

Dépenses sociales des départements Les voies de la réforme

Synthèse

Michel Borgetto,
*professeur à l'université
Paris 2 (Panthéon-
Assas)*

12 décembre 2017

Quelles mesures prendre pour remédier aux difficultés financières auxquelles se trouvent confrontés, aujourd'hui, de nombreux départements du fait de l'augmentation de la part des dépenses sociales qui leur incombent ?

Cette note explore différentes pistes de réforme pour trouver une solution pérenne à ce problème. En premier lieu, le transfert à l'État de la charge financière de l'allocation du RSA ainsi que celle liée aux mineurs non accompagnés. En second lieu, la mise en place d'un mécanisme efficient de compensation financière au terme duquel l'État assumerait une partie des restes à charge liés aux allocations individuelles de solidarité ou, à défaut, d'un mécanisme de péréquation verticale consacrant une implication financière accrue de l'État dans les restes à charge en question. En troisième lieu, le renforcement des dispositifs de péréquation horizontale entre les départements. Et en dernier lieu, le renforcement de l'autonomie financière des départements via notamment un transfert à leur profit d'une fraction de CSG.

SOMMAIRE

1. La situation actuelle : des difficultés financières croissantes	3
1.1. La nature des difficultés.....	4
1.1.1. La croissance des dépenses.....	4
1.1.2. La croissance des restes à charge.....	5
1.1.3. Les limites des remèdes jusqu'à présent adoptés	6
1.2. L'origine de ces difficultés.....	7
1.2.1. L'insuffisance des mécanismes de compensation financière	7
1.2.2. L'insuffisance des mécanismes de péréquation financière entre collectivités territoriales.....	9
1.2.3. L'insuffisance des ressources financières des collectivités locales	10
2. Les voies de la réforme : pour une solution pérenne	10
2.1. Des pistes à écarter ou à compléter	11
2.1.1. Le repli sur une logique purement assistancielle.....	11
2.1.2. Le rôle accru donné aux départements ou à la métropole.....	13
2.1.3. L'efficacité limitée revêtue par d'autres orientations.....	16
2.2. Les éléments d'une solution pérenne	17
2.2.1. Le renforcement des compétences sociales de l'État	17
2.2.2. Le renforcement des moyens financiers des départements	24
Conclusion	29

Quelles mesures prendre pour remédier aux difficultés financières auxquelles se trouvent confrontés, aujourd'hui, de nombreux départements ? Si elle n'est pas nouvelle, la question n'en mérite pas moins de se voir enfin apporter une réponse pérenne.

Derrière cette question, plusieurs enjeux décisifs pour le devenir de la protection sociale assurée au niveau local : est-il possible d'éviter – et si oui, comment ? – l'essor des inégalités territoriales que ces difficultés peuvent générer ? Est-il pertinent de confier aux départements la charge de prestations dont le régime est fixé tout entier au niveau national et sur lesquelles ils n'ont dès lors aucune prise ? Est-il souhaitable – et si oui, dans quelles limites ? – d'accroître le rôle de l'État dans la prise en charge de prestations réputées répondre à une exigence de solidarité *nationale* ou, à l'inverse, la liberté d'action des départements dans la mise en œuvre de ces mêmes prestations ?

Autant de questions, qui, si elles ont commencé à se voir apporter par le législateur quelques premiers éléments de réponse, n'en sont pas moins susceptibles, en théorie en tout cas, de déboucher sur des scénarios fortement différenciés. D'où la nécessité, avant d'explorer ces scénarios et d'identifier les voies de réforme envisageables, de dresser un rapide état des lieux mettant en lumière les difficultés financières croissantes que connaissent depuis plusieurs années, en raison notamment du poids de leurs dépenses sociales, un grand nombre de départements¹.

1. LA SITUATION ACTUELLE : DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES CROISSANTES

Pour prendre la mesure du problème, il convient tout d'abord d'explicitier la nature de ces difficultés, puis de se pencher sur les principaux éléments qui permettent de les expliquer et d'en rendre compte.

¹ On n'abordera pas, ici, la question de savoir s'il serait opportun ou non – eu égard au fameux « millefeuille » territorial – de supprimer purement et simplement l'échelon départemental. Les observations qui suivent s'inscrivent résolument dans l'hypothèse d'un maintien durable des départements dans le paysage juridique français.

1.1. LA NATURE DES DIFFICULTÉS

Ces difficultés sont liées, d'une part, à la croissance régulière tant du montant global des dépenses sociales des départements que du montant spécifique des dépenses restant à leur charge et, d'autre part, au caractère limité des solutions retenues jusqu'à présent par les pouvoirs publics pour faire face au problème.

1.1.1. La croissance des dépenses

On assiste, depuis plusieurs années, à une croissance continue des dépenses sociales des départements. Alors qu'en 2007, selon la Drees, les dépenses sociales brutes représentaient 26,57 milliards d'euros et les dépenses nettes 24,78 milliards², elles étaient passées, en 2011, respectivement à 32,15 milliards et 29,75 milliards (+ 12,5 %)³ puis, en 2015, à 38,5 milliards et 36,1 milliards (+ 11 % par rapport à 2011)⁴. Cette même année (2015), ces dépenses correspondaient à 55 % du budget global de fonctionnement des départements, lequel s'établissait à 57,6 milliards d'euros⁵.

L'augmentation du montant de ces dépenses est liée à des facteurs d'ordre à la fois démographique (vieillesse de la population), socio-économique (chômage de masse avec son cortège de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion) ou encore financier (mesures de revalorisation des prestations). Résultat : une hausse régulière du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale entrant dans le champ de compétences des départements. Ainsi, ces derniers ont délivré, en 2016, 4,218 millions de prestations en France métropolitaine et dans les départements et régions d'outre-mer (Drom), en progression de 8,6 % par rapport à 2012⁶.

² La différence entre les dépenses brutes et nettes résulte notamment de ce que les départements peuvent exercer des recours en récupération (art. L. 132-8 du Code de l'action sociale et des familles/CASF) auprès des bénéficiaires de certaines aides (par exemple, recours en cas de retour à meilleure fortune...), de leurs obligés alimentaires ou de leurs héritiers, procéder à des recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales, se faire rembourser des prestations indues, etc.

³ Drees, *Études et résultats*, n° 835, mars 2013.

⁴ Drees, *Études et résultats*, n° 991, janvier 2017.

⁵ Cour des comptes, *Les Finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2017, p. 219.

⁶ Drees, *Études et résultats*, n° 1037, octobre 2017. Il convient cependant de noter que le nombre de prestations versées en 2016 a diminué de 1,3 % par rapport à 2015, en raison de la baisse (- 4,3 %) du nombre d'aides à l'insertion (RSA, etc.).

De manière plus précise, cette augmentation est liée principalement à la montée en puissance continue de certaines catégories de prestations. Parmi celles-ci, il convient de signaler en premier lieu l'ensemble des allocations individuelles de solidarité (AIS), c'est-à-dire le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH), le montant des dépenses liées à ces trois seules allocations n'ayant cessé, au fil des ans, de croître de manière régulière puisqu'il est passé de 11,5 milliards d'euros en 2008 à... 17,5 milliards en 2015 (+ 52 % en sept ans).

Mais, à côté de ces prestations, il est également une autre dépense qui tend, depuis quelques années, à croître de manière substantielle : celle liée à l'accueil des mineurs non accompagnés (MNA). Alors que le nombre de ces personnes était évalué à environ 2 500 en 2005, il s'élevait à plus de 13 000 en 2016, à 18 000 en juin 2017, certaines projections envisageant même un total de 25 000 fin 2017... Dans le même temps, le coût de la dépense n'a cessé de croître puisqu'il atteindrait désormais 1 milliard d'euros⁷.

