

# **Conseil général de Loire Atlantique**

## **Rapport de la mission d'information et d'évaluation relative à l'impact financier des transferts de compétences de l'État au Département et à leur compensation**

## **Composition de la Mission d'Information et d'Évaluation**

**Le Président du Conseil général est membre de droit de la Mission (article 4 du Règlement Intérieur du Conseil général)**

- Monsieur Gérard MAUDUIT, Président de la Mission
- Madame Mireille MARTIN, Rapporteur de la Mission
- Monsieur Bernard CLOUET
- Monsieur Roger DAVID
- Monsieur Patrick GIRARD
- Monsieur Philippe GROSVALET
- Monsieur Claude NAUD
- Monsieur Joseph PARPAILLON
- Monsieur Gilles PHILIPPOT

**Représentants de l'Administration assistant la Mission :**

- Madame Madeleine GOINEAU, Directeur Général Adjoint chargé des Ressources
- Monsieur Christophe RANCY, Directeur des Assemblées et de la Coordination Générale
- Monsieur Ghislain DÉRIANO, Directeur des Finances et de la Commande Publique
- Monsieur Jacques SIMON, Chef du Service Prévision et Budget
- Mademoiselle Athénaïs LALANDE, Service Prévision et Budget

## **Dates des réunions de la Mission d'information et d'Évaluation**

- le 12 février 2010 : séance d'installation
- le 12 mars 2010 : audition de M. Michel KLOPFER et examen des compétences APA, RMI et PCH
- le 2 avril 2010 : examen des compétences issues de la loi du 13 août 2004
- le 16 avril 2010 : audition de M. Hervé BOCHER et examen de l'impact de la réforme fiscale
- le 19 mai 2010 : séance de présentation du pré-rapport
- le 21 mai 2010 : séance d'adoption du rapport définitif

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	5 -
<b>I. Les transferts et extensions de compétences dans le domaine social depuis 2002 (hors loi du 13 août 2004).</b> .....	7 -
<b>A. L'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA).</b> .....	7 -
1. <i>Historique de la prise en charge des personnes âgées dépendantes.</i> .....	7 -
• De l'Allocation Compensatrice Tierce Personne à la Prestation Spécifique Dépendance	7 -
-	
• La création de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie .....	7 -
2. <i>Les modalités de financement de l'APA.</i> .....	8 -
• Le fonds de financement de l'APA (FAPA) .....	8 -
• La création de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA).....	8 -
3. <i>Synthèse financière pour les exercices 2002 à 2009.</i> .....	10 -
• 1 <sup>ère</sup> modalité : le calcul « Dépenses moins Recettes ». .....	10 -
• 2 <sup>ème</sup> modalité : le calcul « Dépenses moins Recettes avec neutralisation de la PSD ». -	11 -
<b>B. Le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et le Revenu de Solidarité Active (RSA).</b> ..	12 -
1. <i>Du RMI au RSA</i> .....	12 -
• Le Revenu Minimum d'Insertion.....	12 -
• Le Revenu de Solidarité Active .....	12 -
2. <i>Les modalités de financement du RMI.</i> .....	13 -
3. <i>Synthèse financière pour les exercices 2004 à 2009.</i> .....	15 -
<b>C. La Prestation de Compensation du Handicap (PCH).</b> .....	15 -
1. <i>La substitution progressive de la PCH à l'ACTP.</i> .....	16 -
• L'Allocation Compensatrice Tierce Personne.....	16 -
• La Prestation de Compensation du Handicap.....	16 -
2. <i>Les modalités de financement de la PCH.</i> .....	16 -
3. <i>Synthèse financière pour les exercices 2006 à 2009.</i> .....	18 -
<b>II. Les compétences transférées par la loi du 13 août 2004.</b> .....	19 -
<b>A. Les principes et les modalités de compensation appliqués pour la loi du 13 août 2004.</b> ..	19 -
1. <i>Un contexte constitutionnel plus favorable que lors des transferts de l'APA et du RMI.</i> ....	19 -
2. <i>Les modalités de compensation prévues par la loi du 13 août 2004.</i> .....	20 -
<b>B. Nature et coût des compétences transférées par la loi du 13 août 2004.</b> .....	21 -
1. <i>Nature et planning des transferts de compétences opérés par la loi du 13 août.</i> .....	21 -
2. <i>Les modalités de calcul du coût des compétences.</i> .....	21 -
<b>C. Présentation par compétence et synthèse générale pour les exercices 2005 à 2009.</b> ..	23 -
1. <i>Les transferts de personnel.</i> .....	23 -
2. <i>Les autres transferts.</i> .....	25 -
3. <i>Synthèse financière pour les exercices 2005 à 2009.</i> .....	27 -

<b>III. Autres transferts ou évolutions impactant les finances départementales.</b> .....	- 30 -
<b>A. La création de la Maison Départementale des Personnes Handicapées.</b> .....	- 30 -
<b>B. La réforme de la Protection de l'Enfance.</b> .....	- 30 -
1. <i>Le renforcement de la protection de l'enfance.</i> .....	- 30 -
2. <i>La formation des assistantes maternelles.</i> .....	- 31 -
<b>C. La suppression de la vignette automobile.</b> .....	- 31 -
<b>D. Le financement du Service Départemental d'Incendie et de Secours.</b> .....	- 32 -
<b>E. Les Archives Départementales.</b> .....	- 34 -
<b>IV. L'impact de la réforme de la fiscalité locale.</b> .....	- 36 -
<b>A. La suppression de la Taxe Professionnelle et la création de la Cotisation Économique Territoriale.</b> .....	- 36 -
1. <i>Présentation du nouvel impôt.</i> .....	- 36 -
2. <i>Les dispositions transitoires pour 2010 (compensation relais).</i> .....	- 38 -
<b>B. La nouvelle répartition des ressources fiscales entre les différentes catégories de collectivités territoriales</b> .....	- 38 -
1. <i>La nouvelle répartition de la fiscalité directe locale.</i> .....	- 38 -
2. <i>Les recettes nouvelles visant à assurer la neutralité financière de la réforme.</i> .....	- 40 -
3. <i>Le renforcement de la péréquation entre départements.</i> .....	- 42 -
<b>C. L'impact financier de la réforme pour le département de la Loire-Atlantique.</b> .....	- 43 -
1. <i>Les simulations financières publiées par le MINEFI.</i> .....	- 43 -
2. <i>Les simulations financières effectuées par le Conseil général sur la base des modalités de calcul prévues par la LFI 2010.</i> .....	- 44 -
3. <i>Projections financières sur la période 2011-2013.</i> .....	- 45 -
<b>CONCLUSION</b> .....	- 47 -
<b>ANNEXES</b> .....	- 49 -

## INTRODUCTION

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a renforcé les outils de contrôle démocratique au sein des collectivités territoriales. L'article L. 3121-22-1 qu'elle a inséré dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) instaure ainsi la possibilité pour l'Assemblée départementale de créer, à la demande d'au moins un cinquième de ses membres, une mission d'information et d'évaluation chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt départemental ou de procéder à l'évaluation d'un service public départemental. Conformément à la loi, l'article 4 du Règlement Intérieur du Conseil général fixe les règles d'organisation et de fonctionnement des missions d'information et d'évaluation.

Le groupe des « Élus Socialistes et Divers Gauche », par un courrier adressé au Président Patrick MARESCHAL, en date du 13 novembre 2009, a demandé la création d'une mission d'information et d'évaluation relative à l'impact financier des transferts de compétences de l'État au Département et à leur compensation.

Par sa délibération du 9 décembre 2009, l'Assemblée départementale a décidé la création de cette mission d'information et d'évaluation. Son champ d'investigation porte sur les points suivants :

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

Cette délibération a aussi désigné les neuf membres de la Mission.

Lors de sa séance d'installation le 12 février 2010, la Mission a désigné son Président, Monsieur Gérard MAUDUIT et son rapporteur, Madame Mireille MARTIN. La Mission a ensuite établi son calendrier de travail, précisé ses champs d'investigation et la liste des personnes qu'elle souhaitait auditionner. Les réunions de travail de la Mission ont ainsi porté sur :

- l'impact financier et les modalités de compensation de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie depuis 2002, du Revenu Minimum d'Insertion/Revenu de Solidarité Active depuis 2004 et de la Prestation de Compensation du Handicap depuis 2006 (séance du 12 mars 2010) ;
- l'impact financier et les modalités de compensation des transferts et extensions de compétences issus de la loi du 13 août 2004 (séance du 2 avril 2010) ;
- l'impact financier et les modalités de compensation des autres transferts et extensions de compétences (séance du 16 avril 2010) ;
- les conséquences de la réforme fiscale pour la Loire-Atlantique (séance du 16 avril 2010).
- la discussion sur le projet de rapport et son adoption définitive (séance du 19 mai 2010).

Pour mener ses investigations, la Mission a souhaité auditionner des personnalités qualifiées :

- Monsieur Michel KLOPFER, consultant en finances locales.
- Monsieur Hervé BOCHER, Vice-président Finances et Administration générale au Conseil général de Loire-Atlantique.

Au cours de ses travaux et des auditions réalisées, la Mission a pu mesurer l'ampleur des transferts et extensions de compétences, en direction des Départements, auxquels l'État a procédé depuis 2002.

Si elles ont incontestablement conforté les politiques départementales, ces nouvelles responsabilités ont conduit à une fragilisation indéniable des finances départementales, résultant, tout à la fois, d'une insuffisante compensation initiale des transferts et d'un décalage croissant entre les dépenses concernées et des recettes de compensation, qui ne sont pas à la hauteur des enjeux financiers en cause.

Dans ce contexte, la réforme fiscale en cours, qui ne produira tous ses effets qu'à partir de l'exercice 2010, ne fera qu'aggraver la situation financière du Département et réduire sa capacité à exercer les missions qui lui sont dévolues.

À travers quatre parties, la Mission d'information et d'évaluation s'attache à analyser les conditions financières dans lesquelles sont intervenus les transferts de compétence, ainsi que la réforme fiscale, et à en mesurer l'impact passé et à venir pour le budget départemental.

## **I. Les transferts et extensions de compétences dans le domaine social depuis 2002 (hors loi du 13 août 2004).**

Avant les transferts réalisés par la loi du 13 août 2004, les principales évolutions de compétences pour les départements se sont effectuées dans le domaine social, avec la création de l'APA et de la PCH et la décentralisation du RMI/RSA.

### **A. L'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA).**

#### *1. Historique de la prise en charge des personnes âgées dépendantes.*

- De l'Allocation Compensatrice Tierce Personne à la Prestation Spécifique Dépendance

Dans les années 1980, des personnes âgées se voyaient refuser l'Allocation Compensatrice Tierce Personne (ACTP) parce qu'elles avaient plus de soixante ans. Or, la loi d'orientation des personnes handicapées de 1975 précisait que « *tout adulte qui ne peut plus accomplir les actes essentiels de sa vie a droit à cette allocation* ». Le législateur de 1997 a donc contourné la loi de 1975, en substituant la Prestation Spécifique Dépendance (PSD), spécifique aux personnes de plus de soixante ans, à l'ACTP, cette dernière étant désormais exclusivement réservée aux personnes handicapées de moins de 60 ans.

La Prestation Spécifique Dépendance, s'adressait aux personnes âgées de 60 ans ou plus relevant des GIR 1 à 3. Cette prestation était ainsi orientée vers les personnes fortement dépendantes au plan physique et vers celles dont les fonctions mentales étaient sensiblement altérées. Ses bénéficiaires étaient majoritairement d'un âge très élevé : près de 90 % d'entre eux avaient plus de 75 ans. Il s'agissait en majorité des femmes, particulièrement dans le cas des personnes vivant en maison de retraite.

Concernant le calcul du montant des prestations, chaque département fixait un ou plusieurs «coûts horaires de référence» du service d'aide qui permettait de calculer le montant de la PSD, montant éventuellement modulé en fonction des ressources du demandeur.

Très rapidement, il est apparu que la nouvelle prestation ne satisfaisait pas à l'objectif de prise en charge améliorée de la dépendance. Ainsi, fin 2001, près de quatre ans après sa création, elle comptait à peine 156 000 bénéficiaires. Cet échec relatif a conduit à initier la réflexion pour la mise en place d'une prestation plus ambitieuse, l'APA.

- La création de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie

Succédant au dispositif de la PSD, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) a été instituée par la loi du 20 juillet 2001 et est entrée en vigueur le 1er janvier 2002. L'ambition de l'APA était de renforcer la prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie.

Contrairement à la PSD, l'APA est attribuée sans conditions de ressources et ne donnent pas lieu à récupération sur succession. Surtout, les quatre premiers GIR ouvrent droit à l'APA, contre les trois premiers dans la PSD, ce qui permet d'expliquer sa rapide montée en charge : un an seulement après son entrée en vigueur, le dispositif avait déjà touché cinq fois plus de bénéficiaires que la PSD. Cette tendance ne s'est pas démentie depuis.

Ainsi, au 31 décembre 2006, 1 008 000 personnes bénéficiaient de l'APA, soit une augmentation de 1,9 % par rapport au 30 septembre 2006, essentiellement liée à la croissance du nombre de bénéficiaires à domicile. Le nombre total de bénéficiaires de l'APA continue à croître à un rythme annuel de + 6,3 %, plus rapide que celui de l'ensemble de la population française âgée de 75 ans et plus (+ 3 % en 2005).

## 2. *Les modalités de financement de l'APA.*

- Le fonds de financement de l'APA (FAPA)

Lors de la création de l'APA, son financement devait être assuré à la fois par les ressources des départements et par la solidarité nationale. La loi n'a toutefois pas fixé solennellement de clef de répartition entre les deux contributeurs, même s'il semble qu'implicitement un principe de financement paritaire a été mis avant.

Pour les départements, le financement devait, pour l'essentiel, intervenir par redéploiement des crédits dédiés à la PSD et par de moindres dépenses au titre de l'aide sociale à l'hébergement.

Au titre de la solidarité nationale, la loi avait prévu la création du FAPA, alimenté par 0,1 point de Contribution Sociale Généralisée et par une participation des régimes obligatoires d'assurance maladie. Ce Fonds devait compenser une partie du coût à la charge des départements et introduire des éléments de péréquation dans le financement de l'APA.

Ainsi, le décret du 20 novembre 2001 pris en application de 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 établissait que la répartition du FAPA s'effectuait pour 70 % en fonction du nombre de personnes âgées de plus de 75 ans, pour 25 % en fonction du potentiel fiscal et pour 5 % en fonction du nombre de bénéficiaires du RMI.

A ces trois critères de base avaient été ajoutés trois critères correctifs par la circulaire du 17 février 2003, visant à encadrer plus précisément le montant maximum de la participation du FFAPA et celle des départements au financement de l'APA.

Quoiqu'il en soit, les ressources « ordinaires » du FAPA se sont, très rapidement, révélées insuffisantes et le Gouvernement a dû autoriser le Fonds à effectuer un emprunt de 400 M€ en 2003, dont 85 % lui a permis d'augmenter son concours général aux départements et le solde d'apporter un concours spécifique pour les départements les plus en difficulté.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la création de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie.

