

Moins d'aides de l'Etat, plus de demandes de RSA : pourquoi les départements ont raison de se révolter (même s'ils ont la mémoire courte)



Alors que Dominique Bussereau, président de l'association des départements de France, s'élève contre le coût du RSA, difficile à assumer pour les départements, la situation est aujourd'hui critique. Mais les départements ont également une part de responsabilité.

Avec Jean-Luc Boeuf

Atlantico : Le président de l'assemblée des départements de France, Dominique Bussereau, tire la sonnette d'alarme ce vendredi sur les difficultés qu'éprouvent les départements à financer le RSA. Comment expliquer une telle situation d'asphyxie financière des départements ? Qui est responsable ?

Jean-Luc Boeuf : Il faut revenir ici sur les conditions de création de ce que l'on appelle le RSA aujourd'hui et qui s'appelait le RMI auparavant. Lorsque le revenu minimum d'insertion (RMI) a été créé en 1989, nous étions alors dans un contexte de croissance très importante puisque le taux de croissance français était de près de 4% par an. On pouvait donc se payer une prestation complémentaire. C'est l'Etat qui en assurait l'instruction et les caisses d'allocations familiales (CAF) qui payaient.

En 2004, il a été décidé de transférer la gestion du RMI, devenu le RSA, aux départements. Pour ce faire, l'Etat a procédé de la façon habituelle : il a donné aux départements le montant de ce qu'il donnait l'année précédant le transfert. A l'époque, c'était équilibré. **La difficulté est venue de ce que l'on appelle l'effet-ciseau entre les recettes et les dépenses des départements. Du côté des recettes, nous avons constaté une baisse relative ; du côté des dépenses, nous avons constaté une augmentation que les départements ne maîtrisent pas forcément.**

La baisse des recettes relative est liée à plusieurs choses.

Premièrement, elle est liée à la reprise en main par l'Etat des dotations aux collectivités locales, et notamment de la dotation globale de fonctionnement qui a augmenté pendant très longtemps, puis augmenté moins, puis stagné, puis diminué légèrement... Aujourd'hui, elle diminue plus fortement. Avant même de commencer à gérer le moindre budget, les départements sont confrontés à une baisse de leurs dotations.

Deuxièmement, les départements sont confrontés à l'augmentation de certaines dépenses sociales. Il y a une loi qui n'est pas établie mais qui se constate : en période de difficultés économiques, vous avez un PIB qui est quasiment stagnant alors que les dépenses de prestations sociales augmentent de 3 à 4% par an.

Troisièmement, les départements sont confrontés à la question des droits de mutation, improprement appelés frais de notaire. Ce sont, pour la plupart, une recette des départements lorsqu'il y a une transaction immobilière. Quand le marché immobilier était dynamique, entre 1997-1998 et 2008, tout allait bien. En revanche, lorsque le marché s'est retourné en 2008, certaines recettes ont diminué. **Les départements sont donc visés par une double baisse des recettes : celle de leurs dotations et celle de leurs**

droits de mutation.

Face à cela, vous avez deux solutions : soit vous diminuez certaines de vos prestations, soit vous cherchez à augmenter vos recettes. Vous me direz probablement "*les deux, mon capitaine*". Il y a certaines prestations non obligatoires que les départements diminuent (aides aux communes, subventions d'associations, subventions sportives, etc.). De l'autre côté, les départements sont obligés d'assumer tout ce qui relève des prestations sociales obligatoires, comme le RSA. Pour augmenter les recettes, certains départements augmentent très fortement le foncier d'actifs en 2016. Citons ici l'exemple du département des Yvelines, où il me semble qu'il y a eu une augmentation de plus de 60% du taux de foncier d'actifs.

Peut-on dire que les départements payent aussi en quelque sorte certaines politiques qu'ils ont menées dans les années 2000 ?