1.1.2. La croissance des restes à charge

L'essor des dépenses liées aux AIS ainsi que, depuis peu, à l'accueil des mineurs non accompagnés aurait pu ne pas plonger certains départements dans des difficultés financières quasi inextricables si avaient été mis en place des dispositifs destinés à en amortir fortement et durablement les effets. Mais tel n'a pas été, et tel n'est toujours, pas le cas. Résultat : la situation financière des départements s'est, dans l'ensemble, fortement détériorée. Des évaluations de la Cour des comptes, il ressort que les dépenses restées à leur charge (RAC) au titre des seules AIS, c'est-à-dire non couvertes par des ressources transférées par l'État, étaient de 6,2 milliards d'euros en 2011, ce qui correspondait à un taux de couverture de seulement 59 % ; quatre ans plus tard, en 2015, ces mêmes dépenses restées à charge s'élevaient à 7,9 milliards, ce qui correspondait à un taux de couverture ramené à 57 %. S'agissant du seul RSA, le taux de couverture, qui était de 81 % en 2011, a régressé à 61 % en 2015, tout en demeurant cependant nettement supérieur à ceux attachés à l'APA et à la PCH (relativement stables aux alentours de

⁷ Sur ces points, voir notamment E. Doineau, J.-P. Godefroy, *Mineurs non accompagnés : répondre à l'urgence qui s'installe*, Rapport d'information n° 598 (2016-2017), 28 juin 2017, Sénat.

32 %/33 %) : au final, la compensation moyenne par bénéficiaire, qui s'établissait à 3 847 € en 2011 est passée à 999 € en 2015, soit une division par près de quatre⁸...

Quant à l'accueil des mineurs non accompagnés, il se trouve assorti de conditions financières très défavorables aux départements, certaines études ayant établi que la compensation forfaitaire versée par l'État pour les dépenses exposées par les départements au titre de la période d'évaluation du mineur se révèle très insuffisante, puisque l'État ne couvrirait qu'un dixième seulement des coûts supportés par les départements⁹...

1.1.3. Les limites des remèdes jusqu'à présent adoptés

Conformément aux engagements pris dans le cadre d'un accord signé le 16 juillet 2013 par l'État et les départements (« Accords de Matignon »), la loi de finances pour 2014¹⁰ a adopté plusieurs mesures destinées à aider ces derniers à financer les allocations individuelles de solidarité (APA, PCH et RSA), mesures qui ont été confirmées, voire améliorées par la suite.

Une première mesure a visé, par exemple, à transférer aux départements l'ensemble des prélèvements jusqu'alors affectés à l'État et correspondant aux frais de gestion (frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement...) de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) perçus par les départements, les établissements publics de coopération intercommunale et les communes. Représentant environ 3 % du produit de la TFPB, cette ressource (dotation de compensation péréquée) s'est élevée à 841 millions d'euros en 2014, 865 millions en 2015, 899 millions en 2016 et 931 millions en 2017¹¹.

Une autre mesure a consisté à permettre aux conseils départementaux de relever le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement prévu au-delà de 3,80 % et

⁸ Cour des comptes, *op. cit.*, pp. 233-234. Et encore, ces données chiffrées se révèlent-elles inférieures à celles que fournit l'Assemblée des départements de France (ADF) : selon cette dernière, les restes à charge s'élèveraient à 8,2 Mds d'euros.

⁹ E. Doineau, J.-P. Godefroy, *op. cit.*, p. 41.

¹⁰ L. n° 2013-1278 du 29 décembre 2013.

¹¹ Voir instruction du 30 mai 2017 relative à la répartition définitive du dispositif de compensation péréquée pour 2017.

dans la limite de 4,50 %¹² (art. 77). Cette mesure, qui a été utilisée en 2014 par 90 départements, a rapporté 608 millions d'euros supplémentaires¹³ ; en 2016, elle a généré un supplément estimé à 1,2 milliard par rapport à 2013¹⁴.

Une autre mesure a consisté encore à créer, afin de favoriser la péréquation financière entre les départements, un fonds de solidarité¹⁵. Alimenté par un prélèvement égal à 0,35 % du montant de l'assiette de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les départements en 2013 dans la limite, cependant, d'un plafond, ce fonds, qui était initialement temporaire, a été pérennisé par la loi de finances pour 2015 : la somme des prélèvements opérés (423 millions en 2016) ne pouvant pas excéder un pourcentage du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par le département.

Mais si ces quelques mesures sont sans doute de nature à aider les départements à faire face à leurs difficultés, elles ne sauraient constituer une réponse pleinement satisfaisante au problème posé : elles ne permettent de compenser, en l'état, qu'une partie seulement du reste à charge incombant aux départements au titre des allocations individuelles de solidarité et de l'accueil des mineurs non accompagnés.

1.2. L'ORIGINE DE CES DIFFICULTÉS

À l'origine de ces difficultés, trois séries d'insuffisances : une insuffisance, tout d'abord, au niveau des mécanismes de compensation financière en cas de transfert de compétences de l'État vers les instances locales, ou en cas de création ou d'extension de compétences en faveur de ces mêmes instances ; une insuffisance, ensuite, au niveau des mécanismes de péréquation financière entre collectivités territoriales ; une insuffisance, enfin, au niveau des ressources financières dont disposent les collectivités locales.

1.2.1. L'insuffisance des mécanismes de compensation financière

Certes, depuis la loi de révision constitutionnelle du 17 mars 2003, le principe d'une compensation financière figure bel et bien à l'article 72-2 nouveau de la Constitution, lequel

¹² Loi n° 2013-1278 de finances pour 2014, art. 77.

¹³ Voir Assemblée des départements de France, Rapport d'activité, p. 13, 2014/2015.

¹⁴ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 232.

¹⁵ Loi n° 2013-1278 de finances pour 2014, art. 78.

prévoit 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 » et que « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

Cette avancée apparaît néanmoins limitée : d'abord, parce qu'il faut et il suffit que soient attribuées, en cas de transfert de compétences, des ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à l'exercice desdites compétences *au moment* où a lieu le transfert en question ; et ensuite, parce qu'il n'est fait obligation au législateur, en cas de création ou d'extension de compétences, que d'accompagner celles-ci de ressources... dont il est libre de déterminer le volume. En d'autres termes, dans le premier cas, la Constitution n'impose pas au législateur de faire varier la ressource transférée en fonction de l'évolution de la dépense (absence d'un mécanisme de compensation « glissante ») ; et, dans le second cas, elle ne lui impose pas non plus d'assortir la création ou l'extension de compétences d'un montant de ressources correspondant exactement au montant des dépenses mises à la charge de la collectivité territoriale. Ce qui rend dès lors quasiment inévitable, non seulement que se creusent dans les faits des inégalités plus ou moins sensibles entre collectivités, mais aussi que s'accroisse, pour les départements, le montant de leurs restes à charge...

Or le contrôle exercé par le juge constitutionnel ne permet pas de résoudre la difficulté : en effet, s'il vérifie que l'encadrement juridique des compétences locales est de nature à prévenir la survenance de « ruptures caractérisées d'égalité¹⁶ » sur le territoire national, le juge s'abstient en revanche – l'article 72-2 alinéa 4 ne lui imposant nullement, en l'occurrence, d'aller au-delà – de vérifier que les modalités financières de la décentralisation ne sont pas susceptibles, elles aussi, de générer de telles ruptures.

Adoptée notamment lors du transfert, en 2003, de l'allocation du RMI aux départements¹⁷, cette position a été solennellement réaffirmée en 2011 dans trois décisions QPC mettant en

¹⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 96-387 DC, 21 janvier 1997, consid. 11.

¹⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2003-487 DC, 18 décembre 2003.

cause les dispositifs de financement du RSA, de l'APA et de la PCH¹⁸. S'agissant des créations et extensions de compétences, le juge a en effet estimé qu'« il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner [ces dernières] de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de la libre administration des collectivités territoriales » et que « cette exigence constitutionnelle n'impose pas au législateur d'affecter une ressource particulière au financement d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences, ni de maintenir dans le temps une telle affectation¹⁹ » ; s'agissant des transferts de compétences, il a rappelé qu'il résulte de l'article 72-2 de la Constitution « que, lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'État, le législateur est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert²⁰ » sans avoir à prendre en considération l'évolution potentielle de la dépense²¹...

1.2.2. L'insuffisance des mécanismes de péréquation financière entre collectivités territoriales

Certes, l'existence de tels mécanismes est prévue par les textes et en particulier par la Constitution : la loi de révision du 28 mars 2003 ayant introduit, à l'article 72-2, alinéa 5 de celle-ci, une disposition nouvelle indiquant que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Mais cette novation – qui, au demeurant, trouve en quelque sorte son pendant, au niveau conventionnel, dans une disposition de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985²² – a été vidée d'une grande partie de sa portée par le juge constitutionnel : celui-ci a, en effet, considéré que « cet alinéa, qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui

¹⁸ Conseil constitutionnel, décisions n° 2011-142-145 (RMI/RSA), n° 143 QPC (APA) et n° 144 QPC (PCH) du 30 juin 2011.