- La création de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA)

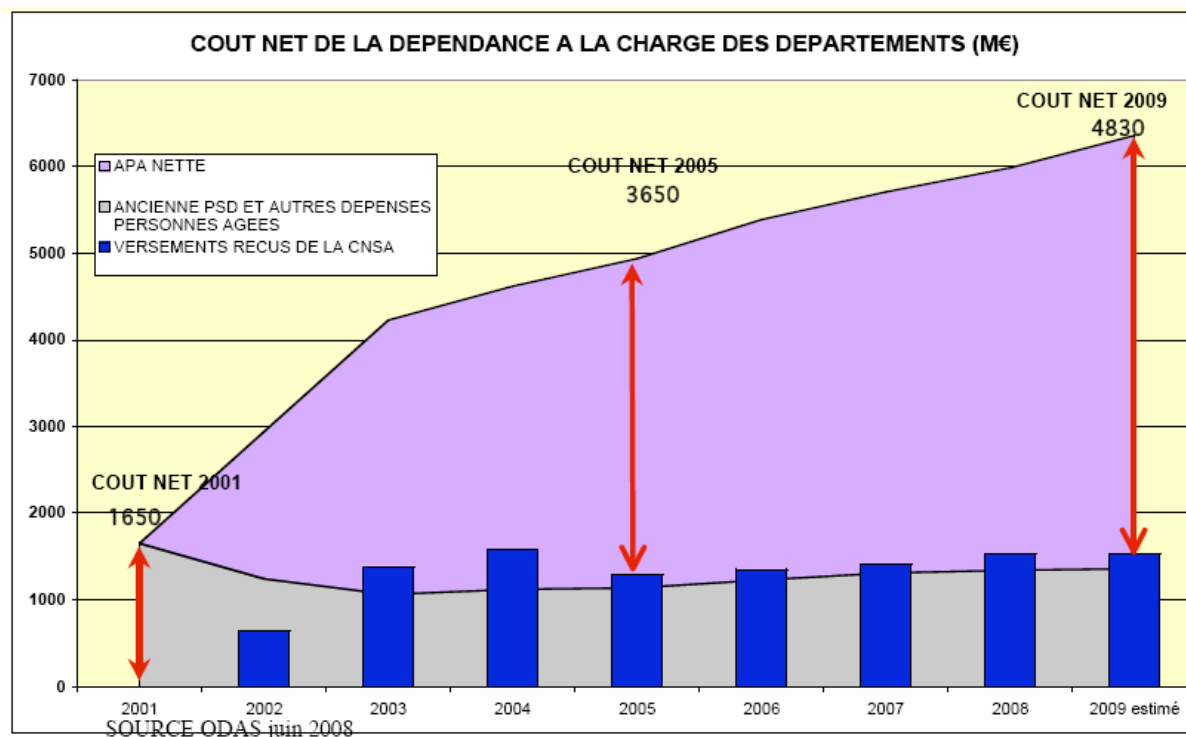
Créée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, la CNSA bénéficie des ressources héritées du FAPA et de recettes nouvelles :

- une contribution au taux de 0,3 % reversée par tous les employeurs au titre de la journée supplémentaire de travail non rémunérée ;
- un supplément de 0,3 % à la CSG sur les revenus du patrimoine et des placements ;



En dépit de la création de la CNSA et compte tenu d'un phénomène de vieillissement démographique qui n'a pas encore produit tous ses effets, la Cour des Comptes relève, dans ses rapports annuels de 2005 et 2009, que la capacité du système de financement actuel à faire face à la montée en puissance des charges liées à la dépendance n'est pas assurée.

Cette analyse est confirmée par Michel KLOPFER, qui retient, quant à lui, un coût de l'APA net de la contribution FFAPA/CNSA et avec neutralisation de l'ancienne PSD.



**L'ensemble de ces tendances et analyses se vérifie pleinement dans le cas de la Loire-Atlantique, au regard de l'évolution des dépenses et des recettes au titre de l'APA depuis 2002.**

### 3. Synthèse financière pour les exercices 2002 à 2009.

	CA 2002	CA 2003	CA 2004	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009
APA (domicile et établissement) (1)	39 632 536 €	53 931 626 €	57 286 858 €	61 838 198 €	66 257 201 €	71 587 908 €	76 507 846 €	77 152 818 €
Recettes (FAPA/CNSA et titres émis) (2)	11 130 106 €	27 161 723 €	23 537 958 €	22 395 636 €	22 837 212 €	23 644 562 €	27 344 010 €	26 673 993 €
Nombre de bénéficiaires de l'APA au 31/12 de chaque année	11 355	13 227	14 274	14 585	15 640	16 702	18 117	18 972
Solde à la charge du Conseil général (1-2)	28 502 429 €	26 769 903 €	33 748 900 €	39 442 561 €	43 419 989 €	47 943 347 €	49 163 836 €	50 478 825 €
Solde à la charge du Conseil général en %	71,92%	49,64%	58,91%	63,78%	65,53%	66,97%	64,26%	65,43%

En 2003, il y a eu une régularisation à hauteur de 4,1 M€ pour compenser la faiblesse de la recette en 2002

Comme le montre le tableau ci-dessus, entre 2002 et 2009, le solde à la charge du Conseil général a augmenté de plus de 77 %.

Compte tenu de l'absence de règle précise en matière de répartition du financement de l'APA entre départements et solidarité nationale, deux modalités de calcul du coût de la compétence pour le Conseil général sont envisageables.

- 1<sup>ère</sup> modalité : le calcul « Dépenses moins Recettes ».

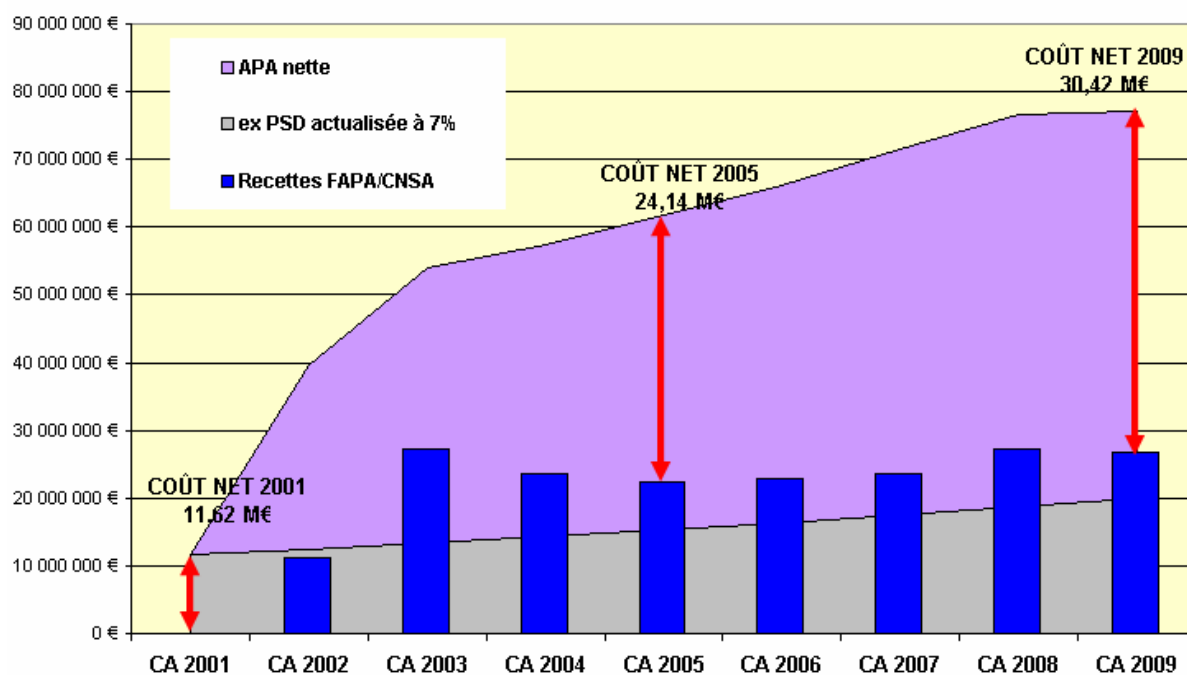
Dans ce cas, le solde cumulé à la charge de la Loire-Atlantique s'élèverait à **319,47 M€** depuis 2002 :

	CA 2002	CA 2003	CA 2004	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009
APA (domicile et établissement) (1)	39 632 536 €	53 931 626 €	57 286 858 €	61 838 198 €	66 257 201 €	71 587 908 €	76 507 846 €	77 152 818 €
Recettes (FAPA/CNSA et titres émis) (2)	11 130 106 €	27 161 723 €	23 537 958 €	22 395 636 €	22 837 212 €	23 644 562 €	27 344 010 €	26 673 993 €
Solde à la charge du Conseil général (1-2)	28 502 429 €	26 769 903 €	33 748 900 €	39 442 561 €	43 419 989 €	47 943 347 €	49 163 836 €	50 478 825 €

- 2<sup>ème</sup> modalité : le calcul « Dépenses moins Recettes avec neutralisation de la PSD ».

Enfin, en appliquant la méthode présentée par Michel Klopfer, qui revient à diminuer la dépense réelle d'APA du montant actualisé de l'ancienne PSD, le reste à charge pour le département s'inscrit à un niveau intermédiaire par rapport aux deux précédentes modalités de calcul :

	CA 2002	CA 2003	CA 2004	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009
APA (domicile et établissement) (1)	39 632 536 €	53 931 626 €	57 286 858 €	61 838 198 €	66 257 201 €	71 587 908 €	76 507 846 €	77 152 818 €
PSD actualisée à 7 % (2)	12 490 487 €	13 364 821 €	14 300 359 €	15 301 384 €	16 372 481 €	17 518 555 €	18 744 853 €	20 056 993 €
Recettes (FFAPA puis CNSA et titre émis) (3)	11 130 106 €	27 161 723 €	23 537 958 €	22 395 636 €	22 837 212 €	23 644 562 €	27 344 010 €	26 673 993 €
<b>Solde net (4=1-3-2)</b>	<b>16 011 942 €</b>	<b>13 405 082 €</b>	<b>19 448 541 €</b>	<b>24 141 177 €</b>	<b>27 047 508 €</b>	<b>30 424 792 €</b>	<b>30 418 983 €</b>	<b>30 421 832 €</b>



**Sur cette base, le coût cumulé de la compétence APA s'établirait ainsi à plus de 190 millions d'euros depuis 2002.**

## **B. Le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et le Revenu de Solidarité Active (RSA).**

### *1. Du RMI au RSA.*

- Le Revenu Minimum d'Insertion

Le Revenu Minimum d'Insertion, institué par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988, inaugure un dispositif original dans le système de protection sociale, en instaurant simultanément un droit à un revenu minimum d'existence et un droit à l'insertion.

Est éligible au RMI, « *toute personne résidant en France dont les ressources [...] n'atteignent pas le montant du revenu minimum défini à l'article L. 262-2 [du Code de l'action sociale et des familles] qui est âgée de plus de 25 ans ou assume la charge d'un ou plusieurs enfants [...] et qui s'engage à participer aux actions [...] nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle [...]* ».

La loi du 18 décembre 2003, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2004, a confié au département le pilotage intégral du dispositif RMI. Elle met fin au système de cogestion du volet insertion par l'État et le Département et transfère également la charge financière des allocations au département. Toutes les attributions auparavant dévolues aux préfets ou partagés entre les préfets et les départements incombent désormais aux seuls présidents de conseils généraux. L'allocation RMI est désormais financée par les départements, le transfert d'une fraction d'un impôt d'État, la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), devant assurer la compensation de ce transfert de charges.

La décentralisation, toutefois, ne remet pas en cause le caractère national de la prestation, le montant et les conditions d'attribution du RMI restant fixés au niveau national.

En définitive, il ressort des évaluations successives le fait que le RMI assure bien plus une fonction de protection des populations les plus fragiles et d'aménagement des situations de pauvreté qu'une fonction de tremplin vers l'emploi. C'est l'une des raisons majeures de son remplacement par le RSA.

- Le Revenu de Solidarité Active

Institué par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008, le RSA est entré en vigueur le 1er juin 2009 et tend à répondre à deux objectifs : lutter contre la pauvreté et inciter à la reprise d'une activité.

Son montant dépend à la fois de la situation familiale et des revenus du travail. Son versement peut être soumis à l'obligation d'entreprendre des actions favorisant une meilleure insertion professionnelle et sociale. Il est versé par les Caisses d'allocations familiales ou les Caisses de mutualité sociale agricole sans limitation de durée.

Le RSA remplace le RMI, l'allocation de parent isolé (API) et certaines aides forfaitaires temporaires comme la prime de retour à l'emploi. Les bénéficiaires doivent remplir les conditions suivantes :

- être âgé de plus de 25 ans ou avoir moins de 25 ans avec un enfant né ou à naître
- exercer ou reprendre une activité professionnelle, les revenus du travail et les revenus issus de la solidarité pouvant se cumuler
- être sans activité, comme les bénéficiaires du RMI ou de l'API. Le RSA décroît progressivement à mesure que les revenus du travail augmentent.

Le RSA joue ainsi le rôle de revenu minimum pour les personnes n'ayant aucune activité et représente un complément de revenu pour les personnes en activité dont les ressources se situent au-dessous du seuil de pauvreté.

## 2. Les modalités de financement du RMI.

La décentralisation du RMI / RMA est compensée par l'attribution aux départements d'une part de la TIPP, répartie en tenant compte du rapport entre le montant définitif des dépenses de RMI exécutées par l'État en 2003 dans chaque département et le montant définitif des dépenses totales de RMI en 2004.

Dès 2004, des difficultés ont été rencontrées par les départements en raison des évolutions divergentes entre recettes et dépenses : l'assiette de la TIPP départementale n'a progressé ni en 2004 ni en 2005 alors qu'en parallèle, les dépenses de RMI ont connu un dynamisme marqué en 2004 (+ 10 % par rapport à 2003) et elles ont continué de progresser, de façon moins significative, en 2005 et en 2006.

Afin de répondre à cet effet de ciseau, trois mesures ont été prises :

- Le versement d'un abondement exceptionnel de 456,7 M€ de TIPP au titre de 2004 afin de tenir compte du décalage entre les dépenses des départements en 2004 et les versements de TIPP perçus cette même année.
- La création du Fonds de Mobilisation Départementale pour l'Insertion (FMDI) dont l'objectif est de combler l'écart constaté en 2005 entre la dépense afférente au RMI et la recette de TIPP. Ce fonds a été doté de 100 M€ en 2006 mais la Loi de Finances Rectificative pour 2006 a finalement porté le montant du FMDI à 500 M€.

Seules les deux premières parts sont affectées au financement du RMI. La première est versée au titre de la compensation pour faiblesse de la recette TIPP. Elle tient compte de l'écart entre le droit à compensation d'une part et la dépense exposée par les départements d'autre part.

