



Cabinet du président  
Direction de la citoyenneté  
et de l'information

*Contacts presse*

*Jérôme Alemany*  
02 40 99 12 46

*Virginie Brindeau*  
02 40 99 11 18

*Marie Chardronnet*  
02 40 99 17 45

Nantes, le 14 juin 2010

# dossier de presse

## **La Loire-Atlantique évalue à 400 M€ les transferts de compétences de l'État non-compensés depuis 2002 et en demande le remboursement**

---

**Au moins 393 et jusqu'à 521 millions d'euros : c'est le coût non-compensé des transferts de compétences d'Etat qu'a supporté le Département de Loire-Atlantique depuis 2002. Ainsi vient de l'établir la mission d'information et d'évaluation constituée par le Conseil général fin 2009. Cette somme considérable a conduit le Département à intenter un recours auprès de l'Etat en vue d'en obtenir le remboursement. Faute d'une réponse favorable, le président du Conseil général Patrick Mareschal annonce qu'il engagera un contentieux.**

Présentation par **Patrick Mareschal**, président du Conseil général de Loire-Atlantique

**Gérard Mauduit**, vice-président délégué aux personnes âgées, dépendances, handicaps, président de la Mission d'information et d'évaluation,

Et **Hervé Bocher**, vice-président délégué à l'administration générale et aux finances.

### **Sommaire**

<b>Le résultat d'un travail exhaustif d'évaluation</b>	p. 2
<b>APA, RMI/RSA, PCH : des prestations nationales, qui pèsent aujourd'hui sur les recettes locales</b>	p. 3
<b>L'Acte II de la décentralisation : des compensations insuffisantes pour faire face aux charges</b>	p. 4
<b>MDPH, protection de l'enfance, incendie et secours : des compensations oubliées</b>	p. 7
<b>Coût des transferts de compétences non-compensés : 400 M€</b>	p. 9
<b>Le Département engage un recours envers l'Etat</b>	p. 10

## Le résultat d'un travail exhaustif d'évaluation

Le 9 décembre 2009, l'assemblée des conseillers généraux de Loire-Atlantique approuvait la création d'une « **mission d'évaluation sur l'impact financier des transferts de compétences de l'Etat** au Département à leur compensation ». Son champ d'investigation a porté sur les points suivants :

- inventaire des compétences transférées et mesure de leur impact financier,
- description et analyse des compensations financières de l'État,
- conséquences pour le Département de la réforme de la fiscalité locale.

**Cette mission pluraliste composée de 9 conseillers généraux des deux groupes** de l'assemblée, assistés de représentants de l'Administration départementale, s'est réunie à cinq reprises entre les mois de février et de mai 2010, autour des ordres du jour suivants :

- impact financier et modalités de compensation de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), du Revenu Minimum d'Insertion (RMI)/Revenu de Solidarité Active (RSA) et de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH) (séance du 12 mars 2010) ;
- impact financier et modalités de compensation des transferts et extensions de compétences issus de la loi du 13 août 2004 (séance du 2 avril 2010) ;
- impact financier et modalités de compensation des autres transferts et extensions de compétences (séance du 16 avril 2010) ;
- conséquences de la réforme fiscale pour la Loire-Atlantique (séance du 16 avril 2010).
- discussion sur le projet de rapport et son adoption définitive (séance du 19 mai 2010).

Les conclusions de la mission seront débattues devant l'Assemblée départementale mardi 22 juin.

# APA, RMI/RSA, PCH : des prestations nationales, qui pèsent aujourd'hui sur les recettes locales

APA, RMI/RSA puis PCH : ces trois prestations sociales confiées par l'État au Département en 2002, 2004 puis 2006, ont vu leur mise en œuvre profiter à **un nombre croissant de bénéficiaires**. Et si les **dépenses d'allocations ont connu une forte progression, les recettes de compensation ne connaissent malheureusement pas un dynamisme similaire**. C'est donc le **Conseil général, sur ses recettes propres** (dotations ou fiscalité) **qui doit abonder ce surcoût de plus en plus pesant**.