¹⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 144 QPC du 30 juin 2011 (précitée), considérant 7.

²⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-142-145 QPC du 30 juin 2011 (précitée), consid. 12.

²¹ Il convient cependant de souligner que le juge a amorcé, en 2011, une évolution de sa jurisprudence en formulant quelques réserves d'interprétation ; ainsi a-t-il indiqué, s'agissant de l'APA et de la PCH, qu'il « appartient au pouvoir réglementaire de fixer [les charges incombant aux départements] à un niveau qui permette, compte tenu de l'ensemble des ressources de ces derniers, que la libre administration des collectivités territoriales ne soit pas entravée » et que, si tel était le cas, « il appartiendrait aux pouvoirs publics de prendre les mesures correctrices appropriées » : Conseil constitutionnel, décision n° 143 QPC, 30 juin 2011, consid. 13 et décision n° 144 QPC, 30 juin 2011, consid. 11 (précitées).

²² Voir l'article 9, alinéa 5, de cette charte : « La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité. »

d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation²³ »...

Là encore, cette situation se révèle, bien entendu, tout à fait problématique : puisqu'elle conduit inéluctablement, dans la mesure où les départements sont inégaux en besoins et en moyens, à ce que se creusent des inégalités plus ou moins importantes d'une collectivité à l'autre...

1.2.3. L'insuffisance des ressources financières des collectivités locales

Ces ressources, qui se caractérisent par une grande hétérogénéité (dotations de l'État, fractions d'impôts nationaux, fiscalité locale), ne permettent pas de satisfaire l'ensemble des besoins auxquels doivent faire face ces dernières : situation qui s'explique à la fois par la suppression de la taxe professionnelle, par la place importante occupée par les droits de mutation immobilière (lesquels voient leur volume dépendre étroitement de l'état du marché immobilier) ou encore par le caractère fluctuant de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Les collectivités locales souffrent donc d'un « effet de ciseau » qui se révèle catastrophique pour certaines d'entre elles : à la diminution des recettes en liaison avec la crise répond en effet une augmentation des dépenses en liaison avec cette même crise.

2. LES VOIES DE LA RÉFORME : POUR UNE SOLUTION PÉRENNE

À ne s'en tenir qu'aux propos tenus par le Premier ministre lors du dernier congrès de l'Assemblée des départements de France (ADF), il n'est guère possible, aujourd'hui, de discerner nettement les voies de la réforme : le chef du gouvernement s'étant contenté pour le moment – tout en prévoyant des aides urgentes pour les collectivités les plus affectées ainsi que des crédits supplémentaires pour les mineurs non accompagnés – de confier à une mission *ad hoc* le soin de formuler des propositions de réforme²⁴. Néanmoins, les pistes susceptibles d'être explorées sont désormais bien connues : si certaines d'entre elles

²³ Conseil constitutionnel, décision 2003-474 DC, 17 juillet 2003, consid. 18 ; dans le même sens, voir aussi Conseil constitutionnel, décision n° 2003-487 DC, 18 décembre 2003 (précitée), consid. 15.

²⁴ Discours consultable ici : <http://www.gouvernement.fr/partage/9630-discours-de-m-edouard-philippe-au-congres-de-l-assemblee-des-departements-de-france-marseille>

méritent à l'évidence soit d'être écartées, soit d'être complétées, il en est d'autres qui, formant un ensemble cohérent, pourraient fournir les éléments d'une solution pérenne.

2.1. DES PISTES À ÉCARTER OU À COMPLÉTER

Ces pistes sont diverses. Sans prétendre ici à l'exhaustivité, on mentionnera notamment celle consistant à opérer un repli sur une logique purement assistancielle, ainsi que celle consistant à donner un rôle accru aux départements ou à la métropole, étant par ailleurs entendu que d'autres orientations dégagées çà et là ne sauraient avoir qu'une efficacité somme toute assez limitée.

2.1.1. Le repli sur une logique purement assistancielle

Cette piste, qui est évoquée à intervalles réguliers par certains observateurs ou acteurs politiques²⁵, revient à privilégier une sortie de crise en quelque sorte « par le bas » : il s'agirait de réduire de manière substantielle la charge financière de certaines prestations en revenant à une conception stricte du principe d'assistance : c'est-à-dire à une conception qui, mettant l'accent sur le caractère à la fois subjectif, alimentaire et subsidiaire du droit à l'aide sociale, est de nature à justifier que celle-ci soit accordée sous condition de ressources, que soit mise en jeu l'obligation alimentaire liée aux solidarités familiales et que soient exercés des recours en récupération, notamment sur succession.

En pratique, un tel repli concernerait au premier chef l'APA et la PCH, le RSA étant, pour sa part, un minimum social déjà soumis, par construction, à conditions de ressources.

Ce scénario, qui a déjà été évoqué en partie dans plusieurs rapports parlementaires²⁶ ainsi que par certains membres de l'ADF²⁷, pourrait impliquer plusieurs conséquences importantes.

²⁵ Voir – parmi de nombreux autres témoignages allant dans le même sens – l'intervention de A. de Montgolfier, in *Conseil d'État, La Décentralisation des politiques sociales : bilan et perspectives* (colloque organisé par le Conseil d'État le 29 mars 2013), p. 90-93, La Documentation française, 2014.

²⁶ A. Vasselle, *Construire le cinquième risque, Rapport d'étape de la Mission d'information commune sur la prise en charge de la dépendance et la création d'un cinquième risque*, Sénat, juillet 2008 ; V. Rosso-Debord, *Rapport sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes*, Assemblée nationale, n° 2647, 2010 ; A. Vasselle, *Rapport d'information sur la prise en charge de la dépendance et la création d'un cinquième risque*, Sénat, n° 263, 2011.

²⁷ F. Bierry, *L'Avenir des politiques sociales des départements*, ADF, octobre 2016 : « il faut réaffirmer le principe de solidarité familiale. Toute aide doit d'abord être précédée par une contribution de la famille (mise en jeu de l'obligation alimentaire par exemple). Le patrimoine des familles pourrait être pris en compte afin de déterminer l'accès aux aides sociales. La question de l'application d'un seuil patrimonial et de l'introduction d'un recours sur succession mérite d'être posée » (p. 29).

S'agissant de l'APA, il pourrait impliquer un retour à la plupart des règles qui régissaient en son temps la prestation spécifique dépendance. C'est-à-dire impliquer, en premier lieu, un recentrage sur les personnes les plus dépendantes – en l'occurrence, celles classées dans les GIR 1 à 3 –, ce qui exclurait donc de son bénéfice celles qui, classées dans le GIR 4, sont aujourd'hui éligibles à l'APA ; en deuxième lieu, une prise en compte des ressources non plus pour moduler le montant de l'allocation, comme c'est le cas aujourd'hui pour l'APA, mais bien plutôt pour en conditionner l'accès ; en troisième lieu, l'exercice, le cas échéant, de recours en récupération, notamment sur succession ; en quatrième lieu, la mise en jeu éventuelle de l'obligation alimentaire ; et, en cinquième et dernier lieu, un appel massif à la prévoyance individuelle.

S'agissant de la PCH, ce scénario pourrait impliquer, quant à lui, un retour à la plupart des règles qui régissaient, avant 2002 et 2005, l'allocation compensatrice pour aide d'une tierce personne (ACTP) : à savoir, notamment, la soumission de la prestation à une condition de ressources ; ou encore la faculté, pour les départements, d'exercer des recours en récupération²⁸.

Sans doute, un tel scénario réglerait-il pour partie les problèmes financiers auxquels sont confrontés aujourd'hui les départements. Mais à quel prix ? Pour la PCH, il n'aboutirait pas seulement, en renouant avec les règles qui régissaient jadis l'ACTP, à consacrer une réelle régression sur le plan social ; il irait aussi et surtout totalement à l'encontre de la philosophie qui a présidé à la création de la PCH, laquelle avait pour objectif non pas d'assurer un minimum de subsistance aux personnes handicapées mais bien plutôt – ce qui se révèle ici largement incompatible avec une prise en compte massive des ressources des intéressés – de leur permettre de *compenser les conséquences du handicap*.

