

Paris, le 7 janvier 2010

Mémoire en faveur des Départements en difficulté

**Présenté à
Monsieur François Fillon,
Premier ministre**

Mémoire en faveur des Départements en difficulté

TABLE DES MATIERES

I. UNE COMPENSATION PLUS EQUITABLE DU COUT DES PRESTATIONS SOCIALES VERSEES

- 1 - La compensation versée au titre de l'APA et sa répartition**
- 2 - Le droit à compensation du revenu de solidarité active et la modification de sa comptabilisation**
- 3 - La prise en compte de la montée en charge de la PCH**

II. UN PARTAGE PLUS CLAIR DES RESPONSABILITES POUR UNE MEILLEURE MAITRISE DES COUTS

- 1 - La révision de la notion d'autonomie financière**
- 2 - Le financement des services d'incendie et de secours (SDIS)**

III. UN AJUSTEMENT DES REGLES COMPTABLES POUR MIEUX AFFRONTER L'EFFET DE CISEAUX ACTUEL

- 1 - L'amortissement des subventions versées aux personnes de droit public**
- 2 - L'amortissement des subventions versées aux personnes de droit privé**
- 3 - La nature des subventions versées aux établissements d'hébergement de personnes âgées et handicapées**
- 4 - L'amortissement du patrimoine immobilier départemental**
- 5 - Le régime des subventions transférables**

I. UNE COMPENSATION PLUS EQUITABLE DU COUT DES PRESTATIONS SOCIALES VERSEES

Une part croissante des dépenses de fonctionnement des départements est consacrée au versement de trois prestations nationales, qui représentent en 2008 un montant de l'ordre de 11,5 milliards d'euros au titre :

- du revenu minimum d'insertion (RMI, avant la mise en œuvre du RSA), soit 5,98 milliards d'euros ;
- de la prestation de compensation du handicap (PCH), soit 570 millions d'euros ;
- de l'allocation de solidarité pour l'autonomie (APA), soit 4,85 milliards d'euros.

Même en prenant en compte les compensations versées au-delà des obligations constitutionnelles (avec le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion, FMDI, soit 500 millions d'euros) le déficit annuel de compensation pour ces trois prestations s'établit au seul titre de 2008 à plus de 3,8 milliards d'euros, financés par la fiscalité départementale et par des redéploiements de dépenses :

Les poids des prestations sociales des départements en 2008			
	Dépenses	Ressources affectées ou transférées	Déficit
APA	4 854 587 193	1 598 898 495	-3 255 688 698
PCH	568 793 869	550 767 671	-18 026 198
RMI	5 983 456 317	5 441 824 606	-541 631 711
Total	11 406 837 379	7 591 490 772	-3 815 346 607

Si en 2008 le coût de la PCH est à peu près compensé par la contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), la montée en charge de cette prestation se poursuit encore fortement aujourd'hui et le déséquilibre se creuse de manière plus marquée en 2009.

Mais c'est surtout pour l'APA et le RMI (et aujourd'hui le RSA) que le déficit de compensation reste le plus élevé et a rendu les départements considérablement plus vulnérables à l'augmentation de ces dépenses.

1 - La compensation versée au titre de l'APA et sa répartition

a. Repenser le mode de financement pour une meilleure prise en charge de l'allocation par la solidarité nationale

Les départements assurent aujourd'hui plus des 2/3 du financement de l'APA, le taux de couverture de cette allocation par la CNSA descend même en 2009 à 28,5 %.

La contribution de la CNSA n'est alimentée que par 20 % du produit de la contribution solidarité pour l'autonomie (CSA) et moins de 0,1 % de l'assiette nationale de CSG.

Dans son dernier rapport sur « la Conduite par l'Etat de la politique de décentralisation », la Cour des comptes note que sur la période 2002-2007, l'effort des conseils généraux pour le financement de l'APA a été multiplié par trois.

Elle en conclut que « *l'économie d'ensemble de ce dispositif devrait être revue dans une approche plus partenariale qu'actuellement* ».