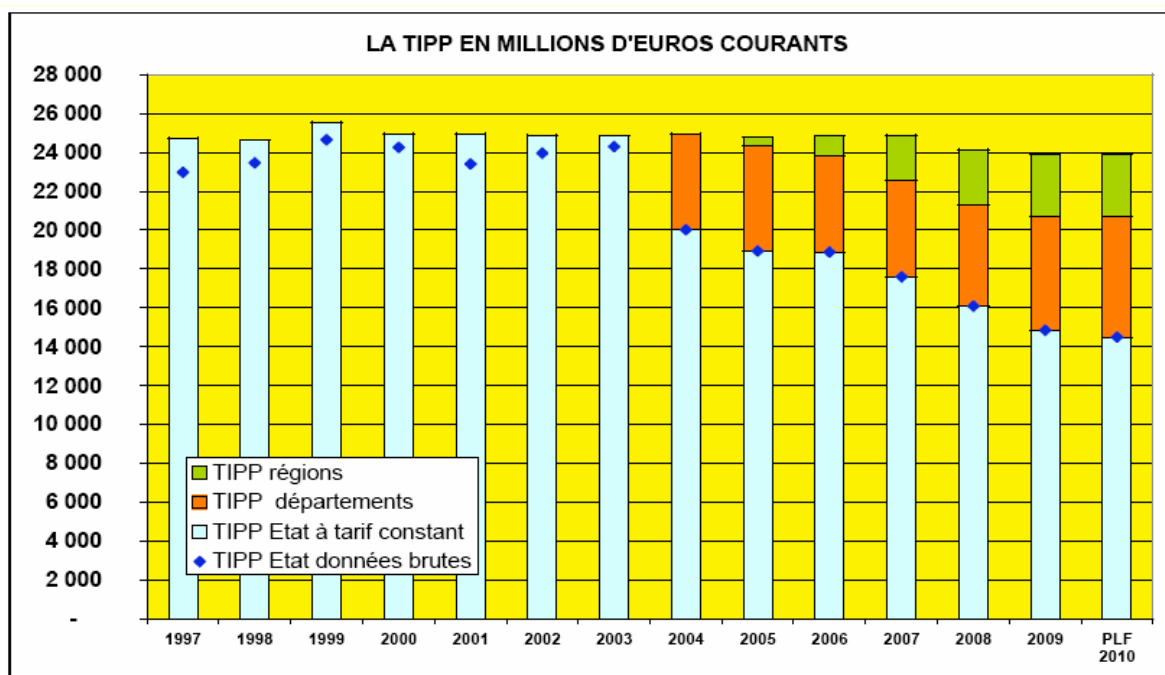
La seconde part est versée au titre de la péréquation. Elle est répartie en prenant en compte le potentiel financier et le nombre d'allocataires du RMI, rapporté au nombre d'habitants des départements.

- La mensualisation des versements de TIPP à compter de 2006 : la loi de finances pour 2006 a pallié les difficultés de trésorerie occasionnées aux départements par l'irrégularité de la recette de TIPP, en créant un compte de concours financiers intitulé «avances aux collectivités territoriales». Chaque département reçoit désormais mensuellement un douzième du montant de son droit à compensation. Les départements continuent néanmoins 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.

**Ce droit est éminemment théorique, compte tenu de la stagnation de la recette de TIPP.**

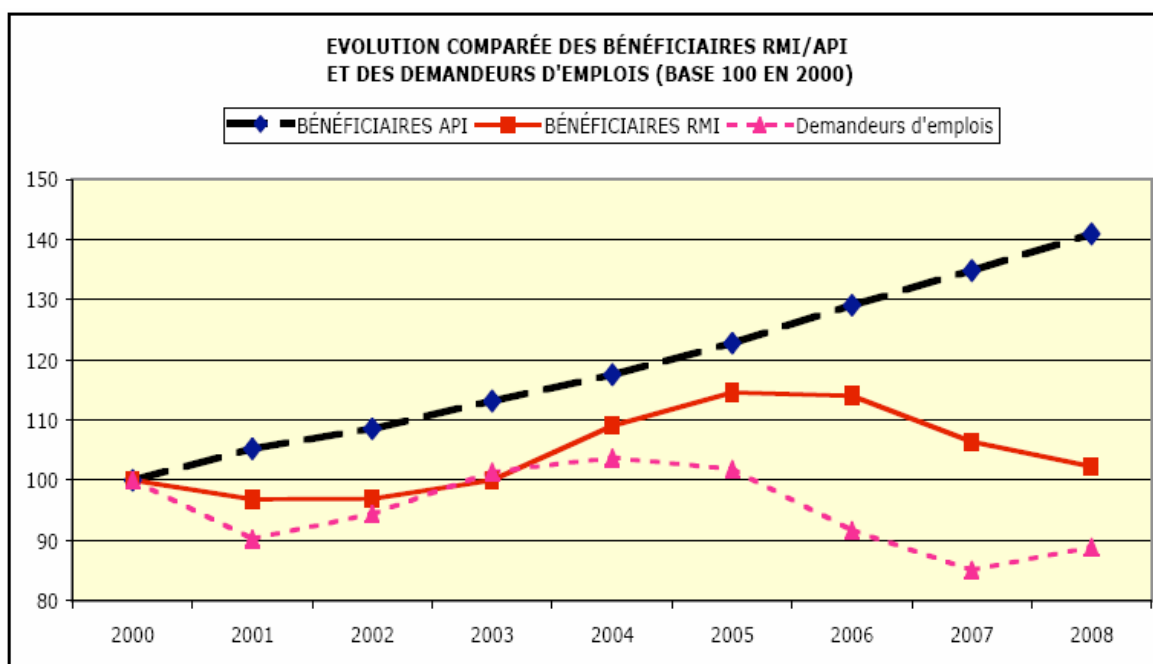
En dépit de la forte progression du coût du RMI de 2003 à 2007, l'État s'est toujours refusé à réviser les règles de compensation, considérant que les termes de la loi du 18 décembre 2003 correspondaient aux dispositions constitutionnelles et ont été correctement appliqués et, qu'à ce titre, les ajustements ponctuels qui ont pu être faits ne constituent pas un droit permanent mais seulement une adaptation discrétionnaire et temporaire de la règle de financement.

Pourtant, comme l'a montré M. KLOPFER, l'insuffisance de la recette TIPP est manifeste et ne devrait pas s'améliorer au cours des prochaines années, compte tenu de la diminution de la consommation de carburant et de la part croissante des véhicules diesel dans le parc automobile français.



Sources : cabinet Michel KLOPFER

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'une fraction non négligeable de la dépense RMI/RSA est indépendante de la conjoncture économique. C'est notamment le cas du RSA versé aux anciens allocataires de l'Allocation Parent Isolé (API), dont le nombre est en constante augmentation, que l'économie soit en récession ou en phase de croissance et qui a représenté 8,4 % des allocations RSA versées en 2009.



Sources : cabinet Michel KLOPFER

Comme le souligne la Cour des Comptes dans son rapport de 2009 La conduite par l'État de la décentralisation, de cette situation a résulté une « *considérable instabilité des mécanismes [de financement] mis en œuvre, qui, sans une éventuelle remise à plat à cet égard des relations entre l'État et les collectivités départementales, a d'autant moins de raisons de cesser qu'une dégradation des situations sociales pourrait entraîner une impasse budgétaire des collectivités concernées* ».

### 3. Synthèse financière pour les exercices 2004 à 2009.

	CA 2004	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009
Total allocations versées (1)	75 579 486 €	80 388 129 €	81 695 827 €	80 775 208 €	76 842 325 €	87 095 521 €
Total TIPP perçue (2)	69 969 858 €	70 020 676 €	74 567 500 €	70 032 404 €	70 032 404 €	76 113 192 €
FMDI (2 parts) (3)	0 €	0 €	3 852 808 €	4 248 431 €	4 416 909 €	3 566 700 €
Nombre de bénéficiaires au 31/12 de chaque année	21 157	18 244	18 456	16 535	15 213	19 401
Solde à la charge du CG (1-2-3)	5 609 628 €	10 367 453 €	3 275 519 €	6 494 373 €	2 393 012 €	7 415 629 €

*En 2006, le Conseil général a perçu un versement exceptionnel de 4,5 M€ de TIPP. Il s'agissait d'une régularisation au regard de la faiblesse de compensation pour l'année 2004*

Après une amélioration sensible à partir de 2006, liée à la baisse du nombre de bénéficiaires, le solde à la charge du Conseil général s'est de nouveau considérablement et brutalement dégradé en 2009 du fait de la détérioration considérable de la situation économique. Depuis 2004, le montant cumulé à la charge du département s'établit à plus de 35 M€.

### C. La Prestation de Compensation du Handicap (PCH).

La réforme de la loi d'orientation de 1975 en faveur des personnes handicapées a trouvé sa traduction dans la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Principale innovation de la loi, la PCH, mise en œuvre au 1er janvier 2006 et attribuée sans conditions de ressources, est destinée à couvrir les charges supportées par les personnes adultes handicapées en raison de leur handicap et notamment celles liées à un besoin d'aides humaines ou techniques, ainsi qu'à l'aménagement du logement ou du véhicule.

## *1. La substitution progressive de la PCH à l'ACTP.*

- L'Allocation Compensatrice Tierce Personne

L'ACTP est une prestation d'aide sociale destinée aux personnes handicapées dont le taux d'incapacité est au moins de 80 % et qui ont besoin de l'aide d'une autre personne pour les actes essentiels de la vie. Pour en bénéficier, la personne handicapée doit être âgée :

- d'au moins 20 ans (ou d'au moins 16 ans si elle n'est plus considérée à la charge de ses parents au sens des prestations familiales),
- et de moins de 60 ans, âge à partir duquel elle peut bénéficier de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

L'ACTP est soumise à des conditions de ressources : le plafond annuel de ressources correspondant au revenu net catégoriel du demandeur ne doit pas dépasser celui de l'allocation adulte handicapé (AAH). L'ACTP ne peut être attribuée aux personnes qui bénéficient de l'allocation pour assistance d'une tierce personne éventuellement versée en complément d'une rente accident du travail, ni de la majoration pour tierce personne (MTP) éventuellement liée à une pension d'invalidité ou de vieillesse.

- La Prestation de Compensation du Handicap

La loi du 11 février 2005 crée la PCH dont les caractéristiques sont semblables à celle de l'APA (absence de conditions de ressources) et qui, contrairement à l'ACTP, est sensée être mieux adaptée aux besoins spécifiques de chaque personne handicapée et prendre en compte l'évolution du handicap tout au long de sa vie. Comme la PSD remplacée par l'APA, cette prestation est destinée à se substituer progressivement à l'ACTP.

La prestation est accordée aux adultes et enfants handicapés sur la base d'une évaluation sociale et médico-sociale, par une nouvelle commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH, succédant aux COTOREP et CDES) au sein de laquelle les départements sont représentés et dont les décisions relatives à cette prestation sont prises à la majorité des voix (détenue par les représentants du département).

Les bénéficiaires de la PCH correspondent pour l'essentiel aux 110 000 bénéficiaires de l'ACTP qui lui préexistait. La suppression de la condition de ressource se traduit néanmoins par un élargissement de cette base. La PCH a connu une montée en charge relativement lente mais en forte accélération depuis 2007.

## *2. Les modalités de financement de la PCH.*

Comme l'APA, la PCH devait être financée pour partie par les départements, par redéploiement des crédits consacrés à l'ACTP, et par la solidarité nationale par l'intermédiaire de la CNSA.

Au titre de la PCH, la CNSA reçoit en ressources une fraction au moins égale à 26 % et au plus égale à 30 % du produit de la contribution au taux de 0,3 % due par les employeurs publics et privés, ainsi que la contribution additionnelle au prélèvement social, également au taux de 0,3 %.

La répartition de ces ressources entre les départements est ensuite fixée par décret en Conseil d'État, après avis de la CNSA en fonction des critères suivants :

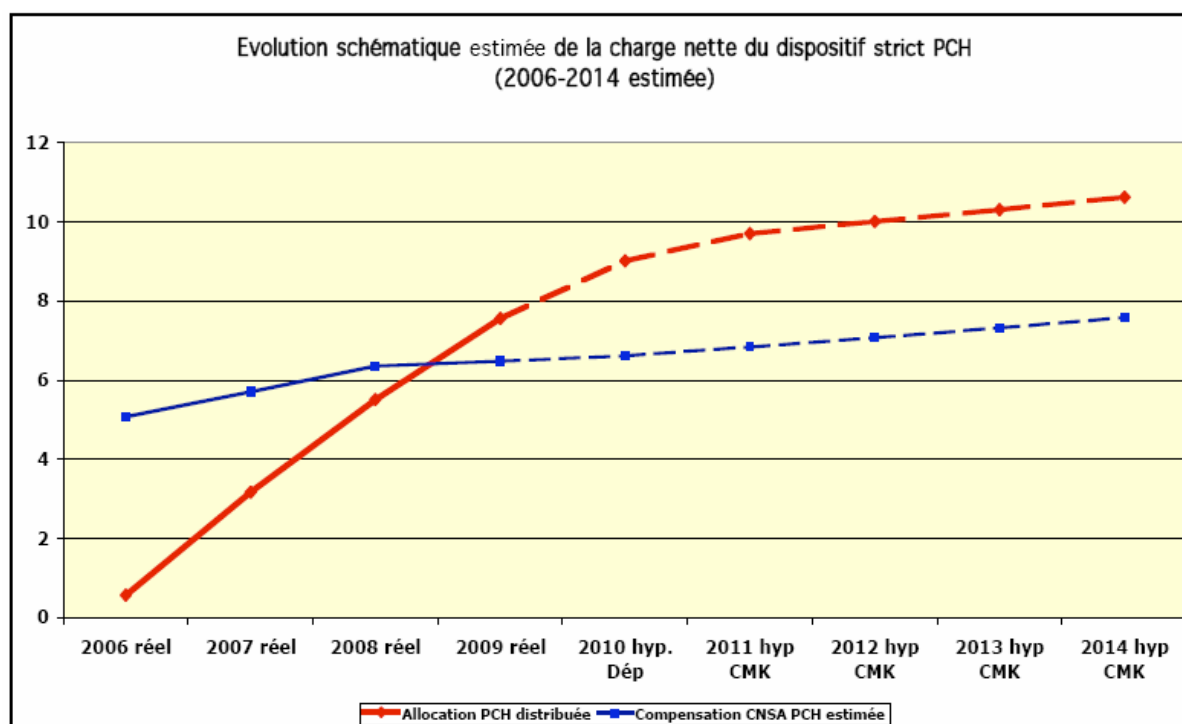


- le nombre de bénéficiaires dans le département, au titre de l'année écoulée, de la prestation de compensation, corrigé, en cas de variation importante, par la valeur de ce nombre sur les années antérieures
- les caractéristiques des bénéficiaires et des montants individuels de prestation de compensation qui ont été versés au titre de l'année écoulée, et notamment le nombre de bénéficiaires d'allocations de montant élevé
- le nombre de bénéficiaires des prestations d'invalidité et de l'Allocation Adultes Handicapés
- le nombre de bénéficiaires de l'Allocation d'Éducation de l'Enfant Handicapé
- la population adulte du département dont l'âge est inférieure à une limite fixée par décret
- le potentiel fiscal

Après trois ans de mise en œuvre, la loi du 11 février 2005 a connu une première évolution dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 (article 94) qui a décidé l'ouverture de la PCH aux enfants. Cette mesure, en cours d'application ouvre une période transitoire durant laquelle le droit à la PCH sera ouvert sous forme d'option.

Jusqu'en 2008, pour la plupart des départements, les dépenses au titre de la PCH se sont révélées substantiellement inférieures aux concours financiers de la CNSA. Toutefois, contrairement à ce qui avait été prévu par l'État, le mouvement de transfert entre ACTP et PCH ne s'est pas réalisé. En 2009, l'ACTP continue ainsi à représenter des montants conséquents dans l'ensemble des départements.

Dans son rapport 2009, la Cour des Comptes souligne cette évolution et précise que, pour ce qui concerne la PCH, un déficit de financement devrait intervenir dès la fin 2009, avec un taux de couverture de la PCH par les concours CNSA de l'ordre de 80 %.



Sources : cabinet Michel KLOPFER

Les observations de la Cour correspondent aux évolutions observées en Loire-Atlantique.

### 3. Synthèse financière pour les exercices 2006 à 2009.

Comme l'illustre le tableau financier ci-dessous, la montée en charge de la PCH en Loire-Atlantique a été moins rapide qu'escompté, même si les taux de progression annuelle se sont avérés très élevés (+ 412 % en 2007, + 141 % en 2008 et + 90 % en 2009).

Parallèlement, l'ACTP n'a diminué que de 22 % sur la période 2006-2009.