Même constat pour l'APA. Si un tel scénario devait être retenu, on devine aisément ce qu'il adviendrait : une dualisation de plus en plus marquée de la société entre ceux qui peuvent s'assurer et les autres ; un essor des « stratégies d'évitement » destinées à échapper aux recours en récupération (d'aucuns étant tentés de procéder à des donations avant la date

²⁸ On sait, en effet, que c'est depuis 2002 (L. n° 2002-73, 17 janvier 2002) que l'ACTP ne donne plus lieu à recours en récupération sur le bénéficiaire revenu à meilleure fortune et que c'est depuis 2005 (L. n° 2005-102, 11 février 2005) qu'elle est exonérée de tout recours en récupération : auparavant, ces recours s'exerçaient (avec certains aménagements s'agissant des recours sur succession) conformément aux dispositions de l'art. L. 132-8 du CASF.

limite à partir de laquelle ces recours peuvent être exercés) ; le développement d'inégalités plus ou moins fortes liées aux « effets de seuil » ; une augmentation conséquente du phénomène de non-recours (ce qui était notamment le cas avec la prestation spécifique dépendance/PSD, de nombreux bénéficiaires potentiels renonçant alors à demander le bénéfice de l'allocation pour ne pas exposer l'entourage à des recours en récupération). Autrement dit, un tel scénario marquerait, là aussi, un incontestable retour en arrière, puisque la prise en charge de la dépendance relèverait de facto non plus, ainsi que les gouvernants l'ont continûment promis depuis une quinzaine d'années, de la solidarité nationale mais bien plutôt de l'assurance privée corrigée, sur ses marges, par l'aide sociale...

2.1.2. Le rôle accru donné aux départements ou à la métropole

a) Le rôle accru donné aux départements

Pour à la fois maîtriser les coûts afférents aux compétences sociales qui leur ont été dévolues et donner davantage de substance au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, l'idée selon laquelle il conviendrait de donner plus de pouvoirs aux départements dans la mise en œuvre desdites compétences, notamment dans la gestion des AIS, est parfois évoquée. Cette idée revient à préconiser, concrètement, un élargissement plus ou moins substantiel de leur pouvoir réglementaire (et donc de réduction de celui exercé au niveau central) de façon à leur permettre d'avoir « la main » sur le régime juridique des prestations dont ils ont la charge. Autrement dit : s'ils avaient le pouvoir de fixer et/ou de moduler eux-mêmes le montant de l'allocation et/ou de déterminer ses règles de fonctionnement (par exemple, la fixation de l'âge requis pour y prétendre, etc.), nul doute que son coût pourrait s'en trouver sensiblement réduit²⁹...

Il n'est nul besoin de longs commentaires pour souligner le caractère plus que problématique d'une telle proposition. À ceci, une raison simple : le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales reconnu à l'article 72, alinéa 3 de la Constitution³⁰ n'est pas un pouvoir autonome ou « inconditionné » mais au contraire, ainsi que l'a rappelé en 2012 le

²⁹ Voir par exemple – parmi d'autres témoignages – F. Bierry, *op. cit.*, p. 17 : « Les départements doivent [...] pouvoir jouir pleinement d'une autonomie leur permettant de mener à bien les compétences qui leur sont dévolues. »

³⁰ « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

Conseil d'État, un pouvoir dérivé devant s'exercer dans le respect des lois et règlements nationaux en vigueur³¹.

Sans doute, pourrait-on fort bien concevoir que « le législateur dote les collectivités territoriales d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice d'une compétence déterminée³² ». Mais si tel était le cas, encore faudrait-il que l'exercice de ce pouvoir réglementaire ne porte pas atteinte au principe d'égalité : or le juge constitutionnel a toujours considéré, s'agissant du moins des AIS, que si une collectivité locale pouvait se voir confier la gestion d'une prestation de solidarité nationale, c'était sous réserve, d'une part, que les dispositions réglementaires et les décisions individuelles prévues par la loi soient « prises, sous le contrôle du juge de la légalité, de façon à ne pas aboutir à mettre en cause les dispositions du Préambule », et d'autre part et surtout, que la loi se soit efforcée de « prévenir par des dispositions appropriées la survenance de ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution de la prestation³³ ». Ainsi, s'agissant par exemple de la prestation spécifique dépendance instituée en 1997, il n'a conclu à l'absence de violation du principe d'égalité qu'après avoir pris acte d'un certain nombre d'éléments présumés assurer une protection minimale du principe d'égalité : en particulier, le fait que les conditions d'âge, de degré de dépendance et de ressources seraient fixées par voie réglementaire « de façon uniforme pour l'ensemble du territoire national » ; que le degré de dépendance du demandeur serait « évalué par l'équipe médico-sociale [...] à l'aide d'une grille nationale » ; que le président du conseil général se prononcerait « par décision motivée sur l'octroi de la prestation » sous le contrôle du juge ; que « le montant maximum de la prestation déterminé par le règlement départemental d'aide sociale ne (pourrait) être inférieur à un montant fixé par décret³⁴ », etc. Démarche qu'il n'a pas manqué, par la suite, de suivre à nouveau, que ce soit en 2001 lors de la création de l'allocation personnalisée d'autonomie³⁵ ou que ce soit deux ans plus tard, lors du transfert de la gestion du RMI au département³⁶.

³¹ Conseil d'État, Avis, 15 novembre 2012, n° 387095.

³² Conseil d'État, *ibid.*

³³ Conseil constitutionnel, décision n° 96-387 DC (précitée), consid. 9 et 11.

³⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 96-387 DC (précitée), consid. 12 à 14.

³⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001, consid. 5 à 11.

³⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 2003-487 DC, 18 décembre 2003, consid. 6 et 7.

Autant dire qu'en l'état actuel du droit, le renforcement du pouvoir réglementaire des collectivités locales n'apparaît guère, sauf à modifier la Constitution, comme une solution pertinente au problème posé.

b) Le rôle accru donné à la métropole

Il en va de même d'une autre piste : celle qui, consistant à transférer ou à déléguer certaines prestations d'aide sociale aux métropoles, résiderait dans ce que l'on a pu appeler la « métropolisation » de l'action sociale³⁷.

Aux termes de la loi NOTRe (Nouvelle Organisation territoriale de la République) du 7 août 2015, en effet, les départements sont tenus de passer avec la métropole une convention identifiant au moins trois compétences, sur un groupe de huit, susceptibles d'être transférées ou déléguées à cette dernière. Compétences parmi lesquelles un certain nombre sont exercées dans le domaine social. Sont ainsi concernées l'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ; les missions confiées au service public départemental d'action sociale ; l'adoption, l'adaptation et la mise en œuvre du programme départemental d'insertion ; l'aide aux jeunes en difficulté ; les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ; les interventions auprès des personnes âgées et l'action sociale en général, à l'exclusion, cependant, de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale.

Aux termes de la loi, encore, la convention doit préciser les compétences ou groupes de compétences transférés ou délégués, les conditions financières du transfert ou de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles tout ou partie des services départementaux correspondants sont transférés ou mis à disposition de la métropole : étant entendu que ces services ou parties de service doivent être placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole. Étant entendu que, pour les départements, ces opérations de transfert ou de délégation constituent non pas une simple faculté mais une obligation stricte assortie d'une sanction très concrète : s'ils n'ont pas signé dans les délais

³⁷ Pour reprendre ici une formule de Robert Lafore (in « La métropolisation de l'action sociale », *Revue de droit sanitaire et social*, 2015, p. 525 et s.). On laissera par ailleurs de côté, ici, la solution retenue par la métropole de Lyon (absorption pure et simple du département), celle-ci n'étant guère susceptible d'être étendue à l'ensemble du territoire national...

impartis la convention prévue, la loi prévoit que la totalité des compétences concernées seront alors transférées *de plein droit* à la métropole³⁸.