## APA : une compensation d'emblée sous-évaluée

APA :

- renforce la prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie  
- est attribuée sans condition de ressources

- ne donne pas lieu à récupération sur succession

- 11 355 bénéficiaires en 2002 en Loire-Atlantique, 18 972 en 2009

Dans le cas de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie entrée en vigueur en 2002, le **financement devait être assuré à la fois par les ressources des départements et par la solidarité nationale**. Même si la loi n'a pas fixé solennellement de clef de répartition entre les deux contributeurs, un accord implicite prévoyait une répartition à 50 / 50 de cette charge.

Dans les faits, après une première année 2002, expérimentale où le Conseil général avait dû assurer 72 % de la dépense, **l'objectif de parité des contributions n'a été tenu qu'une seule année**, en 2003. Ainsi :

- face à **la progression inexorable de la dépense** (53,93 M€ en 2003, 77,15 M€ en 2009),
- **les recettes concédées par l'Etat** – Fonds de financement de l'APA basé sur la CSG puis Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie – **ont stagné, voire décroché** (27,16 M€ en 2003 ; 26,67 M€ en 2009),

**Solde à la charge du Département : entre 191,32 M€ et 319,47 M€ depuis 2002**

Le solde dépenses – recettes **cumulé sur 8 années s'élève à 319,47 M€! Une seconde méthode de calcul**, qui consiste à déduire de la dépense réelle le montant actualisé de la Prestation spécifique dépendance (allocation versée entre 1997 et 2002 par le Département) ramène **ce solde cumulé à 191,32 M€**. Dans les deux cas de figure, **ce solde s'accroît d'année en année**, représentant pour le seul **exercice 2009 entre 30 et 50 M€**.

RSA

- remplace le RMI, l'allocation de parent isolé (API) et la prime de retour à l'emploi

- bénéficie aux personnes de 25 ans et plus, ou de moins de 25 ans avec un enfant né ou à naître

- exerçant ou reprenant une activité professionnelle (RSA « activité ») ; ou étant sans activité (« RSA socle »)

- 15783 bénéficiaires du RMI en 2003 en Loire-Atlantique, 18 000 en janvier 2006

16 700 bénéficiaires du RSA « socle » et « socle + activité » non-majoré en avril 2010

## RMI : une compensation insuffisante, qui ignore les effets de la crise

Dans le cas du Revenu Minimum d'Insertion, transformé et élargi en Revenu de Solidarité Active au 1<sup>er</sup> juin 2009, ce sont **les Départements qui assument entièrement le paiement des allocations** depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Pour fixer son niveau de compensation, **l'Etat a pris comme référence le montant des dépenses d'allocations exécutées en 2003** ! Or le nombre de bénéficiaires, s'il a baissé entre 2006 et 2008, est globalement supérieur à celui de 2003, en raison de la progression du chômage. En outre, **la recette transférée au Département** (une part de la Taxe intérieure sur les produits pétroliers – TIPP) **a stagné sur la période**, en raison notamment de la stabilité de la consommation de carburant en France, et donc totalement **inadaptée à la progression des dépenses**.

Ainsi :

- **les allocations versées** par le Département ont – à l'exception d'une légère baisse en 2008 – **globalement progressé** sur la période, passant de 75,58 M€ en 2004 à 87,1 M€ en 2009,
- tandis que **le produit de TIPP perçu a stagné** (69,97 M€ en 2004, 70,03 M€ en 2007 et 2008, la progression enregistrée en 2009 - 76,11 M€ - ne venant que compenser le versement du RSA aux ex-bénéficiaires de l'Allocation de Parent Isolé),
- et que **le dispositif de rattrapage** mis en place à partir de 2006 (Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion) **s'est révélé insuffisant**, avec une recette évoluant entre 3,85 M€ en 2006 et 4,41 M€ en 2008

**Solde à la charge du Département : 35,56 M€ depuis 2004**

### PCH : un écart croissant entre coût de la prestation et recette

Loi du 11 février 2005 pour « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » a créé la Prestation de Compensation du Handicap, mise en œuvre au 1er janvier 2006. Comme l'APA, **la PCH devait être financée pour partie par les départements**, par redéploiement des crédits précédemment consacrés par eux à l'Allocation compensatrice pour Tierce personne, **et par la solidarité nationale** via la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie.