La revendication d'une amélioration des taux de compensation, soulignée par tous les rapports publics, et largement portée par l'ADF reste d'une parfaite actualité. Elle souligne l'urgence d'une discussion sur le 5^e risque.

L'ADF a, dans l'attente d'une refonte de cette gouvernance, défendu à plusieurs reprises le nécessaire rehaussement de la contribution de la CNSA pour cette prestation, qui pourrait par exemple se traduire par un doublement du taux de 0,1 % appliqué à l'assiette nationale de CSG.

Une telle disposition permettrait de porter le taux de couverture de l'APA à hauteur de 50 % environ, conformément aux engagements pris au moment de la mise en place de cette allocation.

b. Corriger les critères de répartition interdépartementale pour une équité renforcée

Parallèlement les critères de répartition de la contribution nationale de la CNSA pourraient également être revisités.

En effet, les départements les plus marqués par le vieillissement démographique sont particulièrement pénalisés par la diminution mécanique du taux de concours de la CNSA. La progression mécanique de cette allocation impacte avec force leur budget de fonctionnement, au moment où les recettes tirées de la fiscalité locale s'annoncent comprimées.

Outre le fait que les moyens de la CNSA ne sont pas à la hauteur de la politique publique qu'elle a pour charge de financer, ses concours ne sont ainsi pas répartis selon des modalités très équitables.

2 - Le droit à compensation du revenu de solidarité active et la modification de sa comptabilisation

La mise en œuvre du RSA fait suite au transfert de la prestation du RMI en 2004. Elle confirme le caractère inadapté des ressources de compensation prévues initialement pour ces transferts. Elle peut également inviter à modifier les règles de rattachement comptable pour alléger temporairement le poids de cette charge au moment où les départements connaissent un fort effet de ciseau en partie lié au poids de cette prestation dans leurs budgets.

a. Améliorer les modalités de compensation rendues nécessaires par le caractère inadapté de la ressource transférée

Avant même la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA), les départements ont eu à supporter le coût d'une mise en œuvre inappropriée de la compensation du transfert du RMI.

Depuis 2004, ce sont plus de 2 milliards d'euros que les départements ont du financer sur cette allocation en plus des ressources qui leur ont été attribuées pour la couvrir.

En effet, la référence retenue pour le calcul du droit à compensation se rapporte aux dépenses supportées en 2003, avec un ajustement définitif au vu des dépenses réelles des départements en 2004.

Or non seulement le transfert hors ajustement s'est opéré sous forme d'attribution de fraction de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), dont l'assiette nationale est aujourd'hui en diminution face à des charges de RMI dynamiques, mais encore la compensation exceptionnelle aujourd'hui versée sous la forme du fonds départemental de mobilisation pour l'insertion (FMDI) est aujourd'hui considérée comme une ressource exceptionnelle.

Dans ces conditions, les excédents constatés sur le fonds national des solidarités actives qui finance le RSA « chapeau » à la charge de l'Etat pourraient être réorientés et permettre un doublement du FMDI.

Il est également souhaitable, a minima, de conférer au FMDI un caractère pérenne, en inscrivant son montant dans un cadre pluriannuel, comme il l'était d'ailleurs au moment de sa mise en œuvre (trois ans).

Les départements y gagneraient une meilleure prévisibilité sur cette ressource.

b. Permettre le rattachement du reliquat de droit à compensation en « produits à recevoir »

La circulaire INTB0800186C du 29 décembre 2008 relative à la compensation financière des transferts de compétences, consécutive à la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les

politiques d'insertion, énonce que le RSA constitue une extension de compétence des départements.

En application de l'article 72-2 de la Constitution, « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ». Les modalités de compensation de la charge globale liée au RSA sont inscrites à l'article 7 de la loi précitée.

Face au dynamisme attendu de la dépense locale exposée, une clause de réexamen est prévue fin 2010 et fin 2011 pour apprécier l'écart entre la compensation provisionnelle reçue et les charges réelles engagées par les départements au titre des six premiers mois de mise en œuvre du dispositif (2^{ème} semestre 2009) et de l'année suivante. Les ajustements nécessaires, c'est-à-dire l'attribution supplémentaire de ressources, seront inscrits dans la loi de finances suivant l'établissement des comptes administratifs correspondants.