On le voit, si elles peuvent contribuer à décharger les départements d'une partie de leurs responsabilités en matière sociale, ces dispositions ne sauraient constituer, cependant, une réponse véritablement pertinente au problème posé : non pas seulement parce que les transferts ou délégations de compétences se voient inévitablement accompagnés, pour les départements, de transferts de ressources à la métropole ; mais aussi et surtout parce que les grandes prestations nationales (APA, PCH, RSA) se trouvent toutes exclues des compétences susceptibles d'être transférées ou déléguées à celle-ci³⁹...

2.1.3. L'efficacité limitée revêtue par d'autres orientations

Pour rendre la gestion financière des prestations d'aide sociale, et notamment des AIS, plus efficace et donc moins coûteuse, d'autres mesures sont régulièrement proposées. Celles-ci, il est vrai, sont loin d'être négligeables et méritent bien évidemment – dès lors qu'elles se trouvent strictement encadrées par le droit – de retenir l'attention. Mais pour utiles qu'elles soient, elles ne sont pas de nature, cependant, à régler véritablement les problèmes posés.

Tel est le cas, par exemple, de celle consistant, pour les départements, à développer de bonnes pratiques en matière d'insertion ; c'est ainsi que, partant du constat que le suivi des allocataires du RSA est « souvent lacunaire » et que les actions d'insertion se caractérisent par un net « manque d'efficacité », la Cour des comptes recommande que les départements s'alignent sur les pratiques de certains d'entre eux (renforcement du partenariat avec Pôle emploi, amélioration de l'offre d'insertion, individualisation accrue de l'accompagnement...) et « se dotent d'indicateurs visant à mesurer l'efficacité et le coût des moyens relatifs à ces démarches » : recommandation qui, si elle ne saurait bien évidemment qu'être approuvée et suivie dans la mesure où « le développement des actions

³⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015, art. 90.

³⁹ On remarquera au passage que les métropoles concernées (celles de Lyon et du Grand Paris n'étant pas visées) n'ont manifesté qu'un intérêt limité pour la reprise des compétences sociales départementales, les accords passés ne prévoyant le plus souvent qu'un transfert de trois compétences, soit le minimum exigé par la loi : voir sur ce point la *Gazette des communes*, 22 décembre 2016 : <http://www.lagazettedescommunes.com/478591/le-succes-du-transfert-des-competences-departementales-aux-metropoles/>

d'insertion reste un moyen de maîtriser les dépenses⁴⁰ », ne permet cependant que d'atténuer les difficultés financières en question, en aucun cas de les supprimer...

Tel est également le cas – dans la mesure où « les procédures ne sont souvent pas adaptées et les moyens consacrés insuffisants, en particulier s'agissant du recouvrement des obligations alimentaires et du recouvrement sur succession⁴¹ » –, de celle consistant à améliorer les procédures de recouvrement des sommes dues par les personnes âgées et handicapées bénéficiaires de l'aide sociale : une telle amélioration n'étant guère susceptible d'avoir un rendement important dans la mesure où le montant total des contributions dues par ces personnes ne représentait, en 2015, que 12 % des dépenses d'hébergement (1,5 milliard d'euros)⁴²... Ou encore le cas de celle consistant à renforcer les contrôles, que ceux-ci concernent les obligations des bénéficiaires du RSA, l'effectivité des prestations de services accordées aux personnes âgées et handicapées, les sommes indûment versées ou versées à la suite de manœuvres frauduleuses (fausse déclaration, omission délibérée) : un tel renforcement – pour légitime qu'il soit dans son principe et utile qu'il soit en pratique – étant appelé à n'avoir qu'une efficacité limitée⁴³ tout en pouvant mettre à mal, si la mise en œuvre des contrôles n'est pas strictement encadrée, les droits des allocataires⁴⁴.

2.2. LES ÉLÉMENTS D'UNE SOLUTION PÉRENNE

Parmi les éléments susceptibles de constituer le socle d'une solution pérenne, il en est deux qui se révèlent, au final, tout particulièrement décisifs. Ils résident, en l'occurrence, dans un double renforcement : un renforcement des compétences sociales de l'État, tout d'abord ; un renforcement des moyens financiers des départements, ensuite.

2.2.1. Le renforcement des compétences sociales de l'État

Ce renforcement pourrait prendre ici deux grandes directions : il consisterait, d'une part, à recentraliser l'allocation du RSA en en confiant la charge à l'État ; d'autre part, à

⁴⁰ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 257.

⁴¹ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 271.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Selon la CNAF, la fraude n'aurait concerné, en 2016, que 0,36 % de ses allocataires.

⁴⁴ Sur ce point, voir Défenseur des droits, *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers?*, rapport, septembre 2017.

réaménager les rapports entre l'État et les départements en ce qui concerne l'accueil des mineurs non accompagnés (MNA).

a) La recentralisation de l'allocation de RSA

Il s'agirait ici de revenir au principe qui avait été consacré par la loi du 1^{er} décembre 1988 instituant le RMI avant qu'il ne soit remis en cause par la loi du 18 décembre 2003 : rendre de nouveau l'État compétent pour ce qui est de l'allocation du RSA.

On rappellera à cet égard que si, pour le législateur de 2003, il apparaissait nécessaire que cette allocation entre dans le champ de compétences des départements – le fait que ceux-ci soient en charge de l'ensemble de la prestation (allocation et politiques d'insertion) se justifiant à ses yeux par un souci bien compris de cohérence⁴⁵ –, il n'en allait nullement de même, en revanche, pour le législateur de 1988 : selon lui, il était parfaitement normal et logique – dans la mesure où elle répondait à une exigence de solidarité *nationale* et où l'État était traditionnellement en charge des plus précaires – que ce soit ce dernier qui assume la pleine responsabilité de l'allocation et non une autre collectivité⁴⁶.

Or les arguments en faveur d'une prise en charge par l'État n'ont rien perdu de leur valeur, bien au contraire⁴⁷ ; en réalité, une « recentralisation » de l'allocation se justifierait pleinement tant sur le plan des principes que sur le plan pratique.

Sur le plan des principes, on pourrait faire valoir⁴⁸ : d'abord, que les départements n'ont strictement aucune marge de manœuvre en la matière, les principaux éléments du régime

⁴⁵ En ce sens, voir B. Seillier, Rapport, Sénat, n° 304, déposé le 21 mai 2003 : « L'objectif de cette décentralisation est de renforcer la cohérence d'un dispositif aujourd'hui partagé, à titre principal, entre l'État et le département. »

⁴⁶ En ce sens, voir J.-P. Worms, Assemblée nationale, séance du 4 octobre 1988, p. 641 : « Qui est responsable de l'allocation ? Sans aucun doute l'État [...]. Il n'y a [...] là rien de choquant au regard des principes de la décentralisation, car celle-ci a toujours réservé à l'État la responsabilité de la solidarité vis-à-vis des populations les plus fragiles, des situations les plus précaires » ; voir aussi C. Evin, Assemblée nationale, séance du 10 octobre 1988, p. 720 : « Les principes qui régissent l'attribution de l'allocation ne me paraissent pas contraires aux lois de décentralisation. Celles-ci ont déjà réservé à l'État, en matière sociale, des compétences relevant de la solidarité avec les exclus : je pense par exemple aux centres d'hébergement et de réadaptation à caractère social. »

⁴⁷ Il n'en va pas de même, bien évidemment, de ceux qui pourraient être invoqués en faveur d'une centralisation de l'APA ou de la PCH ; outre que l'APA s'est substituée à une allocation gérée dès l'origine par le département (prestation spécifique dépendance), on sait que ce dernier joue traditionnellement un rôle décisif en matière d'aides accordées aux personnes âgées et handicapées : confier à l'État la charge de l'APA et de la PCH reviendrait dès lors à « détricoter » largement l'œuvre issue du processus de décentralisation entamé en 1982-1983 ; par ailleurs, si ces deux prestations voient, elles aussi, leur régime juridique fixé au niveau national, les départements bénéficient cependant, à leur égard, d'une marge de manœuvre beaucoup plus importante qu'en matière de RSA : sur ce point, voir notamment Cour des comptes, *op. cit.*, pp. 249 et s.