Dans les faits,

- **les allocations de PCH** versées par le Département **ont fortement progressé**, passant de 0,61 M€ en 2006 à 14,45 M€ en 2008,
- tandis que **celles d'ACTP sont restées à un niveau soutenu** (de 8,94 M€ à 6,94 M€ aux mêmes dates),
- **et les concours financiers de la CNSA**, même en progression (de 8,02 M€ à 10,45 M€), **restent insuffisants**.

**Solde à la charge du Département : 21,6 M€ depuis 2006**

**Ce solde croît fortement**, passant de 1,54 M€ en 2006 à 10,93 M€ en 2009.

#### *PCH :*

*- couvre les charges supportées par les personnes handicapées en raison de leur handicap (besoin d'aides humaines ou techniques, aménagement du logement ou du véhicule)*

*- est attribuée sans condition de ressources, sur la base d'une évaluation sociale et médico-sociale, par une commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées*

*- 1698 bénéficiaires PCH et ACTP en 2006, 3254 bénéficiaires en 2009*

## L'Acte II de la décentralisation : des compensations insuffisantes pour faire face aux charges

La loi du 13 août 2004 a confié aux conseils généraux de multiples compétences nouvelles, à savoir :

- dans le domaine social, le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ), le Fonds Solidarité Logement (FSL), les Commission locale d'information et de coordination (CLIC) et le Comité départemental des Personnes âgées (CODERPA) ;
- dans le domaine de l'éducation, 690 Techniciens ouvriers et spécialisés (TOS) des collèges publics, le forfait d'externat des collèges privés ;
- dans le domaine routier, 160 km de routes ex-nationales et 409 agents de directions départementales de l'Équipement (DDE)

Cette même loi a prévu que **le montant des compensations serait équivalent au montant des dépenses consacrées par l'État** à l'exercice de la compétence concernée (calculé sur la base des trois années précédentes pour les dépenses de fonctionnement et des dix pour les dépenses d'investissement). Pour chacune des compétences qui lui ont été transférées, **le Conseil général s'est donc vu notifié par l'Etat un droit à compensation correspondant** : au total, **39,07 M€ pour l'ensemble de ces compétences**. Cette compensation a pris la forme d'une fraction de la Taxe spéciale sur les Conventions d'assurance puis, à compter de 2006, d'une fraction de la TIPP.

Dans les faits, **ce droit à compensation s'est révélé insuffisant**.

### Collèges et routes : dépenses de personnel non compensées et charges supplémentaires

Si la masse salariale des 690 Techniciens ouvriers et spécialisés transférés a bien été compensée par l'État, **un certain nombre de dépenses induites n'ont pas été couvertes** : **l'alignement de leur régime indemnitaire** sur celui des autres agents de catégorie C du Conseil général ; les coûts de **formation** et les **dépenses d'action sociale** ; le recrutement au sein de la DRH de **personnel supplémentaire** pour leur gestion administrative. Surtout, **le nombre d'emplois transférés s'est avéré très insuffisant pour assurer un taux convenable de remplacement** des agents absents et **faire face à l'ouverture de nouveaux collèges**. Le Département a ainsi recruté 95 agents complémentaires aux 690 transférés par l'Etat.

**Solde à la charge du Département depuis 2006 : 14 M€**

Ce solde n'a fait que s'accroître depuis 2006, pour représenter 6,8 M€ en 2009.

Par ailleurs, et en corollaire à ce transfert des personnels TOS des collèges publics, le Département a dû **verser aux collèges privés sous contrat un forfait d'externat « part personnel » afin de financer une partie des dépenses d'entretien et de restauration** supportées par ces établissements. Alors que le droit à compensation accordé par l'Etat représente une recette de 5,4 M€, l'octroi aux établissements privés d'une dotation par élève équivalente à celle accordée au public génère **une dépense réelle bien supérieure** (9,05 M€ en 2009).

**Solde à la charge du Département depuis 2007 : 3,40 M€**

Concernant les 409 ex-agents DDE, les mêmes processus sont à l'œuvre (alignement du régime indemnitaire et dépenses supplémentaires de formation et d'action sociale).