En termes d'appréciation du coût de cette extension de compétence, compte tenu du financement prévisionnel de la PCH par transfert des crédits de l'ACTP, il semble plus pertinent de retenir le solde à la charge du Conseil général avec ACTP.

**Sur la période 2006-2009, le solde cumulé s'établit à plus de 21,6 M€.**

	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009
PCH (1)	616 023 €	3 154 741 €	7 614 787 €	14 452 156 €
ACTP (2)	8 947 601 €	8 331 923 €	7 661 914 €	6 937 521 €
Recettes totales (3)	8 018 764 €	8 100 228 €	9 529 357 €	10 454 823 €
Nombre de bénéficiaires PCH et ACTP	1 698	2 143	2 702	3 254
<b>Solde à la charge du CG avec ACTP (1+2-3)</b>	<b>1 544 860 €</b>	<b>3 386 435 €</b>	<b>5 747 344 €</b>	<b>10 934 854 €</b>

De 2002 à 2009, les prestations sociales dont l'État a confié au Département la mise en œuvre et le financement se sont révélées extrêmement dynamiques, sans que les recettes de compensation ne connaissent un dynamisme similaire. Les transferts opérés par la loi du 13 août ont produit des résultats identiques, en dépit d'un meilleur encadrement du droit à compensation.

## **II. Les compétences transférées par la loi du 13 août 2004.**

### **A. Les principes et les modalités de compensation appliqués pour la loi du 13 août 2004.**

#### *1. Un contexte constitutionnel plus favorable que lors des transferts de l'APA et du RMI.*

- La révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

A partir de 2002, le gouvernement a engagé une nouvelle phase de décentralisation, démarche qui a abouti à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. A cette occasion, afin de répondre aux critiques des collectivités territoriales concernant les modalités de compensation de l'APA et du RMI, il a cherché à mieux garantir le principe de compensation des transferts et extensions de compétences.

A ce titre, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, a modifié substantiellement le titre XII de la Constitution de 1958, relatif aux collectivités territoriales, et notamment son article 72, qui 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 »*.

- La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Au-delà de la problématique de la compensation des transferts de compétences, le début des années 2000 a été marqué par les inquiétudes des collectivités territoriales quant à leur autonomie fiscale et financière.

La révision constitutionnelle de 2003 a entendu répondre, pour partie, à cette inquiétude en inscrivant dans la Constitution un principe en vertu duquel les recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante 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 %.

Cette évolution constitutionnelle a eu un impact direct sur les modalités de compensation des transferts de compétences de la loi du 13 août 2004 : non seulement l'État a été obligé de fixer un montant précis de compensation mais il a dû transférer aux collectivités des recettes dont la nature n'aboutissait pas à abaisser la part des ressources propres des collectivités en-deçà du niveau fixé par la loi organique.

- L'étendue de la notion de ressources propres.

Parmi les ressources propres des collectivités, la loi organique a évidemment comptabilisé la fiscalité directe et indirecte, pour laquelle les collectivités disposent d'un pouvoir de fixation ou de modulation du taux. Cependant, la loi y intègre également « *les impositions de toute nature dont la loi [...] détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* ».

Par application de ces dispositions, la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP) ou la Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurances (TSCA), dont le produit doit assurer la compensation des transferts de compétences, sont considérées comme des ressources propres.

Pourtant, comme le confirme Michel KLOPFER, « *il n'y a pas une grande différence entre des ressources propres, telles que la TIPP ou la TSCA, et une dotation d'État dans la mesure où les collectivités ne peuvent intervenir ni sur la base, ni sur le taux* ».

## 2. Les modalités de compensation prévues par la loi du 13 août 2004.

- Le schéma général de compensation.

La loi du 13 août 2004 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 d'une moyenne de trois ans pour les dépenses de fonctionnement et de dix ans pour les dépenses d'investissement.

Afin de garantir un certain consensus sur l'évaluation et les modalités de transferts des compétences, la loi a également prévu la création d'une Commission Consultative d'Évaluation des Charges (CCEC), chargée de contrôler la compensation financière allouée en contrepartie des transferts de compétences, en donnant son avis sur les projets d'arrêtés interministériels fixant le montant de cette compensation pour chacune des collectivités territoriales concernées.

Selon le bilan de la CCEC, les charges transférées en 2005, 2006, 2007 et 2008 se sont élevées à 5,4 Mds € (3 Mds pour les Régions, 2,4 Mds pour les Départements), à raison de 0,7 Mds € en 2005, 0,7 Mds € en 2006, 2,3 Mds € en 2007 et 1,7 Mds € en 2008.

Pour les Départements, la compensation financière a été assurée par le transfert de fractions de taux de la TSCA, au prorata de leur droit à compensation individuelle, puis, à compter de 2006, par l'attribution d'une fraction de tarif de la TIPP.

- Le calcul annuel de la compensation financière.

Les transferts effectifs de compétences et de personnels sont intervenus progressivement à partir de 2005. En conséquence, chaque année, la loi de finances initiales pour l'année N est venue déterminer pour chaque collectivité un droit à compensation provisoire pour les compétences transférées au cours de l'année N. Enfin, la loi de règlement pour l'année N fixe le montant du droit à compensation définitif, sur la base des ajustements opérés.

En ce qui concerne les transferts de personnels, ceux-ci ont été réalisés sur la base de conventions de transfert entre la collectivité et le Préfet, ou, à défaut d'accord des parties, sur la base d'arrêtés ministériels.

## B. Nature et coût des compétences transférées par la loi du 13 août 2004.

### 1. Nature et planning des transferts de compétences opérés par la loi du 13 août.

Les transferts opérés par la loi du 13 août 2004 pour les départements sont présentés dans le tableau ci-dessous. Chacune de ces compétences fait l'objet d'une fiche technique, jointe en annexe, comprenant :

- une présentation synthétique de la compétence ;
- les modalités de calcul du « surcoût » de la compétence par rapport au montant effectivement compensé.

Compétence	Date de transfert effectif	Droit à compensation définitif
<b>ACTION SOCIALE</b>		
Fonds d'Aide aux Jeunes	1 <sup>er</sup> janvier 2005	389 153 €
Fonds Solidarité Logement et autres	1 <sup>er</sup> janvier 2005	1 620 005 €
CLIC	1 <sup>er</sup> janvier 2005	219 855 €
CODERPA	1 <sup>er</sup> janvier 2005	24 634 €
<b>EDUCATION</b>		
Fonds académique de rémunération des personnels d'internat (FARPI)	1 <sup>er</sup> janvier 2006	- 1 931 483 €
Forfait d'externat	1 <sup>er</sup> janvier 2007	5 400 109 €
Agents TOS non titulaires et emplois aidés	1 <sup>er</sup> janvier 2006	616 136 €
Agents TOS titulaires	1 <sup>er</sup> janvier 2007	16 634 250 €
<b>INFRASTRUCTURES</b>		
Routes Nationales	1 <sup>er</sup> janvier 2006	1 390 689 €
Agents DDE	1 <sup>er</sup> janvier 2007	14 067 889 €
<b>AUTRES COMPETENCES</b>		
divers	/	641 426 €
<b>TOTAL (au 31/12/2009)</b>		<b>39 072 663 €</b>

Enfin, la recentralisation sanitaire, mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2006, a conduit à une diminution de la DGF du Conseil général pour un montant de 2.101.779 €.

### 2. Les modalités de calcul du coût des compétences.

- L'affectation d'une quote-part de TSCA/TIPP à chaque compétence au prorata du droit à compensation correspondant.

Pour chacune des compétences qui lui ont été transférées, le Conseil général connaît le droit à compensation correspondant, tel qu'il lui a été notifié par circulaire ministérielle.

En revanche, la recette de compensation (TSCA et TIPP) est notifiée globalement, sans qu'il soit possible de connaître la fraction de ce montant imputable à chaque compétence.

Par conséquent, afin de permettre le calcul du coût de chaque compétence, pour chaque exercice comptable, le Conseil général a choisi de ventiler la recette au prorata de son poids dans le droit à compensation globale. Ce mécanisme peut être illustré de la manière suivante :

Compétence	Droit à compensation	Part dans le droit à compensation globale	Montant de TSCA/TIPP affectable
	A	$B = A / \text{Total droit à compensation}$	$C = B * \text{Produit TSCA/TIPP perçu}$
FAJ	389.153 €	17,04 %	393.307 €
FSL	1.553.598 €	68,04 %	1.570.182 €
Fonds eau-énergie	66.407 €	2,91 %	67.116 €
CLIC	219.855 €	9,63 %	222.202 €
CODERPA	24.634 €	1,08%	24.897 €
Patrimoine rural	29.767 €	1,30 %	30.085 €
<b>TOTAL</b>	<b>2.283.414 €</b>	<b>100 %</b>	<b>2.307.789 €</b>

*Produit TSCA/TIPP effectivement perçu : 2 307 789 €*

*\* L'exemple donné est basé sur les données de 2005*

- La détermination de la dépense nouvelle pour chaque compétence.

Il convient de distinguer entre les **transferts de compétences**, pour lesquels la dépense nouvelle est équivalente à la dépense globale constatée au compte administratif, et les **extensions de compétences**, pour lesquels la dépense nouvelle est égale à la dépense globale diminuée du niveau de dépense consacrée à cette compétence par le Conseil général avant l'extension de compétence.

**La connaissance de la dépense nouvelle et de la quote-part de recette de compensation affectable permet ensuite de déterminer le surcoût non compensé de chaque compétence.**

## C. Présentation par compétence et synthèse générale pour les exercices 2005 à 2009.

### 1. Les transferts de personnel.

**Dans le domaine de l'Éducation**, la loi du 13 août 2004 s'est traduit, pour l'essentiel, par le transfert au Conseil général de **690 emplois budgétaires**, 50 postes d'agents non titulaires, 10 postes de TOS titulaires vacants et 630 agents TOS titulaires qui ont intégré progressivement les services départementaux (508 agents ont fait jouer leur droit d'option en 2007, puis 98 agents supplémentaires en 2008 et 24 en 2009).

En principe, cette masse salariale supplémentaire est intégralement compensée par l'État.

En réalité, la compensation ne prend pas en compte un certain nombre de dépenses induites par le transfert des agents, en particulier l'alignement de leur rémunération (régime indemnitaire) sur les "standards" du Département, les coûts indirects (formation et dépenses d'action sociale), ou encore le recrutement au sein de la DRH de personnel supplémentaire en charge de la gestion des TOS.

Surtout, le nombre d'emplois budgétaires transférés s'est avéré très insuffisant au regard des enjeux que représente l'exercice de cette nouvelle compétence. Ainsi, le Département a dû procéder au recrutement de **95 agents complémentaires** (67 postes de titulaires et 28 agents non titulaires) afin de renforcer les effectifs déjà présents (meilleur taux de remplacement des agents absents notamment) et de faire face aux besoins nouveaux non couverts par le droit à compensation (ouverture de nouveaux collègues).

	2006	2007	2008	2009
<b>Effectifs TOS inclus dans le périmètre du droit à compensation</b>	<b>50</b>	<b>568</b>	<b>666</b>	<b>690</b>
<i>dont TOS non titulaires</i>	50	50	50	50
<i>dont TOS Titulaires résultant du droit d'option</i>	0	508	606	630
<i>dont emplois vacants</i>	0	10	10	10
<b>Postes complémentaires créés par le Conseil général</b>	<b>0</b>	<b>23</b>	<b>88</b>	<b>95</b>
<i>dont TOS non titulaires</i>	0	23	29	28
<i>dont TOS Titulaires</i>	0	0	59	67
<b>Nombre total d'agents TOS au 31/12</b>	<b>50</b>	<b>591</b>	<b>754</b>	<b>785</b>

**Dans le domaine des Infrastructures**, la loi de 2004 a conduit au transfert de **413 emplois budgétaires**, dont 392 agents et 21 postes vacants qui ont été pourvus par le recrutement de Pactes Juniors. Les modalités de compensation sont similaires à celles retenues pour les TOS.

	2006	2007	2008	2009
<b>Nombre d'agents ex-DDE</b>	/	/	<b>413</b>	<b>409</b>
<i>dont résultant du droit d'option</i>	/	/	392	372
<i>dont Pactes junior titularisés et contractuels remplaçants</i>	/	/	21	37

Les données financières sont les suivantes :

	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009
<b>Masse salariale ex-agents TOS (1)</b>	<b>782 623 €</b>	<b>15 497 661 €</b>	<b>21 245 292 €</b>	<b>23 209 436 €</b>
<b>Masse salariale ex-agents DDE (2)</b>	/	/	<b>13 936 114 €</b>	<b>14 742 728 €</b>
<b>Dépenses induites (3)</b>	/	<b>171 012 €</b>	<b>1 021 444 €</b>	<b>1 170 941 €</b>
<b>Compensation ex-agents TOS (4)</b>	<b>637 330 €</b>	<b>14 105 782 €</b>	<b>15 750 955 €</b>	<b>16 736 456 €</b>
<b>Compensation ex-agents DDE (5)</b>	/	/	<b>13 107 880 €</b>	<b>14 202 697 €</b>
<b>Solde à la charge du Conseil général (6=1+2+3-4-5)</b>	<b>145 293 €</b>	<b>1 562 891 €</b>	<b>7 344 015 €</b>	<b>8 183 952 €</b>

Une partie du solde net à la charge du Conseil général est due à l'alignement progressif du régime indemnitaire des agents concernés sur celui des agents départementaux de même catégorie.

Pour ce qui concerne les agents TOS, le coût moyen de leur régime indemnitaire pour le Rectorat était en 2006 de 980 € annuels.

Le coût moyen de primes accordées par le Département a été majoré progressivement, en 2007, en 2008, puis à nouveau en 2009, pour être aligné en 2010 sur celui des autres agents du Conseil général, ce qui représente un montant moyen annuel de 3 800 € en 2009. **Sur ce dernier exercice, l'effet « alignement du régime indemnitaire » s'élève à 1 976 000 €, correspondant à moins de 30 % du solde net à la charge du Conseil général pour les ex agents TOS (6,8 M€ en 2009).**



Pour les agents DDE, le régime indemnitaire a été également revalorisé (ou maintenu pour les agents dont le régime indemnitaire était plus favorable dans la fonction publique d'État). Le surcoût indemnitaire en 2009 représente **un montant de 750 000 €, correspondant à 48 % du solde net à la charge du Conseil général pour les ex agents DDE (1,6 M€ en 2009).**

## 2. Les autres transferts<sup>1</sup>.

- Dans le domaine social.

La loi de 2004 a prévu le transfert du Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ), du Fonds Solidarité Logement (FSL), des Centres Locaux de Coordination et d'Information (CLIC) et des CODERPA, ainsi que la recentralisation des actions de santé.

Ces dispositifs 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).

Par conséquent, compte tenu des difficultés économiques récentes, le coût de ces compétences n'a cessé d'augmenter ces dernières années :

	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009
FAJ	439 911 €	239 461 €	392 444 €	187 473 €	646 041 €
FSL	1 157 120 €	1 380 664 €	767 630 €	1 301 899 €	2 035 422 €
CLIC	63 048 €	76 992 €	94 692 €	83 875 €	188 463 €
CODERPA	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>

- Dans le domaine de l'Éducation.

Corollaire du transfert des agents TOS aux départements, la loi du 13 août 2004 a prévu le transfert aux départements du Fonds académique de rémunération des personnels d'internat (FARPI), alimenté par le versement des parents d'élèves au titre des dépenses de restauration scolaire. Ce transfert de recettes est compensé par réfaction sur le produit de TSCA dû au département.