juridique du RSA et, notamment, ses conditions d'attribution étant fixées non pas au niveau local mais au niveau national ; dès lors, est-il vraiment pertinent que ces collectivités soient tenues d'assumer les dépenses d'une prestation sur laquelle ils n'ont strictement aucune prise, même pas son montant qui se trouve revalorisé régulièrement par décret ? Ensuite, que l'État a une vocation particulière pour prendre en charge les personnes éligibles au RSA dans la mesure où il se voit traditionnellement confier la charge des personnes les plus précaires ou en difficulté⁴⁹ : c'est lui, par exemple, qui assume les frais de fonctionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale⁵⁰, les dépenses engagées en faveur des « personnes dont la présence sur le territoire métropolitain résulte de circonstances exceptionnelles et qui n'ont pu choisir librement leur lieu de résidence, ou les personnes pour lesquelles aucun domicile fixe ne peut être déterminé⁵¹ » ou encore les frais d'aide médicale d'État en faveur, notamment, des étrangers en situation irrégulière⁵². Au surplus, on ajoutera qu'une recentralisation du RSA serait d'autant plus logique et cohérente que cela permettrait de situer à un même niveau – le niveau central – la gestion du RSA et celle de la perte ou de l'absence d'emploi : ce qui ainsi mettrait fin à une situation paradoxale consistant à confier aux départements le soin de gérer les conséquences d'un système (politiques de l'emploi et indemnisation du chômage) qu'ils ne maîtrisent pas⁵³... Enfin, que ce ne serait nullement la première fois, depuis les lois de 1982-1983, qu'il y aurait un mouvement de recentralisation en matière sociale : l'institution, en 1999, de la couverture maladie universelle (CMU)⁵⁴ ayant débouché sur la suppression pure et simple de l'aide sociale départementale (laquelle constituait historiquement le premier développement de l'assistance publique) et sur son remplacement par un système de protection non plus local mais national...

⁴⁸ Outre que dans la plupart des pays européens ayant consacré un revenu minimum garanti, celui-ci est le plus souvent financé par la solidarité nationale...

⁴⁹ Art. L. 121-7, CASF.

⁵⁰ Art. L. 345-1 et s., CASF.

⁵¹ Art. L. 111-3, CASF.

⁵² Art. L. 251-1 et s., CASF.

⁵³ Sans doute, l'assurance-chômage est-elle gérée, à l'heure actuelle, non par l'État mais par les partenaires sociaux ; il reste, cependant, d'une part, que c'est au niveau national et non départemental que se situe sa gestion ; d'autre part, qu'elle a vocation, dans le projet de réforme préparé par le gouvernement, à être gérée sur un mode tripartite : employeurs, salariés et État...

⁵⁴ Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999.

Sur le plan pratique, il suffira de souligner que cette recentralisation, précisément, permettrait de remédier assez largement aux difficultés financières rencontrées par les départements.

Mais encore faudrait-il, pour que cette recentralisation soit pleinement pertinente et légitime, que trois conditions au moins soient remplies.

La première est que la réforme ne se limite pas à un simple transfert à l'État de la charge financière du RSA, transfert que n'accompagnerait aucun réaménagement du pouvoir de décision. Si tel était le cas, c'est-à-dire si elle ne comportait qu'un seul volet, le volet financier, elle prêterait sans doute à discussion. À ceci, une raison simple : c'est qu'elle reviendrait peu ou prou, alors, à malmener un principe qui fut placé, il y a plus de trente ans, au cœur de l'« Acte I de la décentralisation » – le principe « qui décide paie » – puisque les départements se verraient dispensés de financer une fraction croissante d'une prestation qu'ils auraient pourtant le pouvoir, par ailleurs, d'attribuer. En d'autres termes, ce serait, *mutatis mutandis*, renouer avec une situation à laquelle les lois de décentralisation avaient entendu, précisément, mettre fin en veillant à ce que la responsabilité de décider aille de pair avec la charge de financer et à ce que l'absence de compétences aille de pair avec l'absence de charge financière... C'est dire que, pour que cette recentralisation puisse être pleinement approuvée, il conviendrait *a minima* de redéfinir la répartition actuelle des compétences en confiant la compétence d'attribution de la prestation non plus au président du conseil départemental mais à la collectivité débitrice – en l'occurrence l'État –, à charge pour celui-ci, s'il le juge utile, de le déléguer audit président ou à une autre autorité⁵⁵.

La seconde condition est que l'année de référence retenue pour opérer le transfert (l'État reprenant alors aux départements un montant de ressources équivalent à celui des dépenses) ne soit pas trop pénalisante pour des départements ayant vu leur reste à charge croître d'année en année ; on sait en effet que c'est sur ce point qu'ont achoppé, en juin 2016, les discussions entre l'État et les départements en vue d'une éventuelle recentralisation du RSA. Or il est clair que plus l'année de référence choisie est récente,

⁵⁵ Une telle situation, au demeurant, ne serait nullement inédite en matière d'aide sociale ; elle prévaut déjà, par exemple, dans le domaine de l'aide médicale d'État : domaine dans lequel, si le pouvoir de décision appartient certes au préfet, il se trouve néanmoins le plus souvent délégué, en pratique, à une autre instance, à savoir l'organisme d'assurance maladie concerné...

plus les départements se trouvent pénalisés puisque le coût du RSA n'a cessé de s'alourdir au fil des ans.

En toute logique (l'augmentation continue du reste à charge n'étant nullement imputable aux départements, lesquels ont consenti jusqu'à présent de gros efforts financiers pour assumer leurs missions), il conviendrait donc que l'État retienne une année de référence un peu plus lointaine tout en restant réaliste et raisonnable ; ce pourrait être, par exemple, celle que le Premier ministre de l'époque, Manuel Valls, avait dans un premier temps – avant que le projet de recentralisation du RSA soit abandonné faute d'accord entre les parties concernées – semblé accepter, à savoir 2015, voire – mais ceci semble difficile – 2014⁵⁶.

Position à laquelle les intéressés pourraient à l'avenir aisément se rallier, pour peu qu'il y ait, de part et d'autre, une réelle volonté d'aboutir.

La troisième condition est que des conventions liant l'État et les départements soient passées aux termes desquelles ces derniers prendraient un certain nombre d'engagements dans le cadre des politiques d'insertion dont ils garderaient la responsabilité. En l'occurrence, de telles conventions ne sauraient se saisir comme le signe d'une défiance à l'égard des départements et donc comme un instrument de contrainte destiné à encadrer plus ou moins strictement leur liberté d'action ; elles devraient bien plutôt se saisir comme un instrument d'incitation destiné à optimiser ces politiques : cet instrument pouvant être prolongé et accompagné, par exemple, sinon par la mise en place d'un système de « bonus-malus », à l'instar de ce qui est envisagé dans le cadre du système d'assurance-chômage, du moins par l'adoption de mécanismes d'intéressement (tenant compte de l'importance des crédits consacrés à ces politiques, du taux de sortie des bénéficiaires, etc.).

b) Le réaménagement des rapports État/départements s'agissant des mineurs non accompagnés

⁵⁶ Même si l'ADF avait souhaité retenir 2014 (entre 2014 et 2016, le reste à charge des dépenses sociales des départements avait augmenté de 950 M€), l'année 2015 avait, semble-t-il, été retenue pour une mise en œuvre en 2017.

L'augmentation sensible du nombre de mineurs non accompagnés génère d'importantes difficultés pour les départements, plusieurs d'entre eux ne parvenant pas à faire face aux missions qui sont les leurs.

À l'heure actuelle, les dépenses engagées dans le cadre de la mission de mise à l'abri et d'évaluation de la situation de ces mineurs qui incombe aux départements sont remboursées par l'État, via un fonds de la CNAF⁵⁷, de manière forfaitaire. Or ce remboursement, qui est calculé par jour et par mineur pris en charge, dans la limite de 5 jours, se révèle nettement insuffisant, ne serait-ce que parce que la durée moyenne de cette mission s'élève, d'après les enquêtes, à environ... 40 jours⁵⁸.

Certes, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une augmentation des crédits consacrés à l'accueil et à l'orientation des mineurs étrangers, ce qui pourrait se traduire, si le nombre de ces derniers se stabilise, par un quasi-doublement de la part payée par l'État⁵⁹; néanmoins, cette augmentation ne saurait couvrir l'ensemble des dépenses engagées par les départements⁶⁰. Ce même projet de loi prévoit par ailleurs une participation financière de l'État pour les mineurs pris en charge par les services d'aide sociale à l'enfance : l'État s'engageant à verser 12 000 euros pour chaque enfant placé au-delà du 13 000^e enfant placé, ce qui constitue sans conteste une avancée.