Dans l'intervalle, la couverture du surcroît de dépenses demeure donc à la charge exclusive des départements, supportant sur leur propre trésorerie le différé de cet abondement. Ainsi, les dépenses supplémentaires réalisées en 2009 et 2010 au titre du R.S.A. ne seront respectivement compensées que par la loi de finances rectificative pour 2010 et pour 2011. Hors délais d'inscription dans les comptes locaux, le portage provisoire s'étend donc sur une période comprise entre 12 et au mieux, 18 mois, où il pèse abusivement sur l'équilibre des budgets départementaux.

Afin de permettre l'enregistrement temporaire de cette avance de fonds et d'alléger son incidence sur la section de fonctionnement des budgets, il conviendrait d'autoriser expressément le rattachement du droit à compensation estimé par les départements d'après leur comptabilité d'engagement. Cette opération, utile pour constater les recettes de fonctionnement certaines, non encore mises en recouvrement mais correspondant à des prestations effectuées avant le 31 décembre de l'année, permettrait l'établissement d'un titre de recettes contrebalançant la somme des mandats jusqu'alors comptabilisés seuls.

Cette solution mériterait au moins d'être mentionnée par l'instruction budgétaire et comptable M52, comme hypothèse d'écriture de rattachement.

3 - La prise en compte de la montée en charge de la PCH

Le caractère tardif de la montée en charge de la prestation de compensation du handicap (PCH) ne doit pas masquer la dégradation récente mais brutale de son taux de couverture par les contributions de la CNSA.

L'évolution très contrainte de cette dépense reste supportée par les départements, alors que la ressource de compensation (26 % du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie) progresse à un rythme bien moindre, comme l'illustre le tableau suivant (source CNSA) :

Prévisions dépenses PCH en 2009 et 2010 en M€				
2006	2007	2008	2009	2010
56,9	275,9	559,2	824,5	1136,4

Selon ces mêmes prévisions, le taux de concours sur cette dépense (hors concours MDPH) devrait passer de 97 % en 2008 à 61 % en 2009 et 44,5 % en 2010.

Une modification législative permettrait de garantir un taux de couverture intégral du coût de cette prestation par une meilleure alimentation de la section III du budget de la CNSA.

II. UN PARTAGE PLUS CLAIR DES RESPONSABILITES POUR UNE MEILLEURE MAITRISE DES COUTS

De nombreuses difficultés financières auxquelles les départements doivent faire face trouvent leur origine soit dans l'absence d'identification claire entre les ressources dont les conseils généraux disposent librement et celles dont ils ne sont pas maîtres, soit dans des processus de décentralisation inaboutis, où les départements financent mais ne décident pas.

Le premier point implique de revoir la définition retenue pour l'autonomie financière des collectivités : la responsabilisation du contribuable local sur le coût des politiques publiques des départements permet aussi de modérer la demande des usagers.

Le second point nécessite de faire en sorte que celui qui paie une compétence puisse en maîtriser le coût ; c'est par exemple le cas pour le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

1 - La révision de la notion d'autonomie financière

Dans le rapport sur les « Relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales » publié en décembre 2007, dans le cadre de la revue générale des politiques publiques, M. Alain Lambert rappelait la nécessité que les collectivités puissent « arbitrer sur les dépenses à raison de la pression fiscale qu'elles souhaitent ou non exercer sur les contribuables ».

La responsabilisation fiscale du financeur doit alors faciliter la maîtrise de la demande de service public local.

La loi de finances pour 2010 a substantiellement réduit l'autonomie fiscale des départements, en particulier à compter de 2011 : dans le cadre de la suppression de la taxe professionnelle, ils ne maîtriseront plus que le taux d'une seule taxe directe locale, la taxe foncière sur les propriétés bâties et se verront attribuer d'avantage de fiscalité nationale partagée (fractions supplémentaires de taxe spéciale sur les conventions d'assurance, TSCA).

