

Extract of Pour Info - FSU - En ligne

<http://pourinfo.fsu.fr/Rapport-Jamet-sur-la-situation.html>

Rapport Jamet sur la situation financière des départements

- Archives - Année 2009-2010 - N°463 - Du 17 au 21 mai - 2010 -

Publication date: vendredi 21 mai 2010

Copyright © Pour Info - FSU - En ligne - Tous droits réservés

Pierre Jamet (directeur générale des services du département du Rhône) a été chargé par le premier ministre début février d'un rapport sur la situation financière des départements. Le rapport a été remis le 22 avril. Il comprend plusieurs parties : la situation financière des départements, une « analyse de l'efficacité des pratiques sociales », et « mutualisation et expérimentations » ; sa conclusion énonce 40 propositions. Pierre Jamet dresse un tableau inquiétant de la situation financière des départements. "Une dizaine de départements français risquent d'être en grande difficulté financière si l'Etat ne vient pas à leur secours".

P. Jamet estime que la situation des départements n'est pas homogène. Il présente une typologie et analyse plusieurs situations de départements, notamment, en caractérisant les plus fragiles.

Huit départements 'ruraux pauvres' et trois 'urbains pauvres' sont ainsi analysés : Creuse, Indre, Corrèze, Ardennes, Cher, Haute Loire, Meuse, Haute Saône et Seine Saint Denis, Pas de Calais, Val d'Oise. On retrouve plusieurs des sept départements qui ont menacé récemment de saisir le conseil constitutionnel.

Il veut souligner que les départements qui sont en difficulté le sont en raison de leurs dépenses d'équipement trop élevées (Corrèze, Ardennes,). Ceux qui sont dans une situation saine « ont su s'adapter en réduisant leur contributions aux collectivités (Creuse), « contenir leurs dépenses sociales » (Indre), ou « ne pas s'écarter de leurs compétences légales » (Pas de Calais).

La situation sociale, démographique et économique pèse lourdement sur l'ampleur de la dépense sociale. Ces départements, sauf reprise économique également répartie, sont dans une situation de dégradation budgétaire.

Le rapport décrit l'effet de ciseaux dans lequel sont pris les départements, une situation maintenant connue et que nous avons déjà analysée : pour le rapporteur, il y a eu « sous estimation assez générale de la dépense sociale » ; il souligne la capacité réduite qu'ont les départements à utiliser le levier fiscal et l'inégalité des DMTO (droits de mutation à titre onéreux)

Il considère que, jusqu'à la fin 2008, « les départements qui en avaient la volonté étaient en mesure de maintenir les équilibres financiers ». La question prend une autre dimension en 2010, avec la perte de la capacité d'initiative locale, la perspective de tension sur les budgets et même d'impasse pour les départements les plus fragiles. La première échéance serait à très court terme, avec l'adoption des DMB à la fin du premier semestre 2010 « qui sera révélatrice de la situation réelle de la crise ».

Il insiste sur la réduction des marges de manoeuvre ; attribuant aux compétences sociales décentralisées une grande part de la contrainte exercée sur des marges.

Pour lui, on risque ainsi de figer une situation fiscale qui est très inégalitaire entre départements.

Pierre Jamet estime qu'avec la réforme de la fiscalité locale, les départements iront vers un découplage encore plus important entre le dynamisme des dépenses sociales et le caractère figé de leurs ressources. La réforme des collectivités à l'échéance de 2014 engendrera elle-même une remise à plat de certaines pratiques, une redistribution des compétences et, c'est son objectif, une diminution globale de la dépense publique locale.

Aux dépenses obligatoires s'ajoutent des dépenses contraintes (financement de grandes infrastructures et participations aux contrats de projet). Les départements se retrouvant dans la situation de « quasi-opérateur de l'Etat » gérant des dispositifs mis en place par le législateur, le rapport demande un « renforcement et une meilleure lisibilité des systèmes de compensation/péréquation ».

Dans son rapport, Pierre Jamet émet des propositions :

Une aide financière exceptionnelle

Face à l'urgence de la situation - « la fin du 1er semestre 2010 va être cruciale » - le rapport Jamet préconise, à court terme, de créer un comité de suivi, en lien avec les administrations générales des finances publiques et les départements volontaires.

Cependant, il souligne « l'inadéquation de tout système péréquateur en cas d'une augmentation encore accélérée des dépenses sociales », qui est un scénario fort probable.

A plus long terme, le DGS du Rhône plaide pour renforcer sous deux ans les systèmes et critères de péréquation et ne « retenir que des critères simples, pertinents, lisibles et actualisables ».

Diffuser les modes de gestion efficaces

Le rapport présente en outre une série de propositions de « bonnes pratiques » à diffuser « de façon à rapprocher des coûts de gestion trop disparates ». Il estime que cela passe notamment par l'analyse des modes de gestion des dispositifs sociaux par les départements, pour lesquels « des marges de progrès importantes peuvent être dégagées ».

Pas de suppression de la compétence générale

Par rapport au projet de loi relatif à la réforme territoriale, le DGS du Rhône ne semble pas favorable à la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions. « La simple recommandation adressée aux départements de se recentrer sur leurs dépenses obligatoires est, selon lui, simpliste et illusoire. A la fois en matière d'investissement et surtout en matière de fonctionnement, nombre des politiques facultatives dans le domaine scolaire, culturel, sportif... ont un impact social réel ».