**Solde à la charge du Département depuis 2008 : 3,2 M€**

Le transfert de routes nationales a concerné en Loire-Atlantique 160 km de routes nationales de réseau. En regard du droit à compensation de 1,4 M€ annuels accordé par l'Etat, **les dépenses réelles du Conseil général pour l'entretien et la modernisation de ce linéaire se sont avérées nettement supérieures** (6,44 Me en 2008 par exemple)

**Solde à la charge du Département depuis 2007 : 8,96 M€**

### Autres dispositifs sociaux

FAJ, FSL, CLIC et CODERPA : ces dispositifs transférés avaient pour point commun d'être cofinancés par l'État et les départements, le plus souvent sur une base paritaire (FAJ, CLIC), et de connaître un niveau de dépenses très sensibles à la conjoncture économique (FAJ, FSL). **La forte dégradation de la situation économique et sociale depuis 2008 a eu pour effet d'augmenter le coût de ces compétences.**

	<b>Droit à compensation définitif</b>	<b>CA 2005</b>	<b>CA 2006</b>	<b>CA 2007</b>	<b>CA 2008</b>	<b>CA 2009</b>
FAJ	389 153 €	439 911 €	239 461 €	392 444 €	187 473 €	646 041 €
FSL	1 620 005 €	1 157 120 €	1 380 664 €	767 630 €	1 301 899 €	2 035 422 €
CLIC	219 855 €	63 048 €	76 992 €	94 692 €	83 875 €	188 463 €
CODERPA	24 634 €	73 103 €	11 519 €	17 383 €	23 098 €	25 168 €
Recentralisation sanitaire		0 €	991 061 €	991 061 €	991 061 €	991 061 €
<b>TOTAL</b>		<b>1 733 182 €</b>	<b>2 699 697 €</b>	<b>2 263 210 €</b>	<b>2 587 406 €</b>	<b>3 886 155 €</b>

**Solde à la charge du Département depuis 2005 : 13,17 M€**

# MDPH, protection de l'enfance, incendie et secours : des compensations oubliées

## Des frais supplémentaires pour le MDPH, à la charge du Département

La loi du 11 février 2005 a également prévu la création d'une Maison Départementale des Personnes Handicapées dans chaque département, constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public réunissant Etat et Conseil général. **Pour faire fonctionner correctement la MDPH de Loire-Atlantique, le Conseil général a largement apporté son écot** : moyens généraux (mobilier, fournitures...), informatique (mise en place d'un **système informatique commun** pour la gestion des dossiers), immobilier (installation dans de **nouveaux locaux**) fonctionnement (frais de **personnels supplémentaires recrutés** pour faire face au stock de dossiers laissés en souffrance, électricité, fournitures, frais d'affranchissement...). **Supportées par le budget départemental, ces dépenses ne font l'objet d'aucune compensation de l'Etat**, alors que le Conseil général doit reverser intégralement à la MDPH la subvention de fonctionnement donnée par la CNSA.

Solde à la charge du Département depuis 2007 : 2,60 M€

Par ailleurs, la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance visait à **renforcer la prévention, organiser le signalement des situations à risque et diversifier les actions et les modes de prise en charge** des enfants. Pour la Loire-Atlantique, cette réforme a conduit le Département à **recruter 20 agents**. Pour financer ces dépenses nouvelles (0,65 M€ en 2009), la loi avait prévu la création d'un Fonds au profit des départements, doté de 30 M€ par an. Jusqu'à présent, **le Gouvernement s'est refusé à créer le fonds pourtant prévu par le législateur !**

Solde à la charge du Département depuis 2008 : 0,69 M€

## Le Service Départemental d'Incendie et de Secours : un poids croissant pour le Département

La loi du 27 février 2002 a prévu une profonde refonte du financement des SDIS, prévoyant la suppression des contributions des communes et des EPCI, et l'augmentation en parallèle de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements. Dans l'attente de la mise en œuvre de cette réforme, la loi plafonnait l'évolution des contributions des communes et des EPCI, à partir de 2003, au niveau de l'inflation.