Cette évolution confirme la nécessité de bien différencier parmi les ressources des départements :

- celles dont ils disposent d'une réelle maîtrise, soit sur l'assiette, par exemple en attirant des entreprises, soit, mieux encore en bénéficiant d'un pouvoir de vote de taux ;
- celles qui n'ont de ressources propres que le nom, et dont ils ne déterminent ni l'assiette, ni le taux ; c'est le cas en particulier de la TIPP et de la TSCA.

La Cour des comptes a d'ailleurs remarqué que « *cette fiscalité fractionnée ne répond que de manière artificielle à l'exigence de ressources propres pour compenser les charges transférées* ».

Modifier le mode de calcul du taux d'autonomie financière

Les débats parlementaires de 2003 et 2004 ont pu mettre en évidence la distinction fondamentale séparant les deux notions d'autonomie financière ou fiscale. Une collectivité territoriale est ainsi dotée de l'autonomie financière lorsqu'elle dispose de ressources suffisantes, de diverses natures, qui ne sauraient être réduites par une autre autorité et lorsqu'elle peut librement décider de leur utilisation. L'autonomie fiscale ne concerne en revanche que les seules recettes et caractérise une collectivité décidant elle-même le niveau leur niveau par l'intermédiaire du taux ou de l'assiette d'impôts prélevés pour son compte.

L'article 72-2 de la Constitution dispose que « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. (...) Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». Cette garantie, réputée protectrice de la libre administration des collectivités locales, se traduit dans sa

mise en œuvre par une autonomie financière fondée sur une autonomie fiscale partielle. Elle se limite en réalité au respect d'un plancher, défini pour chaque catégorie de collectivité, en fonction de la part des ressources propres dans les ressources totales (à l'exclusion des emprunts, des ressources liées au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie) calculée au titre de 2003.

Prévu à l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004, ce principe a toutefois été conçu afin de permettre le financement des premiers transferts de compétences aux collectivités couverts par des attributions de fractions de fiscalité indirecte (taxe intérieure sur les produits pétroliers, taxe sur les conventions d'assurance). Entrent ainsi dans la composition des « ressources propres » : le produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers, les dons et legs.

Ces déterminants n'apparaissent plus du tout corrélés à la situation actuelle des départements, largement tributaire de décisions nationales :

- les moyens transférés en parallèle des nouvelles compétences ne confèrent aux conseillers généraux aucun pouvoir de décision quant à l'assiette taxable ni quant au taux applicable ;
- le dynamisme très relatif des produits considérés, lorsqu'il existe, tend à les assimiler à des dotations, insuffisantes de surcroît ;
- l'augmentation régulière, à la fois conjoncturelle et structurelle, des dépenses obligatoires mises à leur charge ne sera pas équilibrée en 2010 ni au-delà par des recettes équivalentes.

Aussi, la valeur de référence plancher ne semble pas un indicateur pertinent lorsqu'il s'agit de mesurer la marge de manœuvre dont les départements disposent réellement pour exercer leurs compétences. Dans le mode de calcul de leurs ressources propres, la suppression de la référence aux impôts indirects que leur attribue la loi refléterait l'autonomie financière avec davantage de fidélité.

Une révision de la loi organique du 29 juillet 2004 serait donc nécessaire.

2 - Le financement des Services Départementaux d'incendie et de secours

Sortir d'une demi-mesure insatisfaisante, en recentralisant la gestion de ces services ou en poursuivant la logique de décentralisation

Le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des SDIS, publié durant l'été 2009 a rappelé que si la sécurité des personnes n'avait pas de prix, elle présentait un coût, très mal maîtrisé par la collectivité. Cette situation n'est pas sans rapport avec la gouvernance perfectible de ces systèmes tricéphales avec deux autorités de tutelle :

- l'Etat comme prescripteur de la réglementation technique et financeur partiel ;
- le département, à côté des collectivités du bloc communal, comme financeur principal, par une contribution servant de variable d'ajustement ;

La décentralisation du dispositif, telle qu'elle se manifeste, devrait s'accompagner d'une série de mesures propres à rendre un tel schéma soutenable car plusieurs facteurs posent toujours problème.