<sup>1</sup> Une présentation détaillée de ces transferts et de leur impact financier figure en annexe au présent rapport.

Surtout, la loi impose au Conseil général de 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. Ce transfert représente un droit à compensation de 5,4 M€, manifestement insuffisant au regard de la dépense réelle (ajustée à partir de l'exercice 2009) :

	CA 2007	CA 2008	CA 2009
<b>Forfait d'externat (1)</b>	<b>5 400 109 €</b>	<b>5 400 109 €</b>	<b>9 046 020 €</b>
<b>Compensation effective (2)</b>	<b>5 555 431 €</b>	<b>5 400 288 €</b>	<b>5 488 546 €</b>
<b>Solde réel à la charge du Conseil général (1-2)</b>	<b>- 155 322 €</b>	<b>- 179 €</b>	<b>3 557 474 €</b>

- Dans le domaine des Infrastructures.

Le transfert de routes nationales au 1er janvier 2006 au Département s'est traduit par le reclassement de 160 km de routes nationales dans le domaine public routier départemental et a donné à un droit à compensation de 1,4 M€ annuels.

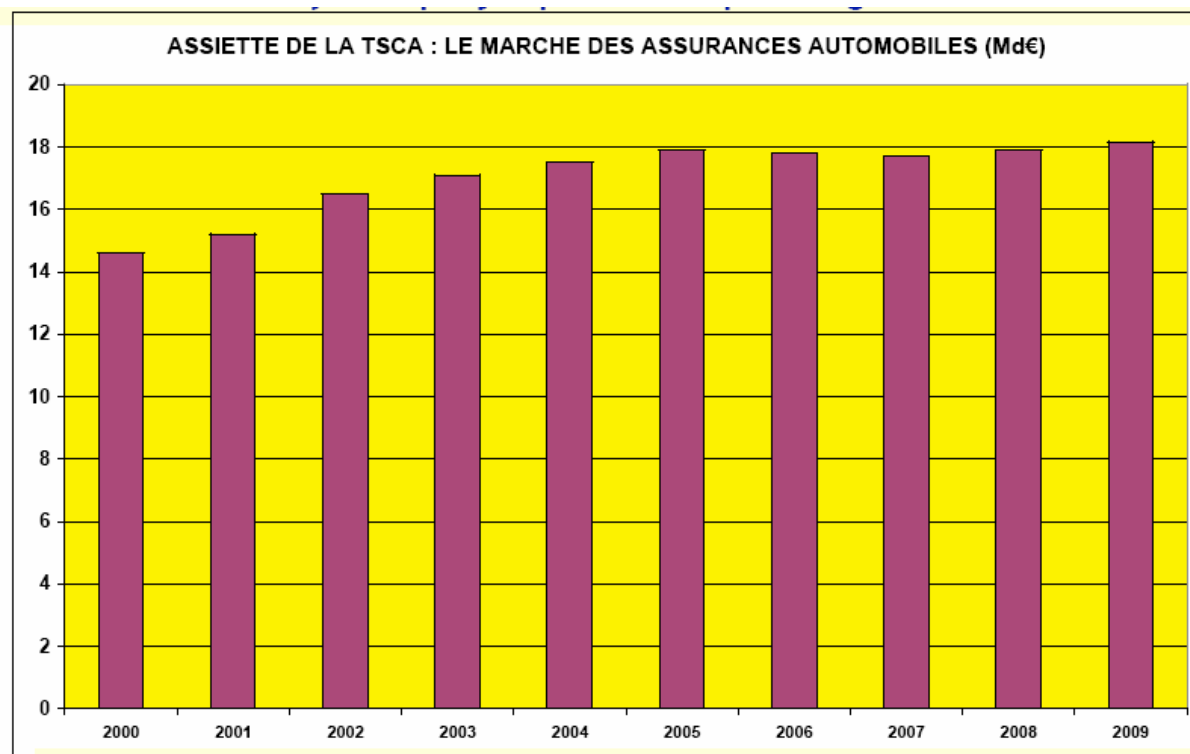
Le coût d'entretien et de modernisation de cette voirie supplémentaire s'est avéré beaucoup plus élevée en réalité :

	CA 2007	CA 2008	CA 2009
<b>Dépenses (1)</b>	<b>1 178 225 €</b>	<b>6 440 140 €</b>	<b>5 547 602 €</b>
<b>Compensation effective (2)</b>	<b>1 416 256 €</b>	<b>1 379 706 €</b>	<b>1 413 464 €</b>
<b>Solde réel à la charge du Conseil général (2-1)</b>	<b>- 238 031 €</b>	<b>5 060 434 €</b>	<b>4 134 138 €</b>

### 3. Synthèse financière pour les exercices 2005 à 2009.

Les transferts de compétences issus de la loi du 13 août 2004 sont compensés pour l'essentiel par l'attribution d'une partie du produit de la TSCA.

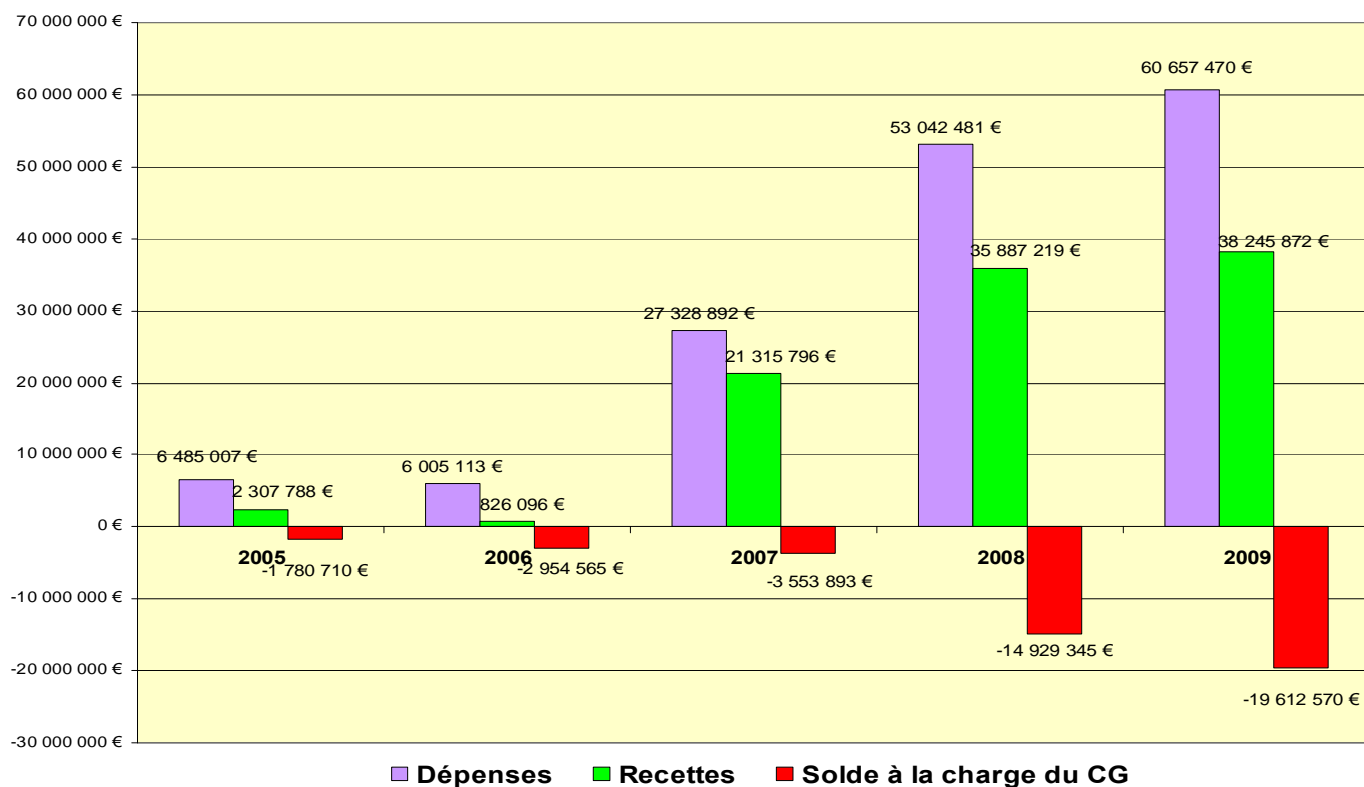
Comme la TIPP, il s'agit d'une recette dont l'assiette est très largement atone, ainsi que l'illustre le graphique ci-contre, présenté par Michel KLOPFER :



Sources : Cabinet Michel KLOPFER

Aussi, à périmètre constant, le produit de la TSCA dont bénéficie le Conseil général de Loire-Atlantique s'est révélé quasiment stable en euros courants depuis 2005. Cet effet de ciseau entre une recette stagnante et des compétences transférées beaucoup plus dynamiques aboutit à une aggravation progressive du solde à la charge du Conseil général.

**Récapitulatif des dépenses engagées et recettes perçues de 2005 à 2009  
dans le cadre de l'acte II de la décentralisation**



Depuis 2005, le solde cumulé pour la Loire-Atlantique s'établit ainsi à 42,8 M€. A partir de 2010, le périmètre des compétences issues de l'acte II devrait se stabiliser, ce qui permet d'anticiper une progression moins rapide du différentiel entre recettes et dépenses.

En revanche, le coût des principales allocations sociales à la charge du département (RSA, APA et PCH) devrait continuer à croître, comme l'illustre la projection ci-dessous pour les exercices 2010 à 2013.

(en millions d'euros)	2009		2010		2011		2012		2013	
	Dép.	Rec.	Dép.	Rec.	Dép.	Rec.	Dép.	Rec.	Dép.	Rec.
<b>RMI / RSA / API</b>	87,10	76,11	100,00	77,96	107,00	78,00	109,00	78,00	110,00	78,00
<b>APA</b>	77,15	25,21	79,00	24,30	82,00	24,00	85,00	24,00	88,00	24,00
<b>PCH / ACTP</b>	21,39	10,45	30,00	9,90	35,00	10,00	38,00	10,00	41,00	10,00
<b>ACTE II</b>	58,80	36,13	67,00	41,22	68,50	41,60	70,00	42,00	71,50	42,50
<b>TOTAL</b>	244,44	147,90	276,00	153,38	292,50	153,60	302,00	154,00	310,50	154,50
<b>SOLDE</b>	<b>- 96,54</b>		<b>- 122,62</b>		<b>- 138,90</b>		<b>- 148,00</b>		<b>- 156,00</b>	

Lors de son audition devant la Mission, M. KLOPFER relevait que les transferts de compétences de ces dernières années portaient par essence même un risque de déséquilibre financier pour les départements, compte tenu de la charge financière qu'ils impliquaient.

Ce risque avait été jusqu'à maintenant maîtrisé par :

- le dynamisme du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ;
- le dynamisme du produit de la taxe professionnelle ;
- l'augmentation relativement forte des transferts locaux dont les taux étaient très bas en 1982 ;
- la progression des dotations de l'État.

Or, comme l'a souligné Michel KLOPFER, tous ces éléments favorables « tombent » l'un après l'autre alors que les dépenses liées aux transferts continuent d'augmenter de manière très importante.

### **III. Autres transferts ou évolutions impactant les finances départementales.**

#### **A. La création de la Maison Départementale des Personnes Handicapées.**

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a prévu la création des Maisons Départementales des Personnes Handicapées, constituées sous la forme de groupements d'intérêt public, qui visent à assurer un accès unifié aux droits et prestations prévus pour les personnes handicapées.

La loi dispose que le Département contribue aux frais de fonctionnement de la MDPH. Pour la Loire-Atlantique, cette participation se répartit en quatre grandes catégories :

- Moyens généraux (mobilier, fournitures...)
- Informatique (équipement des services de la MDPH) ;
- Immobilier ;
- Frais de fonctionnement (frais de personnel, électricité, fournitures, frais d'affranchissement...).

Ces dépenses supportées par le budget départemental ne font l'objet d'aucune compensation. Le Conseil général reverse, par ailleurs, intégralement à la MDPH la subvention de fonctionnement versée par la CNSA.

	<b>CA 2007</b>	<b>CA 2008</b>	<b>CA 2009</b>
<b>Dépenses (1)</b>	<b>122 997 €</b>	<b>2 546 089 €</b>	<b>2 002 430 €</b>
<b>Subvention CNSA pour la MDPH (2)</b>	<b>390 269 €</b>	<b>746 000 €</b>	<b>938 000 €</b>
<b>Solde à la charge du Conseil général (1-2)</b>	<b>- 267 272 €</b>	<b>1 800 089 €</b>	<b>1 064 430 €</b>

#### **B. La réforme de la Protection de l'Enfance.**

##### *1. Le renforcement de la protection de l'enfance.*

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 s'est traduite par le recrutement de 20 agents en ETP.

Pour financer la réforme, la loi avait prévu la création d'un Fonds de financement au profit des départements, doté de 30 M€ par an, que le gouvernement s'est jusqu'à présent refusé à créer.

	CA 2008	CA 2009
Dépenses (1)	39 784 €	654 504 €
Compensation (2)	0 €	0 €
<b>Solde à la charge du Conseil général (2-1)</b>	<b>39 784 €</b>	<b>654 504 €</b>

## 2. La formation des assistantes maternelles.

La loi du 5 mars 2007 a, par ailleurs, acté le renforcement de la formation obligatoire des assistantes maternelles (120 heures), prise en charge par le Conseil général. En contrepartie, l'État a arrêté un droit à compensation, qui s'élève à 618 743 € par an pour la Loire-Atlantique. Ce montant s'inscrit en retrait notable par rapport à la dépense effective :

	CA 2008	CA 2009
Dépenses (1)	745 557 €	1 018 830 €
Droit à compensation (2)	612 870 €	612 870 €
Compensation effective (3)	612 890 €	618 743 €
<b>Solde réel à la charge du Conseil général (1-3)</b>	<b>132 667 €</b>	<b>400 087 €</b>

## C. La suppression de la vignette automobile.

Abrogée dès 2002 pour les véhicules des particuliers, la vignette automobile, qui constituait une recette départementale depuis 1984, a été définitivement supprimée à partir de 2006. Pour compenser sa disparition, l'État a fixé un droit à compensation, par transfert de TSCA, à hauteur de 1,72 M€/an pour la Loire-Atlantique.

Ce montant s'avère très en-deçà du produit annuel de la vignette, qui s'est élevé, en moyenne, à 2,3 M€ entre 2003 et 2005.

Par conséquent, la suppression de la vignette se traduit par une perte annuelle de près de 600 000 €, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009
Produit moyen de la Vignette 2003/2005 (1)	2 297 332 €	2 297 332 €	2 297 332 €	2 297 332 €
Compensation TSCA (2)	1 728 195 €	1 728 195 €	1 728 195 €	1 728 195 €
Perte estimée pour le CG 44 (1-2)	569 137 €	569 137 €	569 137 €	569 137 €

#### D. Le financement du Service Départemental d'Incendie et de Secours.

La loi du 27 février 2002 avait prévu une profonde refonte du financement des SDIS. En effet, elle programmait la suppression, au 1er janvier 2006, des contributions des communes et des EPCI au financement des SDIS, **en contrepartie d'une réfaction opérée sur leur dotation forfaitaire ou sur leur dotation d'intercommunalité, selon le cas.**

Parallèlement, la dotation globale de fonctionnement des départements devait être augmentée d'une dotation égale au total de ces deux refactions.

Dans l'attente de la mise en œuvre de cette réforme, la loi a plafonné l'évolution des contributions des communes et des EPCI au niveau de l'inflation.

Cependant, l'attribution aux départements de la fraction de DGF qui devait être retirée aux communes, pourtant prévue par la loi de 2002, n'a jamais été mise en application, compte tenu des difficultés techniques qu'elle posait.