Si vous prenez la question du RSA à proprement parler, les départements n'y sont pour rien. Il subit de plein fouet une augmentation de dépenses qu'il ne génère pas. La loi est très claire : lorsque vous remplissez les conditions pour toucher le RSA, c'est le département qui paye. La différence est énorme : l'Etat donne environ 5 milliards de dotations par an aux départements, alors que le RSA coûte environ 9 milliards. Au fil des années, l'Etat a mis en place des plans exceptionnels, mais qui ne couvrent pas du tout le différentiel total.

Mais là où les départements peuvent avoir une part de responsabilité, c'est qu'à partir des années 1990 et jusqu'au milieu des années 2000, ils ont enclenché des politiques publiques qui n'étaient pas obligatoires mais qu'ils ont tout de même souhaité conduire. Personne ne les obligeait à mettre en place des prestations sociales dans certains domaines, personne ne les obligeait à financer certaines constructions de routes, à donner des subventions à d'autres associations, etc. Ils ont mis en place des politiques plus favorables car il y avait alors les recettes suffisantes pour les conduire.

Si les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales baissent alors que le nombre de bénéficiaires d'allocations de solidarité augmente, comment les instances locales peuvent-elles s'en sortir ? L'Etat doit-il revoir sa politique de décentralisation et de prestations sociales ? Dans quel sens ?

Il y a deux manières de traiter le problème. Soit les départements disent "*attendez, stop, c'est une politique nationale de l'Etat, c'est donc à lui de traiter la pauvreté et la précarité*" et l'Etat recentralise alors cette compétence. C'est d'ailleurs une possibilité que soulèvent ouvertement certains présidents de conseils départementaux.

Deuxième possibilité : si l'Etat refuse de recentraliser le RSA, il faudra alors que les départements diminuent certaines dépenses et trouvent un moyen d'augmenter leurs recettes. On en revient ici à une partie de la première question.

Dominique Bussereau menace l'Etat de mesure de rétorsion s'il ne l'aide pas à financer le RSA (forcer les bénéficiaires du RSA à s'inscrire à Pôle Emploi pour plomber les chiffres du chômage, organiser des journées sans ramassage scolaire, sans cantine dans les collèges, sans entretien des routes... Ces menaces sont-elles crédibles ? Dans ces conditions, que peut-on attendre de sa rencontre programmée avec Manuel Valls la semaine prochaine ?

Nous avons l'impression d'être ici au théâtre, ou au moment de la crise grecque l'année dernière. Il y a une montée en puissance de certains acteurs et une montée des menaces. **Il est à noter que le président de l'ADF Dominique Bussereau fait attention à ne pas brandir la menace de ne pas appliquer une dépense obligatoire, car l'Etat l'obligerait alors à réaliser cette dépense.**

Je prends deux exemples. Si un président de département décidait de ne plus payer les dépenses de RSA, il est en faute légalement, et l'Etat peut l'obliger à les inscrire dans son budget. Deuxièmement, si un président de département décidait de ne pas inscrire dans son budget les crédits d'entretien d'un collège, il est aussi en faute. Cela fait partie de ses compétences obligatoires. En revanche, si un département décide de ne pas assumer une dépense de transport scolaire, de restauration dans un collège ou d'entretien de route, cela fait partie de ses compétences mesurables plus difficilement, et il peut jouer la montre, bien évidemment. Il y a donc une vraie marge de manœuvre pour les départements.

Ce conflit Etat-départements a-t-il des chances de se résoudre prochainement ?

Il faut remettre ce débat dans la perspective politique actuelle, au niveau N+1 si je puis dire. **Nous sommes en 2016, à un an de l'élection présidentielle de 2017. La volonté des pouvoirs publics est donc de faire tenir les choses pendant un an, et la volonté des départements est d'obtenir des compensations financières avant la présidentielle. Nous pouvons raisonnablement espérer qu'il y aura un nouveau geste financier de la part de l'Etat qui comblera une partie de la hausse du coût du RSA.** Il faut rappeler que le RSA coûte environ 9 milliards par an. Le montant cumulé du budget de tous les départements est d'environ 70 ou 80 milliards d'euros. **On peut donc dire que le RSA pèse un peu plus de 10% du budget des départements, ce qui n'est clairement pas négligeable.**