Il importerait en particulier de conférer aux élus locaux un pouvoir de décision accru quant au contenu des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR), par la définition solennelle d'un objectif soutenable de dépense aux termes d'une décision cadre ou d'un débat d'orientation, au-delà de la simple approbation prévue par l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales. Préparé par le directeur départemental sous l'autorité du préfet, alors que le financement en est assumé par les collectivités, le SDACR est complété par un règlement opérationnel, *"arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du S.D.I.S."*. L'avis conforme du conseil d'administration du SDIS devrait être ici requis.

Document d'analyse et d'orientation, le SDACR fournit les règles permettant d'évaluer l'adéquation des moyens de secours à la réalité des risques du département. Combiné au règlement opérationnel, il guide les choix d'acquisition de moyens et d'implantation des centres à partir de grilles nationales. Souvent très large pour prévenir toute mise en cause de responsabilité, le taux de couverture entraîne des conséquences financières majeures : maillage territorial, effectif, niveau d'équipement, critiqués par la Cour des comptes dans son rapport public de 2005 comme rarement motivés ou justifiés. Il se traduit par une obligation de moyen très forte et onéreuse, rarement par une obligation de résultat.

Par ailleurs, aux dires du directeur de la sécurité civile, les SDIS travaillent à 30 % pour l'État en matière de prévention des risques. Pourquoi ces services ne sont-ils pas valorisés à leur juste mesure dans les produits de ces établissements ? Les règles nationales d'amortissement qui leur sont applicables les contraignent aussi à une discipline excessive et, par ricochet, les départements à majorer leur dotation.

A titre d'exemple également, les représentants des conseils généraux n'ont pas été associés à l'élaboration du référentiel commun de secours à personne et d'aide médicale d'urgence, alors qu'ils sont les premiers concernés par les coûts de ces transferts de charges, comme la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale l'a souligné dans son rapport d'information en 2009.

Enfin, le plafonnement du concours départemental au SDIS, par exemple en fonction du pourcentage d'évolution annuelle de la DGF des départements, aurait le mérite de ralentir la hausse de la dépense.

III. UN AJUSTEMENT DES REGLES COMPTABLES POUR MIEUX AFFRONTER L'EFFET DE CISEAUX ACTUEL

Même en l'absence de mesures budgétaires, de modifications des règles d'attribution des ressources financières des départements et des réformes nécessaires de gouvernance, plusieurs mesures d'ordre comptables pourraient permettre aux départements d'ores et déjà en grande difficulté financière d'alléger temporairement les contraintes de l'effet de ciseaux qu'ils subissent actuellement.

En effet, sans enfreindre les principes généraux de la comptabilité publique et privée, des modifications pourraient être apportées à la nomenclature M 52 en matière d'amortissement des subventions versées, d'amortissement du patrimoine immobilier départemental et de subventions transférables.

La nature des subventions versées aux établissements d'hébergement de personnes âgées et handicapées pourrait également être réinterrogée.

Le détail de ces propositions est présenté ci-après.

1 - L'amortissement des subventions versées aux personnes de droit public

Allonger la durée d'amortissement de droit commun (au-delà de 15 ans)

Suivant les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M52, les subventions d'équipement versées sont amorties sur une durée maximale 15 ans lorsqu'il s'agit de bénéficiaires publics.

Destinées à financer des biens durables, elles constituent du point de vue comptable des immobilisations incorporelles, subsistant durablement - c'est-à-dire plus d'une année - sous la même forme dans le patrimoine de la collectivité. Lors de chaque exercice, la dépréciation progressive de leur valeur mérite cependant d'être constatée : elles sont donc soumises à un amortissement régulier, étalant sur une durée théorique, la valeur de l'immobilisation considérée.