► Mesures ayant un impact financier

Pour limiter la hausse du RSA, il propose d'agir par voie réglementaire, comme cela a été le cas pour réduire l'évolution du passage des chômeurs en fin de droit au régime de RSA. « En stabilisant la dépense de RSA, l'imprévision de la charge financière des départements sera réduite », affirme le rapporteur.

Le rapport préconise aussi de garantir la recette de la journée affectée à la dépendance, de revoir les dispositifs du FMDI (Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion) et de la péréquation des DMTO (droits de mutation à titre onéreux)

Indispensable pilotage des politiques sociales

Par ailleurs, le DGS du Rhône plaide pour « créer des outils de gestion adaptés à la décentralisation ». Il s'agirait d'un travail commun Etat/collectivités pour élaborer des outils destinés à tous les secteurs, en particulier du domaine social. Il prône « des normes de cohérence, des normes d'interopérabilité » pour remédier aux défauts d'une décentralisation qui, depuis l'origine, a été mise en place en dehors de toute préoccupation de gestion adaptée.

Il fournit des ébauches d'outils de "meilleure" gestion du RSA, des dossiers de handicap ou de l'effectivité des prestations accomplies au domicile des bénéficiaires.

Des simplifications administratives

Pierre Jamet propose plusieurs simplifications administratives, qui ressemblent bien souvent à de nouveaux transferts de compétences vers les départements comme par exemple l'unification des services médicaux de la PMI et scolaires ou le transfert au département de la compétence pour la création des EHPAD et autres établissements, ou encore l'unification des établissements départementaux de l'enfance ...

Favoriser les expérimentations

Le DGS du Rhône suggère plusieurs expérimentations, notamment concernant le statut des MDPH (tester sur trois ans des formules juridiques différentes du GIP, laissées à l'initiative locale), des guichets de services publics (test en grandeur nature de structures « modernes et fonctionnelles » où l'utilisateur peut entrer en relation avec la CAF, la CPAM, la CRAM, Pôle Emploi, la SNCF), la création d'un statut d'auto-entrepreneur senior pour les services à la personne, l'élaboration de plans départementaux de logements adaptés à la dépendance...

Des mutualisations

Le rapport Jamet propose également des mutualisations, notamment des achats de matériels pour les personnes handicapées. Sachant que les crédits de formation professionnelle sont surtout dirigés vers les personnes déjà au travail, le rapporteur suggère une obligation de convention conjointe régions/départements pour améliorer l'usage des crédits de formation en direction des bénéficiaires du RSA et des personnes handicapées.

Analyse de la FSU :

L'ADF a réagi au rapport par un communiqué dans lequel elle y voit surtout la confirmation du constat de la situation dramatique des départements. Elle déplore enfin que Pierre Jamet ne « dise rien de très précis sur l'impérieuse nécessité de rééquilibrer le système de financement des allocations individuelles de solidarité (...) qui concerne ni plus ni moins l'avenir des services publics locaux et de la solidarité nationale ».

Pour autant, le rapport s'inscrit complètement dans la maîtrise des dépenses : pour lui jusqu'en 2008 les situations difficiles sont dues à une insuffisante maîtrise. Il reconnaît évidemment la situation de « risque financier » mais les propositions qu'il avance sont très marquées par la mutualisation ; il avance un renforcement de la péréquation - notamment sur les DMTO - ce qui est positif mais sans jamais envisager d'autres ressources. Il est complètement guidé par la nécessaire maîtrise voire la réduction des dépenses publiques. Par exemple il souligne que « 24 départements pratiquaient encore en 2009 la gratuité des transports scolaires, certains y ont renoncé à partir de 2010 ». Dans sa conclusion il dit de la réforme des collectivités « qu'elle engendrera elle-même une remise à plat de certaines pratiques, une redistribution des compétences, et c'est son objectif, une diminution globale de la dépenses publique locale ».

D'ailleurs, les premières conclusions que le gouvernement tire du rapport (communiqué de Matignon 22 avril) en montrent les limites « l'Etat a une part de responsabilité dans la dérive de certaines dépenses locales, en fixant des normes excessives sans concertation avec les collectivités locales. Dans cette ligne, le Premier ministre souhaite que les propositions du rapport en vue d'une meilleure maîtrise des normes soient rapidement mises en oeuvre. Le rapport de Pierre Jamet recense les bonnes pratiques et les expériences innovantes de certains départements. Ce rapport a vocation à devenir une "boîte à outils" dans laquelle Etat et départements pourront trouver les moyens d'accroître l'efficacité de leurs interventions, à coûts maîtrisés »

Pour la FSU, il ne résout rien et laisse entières les menaces sur les services publics. Car les départements sont placés dans une situation où ils doivent gérer les solidarités et amortir les conséquences des politiques publiques et privées qui détruisent l'emploi et sont responsables du chômage. Le rapport n'a d'autres propositions que de limiter l'évolution du passage des chômeurs en fin de droit au régime du RSA, afin de contenir celui-ci.

A un moment où la demande et les besoins sociaux explosent, le gouvernement met les départements en difficulté par les transferts de charge non compensés, par maintenant l'annonce d'une réduction des concours de l'Etat. Ce sont les missions de services publics dont les Conseils généraux ont la charge qui sont en cause.

Note du secteur services publics de la FSU