**Par conséquent, depuis 2003, la réforme a laissé à la charge du Conseil général l'essentiel de l'augmentation des dépenses du SDIS, et notamment le financement de la Prime de Fidélité et de Reconnaissance (PFR) pour les sapeurs pompiers volontaires, créée par l'État.**

	CA 2002	CA 2003	CA 2004	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008
<b>RRF du SDIS 44</b>	65 495 978 €	69 542 349 €	75 316 218 €	78 714 944 €	85 590 169 €	87 558 874 €	92 174 853 €
<b>dont participation CG44</b>	25 246 521 €	28 219 410 €	33 000 000 €	36 000 000 €	42 900 000 €	44 594 125 €	46 762 750 €
dont communes et EPCI	38 146 386 €	38 617 984 €	39 197 254 €	40 020 397 €	40 740 764 €	41 474 097 €	42 137 685 €
dont autres	2 103 070 €	2 704 955 €	3 118 964 €	2 694 547 €	1 949 404 €	1 490 652 €	3 274 418 €
<b>Évolution annuelle des RRF du SDIS 44</b>	/	6,2%	8,3%	4,5%	8,7%	2,3%	5,3%
<b>dont évolution participation CG44</b>	/	11,8%	16,9%	9,1%	19,2%	3,9%	4,9%
dont évolution communes et EPCI	/	1,2%	1,5%	2,1%	1,8%	1,8%	1,6%
dont évolution autres	/	28,6%	15,3%	-13,6%	-27,7%	-23,5%	119,7%



Ainsi, la part du financement des dépenses de fonctionnement du SDIS prise en charge par le Conseil général est passée de 38,5% en 2002 à 50,7% en 2008. Au cours de la même période, la participation du bloc communal a diminué de 58,2% à 45,7%.

Pour la Loire-Atlantique, le coût de la réforme de 2002 peut être calculé comme la différence entre la contribution réelle au budget du SDIS et la contribution simulée que le Conseil général aurait acquittée si la hausse de sa participation avait été similaire à celle de la contribution du bloc communal (inflation).

(en euros)	CA 2002	CA 2003	CA 2004	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009*
participation CG44 simulée en fonction du taux d'évolution de la participation communale (1)	25 246 521	25 558 640	25 942 019	26 486 802	26 963 565	27 448 908	27 888 092	28 724 857
participation réelle CG 44 (2)	25 246 521	28 219 410	33 000 000	36 000 000	42 900 000	44 594 125	46 762 750	48 143 000
<b>solde à la charge du CG44 sous l'effet de la réforme de 2002 (2-1)</b>	<b>0</b>	<b>2 660 770</b>	<b>7 057 981</b>	<b>9 513 198</b>	<b>15 936 435</b>	<b>17 145 217</b>	<b>18 874 658</b>	<b>19 418 143</b>

\* CA 2009 : estimations

**Depuis 2002, la charge supplémentaire cumulée pour la Loire-Atlantique s'élève ainsi à 71,2 M€. Aucune compensation financière n'ayant été mise en place, le département a été contraint de financer la hausse de sa contribution sur ses ressources propres. Il convient également de rappeler que, depuis 2004, le Conseil général verse également au SDIS une subvention annuelle d'équipement, qui représente un montant cumulé de 19 M€ à la fin 2009.**

Par ailleurs, à partir de 2005, l'État a décidé d'attribuer aux départements une fraction du produit de la TSCA au titre de leur participation au financement des SDIS. En contrepartie, il a opéré une réfaction à due concurrence sur leur Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). En principe, la réforme devait être favorable aux départements, dans la mesure où la TSCA était réputée plus dynamique que la DGF.

En réalité, l'État a substitué la fraction de la DGF par une TSCA qui s'est avérée moins dynamique, ce qui se traduit pour la Loire-Atlantique par une perte cumulée de près de 4 M€ depuis 2005.

	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009
Évolution simulée de la fraction de DGF retirée en 2005 sur la base des taux d'évolution réelle de la DGF (1)	17 167 707 €	17 638 102 €	18 070 236 €	18 287 079 €	18 652 820 €
Compensation perçue (2)	16 382 536 €	17 851 084 €	15 881 165 €	18 535 405 €	17 322 262 €
Solde pour le CG44 (1-2)	785 171 €	-212 982 €	2 189 070 €	-248 327 €	1 330 558 €

### E. Les Archives Départementales.

La décentralisation (actes I et II) n'a pas eu de véritables effets sur le fonctionnement des Archives et leurs missions. Celles-ci, avant et après la décentralisation, sont restées les mêmes : constitution d'un patrimoine, traitement, conservation, valorisation.

#### Personnel d'État mis à disposition :

- 5 agents du corps des conservateurs et des personnels scientifiques :
  - 2 conservateurs (A+), dont le directeur
  - 1 chargé d'études documentaires (A)
  - 1 secrétaire de documentation (B)
  - 1 secrétaire de documentation (B), poste vacant depuis 10 ans.

On peut néanmoins signaler que la répartition des compétences dans le domaine de l'Équipement (acte II) a entraîné une vigilance accrue pour éviter la perte ou la destruction d'archives, et leur bonne « répartition », et ces actions ont mobilisé temps et énergie.

En revanche, il est indéniable que la réforme actuelle de l'État a des conséquences sur les Archives, en terme, d'une part, d'occupation de ses espaces de conservation, et, d'autre part, de surcharge de travail en matière de conseil et d'accueil des versements, même si ces missions font partie intégrante des compétences décentralisées.

Ainsi, la fermeture de services (tribunaux de Paimbœuf et de Châteaubriant, centres d'impôts) entraîne le versement d'archives historiques, dont les métrages sont parfois importants.

Cela reporte sur les Archives la charge de la conservation physique des documents (et permet à l'État de diminuer ses surfaces), ainsi que les recherches, notamment administratives, qui étaient assurées par les services. Il en est ainsi des recherches dans la documentation hypothécaire que les Archives ont dû prendre en charge jusqu'en 1958, et cela le sera certainement dans le cas des archives de l'Enregistrement lorsqu'elles devront les prendre en charge jusque dans les années 1970.

Par ailleurs, la mise en place de la RGPP amènera un afflux de versements, parfois volumineux (à titre d'information, plus de 800 mètres linéaires d'archives ont été pris en

charge par les Archives en 2009, ce qui représente 65 journées de travail en ETP). Pour lors, elle entraîne une mobilisation accrue des agents des Archives responsables des relations avec les services versants, pour anticiper les déménagements et préparer les versements. Cette situation a pour conséquence de diminuer le temps consacré à d'autres tâches en interne. L'État en outre met des moyens inégaux pour assurer une gestion raisonnée et maîtrisée de ses archives : il est à craindre que les Archives ne se trouvent, peu ou prou, devant l'obligation de prendre en charge des versements d'archives non préparés, qui viendront grossir la masse d'arriérés à classer et occuper les espaces libres de ces magasins.

**C'est dans ce contexte très dégradé pour les finances départementales que va intervenir la réforme fiscale initiée par la Loi de Finances pour 2010.**

#### IV. L'impact de la réforme de la fiscalité locale.

La réforme fiscale initiée par la Loi de Finances initiale pour 2010 se traduit par :

- la suppression de la Taxe Professionnelle (TP) et son remplacement par la Cotisation Économique Territoriale (CET) ;
- une réaffectation des impôts directs locaux entre les différents niveaux de collectivités, assortie d'un mécanisme de garantie individuelle de ressources pour chaque collectivité.

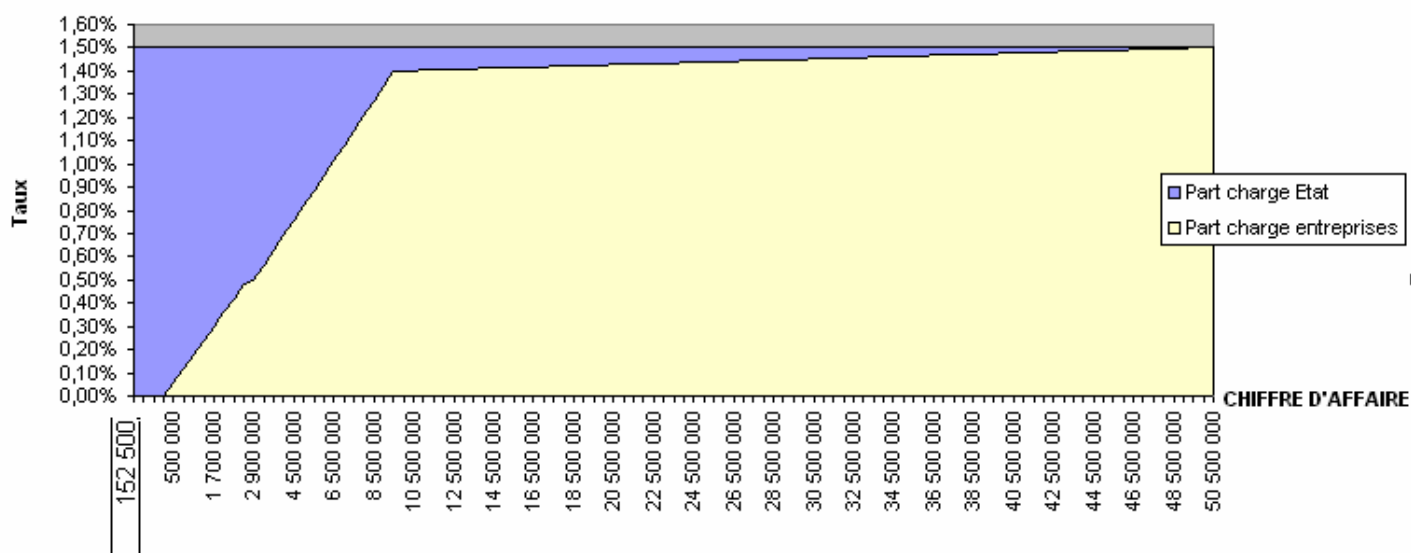
##### A. La suppression de la Taxe Professionnelle et la création de la Cotisation Économique Territoriale.

###### 1. Présentation du nouvel impôt.

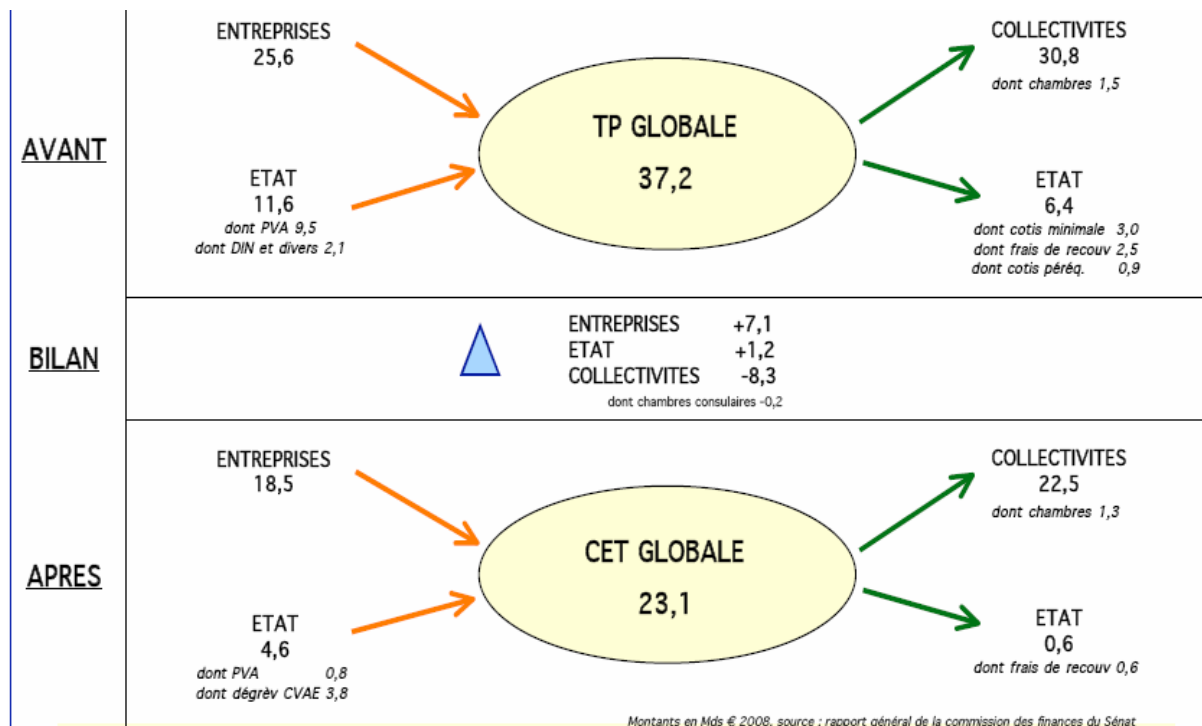
La réforme met fin à l'imposition des Équipements et Biens Mobiliers (EBM) des entreprises, qui représentaient en moyenne 80 % des bases de la TP depuis la suppression de la part salaires. La TP elle-même disparaît et est remplacée par la Cotisation Économique Territoriale (CET), composée de :

- la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE), assise sur la valeur locative des biens passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties et qui correspond ainsi à l'ancienne part foncière de la TP. Elle sera perçue par les communes et leurs EPCI ;
- la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux est fixé à 1,5 % pour toutes les entreprises, avec néanmoins un mécanisme de dégrèvement progressif en fonction du chiffre d'affaires et qui sera pris en charge par l'État.

##### Le mécanisme de dégrèvement progressif de la CVAE



La réforme se traduit par des gains importants pour les entreprises (7,1 Mds €), mais aussi pour l'État (+1,2 Mds €), si l'on fait abstraction des pertes de ressources qu'il va devoir compenser aux collectivités territoriales (- 8,3 Mds €).



Sources : cabinet Michel KLOPFER

La CVAE constituera un impôt partagé entre les Régions (25 %), les Départements (48,5 %) et le bloc communal (26,5 %). En ce qui concerne les départements, les modalités de répartition de leur part de CVAE sont les suivantes :

- ✓ 75 % est réparti entre les départements, en fonction du produit effectivement perçu sur leurs territoires respectifs ;
- ✓ 25 % du produit fiscal alimenteront, à compter de 2011, un fonds de péréquation de la CVAE, dont le montant sera réparti entre les départements pour :
  - 1/3 au prorata de la part de la population départementale dans la population nationale
  - 1/3 au prorata du nombre de bénéficiaires de minima sociaux et de bénéficiaires de l'APA
  - 1/3 au prorata de la longueur de la voirie départementale.