Cet amortissement vient en déduction de la valeur d'origine pour ne laisser apparaître à l'actif que la valeur nette comptable de la subvention. La minoration qu'il induit à l'actif du bilan a pour contrepartie une charge d'exploitation, passée en section de fonctionnement. L'équilibre du budget impose cependant de mobiliser une recette définitive équivalente pour gager cette dépense obligatoire ou, à défaut, de restreindre d'autres postes de dépenses. En ce sens, plus le rythme d'amortissement sera élevé, plus la subvention sera rapidement amortie à raison d'une forte part chaque année et plus l'amortissement fera peser une contrainte lourde sur l'équilibre courant.

Cette pratique vise à garantir le respect du principe comptable général de sincérité et de prudence, afin de fournir à l'organisme et aux tiers intéressés une image fidèle de la réalité du patrimoine.

Les cadences d'amortissement sont, en règle générale, laissées à l'appréciation de l'entité responsable dans la limite d'une fourchette indicative. Elles doivent en tout état de cause pouvoir être justifiées par des éléments objectifs (durée théorique d'utilisation de l'immobilisation, par exemple). Pour autant, la durée de 15 ans applicable aux subventions d'investissement à destination des personnes de droit public est directement imposée. Elle ne comporte en particulier aucun rapport nécessaire avec la durée d'utilisation réelle des biens financés.

Dans un certain nombre d'hypothèses, cette rigueur semble dépourvue d'intérêt dans la mesure où elle se rapporte au financement de biens durables, devant de toute façon être renouvelés et dont le financement est assuré sur des durées très longues. L'application d'une durée de 15 ans se révèle ainsi très restrictive quand la subvention s'applique à des réseaux d'eau ou d'assainissement, construits pour plus d'un demi-siècle. Si le rythme d'amortissement de la subvention suivait celui applicable au bien lui-même, la charge afférente pourrait en être lissée sur une vingtaine d'années supplémentaires au moins.

Les départements, financeurs essentiels de l'aide aux communes et intercommunalités payent chèrement cette obligation de budgétisation mise à leur charge, alors que l'Etat, pourtant exonéré de la discipline budgétaire des collectivités locales, ne retient pas la même sévérité pour ses propres opérations. Une plus grande souplesse systématique serait bienvenue sur ce point, au lieu de négocier le cas échéant au cas par cas un régime dérogatoire.

2 - L'amortissement des subventions versées aux personnes de droit privé

Allonger la durée d'amortissement de droit commun (au-delà de 5 ans) pour les subventions dont l'objet est dédié à l'usage d'un service public

Le régime applicable aux subventions d'investissement versées aux personnes de droit privé est analogue à celles destinées aux personnes de droit public, à l'exception de la durée d'amortissement. Suivant les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M52, les subventions d'équipement versées sont en effet amorties sur une durée maximale de 5 ans s'il s'agit de bénéficiaires privés.

S'agissant du financement par voie de subvention des équipements privés dédiés à l'usage d'un service public, cette norme impérative se révèle particulièrement lourde. Outre le fait que ce rythme prévu par les textes ne repose pas sur une nécessité objective, il mérite d'être remis en question au regard du sort réservé aux subventions de même montant et de même objet lorsqu'elles sont attribuées à des personnes de droit public.

En effet, hormis la qualité du bénéficiaire de la subvention, aucun motif ne vient justifier une telle différence de traitement, induisant pour la collectivité un amortissement trois fois plus rapide et donc trois fois plus lourd dans ses comptes.

Pour les départements, l'enjeu porte notamment sur les subventions attribuées aux établissements d'hébergement de personnes âgées et de personnes handicapées. La répartition de ces établissements selon leur nature juridique procède bien souvent de l'histoire locale. Au demeurant, les conseillers généraux siègent indifféremment au conseil d'administration de ces établissements, quel que soit le statut de ces derniers.

Dans la mesure où les établissements privés sont chargés d'exercer des missions à caractère social similaires à celles confiées aux établissements publics, il serait préférable d'aligner le traitement sur celui réservé aux subventions comparables versées aux organismes de droit public.