Or les dispositions définitives n'ont finalement jamais été mises en application, et c'est donc le **Conseil général qui a supporté depuis 2003 l'essentiel de l'augmentation des dépenses du SDIS**, passées de 65,49 M€ en 2002 à 92,17 M€ en 2008. Le Département a donc été dans **l'obligation de quasiment doubler sa participation**, passée en 2002 de 25,25 M€ - soit 38,5 % des dépenses de fonctionnement - à 48,14 M€ en 2008 - soit 51,8 % des dépenses.

**Cette réforme a donc un coût important**, qui peut être calculé par la différence entre la contribution réelle au budget du SDIS et la contribution que le Conseil général aurait acquittée si la hausse de sa participation avait été limitée à celle de l'inflation (tout comme les communes et EPCI). **Aucune compensation financière** n'ayant été mise en place, le Département a été contraint de **financer sur ses ressources propres** la hausse de cette

contribution. En outre, l'Etat avait prévu à partir de 2005 d'attribuer aux départements une fraction du produit de la TSCA, en contrepartie de laquelle il opérait une réfaction sur leur DGF. Dans la réalité, cette part de TSCA s'est avérée moins dynamique que la fraction de DGF substituée. Ceci se traduit pour la Loire-Atlantique par **une perte cumulée de près de 4 M€ depuis 2005 !**

**Solde à la charge du Département depuis 2003 : 95 M€**

Et aussi...

**Formation des assistantes maternelles**

**Solde à la charge du Département depuis 2008 : 0,53 M€**

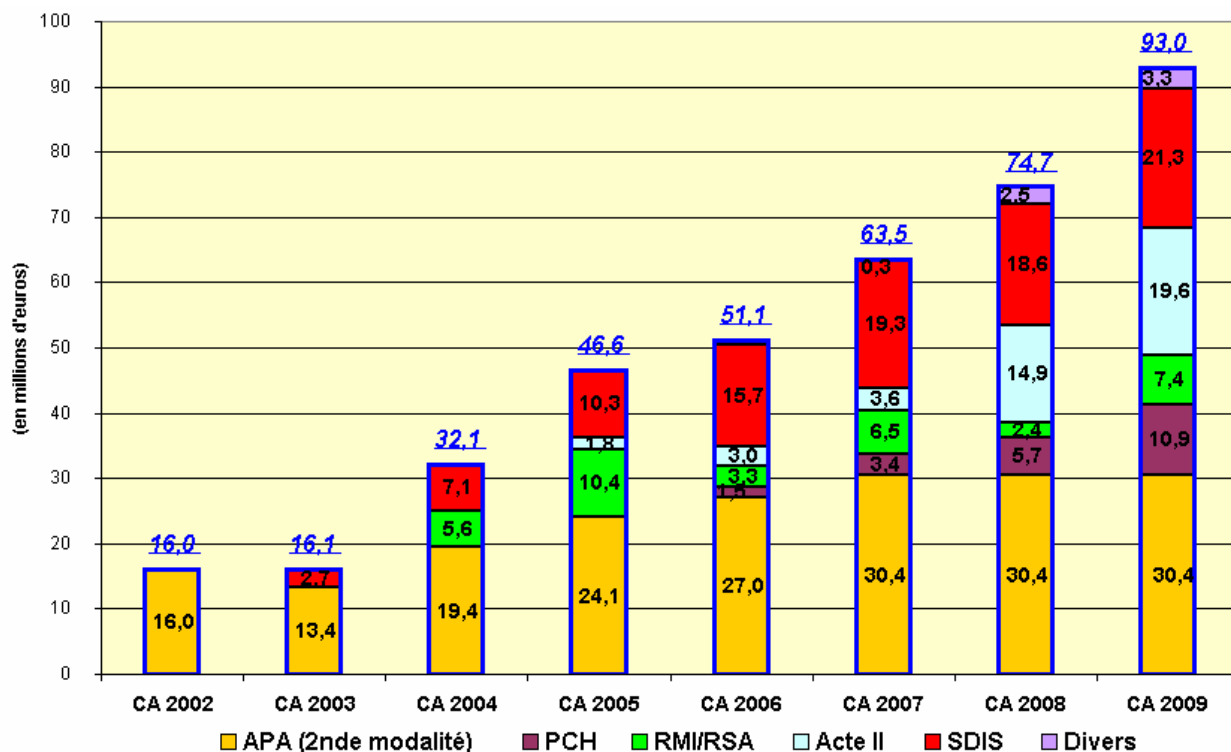
**Suppression de la vignette automobile**