Mais si ces dispositions vont dans la bonne direction, elles méritent, néanmoins, d'être nettement précisées et améliorées.

S'agissant, tout d'abord, de l'évaluation et de l'accueil d'urgence, deux options se présentent.

- Soit il est procédé à un transfert pur et simple de compétences au profit de l'État : dans la mesure où l'arrivée régulière de mineurs étrangers non

⁵⁷ Il s'agit du Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE), créé par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007.

⁵⁸ En ce sens, voir D. Bagarry, Avis présenté sur le projet de loi de finances pour 2018, n° 276, 12 octobre 2017, t. 2, p. 17 ; voir cependant E. Doineau, J.-P. Godefroy, *op. cit.*, p. 40, qui souligne la difficulté éprouvée à connaître avec précision la durée des évaluations...

⁵⁹ Le projet de loi accorde 132 M€ de crédits de paiement à l'accueil et à l'orientation des mineurs étrangers isolés.

⁶⁰ En effet, le coût de l'évaluation est estimé en moyenne à 10 fois le montant du remboursement forfaitaire...

accompagnés résulte de la mondialisation et des flux migratoires qu'elle induit, il ne serait en effet nullement illogique – même si les MNA ont toujours été soigneusement distingués des demandeurs d'asile s'agissant de leur protection – que ce soit à l'État, en charge des politiques migratoires, qu'incombe le soin d'évaluer la situation du mineur, de vérifier sa minorité et de le protéger avant de pouvoir se prononcer⁶¹. Et ce, d'autant plus que, s'il apparaît que le jeune est non pas mineur mais majeur, c'est lui qui devra le prendre en charge *via* les structures d'hébergement d'urgence. Autant dire que l'État n'aurait, dans cette perspective, aucun intérêt véritable à contester la minorité de l'enfant : ce qui, on le sait, n'est pas toujours le cas, à l'heure actuelle, de la part de certains départements, d'aucuns étant parfois tentés de conclure à la majorité du jeune pour ne pas avoir à en assumer la responsabilité...

- Soit les compétences actuelles des départements sont maintenues, sous réserve, cependant, qu'elles soient intégralement prises en charge, sur le plan financier, par l'État ; défendue par certaines autorités⁶² et associations⁶³, cette seconde option aurait certes pour avantage de maintenir continûment dans le droit commun de la protection de l'enfance l'ensemble des mineurs – français comme étrangers – se trouvant en danger : l'idée sous-jacente étant que s'ils sont certes étrangers, les MNA sont aussi et avant tout des enfants et adolescents en danger qui doivent bénéficier, à ce titre, de la même protection que celle offerte à n'importe quel autre mineur en danger. Mais sans devoir être *a priori* écartée, cette solution pourrait cependant se voir objecter cela même qu'elle postule implicitement mais nécessairement : à savoir qu'une intervention directe par l'État de l'évaluation et de l'accueil d'urgence serait forcément moins

⁶¹ Voir en ce sens, le discours prononcé le 20 octobre 2017 par le Premier ministre devant le congrès de l'Assemblée des départements de France : « C'est le rôle de l'État d'accueillir dignement une personne étrangère sur notre territoire, de lui assurer la protection correspondant à son statut, de s'assurer que les titres qu'elle présente sont authentiques, de déterminer enfin son âge. Il nous faut donc mettre en place des dispositifs d'accueil et un processus de prise en charge spécifique. »

⁶² Voir par exemple, Défenseur des droits, Avis n° 17-10, 11 octobre 2017, p. 14, dans lequel celui-ci rappelle « qu'il est opposé à ce que les MNA soient mis à l'abri et évalués par un dispositif qui ne relèverait pas du droit commun de la protection de l'enfance. Seul ce cadre juridique permet de garantir que ces mineurs soient d'abord considérés comme des mineurs et non comme des étrangers ».

⁶³ Voir par exemple, la lettre ouverte au président de la République adressée par un collectif d'avocats et de juristes le 25 octobre 2017 : <https://www.dalloz-actualite.fr/chronique/mineurs-isoles-etrangeurs-lettre-ouverte-monsieur-president-de-republique>

protectrice – en tant qu'elle ne concernerait qu'une catégorie particulière d'enfants – qu'une prise en charge par les départements ; ce qui ne va pas de soi, sauf à refuser par principe tout traitement différencié fondé sur des différences objectives de situation...

Mais au regard du présent propos, peu importe, au fond, l'option qui sera retenue : que l'État prenne lui-même directement en charge l'évaluation et l'accueil d'urgence ou qu'il rembourse aux départements les dépenses qu'ils auraient engagées dans le cadre de cette mission restée dans le champ de leurs compétences, l'essentiel est que ces derniers voient leurs frais assumés non par eux mais par celui qui a la pleine responsabilité des politiques migratoires, à savoir l'État.

S'agissant ensuite du sort réservé au jeune étranger une fois sa minorité établie : il conviendrait ici, bien entendu, de le maintenir dans le droit commun en le confiant au service de l'aide sociale à l'enfance. Toutefois, compte tenu de la spécificité de cette population dont la présence même sur le territoire national renvoie à la politique migratoire du pays, il serait logique que l'État les prenne financièrement en charge et compense intégralement les dépenses afférentes.

2.2.2. Le renforcement des moyens financiers des départements

La nature et le degré de ce renforcement sont largement fonction, ici, d'une part, de la réponse apportée à la proposition de transférer à l'État l'allocation de RSA et la prise en charge des MNA : la nécessité de renforcer les moyens financiers des départements étant, bien évidemment, d'autant plus urgente et absolue que ceux-ci conserveraient les compétences et responsabilités qui sont les leurs aujourd'hui. D'autre part, des conditions dans lesquelles s'effectuerait ce transfert : en effet, dans l'hypothèse où l'État prendrait en charge l'allocation du RSA, beaucoup dépendrait du montant des crédits que les départements devraient transférer à l'État pour financer cette dernière.

Au-delà, et plus généralement, il conviendrait bien entendu de tenir compte, pour évaluer de manière précise et complète les besoins financiers des départements, de la situation nouvelle issue des transferts opérés et, notamment, du fait que les personnels affectés aux missions transférées auraient alors pleine vocation à être réaffectés au service de l'État.

Néanmoins, point n'est besoin ici de procéder à une telle évaluation pour tenter d'explorer les différentes pistes susceptibles d'être empruntées pour renforcer les moyens financiers des départements : pistes qui vont d'un réajustement de la compensation financière mise en œuvre par l'État à une réforme en profondeur de la fiscalité locale en passant par une amélioration des mécanismes de péréquation entre les collectivités.

a) La compensation financière

Sans doute, aurait-il été souhaitable, lorsque fut adoptée la loi de révision constitutionnelle du 27 mars 2003, de poser en principe que tout transfert, création ou extension de compétences devrait désormais être assorti d'un mécanisme de compensation financière non plus *statique* (compensation calculée globalement une fois pour toutes) mais au contraire *dynamique* (ou « glissante ») : l'État prenant en charge, selon une clé de répartition qu'il appartiendrait à la loi de déterminer (50/50, 60/40, 70/30...), une fraction de l'augmentation de la dépense créée ou transférée.

Faute d'avoir introduit ce principe dans la Constitution, il était inévitable que les départements voient leurs restes à charge croître au fur et à mesure qu'augmenteraient les dépenses liées aux compétences transférées (RMI/RSA) ou mises directement à leur charge (APA, PCH)⁶⁴.

Cependant, il n'est pas trop tard pour (ré)agir : le législateur ordinaire pouvant toujours décider, s'agissant de l'APA et de la PCH (et le cas échéant de l'allocation du RSA si celle-ci devait *in fine* rester à la charge des départements), que l'État compensera à l'avenir, selon une clé de répartition à définir (par exemple 50/50), l'augmentation des dépenses non couvertes par les transferts financiers de l'État.