## 2. Les dispositions transitoires pour 2010 (compensation relais).

La suppression de la TP intervient dès 2010 pour les entreprises qui acquitteront en lieu et place la nouvelle Cotisation Économique Territoriale. En conséquence, les collectivités bénéficient en 2010 d'une compensation relais versée par douzième qui est calculée de la façon suivante :

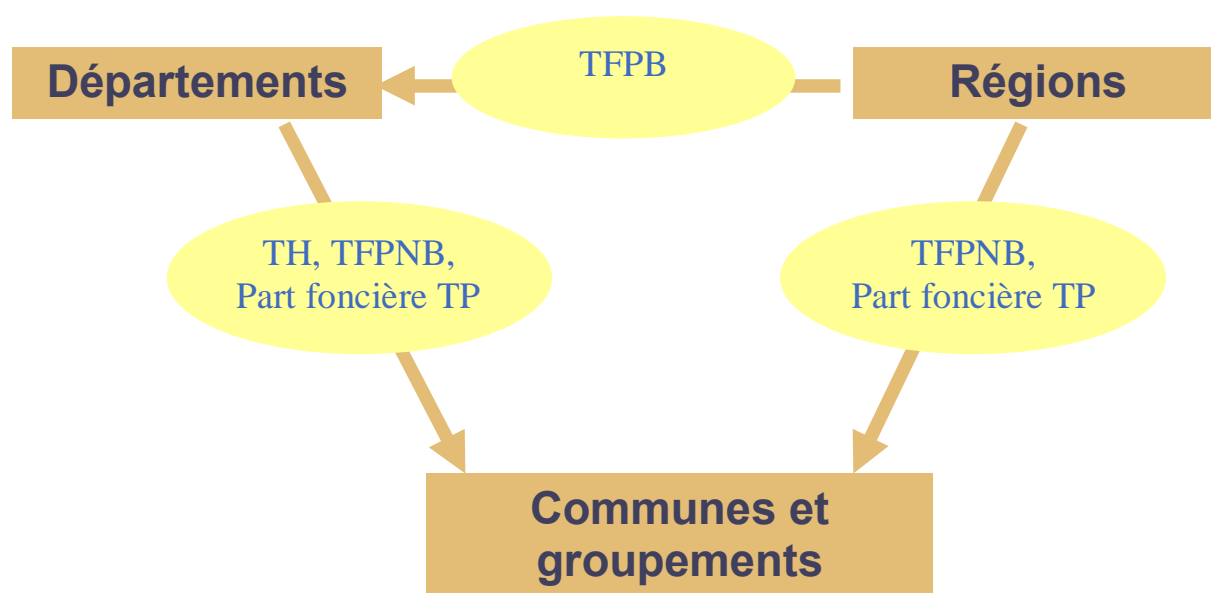
- soit égale au produit de TP qu'elles auront reçu en 2009 ;
- soit égale au produit des bases de 2010 multipliées par le taux de 2008.

Le plus élevé de ces deux montants est pris en compte.

## B. La nouvelle répartition des ressources fiscales entre les différentes catégories de collectivités territoriales

### 1. La nouvelle répartition de la fiscalité directe locale.

La réforme fiscale procède à une réaffectation générale des recettes de fiscalité directe entre les niveaux de collectivités territoriales :

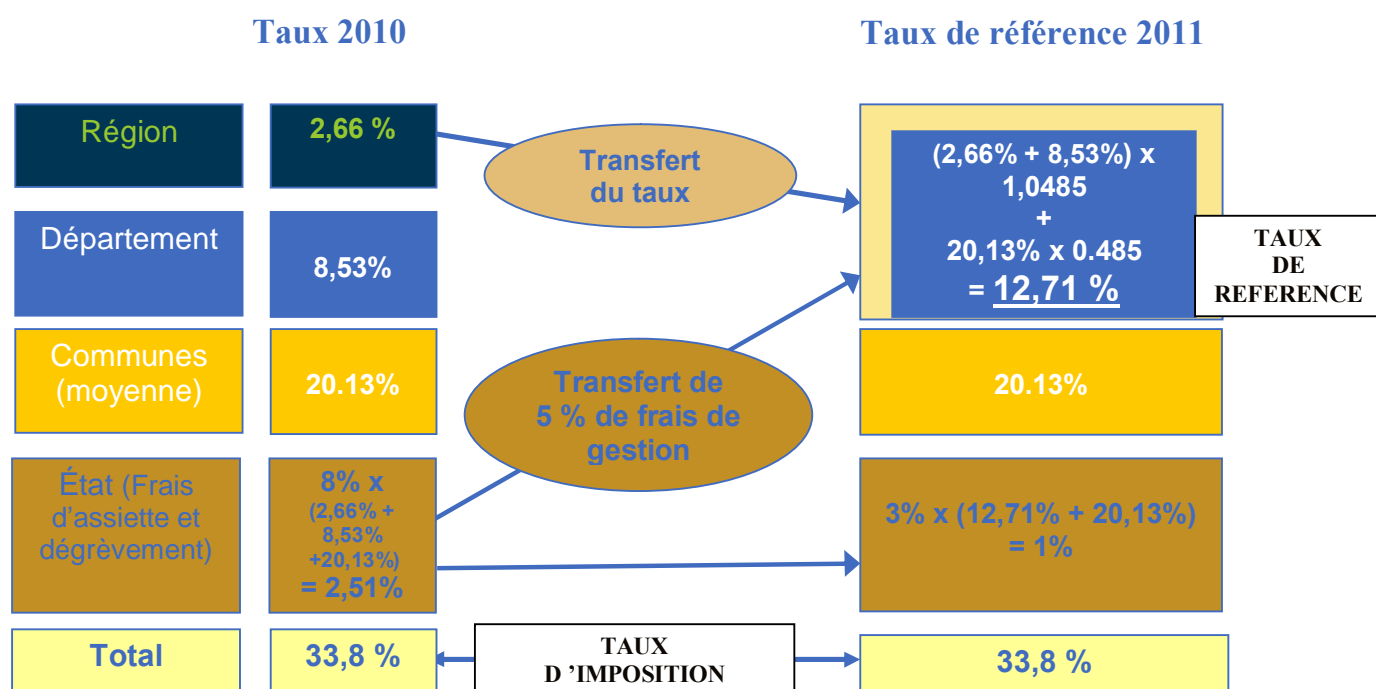


Ainsi, les Régions perdent l'intégralité de leur part d'impôts directs, au profit des Départements (foncier bâti) et du bloc communal (foncier non bâti et ex-part foncière de la TP) tandis que les Départements cèdent à ce même bloc communal la taxe d'habitation, le foncier non bâti et l'ex-part foncière de la TP.

Par ailleurs, l'État transfère aux collectivités territoriales une partie des frais d'assiette et de dégrèvement qu'il percevait sur la fiscalité locale. Les frais d'assiette diminueraient de 8 à 3 %.

	Avant réforme	Après réforme
<b>Frais d'assiette</b>	4,40%	1%
<b>Frais de dégrèvement</b>	3,60%	2%
<b>Total</b>	8%	3%

L'ensemble de ces évolutions est toutefois neutre financièrement pour les contribuables, comme l'illustre le graphique ci-dessous pour la Loire-Atlantique :



Pour le Conseil général, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties passerait ainsi de 8,53 % à 12,71 %, **à fiscalité constante**.

## 2. Les recettes nouvelles visant à assurer la neutralité financière de la réforme.

D'un point de vue financier, la réforme fiscale a pour conséquence :

- une diminution des ressources globales des collectivités territoriales, le produit de la CET étant inférieur à celui de la TP ;
- des pertes de ressources pour les différents niveaux de collectivités (principalement Régions et Départements) du fait de la réaffectation des impôts directs restants.

Aussi, pour assurer la neutralité financière de la réforme, la LFI 2010 a prévu, on l'a vu, en complément du aux collectivités une part des frais d'assiette et de dégrèvement de la fiscalité locale, la création d'un nouvel impôt local – les IFER – et le transfert d'impôts et taxes de l'État au profit des collectivités territoriales.

- Les Impositions Forfaitaires sur les Entreprises de Réseau (IFER).

La création des IFER intervient en complément de la suppression de la TP et de l'instauration de la CET et concernent les entreprises de réseaux (EDF, GDF, opérateurs télécoms, SNCF, RTE...) qui comptent parmi les principaux gagnants de la réforme fiscale. Aussi, afin d'éviter des gains trop importants de la part de ces entreprises, la loi de finances pour 2010 a prévu ces impositions spécifiques, qui portent sur les équipements suivants :

<b>Imposition Forfaitaire sur :</b>	<b>Bénéficiaires</b>
les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent ou l'énergie mécanique hydraulique dans les eaux intérieures ou la mer territoriale (IFEMV)	communes ou EPCI (50 %) et départements (50 %)
les transformateurs électriques (IFTE)	communes ou EPCI
les stations radioélectriques (IFSR)	communes ou EPCI (2/3) et départements (1/3)
le matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national (IFMR)	régions
les répartiteurs principaux (IFRP)	régions
les centrales de production d'énergie électrique (IFCPE)	communes ou EPCI (50 %) et départements (50 %)
les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique (IFEP)	communes ou EPCI (50 %) et départements (50 %)



- Le transfert d'impôts nationaux :

Au-delà de l'attribution du produit des IFR, partagé entre les trois niveaux de collectivités, la LFI prévoit le transfert de la cotisation nationale de péréquation et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) au bloc communal, ainsi que l'attribution aux départements du solde de la Taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) et de la part État des droits de mutations à titre onéreux (DMTO).

- Les instruments de la garantie individuelle de ressources :

Enfin, pour assurer à chaque collectivité, le maintien de ses ressources à un niveau équivalent, la loi de finances instaure une garantie individuelle de ressources, dont le mécanisme repose sur deux outils :

- une **dotation de compensation de réforme de la TP (DCRTP)** par catégories de collectivités (communes et EPCI, départements, régions) ;
- un **Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources FNGIR** (un fonds par catégorie de collectivités), alimenté par les « gagnants » de la réforme au bénéfice des « perdants ».

Dans un premier temps, l'État verse aux collectivités « perdantes » une dotation de compensation (DCRTP), dont le montant est égal à la différence entre les ressources avant réforme et les ressources après réforme et qui est répartie entre les collectivités « perdantes » au prorata de leurs pertes. La dotation au titre du FNGIR intervient ensuite dans les mêmes conditions.

Au final, ce double mécanisme de compensation assure à chaque collectivité « perdante » un niveau de recettes 2011 équivalent à celui de 2010.

### Exemple :

Le montant de la DCRTP est égal à la différence entre les recettes avant et après réforme, soit 70 dans l'exemple ci-dessous, tandis que le FNGIR est alimenté par les gains des collectivités (20 dans l'exemple). La DCRTP et le FNGIR sont répartis entre les collectivités perdantes, au prorata de leurs pertes, ce qui dans le cas du département n° 2 donne le résultat suivant :

- Part dans les pertes =  $40 / (40 + 50)$ , soit 44,4 %
- Attribution au titre de la DCRTP =  $70 \times 44,4 \%$ , soit 31,1
- Attribution au titre du FNGIR =  $20 \times 44,4 \%$ , soit 8,9

De la sorte, les recettes après réforme (80 + 31 + 9) sont égales aux recettes avant réforme (120).

DEPARTEMENTS	2010			2011	
	Recettes avant réforme	Recettes après réforme	Gains ou pertes	Dotation DCRTP	FNGIR
1	100	120	+ 20	0	- 20
2	120	80	- 40	+ 31	+ 9
3	200	150	- 50	+ 39	+ 11
<b>TOTAL</b>	<b>420</b>	<b>350</b>	<b>- 70</b>	<b>70</b>	<b>0</b>

### *3. Le renforcement de la péréquation entre départements.*

La réforme fiscale renforce considérablement les mécanismes de péréquation entre les collectivités. Pour ce qui concerne les départements, deux fonds sont ainsi constitués :

- Le fonds départemental de péréquation de la croissance de la CVAE

A compter de 2012, il est institué un fonds de péréquation de croissance de la CVAE.

Contribueront à ce fonds, les départements qui remplissent les deux conditions suivantes :

- Un potentiel financier supérieur à la moyenne ;
- Un produit départemental de CVAE (corrigé de la contribution au FNGIR) croissant plus vite que la moyenne.

Si les deux conditions sont remplies, 50 % du surplus de croissance par rapport à la moyenne nationale sera prélevé pour alimenter le fonds de péréquation.

Les bénéficiaires du fonds seront les départements dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne (80 CG concernés en 2009), au prorata de l'écart à cette moyenne.

- Le fonds départemental de péréquation des DMTO

Contribueront à ce fonds les départements qui cumuleront les deux conditions suivantes :

- Un produit de DMTO par habitant supérieur à 75 % de la moyenne nationale ;
- Une croissance de leurs DMTO, entre N et N-1, supérieure à deux fois l'inflation.

Dans ce cas, 50 % du surplus au-delà de deux fois l'inflation abondera le fonds de péréquation.

Les bénéficiaires du fonds seront les départements dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne, au prorata de l'écart à cette moyenne.

### C. L'impact financier de la réforme pour le département de la Loire-Atlantique.

#### 1. Les simulations financières publiées par le MINEFI.

En novembre 2009, le Ministère des Finances a publié des estimations financières de l'impact de la réforme pour chaque collectivité. Pour la Loire-Atlantique, ces simulations faisaient apparaître un différentiel de 6,4 M€ :

Bloc 1 ressources actuelles	Taxe professionnelle 2008	172 990 668 €	1
	Ticket modérateur 2009	-1 287 386 €	2
	Taxe d'habitation 2008	102 215 747 €	3
	Foncier non bâti 2008	684 021 €	4
	Foncier bâti 2008	76 524 536 €	5
	<b>TOTAL</b>	<b>351 127 586 €</b>	<b>6 = 1+2+3+4+5</b>
Bloc 2 ressources nouvelles	CVAE 2010	142 164 516 €	7
	IFER 2010	5 199 840 €	8
	TSCA complémentaire	58 538 457 €	9
	Fraction DMTO État	15 015 974 €	10
	Foncier bâti (département + région) + frais de gestion État	123 730 318 €	11
	<b>Total hors garantie</b>	<b>344 649 105 €</b>	<b>12 = 7+8+9+10+11</b>
	<b>DCRTP et FNGIR</b>	<b>6 478 481 €</b>	<b>13 = 6-12</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>351 127 586 €</b>	<b>14 = 12+13</b>

Ces calculs sont basés sur le produit fiscal 2008, comme le précise d'ailleurs le Ministère dans sa note de présentation. Or, la loi de finances dispose de manière précise que la garantie individuelle de ressources sera basée sur une comparaison entre les ressources après réforme et les ressources actuelles, **toutes deux exprimées en valeur 2010**.

Par conséquent, les simulations réalisées par le MINEFI ne reflète qu'imparfaitement l'impact de la réforme pour la Loire-Atlantique.

2. *Les simulations financières effectuées par le Conseil général sur la base des modalités de calcul prévues par la LFI 2010.*

Les simulations réalisées par les services du Conseil général, sur la base des modalités prévues par la loi de finances, révèlent un impact beaucoup plus élevé pour le budget départemental. Initialement calculé à 24,5 M€, le différentiel entre les ressources actuelles et les ressources après réforme a été révisé en fonction des dernières données fiscales, présentées à l'Assemblée départementale lors de la Décision Modificative n°1 2010.