Aligner ces durées d'amortissement sur celles applicables aux subventions versées aux personnes de droit public pour un objet analogue (au-delà de 15 ans).

Parallèlement, les durées d'amortissement pratiquées au titre de leurs investissements par les organismes privés bénéficiaires de subvention sont généralement bien supérieures au rythme impératif que subissent les collectivités.

A ce titre, il n'est pas rare que les agencements, aménagements de terrains ou bâtiments, pour lesquels les départements apportent leur concours financier soient amortis sur 50 ans. D'autres durées plus longues encore sont également admises, s'agissant d'équipements structurants réalisés par des personnes privées.

Il ne serait donc pas anormal que ce droit soit tout autant reconnu aux collectivités engagées dans de tels projets, afin qu'elles puissent lisser la charge induite sur une durée cohérente avec celle retenue par le titulaire de l'équipement.

3 - La nature des subventions versées aux établissements d'hébergement de personnes âgées et handicapées

Exclure la part « investissement » entrant dans le calcul du financement courant

Aux termes des dispositions des articles R314-9 et R314-162 du code de l'action sociale et des familles, les départements contribuent aujourd'hui par l'intermédiaire d'un tarif ou d'une dotation à l'équilibre du financement des établissements hébergeant des personnes âgées ou handicapées. Cette recette apportée aux établissements couvre :

- pour leur fonctionnement
 - les différents postes de dépenses selon des conditions distinctes (charges de personnel, charges financières, autres charges courantes d'exploitation, etc.) ;
 - et le différentiel constaté entre les dépenses et les recettes, corrigé de l'incidence du déficit ou de l'excédent antérieur ;
- pour leur investissement
 - la participation à la création de places ou à la restructuration des capacités, suivant un montant unitaire.

La décision de tarification ou d'attribution de dotation globale intervient à l'issue d'une procédure contradictoire. Elle se traduit pour les collectivités par des coûts élevés et croissants, tout autant liés à un effet volume (augmentation du nombre de place dans un contexte démographique de vieillissement) qu'à un effet prix (valorisation croissante des charges par place).

En tant que principaux financeurs, les départements veillent à la maîtrise des coûts pris en compte par les établissements. Ils sont aussi fondés à déterminer une stratégie d'investissement dans la mesure où ils supportent indirectement la charge des nouvelles capacités d'hébergement.

Dans l'immense majorité des cas, les départements sont donc confrontés au paradoxe de devoir financer à partir de leur section de fonctionnement des actifs qui leurs sont extérieurs, en plus des intérêts de la dette extérieure qu'ils doivent couvrir. Ils pourraient *a contrario* utiliser l'emprunt comme moyen de financement s'ils géraient de tels établissements en régie.

La disjonction de la part « investissement » dans le financement des établissements serait de nature à favoriser une meilleure reprise en main de la problématique de l'offre par les départements. Elle contribuerait simultanément retenir pour les modes de financement considérés une logique économique et financière plutôt qu'un biais purement comptable. Ces établissements, rattachés par leur statut ou leur activité à la sphère publique, pourraient ainsi tirer parti de l'effet de levier dont disposent les départements par le recours à l'emprunt.

A titre d'exemple, cette solution soulagerait la section de fonctionnement d'un département concerné de près de 4 millions d'euros.

4 – L’amortissement du patrimoine immobilier départemental

Etendre le champ de la neutralisation des amortissements obligatoires

Lors de la généralisation aux organismes publics locaux des principes issus de la comptabilité générale, la règle de l’amortissement a été retenue sur un champ très large. L’instruction budgétaire et comptable M52 exclut à ce jour des procédures d’amortissement les terrains nus, les œuvres d’art et, sur décision du Conseil général, la voirie départementale. Cette pratique vise à renforcer la connaissance du patrimoine et à satisfaire aux obligations de prudence, en vue du renouvellement des biens considérés.

