénéficier de marges de manœuvre suffisantes pour mener à bien les missions qui leur sont dévolues en vertu du principe constitutionnel de libre administration. Or, le décalage entre les recettes affectées aux transferts de compétences et les charges croissantes supportées par les départements se creuse, particulièrement concernant les allocations à la personne.

2) ... qui rendent l'équilibre entre les recettes et dépenses plus difficile à atteindre

- Une amélioration de la situation financière des départements pour des raisons conjoncturelles ...

- Une croissance du produit de la fiscalité indirecte des départements par rapport à celui de la fiscalité directe (réforme de la taxe professionnelle) ;
- Un niveau exceptionnel des recettes issues des droits de mutation, qui ont cependant limité l'investissement et le recours à l'emprunt en prévision d'un possible retournement du marché immobilier ;
- Une progression des charges de fonctionnement couverte par des produits de fonctionnement plus dynamiques, permettant une épargne brute plus forte qu'en 2010 ;
- ... qui masquent un déséquilibre structurel qui s'accroît
 - une politique d'investissement local qui s'amoindrit du fait d'une réduction des recettes propres d'investissement et de l'incertitude des recettes due au contexte de crise ;
 - une progression tendancielle des dépenses sociales qui contribue à rigidifier les dépenses de fonctionnement des départements ;
 - une capacité désormais limitée à agir sur les taux d'imposition, induite par la réforme de la fiscalité locale directe qui contrecarre le recours au levier fiscal pour équilibrer les budgets des départements ;
 - une nouvelle fiscalité plus sensible à la conjoncture, qui varie fortement d'un département à l'autre, et qui ne permet pas de compenser la hausse des dépenses sociales ;
 - ces éléments sont à combiner avec des incertitudes accrues pour l'accès au crédit bancaire qui figent la trésorerie et contraignent certains départements à recourir au financement obligataire.

II. ... QUI CONTRAINT LES DEPARTEMENTS A S'ORIENTER VERS DES SOLUTIONS STRUCTURELLES
--

1) Des disparités importantes entre les départements qui rendent difficiles une solution uniforme à la crise des finances

- En termes de financement des politiques publiques et de structuration des ressources
- En fonction des caractéristiques sociologiques ou démographiques des territoires

2) La nécessité d'éviter des solutions mal adaptées

a. Le recours aux fonds d'urgence

- Le recours aux dotations d'urgence (150M€) mises en places en 2010 n'est pas une solution viable pour résorber les déséquilibres des collectivités. La Cour déplore son usage en tant que source de financement complémentaire pour les collectivités éligibles au fonds, de surcroît inégalement réparti (sur 30 collectivités éligibles, 16 n'ont rien perçu).
- Un 2^e fonds mis en place fin 2012 présente de meilleures conditions d'attribution des dotations. La Cour réitère cependant que cela ne peut constituer à terme une solution viable.

b. Le transfert des allocations de solidarité à une autre administration publique

- La Cour estime que lors de la création des allocations universelles de solidarité (RSA, APA, PCH), il semblait logique de les confier aux départements, dans la continuité des compétences déjà exercées depuis l'acte I de la décentralisation et compte tenu du fait qu'il s'agissait principalement d'une gestion de guichet.
- Or, une analyse de la gestion de l'insertion a révélé qu'il était désormais difficile pour les départements de continuer à exercer cette compétence sans avoir la possibilité de l'organiser en ne maîtrisant pas l'accès aux données ni le dispositif de sortie dans l'emploi.
- Néanmoins, la Cour dissuade un transfert des allocations universelles de solidarité à d'autres administrations publiques, en considérant que de simples transferts financiers ne régleraient pas le problème du financement de ces allocations, et qui pourraient par ailleurs provoquer une désorganisation de l'administration publique locale dans ce domaine.

c. Le transfert de nouvelles ressources par l'Etat

- Un écart croissant entre les compensations versées par l'Etat et la charge réelle supportée par les départements pourrait soutenir l'argument d'augmenter les compensations de l'Etat aux collectivités. La Cour désapprouve cependant cette proposition du fait d'un possible effet d'éviction sur les ressources disponibles pour les autres administrations publiques (Etat, sécurité sociale surtout) si l'Etat venait à rehausser les allocations de ressources aux départements. La Cour souligne d'ailleurs la faible probabilité de cette hypothèse dans le contexte de gel des dotations et de la forte diminution attendue en 2014.