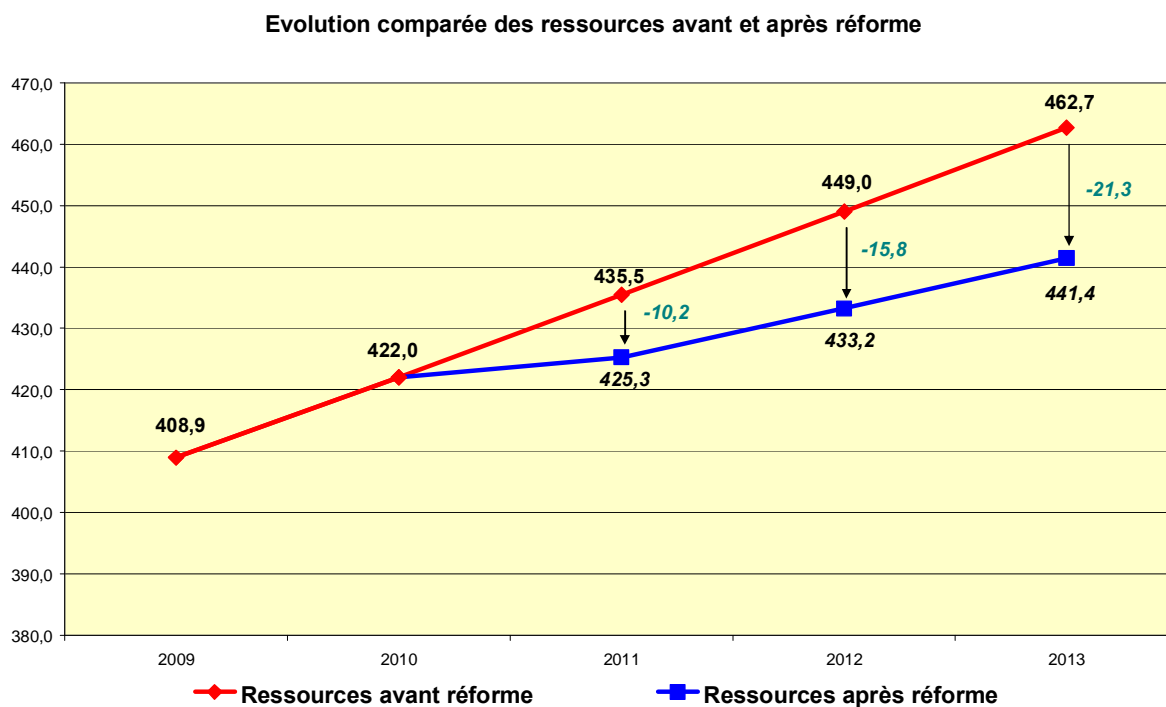
Ces simulations font désormais apparaître un différentiel de plus de 32,1 M€, comme le montre le tableau ci-dessous :

Bloc 1 ressources actuelles	Taxe professionnelle 2010 (compensation relais)	194 313 230 €	1
	Ticket modérateur 2009	-1 287 386 €	2
	Taxe d'habitation 2010	107 468 455 €	3
	Foncier non bâti 2010	679 887 €	4
	Foncier bâti 2010	106 629 009 €	5
	<b>TOTAL</b>	<b>407 803 195 €</b>	<b>6 = 1+2+3+4+5</b>
Bloc 2 ressources nouvelles	CVAE 2010	142 164 516 €	7
	IFER 2010	5 199 840 €	8
	TSCA complémentaire	58 538 457 €	9
	Fraction DMTO État	10 900 000 €	10
	Foncier bâti (département + région) + frais de gestion État	158 875 000 €	11
	<b>Total hors garantie</b>	<b>375 677 813 €</b>	<b>12 = 7+8+9+10+11</b>
	<b>DCRTP et FNGIR</b>	<b>32 125 382 €</b>	<b>13 = 6-12</b>
<b>TOTAL</b>	<b>407 803 195 €</b>	<b>14 = 12+13</b>	

### 3. Projections financières sur la période 2011-2013.

Pour les départements, la réforme fiscale aboutit au remplacement de recettes de fiscalité directe (TH et TP) par un panier de ressources sensiblement moins dynamique (TSCA, CVAE, dotations FNGIR et DCRTP), en dépit du transfert de la TFPB régionale et de la fraction des DMTO perçus par l'État.

Le moindre dynamisme du nouveau panier de recettes départementales apparaît nettement dans les projections financières réalisées par les services départementaux (v. annexe X pour les hypothèses retenues) :

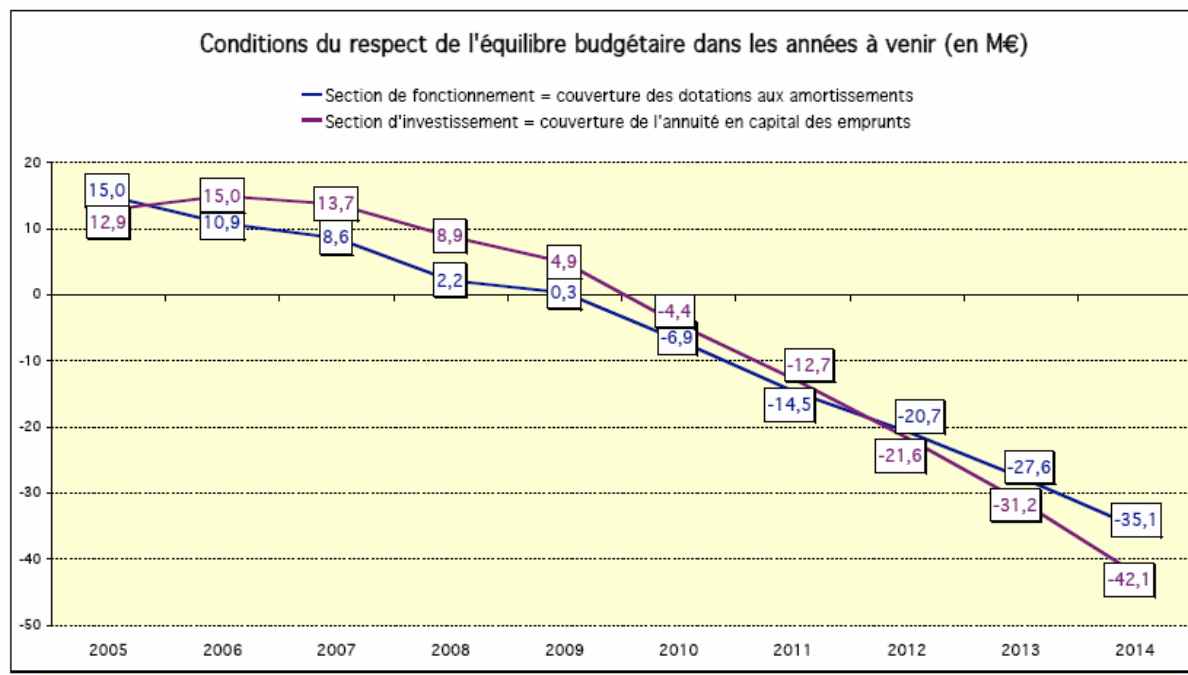


Sur la période 2011-2013, la perte de recettes pour la Loire-Atlantique peut ainsi être estimée à près 47,3 M€.

**En conclusion, le futur panier de recettes s'avérera, tout à la fois, plus contraint et plus fragile :**

- plus contraint, car la part des recettes ajustable (TFPB) devrait s'élever à moins de 20 % des recettes réelles de fonctionnement, contre près de 40 % en 2010 ;
- plus fragile, car la CVAE étant un impôt de flux contrairement à la taxe professionnelle, le département ne sera pas à l'abri d'une baisse de produit fiscal, notamment lors des années de récession.

## LE PERIL IMMEDIAT : L'IMPASSE BUDGETAIRE DÈS 2010 POUR LES DEPARTEMENTS LES PLUS EXPOSES



Comme le relevait Michel KLOPFER, la conséquence immédiate de cette réforme, conjuguée au coût croissant des transferts et extensions de compétences, devrait être une difficulté accrue, pour la Loire-Atlantique comme pour l'ensemble des départements, à voter et à exécuter des budgets respectant les équilibres réglementaires.

## CONCLUSION

Les membres de la Mission se félicitent de la qualité des travaux menés et remercient vivement les personnalités auditionnées pour les analyses et éclairages qu'elles ont apportées sur les différentes problématiques examinées par la Mission.

Les travaux de la Mission ont couvert l'intégralité du champ d'investigation que lui avait assigné l'Assemblée départementale dans sa délibération du 9 décembre 2009.

Ainsi, le rapport de la Mission présente, pour chacun des transferts et extensions de compétences réalisés depuis 2002, les principes et les modalités retenus à l'origine pour leur compensation, ainsi qu'un bilan financier précis.

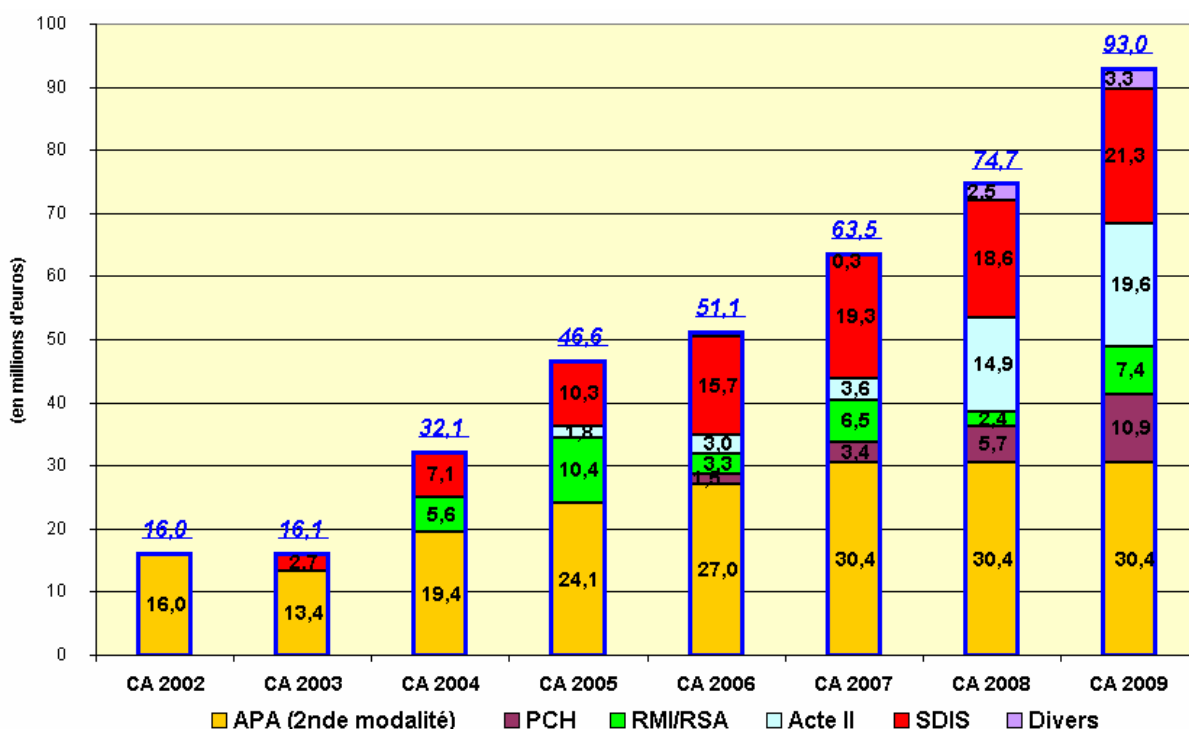
Sur ce point, la Mission a relevé que le coût de la compétence transférée pour les finances départementales peut résulter de différents mécanismes :

- une sous-évaluation initiale de la dépense transférée ou créée, et donc du droit à compensation correspondant, ce qui est le cas du RMI et de l'APA ;
- une compensation relativement équitable au moment du transfert, suivi d'une évolution divergente de la dépense transférée et de la recette de compensation (Acte II, et PCH dans une moindre mesure) ;
- une absence de compensation (SDIS, Protection de l'Enfance pour l'essentiel).

A cet égard, elle a aussi constaté la décision volontariste du Département (ce qui a eu un impact significatif en termes de coût) de renforcer les équipes d'agents des collèges (ex-agents TOS) afin, notamment, de garantir un meilleur taux de remplacement des absences et de faire face à l'ouverture des nouveaux collèges.

La Mission a également relevé que le surcoût par rapport au droit à compensation pour ce qui concerne la masse salariale des ex-agents TOS a résulté du choix de ces agents d'opter pour leur intégration dans la fonction publique territoriale, ce qui a mécaniquement abouti à un alignement de leur régime indemnitaire sur celui des autres agents de catégorie C du Département.

L'ensemble de ces transferts et extensions de compétences se traduit par une charge en constante augmentation pour le budget départemental, comme l'illustre le présent graphique.



A l'issue de ces travaux, la Mission a donc arrêté les coûts suivants :

- APA : entre 191,32 M€ (modalité de calcul n°2) et 319,47 M€ (modalité de calcul n°1) cumulés depuis 2002,
- RMI : 35,56 M€ cumulés depuis 2004,
- PCH/ACTP : 21,61 M€ cumulés depuis 2006,
- Acte II : 42,83 M€ cumulés depuis 2005,
- SDIS : 95,0 M€ cumulés depuis 2003 (hors subvention d'équipement),
- Autres compétences et divers : 6,72 M€ cumulés depuis 2006.

Par conséquent, suivant les modalités retenues pour déterminer le coût de l'APA, le bilan global pour la Loire-Atlantique s'établit à :

- **393,05 M€ (en euros courants), soit 407,47 M€ en valeur 2010, si l'on retient la modalité de calcul n°2 pour l'APA ;**
- **521,20 M€ (en euros courants), soit 542,32 M€ en valeur 2010, si l'on retient la modalité de calcul n°1 pour l'APA.**

A titre de comparaison, la Mission relève que la dette totale de notre collectivité s'élève à 440 M€ au 31 décembre 2009.

Par ailleurs, la Mission relève que les exercices budgétaires 2009 et 2010 devraient être ceux pour lesquels le coût des compétences nouvelles, dans le domaine social notamment, sera le plus élevé, compte tenu de la dégradation inédite de la conjoncture économique à laquelle est confronté notre pays.



C'est dans ce contexte que va intervenir la réforme fiscale initiée par la loi de finances pour 2010. Sur ce point, les travaux de la Mission ont mis en évidence l'impact très important de cette réforme pour le budget départemental :

- **Une perte de recettes qui pourrait atteindre près de 50 M€ entre 2011 et 2013,**
- **La diminution considérable du pouvoir fiscal du Département, alors même que la mise en œuvre de la réforme va se traduire par une très forte perte de dynamisme et la fragilisation du panier de recettes de la collectivité.**

## GLOSSAIRE

AAH	Allocation adulte handicapé
ACTP	Allocation compensatrice pour tierce personne
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
API	Allocation parent isolé
CCEC	Commission consultative d'évaluation des charges
CDAPH	Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CDES	Commission départementale d'éducation spécialisée
CET	Cotisation économique territoriale
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CLIC	Commission locale d'information et de coordination
CNSA	Commission nationale de solidarité pour l'autonomie
CODERPA	Comité départemental des retraités et personnes âgées
COTOREP	Commission technique pour l'orientation et le reclassement professionnel
CSG	Contribution sociale généralisée
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCRTP	Dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DMTO	Droit de mutation à titre onéreux
DRH	Direction des ressources humaines
EBM	Équipements et biens mobiliers
EPCI	Établissement de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
FAPA	Fonds pour le financement de l'allocation personnalisée à l'autonomie
FARPI	Fonds académique de rémunération des personnels d'internat
FMDI	Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FSL	Fonds de solidarité logement
GIR	Groupe iso-ressources
IFCPE	Imposition forfaitaire production d'énergie électrique
IFEMV	Imposition forfaitaire production d'électricité par éoliennes
IFEP	Imposition forfaitaire production d'énergie photovoltaïque
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau
IFMR	Imposition forfaitaire sur le matériel roulant sur réseau ferré
IFRP	Imposition forfaitaire sur les répartiteurs principaux
IFSR	Imposition forfaitaire sur les stations radioélectriques
IFTE	Imposition forfaitaire sur les transformateurs électriques
LFI	Loi de finances initiale
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MINEFI	Ministère de l'économie et des Finances
MTP	Majoration pour tierce personne
PCH	Prestation de compensation du handicap
PFR	Prestation de fidélité et de reconnaissance
PSD	Prestation spécifique dépendance
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SDIS	Service départementaux d'incendie et de secours
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TOS	Techniciens et ouvriers spécialisés
TP	Taxe professionnelle
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurances