

Département: des dépenses obligatoires de plus en plus optionnelles

Étranglés par la baisse de leurs ressources et l'explosion de leurs dépenses sociales, les départements sont obligés de faire des choix. Souvent, malheureusement, ce sont leurs dépenses non obligatoires qui doivent être supprimées. Pourtant, ce sacrifice a des conséquences dramatiques sur le tissu économique et social du territoire. Ce cercle vicieux mérite un vrai débat politique.

Depuis plusieurs années, la dégradation, aussi structurelle que conjoncturelle, de l'autonomie financière des départements, amène les administrations territoriales à opérer, dans leur prospective budgétaire, une distinction plus rigoureuse entre leurs dépenses obligatoires et non obligatoires, contraintes et non contraintes. Ces distinctions, qui conduisent en période de restriction à réduire peu à peu les interventions non obligatoires, sont réalisées à l'aune des compétences dévolues par la loi ou à celle des contraintes juridiques. Mais ces distinctions qui sont toujours claires du point de vue des services financiers de l'État sont parfois plus difficiles à établir du point de vue des services départementaux et des réalités du terrain.

Si les compétences sont égales entre tous les départements de France, ceux-ci diffèrent sensiblement entre eux, économiquement et socialement: telle dépense non obligatoire d'un point de vue réglementaire ou juridique est parfois indispensable du point de vue de

la cohésion et du développement du territoire. Obligé de réaliser des économies sur les actions « non obligatoires », le département réduit de fait son emprise sur les solidarités locales qu'il est pourtant chargé d'assurer. Et on reconnaît parfois, hélas, l'utilité du département au vide qu'il laisse quand il s'en va...

UN AMORTISSEUR DE CRISE DANS LES DÉPARTEMENTS EN DIFFICULTÉ

Ce reflux de l'activité de la collectivité est plus préjudiciable dans les départements marqués par les difficultés socioéconomiques. Ainsi en est-il d'un département comme la Seine-Saint-Denis, qui joue un rôle d'amortisseur de crise bien au-delà de ses prestations obligatoires de solidarité, par exemple par des actions de lutte contre le décrochage scolaire ou contre toutes les formes d'exclusion. Lorsqu'il doit réduire ses subventions aux crèches et associations de quartier, quand il doit reporter des investissements favorables au développement de la vie économique, c'est

TÉMOIGNAGE

Marie-Claude Santini, DGA Finances, Commande publique, Documentation et Archives
Maintenir le niveau de réponse aux besoins sociaux

« Cette question des finances est appréhendée avec beaucoup d'attention dans notre département. Les Alpes-Maritimes ont, qui plus est, une véritable originalité: la part des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) y est supérieure au produit de sa fiscalité. Aussi chaque effondrement de marché de l'immobilier – trois crises successives en vingt ans – a donc des répercussions immédiates: là où ces droits représentent 10 % des recettes dans la plupart des collectivités, cela correspond à plus de 27 % chez nous... Ce coefficient de sensibilité à cette ressource, volatile et imprévisible, nous rend particulièrement vigilants. Face à cette volatilité, le président Éric Ciotti, nouvellement élu, a décidé dès 2009 de prendre des mesures fortes. Nous avons devancé l'appel de la rigueur de gestion. Pour absorber la progression des dépenses sociales (RSA: plus 20 millions, personnes handicapées: plus 15 millions et bénéficiaires de l'APA en hausse), toutes les autres politiques publiques ont été contraintes: réduction des frais de fonctionnement courant, flotte automobile, effectifs en dehors du champ social... La priorité est de maintenir la réponse aux besoins sociaux: allocations et prestations, effectifs... Tout en conservant des marges de manœuvre dans le domaine de la solidarité territoriale. Secteur difficilement compressible, même pour un département considéré comme « riche », avec une population dont les revenus sont certes au-dessus de la moyenne, mais aussi avec un taux de population âgée supérieur à la moyenne, et de nombreuses personnes en grandes difficultés comme l'attestent la progression du RSA ou des familles bénéficiant d'aides financières. Cependant depuis cinq ans, à périmètre identique, c'est-à-dire en neutralisant les effets induits par la création de la « 1^{re} métropole » de France – Nice Côte d'Azur – (transferts de compétence et octroi d'une dotation de compensation), nos dépenses de fonctionnement, hors dette, s'élèvent à 940,2 millions d'euros, chiffre inchangé malgré la progression des dépenses sociales.

le lien social qui se délite, c'est le dynamisme des entreprises qui est freiné, c'est un territoire déjà marginalisé qui s'éloigne un peu plus de l'égalité.

Cette situation est d'autant moins acceptable que, contrairement aux idées reçues qu'inspire une défiance déjà ancienne de l'État central à leur égard, les collectivités et, notamment, les départements n'ont pas attendu la LOLF ou la RGPP pour réduire leurs dépenses et optimiser une gestion administrative conforme tant à leurs capacités financières qu'à leurs objectifs de politiques publiques. Les lois Defferre entendaient faire sortir les collectivités territoriales du minorat. Force est pourtant de constater qu'après maintes réformes, et en dépit des efforts réalisés, elles ne sont toujours pas entrées dans l'âge adulte de l'autonomie.

LES DÉPENSES NON OBLIGATOIRES, SUBSTANCE DU RÔLE POLITIQUE DES CONSEILS GÉNÉRAUX

Les prochaines discussions entre l'État et les départements sur le financement pérenne des grandes allocations de solidarité sont donc aussi sous-tendues par la question des dépenses non obligatoires, parce qu'elles font la substance du rôle politique des conseils généraux. Le choix étant fait de maintenir l'échelon départemental comme collectivité politique de plein exercice, l'enjeu d'un tel maintien est bien celui des actions volontaires qu'il peut mettre en œuvre.

Le débat actuel autour de la métropolisation des politiques publiques tend certes sans doute à infléchir cette question des actions volontaires des départements dans les zones urbaines denses. Mais ce n'est pas le moindre des mérites d'un tel débat que d'amener la



réflexion autour de la décentralisation sur des questions d'ordre effectivement plus politique que strictement organisationnel, de porter le regard et l'esprit plus loin que l'horizon d'une nouvelle réforme administrative. Voir plus loin que la décentralisation, c'est dépasser le raisonnement par nature infini sur l'organisation ou la clarification des compétences pour prendre en charge, intellectuellement et pratiquement, la portée de nos choix et l'ambition que nous avons pour l'action publique territoriale. Les vertus de l'action territoriale ne tiennent pas à des questions d'échelons ou de schémas, mais à notre conception de l'autonomie politique locale. ■

DOC DOU Formations d'experts
Projet de loi de finances 2014
à Paris le 17/10
Plus d'informations au 04 76 65 61 00
ou par e-mail formation@territorial.fr

TÉMOIGNAGE

Denis Vallance, Directeur général du conseil général de Meurthe-et-Moselle

Casser les deux spirales négatives de la solidarité locale

« La dégradation constante depuis 10 ans du financement par l'État des trois AIS (allocations individuelles de solidarité: APA, RSA, PCH) alors que leurs conditions et leur montant sont exclusivement déterminés par le niveau national, conduit à deux anomalies démocratiques majeures :

- c'est l'impôt local qui vient compenser le refus de la solidarité nationale. Imaginons un instant les allocations familiales ou les allocations-chômage ou retraites à la charge de l'impôt local... Plus un département est en difficulté économique et en vieillissement, plus il doit ponctionner les contribuables qui restent!
- les AIS, dépenses obligatoires qui représentent désormais presque le tiers des dépenses départementales, vident progressivement les autres lignes budgétaires: solidarité, prévention, économie, université, tourisme, culture, sports... celles-là même qui seraient de nature à redynamiser le territoire!

C'est cette spirale continue depuis 10 ans que vient enfin de casser

partiellement le Premier ministre en reconnaissant pour la première fois le décalage et en décidant le principe d'une compensation du tiers. C'est un début de sécurisation de toutes les personnes en difficulté et de tous les territoires de France.

En Meurthe-et-Moselle, dont le président Michel Dinet est à la pointe du « combat » pour le financement des trois AIS depuis 2005, l'action sociale a toujours été considérée comme l'un des leviers du développement départemental: une politique départementale (collèges, routes, transports, environnement...) est a fortiori plus adaptée aux Meurthe-et-Mosellans qu'elle l'est a priori pour les personnes les plus en difficultés. Au-delà de la question du financement des AIS, les départements doivent donc continuer à montrer que leur gestion décentralisée permet à la solidarité de s'inscrire dans des logiques de développement social adaptées aux réalités territoriales, seules aptes à casser l'autre spirale, celle de la paupérisation constante d'une partie de la population française ».