3) Dégager des marges de manœuvre financières et fiscales

a. Par des efforts de gestion

- Renforcer la responsabilité des départements dans la gestion des dispositifs de solidarité
 - Permettrait une clarification des compétences et une coordination accrue entre acteurs locaux, actuellement entravés par un enchevêtrement des interventions financières entre collectivités ;
 - Vecteur : priorisation de l'action des départements dans le domaine social :
 - Une implication plus forte des départements dans la définition des aides et des modalités de leur mise en œuvre ;
 - Un cadre rénové : une meilleure définition des mandats de gestion des départements aux CAF pour le RSA, accompagnée d'une facturation des frais de gestion au coût réel. Permettrait une meilleure qualité de gestion du RSA en partenariat avec les services de la CAF pour améliorer la lutte contre la fraude ;
 - Du côté de l'Etat, ne pas accroître les charges des départements dans le domaine de leurs interventions sociales obligatoires afin de favoriser la maîtrise des dépenses.
- Inciter le recentrage de la dépense d'investissement sur les actions prioritaires des départements
 - Mettre en place des mesures pour décourager les cofinancements département-région en matière d'équipement :
 - Plafonds de subventionnement ;

- Reconsidération de l'appel au financement des départements pour le financement de grands projets d'infrastructures en fonction des charges qui leur ont été transférées.

b. Par de possibles marges de manœuvre fiscales

- Une répartition différente de la fiscalité entre les départements et le bloc communal
 - Réaffecter une part de la taxe sur le foncier bâti aux départements et une part de DMTO au bloc communal pour garantir aux départements une part modulable plus importante et une stabilisation d'une plus grande part de leurs ressources, en renforçant le principe de spécialisation fiscale mis en œuvre par réforme de la taxe professionnelle : ainsi, indépendamment de toute modulation des taux, les départements bénéficieraient de la croissance des bases.
- Un renforcement de la péréquation au sein de la DGF (une augmentation des dotations urbaine et rurale de 20M€ en 2013)...
 - Contexte : un fonds de péréquation des DMTO peu efficace en contexte de crise économique et de chute du marché immobilier car trop sensible à la conjoncture, et un fonds de péréquation sur la CVAE à effet marginal ;
 - Proposition de desserrer la contrainte financière pesant sur les départements les plus pauvres, en prenant en compte non seulement les écarts de richesse mais aussi les différentiels de charges ;
 - La péréquation devrait porter sur un volume financier plus conséquent pour avoir un impact réel.
- ... qui doit être préparée et explicitée aux élus sur les possibles conséquences sur la volatilité des ressources des départements
 - Le renforcement de la péréquation suppose d'abord d'apporter une réponse aux interrogations des élus concernant les conséquences réelles de la redéfinition du potentiel financier et fiscal : une mesure de la richesse différente, une modification des rangs de classement des départements en fonction de leur richesse se traduiront par des transferts de ressources entre départements, certains n'étant alors plus éligibles au fonds de péréquation des DMTO ;
 - La loi pour 2013 prévoit un lissage sur 3 ans des effets de cette perte d'éligibilité, par la mise en place d'un mécanisme de mise en réserve des montants annuels pour corriger les aléas de la conjoncture.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1) Conclusions

- Une reconstitution des marges de manœuvre due à la conjoncture qui ne peut masquer les risques à long terme ;

- Un changement de structure financière du à la réforme de la fiscalité directe locale, davantage tributaire des variations de la VAE et du marché immobilier sans possibilité de modulation des taux ;
- Une posture d'opérateur de politiques publiques sans la maîtrise des contours ou du niveau des prestations.

2) Solutions

Les constats de la Cour appellent des **réponses de nature structurelle** afin d'assurer la pérennité du financement des dispositifs sociaux, dans un contexte de ressources réduites par l'Etat, qui risque de se prolonger.

- Un réexamen des modalités de gestion des dépenses sociales des départements afin d'accroître la performance et l'efficacité des dispositifs ;
- Desserrer la contrainte budgétaire pesant sur les départements en leur donnant des marges de manœuvre fiscales
 - Par l'accroissement de la péréquation horizontale
 - En lissant davantage les ressources sensibles aux aléas de la conjoncture.

ANNEXE 1 : LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Pour une meilleure maîtrise des dépenses :

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

Pour une sécurisation et une meilleure répartition des ressources :

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

ANNEXE 2 : REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

Le Président partage le constat de la situation financière fragile des départements, mais souligne que la fonction de service public assumée par les départements ne se limite pas aux prestations des allocations individuelles de solidarité. Les départements portent une mission de solidarité et de cohésion sociale qui comporte de multiples facettes, et qui nécessite d'approfondir la réflexion portant sur les ressources des départements. En cela, les recommandations de la Cour portant sur le renforcement de la fiscalité au profit des départements et de leurs responsabilités dans la gestion des dispositifs d'intervention sociale sont saluées par le Président, qui souligne les propositions faites par l'ADF au fil des ans abondant en ce sens. Le Président demande en outre une évaluation des dispositifs de péréquation existants préalablement à toute nouvelle mise en œuvre, et par ailleurs souligne le manque de données en termes de chiffrage des potentielles économies et gains d'efficacité concernant les recommandations de la Cour relatives aux dépenses d'investissement et des financements croisés entre collectivités.