Un dispositif de neutralisation budgétaire de certaines charges d’amortissement a cependant été décidé. Il concerne à ce jour les bâtiments publics scolaires (collèges) et administratifs, ainsi que les bâtiments du domaine privé productifs de revenus s’ils sont affectés à l’usage du service public. La collectivité peut choisir de ne pas neutraliser ou de neutraliser seulement en partie l’incidence budgétaire de ces amortissements. Bien rares sont les départements qui s’y sont depuis lors risqué.

En définitive, par le jeu de cette neutralisation, le coût réel du service n’est pas mesuré car il n’inclut pas la charge inhérente au renouvellement des biens dont la dépréciation est irréversible. S’agissant de l’exécution de services publics à caractère administratif, non soumis à concurrence et de surcroît obligatoires, cette neutralisation ne lèse personne et n’empêche pas, au demeurant, la mise en œuvre d’une comptabilité analytique afin de contrôler l’évolution des coûts de revient complets.

Afin de réduire la contrainte budgétaire manifestement démesurée que l’obligation d’amortissement crée, cette tolérance pourrait être appliquée à de nouvelles catégories d’immobilisations, telles que le mobilier de bureau (actuellement amorti sur une période de 5 à 15 ans selon la nature du bien), les installations de voirie et les travaux relatifs aux centres d’exploitation (20 à 30 ans), les installations électriques ou téléphoniques (15 à 20 ans). Même neutralisés, le renouvellement des immobilisations incomberait en toute hypothèse à la collectivité.

D’abord tolérée comme mesure d’exception, cette décision pourrait, après évaluation, être rapportée ou pérennisée.

A titre d’exemple, pour un département de taille moyenne, cette solution permettrait de dégager près de 1 million s’euros sur l’année 2010.

5 – Le régime des subventions transférables

Rééquilibrer les obligations d'amortissement des subventions versées et reçues

Les subventions reçues dites « transférables » financent des immobilisations elles-mêmes amortissables. Affectées à un équipement ou à une utilisation de long terme, elles sont reprises au compte de résultat, c'est-à-dire en recette de fonctionnement au rythme et pour la quotité annuelle de l'amortissement du bien financé, en contrepartie d'une charge d'investissement venant en déduction du montant brut de la subvention.

Le caractère « transférable » de la subvention dépend donc du régime d'amortissement applicable à son objet : si la subvention reçue finance un bien amortissable, elle sera ou non intégrée progressivement comme une recette définitive.

Ces écritures comptables sont précieuses lorsqu'elles se rapportent aux immobilisations d'un service public auquel participe l'utilisateur. La part qu'il acquitte doit en effet être calculée sur une base nette, intégrant le montant des amortissements mais aussi le financement éventuel dont le prestataire a pu bénéficier, rapporté sur la même durée.

Par exception, les fonds affectés par la loi à des opérations d'équipement sont toujours transférables. Ainsi, la dotation globale d'équipement (DGE) – part rurale comme la dotation départementale des collèges (DDEC) versées aux départements font l'objet d'une reprise globale dès l'exercice suivant, à hauteur des dotations aux amortissements passées pour les immobilisations concernées.

Les départements reçoivent aujourd'hui beaucoup moins de subventions d'équipement qu'ils n'en distribuent. Inférieures en volume, les premières sont aussi plus « lentes » que les secondes à passer en section de fonctionnement. Au total, les charges imposées par ce jeu d'écritures excèdent les produits qui en résultent.

On conçoit que cet écart donne lieu à ensemble d'écritures pesant exagérément sur la section de fonctionnement, en défaveur du contribuable ou d'autres dépenses non obligatoires - quoiqu'utiles - afin de parvenir à l'équilibre global.

Les deux paramètres permettant de maximiser le montant net des subventions reçues par une collectivité sont le champ d'application de l'amortissement des subventions transférables d'une part et sa durée d'autre part. Un droit d'option pourrait être ouvert aux départements afin de privilégier, selon l'équipement propre financé, soit le régime de droit commun en vigueur, soit un régime dérogatoire dans lequel les subventions seraient transférées à la section de fonctionnement en un temps déterminé par la loi, à l'image du traitement actuel des subventions versées.