Une telle solution (qui ne saurait être confondue avec une autre relevant d'un mécanisme de péréquation horizontale⁶⁵) présenterait l'avantage d'être à peu près viable et pérenne tout en se révélant pleinement conforme à l'idée de décentralisation : puisque les départements se verraient de la sorte responsabilisés (ils supporteraient une partie des

⁶⁴ En ce sens, voir M. Borgetto, note sous Conseil constitutionnel, décision n° 2003-487 DC, 18 décembre 2003 (loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité), *Revue de droit sanitaire et social*, 2004, pp. 53-72.

⁶⁵ Voir *infra*.

dépenses) sans être pour autant étranglés (ils seraient soutenus et accompagnés financièrement par l'État).

b) La péréquation entre les collectivités

Bien qu'elle ait été intégrée dans le corps même de la Constitution (art. 72-2, al. 5), l'idée de péréquation financière est demeurée jusqu'à présent, on le sait, relativement limitée⁶⁶.

Pour l'heure, plusieurs dispositifs ont certes été mis en place dans le cadre d'une péréquation horizontale (entre départements) : outre le Fonds de solidarité pour les départements créé en 2014⁶⁷, peuvent être mentionnés le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) créé en 2011, dont les recettes (632 millions d'euros en 2017) bénéficient à tous les départements ayant un potentiel financier par habitant inférieur à la moyenne de l'ensemble des départements ; le Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui, prévu par la loi de finances 2010 et entré en vigueur en 2013, a redistribué, en 2017, 89 millions d'euros ; ou encore le Fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSDRIF) qui, créé par la loi de finances pour 2014, a redistribué 60 millions d'euros en 2016⁶⁸.

Mais pour utiles qu'ils soient, ces dispositifs n'en méritent pas moins – compte tenu des limites qui sont les leurs – d'être améliorés et renforcés ; d'une part, en vue de combattre les inégalités existant entre les collectivités concernées : l'observation montre clairement que les départements qui ont des dépenses sociales importantes et donc des restes à charge conséquents ne sont pas ceux, bien au contraire, qui disposent des ressources fiscales les plus fortes... ; d'autre part, en vue de procurer, précisément, aux départements les plus affectés par le poids de ces mêmes dépenses des ressources leur permettant de faire face à leurs charges.

À cet égard, plusieurs pistes peuvent être suivies. Une première piste pourrait consister à relever la part des droits de mutation à titre onéreux prélevés sur les départements les plus riches (lesquels sont, au demeurant, les moins touchés par la hausse des dépenses

⁶⁶ Voir *supra*.

⁶⁷ Voir *supra*.

⁶⁸ Source : DGCL (Direction générale des collectivités locales).

sociales, d'autant que les prix de l'immobilier se sont envolés dans les zones tendues, alors même que les taux des DMTO sont restés fixes...) en vue d'abonder les fonds de solidarité existants. Préconisée par la Cour des comptes, cette mesure pourrait être paramétrée de telle sorte qu'elle permette à l'ensemble des départements de réduire de moitié leur écart à la moyenne des taux d'épargne brute⁶⁹.

Une autre piste, mise en avant à intervalles réguliers par des membres de l'ADF, consisterait à organiser une péréquation non plus horizontale mais verticale entre l'État et les départements. De manière plus précise, il s'agirait « de créer une dotation d'État calculée sur la base d'un écrêtement pour chacune des trois allocations à partir du moment où le reste à charge par habitant devient supérieur à la moyenne nationale » ; ainsi, assurent ses promoteurs, « ce mécanisme permettrait aux départements de limiter le financement de chacune des allocations au coût moyen, le dépassement étant supporté par la solidarité nationale⁷⁰ », concernerait 85 départements et toucherait (sur la base des chiffres 2015) plus de 2,7 millions de personnes dans des proportions pouvant varier sensiblement d'un département à l'autre : le département du Nord percevrait ainsi une dotation de 100 millions d'euros, celui du Pas-de-Calais une dotation de 40 millions d'euros tandis que 15 départements ne percevraient rien...

À première vue, ce mécanisme de péréquation semble assez proche de celui consistant pour l'État à compenser, selon une clé de répartition à définir, les dépenses des départements non couvertes par les transferts financiers auxquels il procède : dans les deux cas, l'État intervient pour assumer une partie des restes à charge. Il s'en sépare cependant dans la mesure où le mode de calcul de la somme versée par l'État n'est pas le même d'une hypothèse à l'autre car fonction de paramètres que l'on ne retrouve pas dans chacune d'elles (clé de répartition, coût moyen par habitant...).

Au final, on formulera ici une remarque : à savoir que la piste de la péréquation verticale a été élaborée dans un contexte où l'éventualité d'un transfert à l'État de l'allocation du RSA

⁶⁹ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 296. On rappellera que l'épargne brute est égale à la différence entre les produits et les charges de fonctionnement.

⁷⁰ Cette proposition a été formulée initialement fin juin 2016 par deux présidents de conseils départementaux, M. Dagbert et J.-R. Lecerf, qui en évaluaient le montant à environ 1,1 Md€ ; elle a été reprise par la suite par certains membres de l'ADF (voir par exemple F. Bierry, *op. cit.*, p. 29), puis par l'ensemble de l'ADF (voir ADF, *Les dossiers prioritaires de l'ADF pour la nouvelle mandature*, Dossier de presse, 22 septembre 2017, p. 10).

était devenue problématique, suite à l'échec (en juin 2016) des discussions entre l'État et les départements ; or il n'est pas sûr, dans l'hypothèse où il serait procédé, à terme, à une recentralisation du RSA, que cette piste soit la plus réaliste et opportune et donc puisse être suivie compte tenu des dépenses prises désormais en charge par l'État.

c) La fiscalité locale

Faute de place, il ne saurait bien évidemment être question ici d'analyser dans le détail l'ensemble des aménagements ou réformes susceptibles d'être mis en œuvre en matière de fiscalité locale.

On se contentera de partir d'une idée simple : à savoir que les départements doivent disposer, pour faire face à leurs missions, d'un minimum de ressources financières.

Pour ce faire, plusieurs pistes peuvent être explorées ; mais il en est une, cependant, qui semble plus particulièrement judicieuse, surtout si le financement du RSA devait *in fine* rester à la charge des départements sans que pour autant on assiste à une implication accrue de l'État s'agissant de leurs dépenses (pas de compensation financière, pas de péréquation verticale...) : en l'occurrence, le transfert à leur profit d'une fraction de contribution sociale généralisée (CSG).

En effet, un tel transfert se révélerait à la fois cohérent et efficient. Cohérent, dans la mesure où la CSG est un prélèvement affecté aux dépenses non pas seulement de sécurité sociale mais aussi à la protection sociale en général, ainsi qu'en témoigne la fraction de CSG (0,1 point) affectée longtemps (jusqu'en 2015) à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Efficient, dans la mesure où, d'une part, les départements disposeraient ainsi d'une ressource dynamique et où, d'autre part, cette contribution se voit dotée d'un rendement très élevé : 1 point de CSG « rapporte » aujourd'hui 12 milliards environ.

Il suffirait donc de transférer aux départements quelques dixièmes de point pour que leurs ressources augmentent de manière plus ou moins substantielle...

Cependant, cette éventuelle affectation d'une part de CSG aux départements devrait à l'évidence s'inscrire dans le cadre d'une mise à plat de l'ensemble des ressources fiscales et financières perçues par les départements et non s'introduire dans la législation au détour d'un plus ou moins bref débat au Parlement.

CONCLUSION

Pour faire face de manière pérenne aux difficultés financières rencontrées depuis plusieurs années par les départements, il conviendrait :

- en premier lieu, de transférer à l'État la charge financière de l'allocation du RSA ainsi que celle liée aux mineurs non accompagnés ;
- en second lieu, de mettre en place un mécanisme efficient de compensation financière au terme duquel l'État assumerait une partie des restes à charge liés aux allocations individuelles de solidarité (APA et PCH voire RSA si celui-ci reste dans le champ de compétences des départements) ou, à défaut, un mécanisme de péréquation verticale consacrant une implication financière accrue de l'État dans les restes à charge en question ;
- en troisième lieu, de renforcer les dispositifs de péréquation horizontale entre les départements ;
- en quatrième et dernier lieu, de renforcer l'autonomie financière des départements *via* notamment un éventuel transfert à leur profit d'une fraction de CSG.