**Perte pour le Département depuis 2006 : 2,28 M€**



## Coût des transferts de compétences non-compensés : 400 M€

L'ensemble des transferts et extensions de compétences se traduit par **une charge en constante augmentation** pour le budget départemental, comme l'illustre cette synthèse :



A titre de comparaison, 393 M€ représentent :

- 89 % de la dette du Conseil général (440 M€ au 31 décembre 2009)

- 28 collèges publics neufs

- 11 musées Dobrée entièrement rénovés

- 2 lignes Nantes-Châteaubriant réouvertes

...

Dans le détail, ce décompte recouvre :

- APA : entre 191,32 M€ et 319,47 M€ (selon le mode de calcul retenu) cumulés depuis 2002,
- RMI : 35,56 M€ cumulés depuis 2004,
- PCH / ACTP : 21,61 M€ cumulés depuis 2006
- Acte II de la décentralisation : 42,83 M€ cumulés depuis 2005,
- SDIS : 95 M€ cumulés depuis 2003
- Autres compétences et divers : 6,72 M€ cumulés depuis 2006.

En fonction du mode de calcul retenu pour l'APA, le total pour la Loire-Atlantique s'établit donc entre 393,05 M€ (en euros courants, soit 407,47 M€ en valeur 2010) et 521,20 M€ (soit 542,32 M€ en valeur 2010).

# Le Département engage un recours envers l'Etat

Confronté à **une charge devenue insupportable pour le Département**, le président du Conseil général Patrick Mareschal a engagé un recours auprès l'État afin **d'obtenir le remboursement des sommes injustement supportées par le Département**.

Ce recours emprunte d'abord **une voie gracieuse**, sous la forme d'un courrier adressé le 8 avril 2010 au Premier ministre. **Patrick Mareschal y invoque l'inconstitutionnalité des dispositifs de compensation** des compétences transférées.

- **Le principe constitutionnel de libre-administration des collectivités**

Le principe de libre-administration des collectivités territoriales est garanti par l'article 72 de la Constitution. La révision constitutionnelle de 2003 a renforcé ce principe en prévoyant que **les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer librement de leurs ressources** : *« les recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales représentent (...) une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources »*. La loi organique de juillet 2004 a donc fixé un ratio d'autonomie financière pour les trois catégories de collectivités, en arrêtant un seuil minimal de ressources propres en-dessous duquel la libre administration des collectivités n'est plus respectée. Pour les départements, **la part minimale de ressources propres a été fixée à 63,4 %**. Le Conseil général, qui n'a pas la capacité de fixer le taux ou l'assiette de la TIPP et de la TSCA, considère que **ce niveau de ressources propres n'est aujourd'hui pas atteint**.

- **Le principe constitutionnel de compensation des charges transférées**

Découlant du principe de libre-administration, celui de la compensation financière a été inscrit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, qui a modifié substantiellement le titre XII de la Constitution de 1958 : l'article 72 dispose ainsi dans sa nouvelle rédaction 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. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »*.

*« Ce principe n'est pas respecté dans la situation actuelle »* écrit Patrick Mareschal, rappelant que **la compensation devrait être « intégrale, concomitante, durable et contrôlée, ce qui n'est bien évidemment pas le cas déjà depuis plusieurs années. »**

Le recours gracieux du Département engagé le 8 avril appelle une réponse de l'Etat. *« Un refus de répondre favorablement à cette attente mettrait l'État en contradiction avec ses obligations légales et constitutionnelles et serait de ce fait constitutif d'une faute de nature à engager sa responsabilité »*, conclut Patrick Mareschal dans son courrier au Premier Ministre.

Le cas échéant, le Conseil général engagera **un recours contentieux auprès des juridictions administratives**, au cours duquel il soulèvera **l'inconstitutionnalité des dispositifs de financement** des compétences transférées.