

Les transferts, extensions et créations de compétences

GABOR ARANY, ANNE-SOPHIE PERON, ISABELLE MONTEILLET, MARIE PARPAILLON,
SARAH BAARAB, JONATHAN DEROYANT, PASCAL SIMON (DGCL)

A. Principes applicables en cas de compensation financière aux collectivités territoriales

Conformément à l'article 72-2 (4^e alinéa) de la Constitution : « 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. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi¹. »

Ces dispositions constitutionnelles ont été codifiées au Code général des collectivités territoriales (CGCT)².

1. Quatre cas d'accroissement des charges pour les collectivités territoriales ouvrent droit à compensation ou à un accompagnement financier de la part de l'État

- **Les transferts de compétences**, pour lesquels la compensation financière est intégrale, concomitante, garantie, contrôlée et conforme à l'objectif d'autonomie financière. Conformément à la jurisprudence constitutionnelle³, l'application du principe de neutralité financière impose d'arrêter le montant alloué par l'État à l'exercice de la compétence transférée au « coût historique », sans obligation de réévaluer dans le temps ce montant en fonction du coût d'exercice des charges transférées (absence de « compensation glissante »).
- **Les créations de compétences et les extensions de compétences**, pour lesquelles le législateur est tenu de prévoir un accompagnement financier dès lors que le nouveau dispositif juridique présente un caractère obligatoire pour les collectivités territoriales. Dans ces deux cas de figure, le transfert de ressources est déterminé par la loi, le législateur disposant d'un pouvoir d'appréciation. L'accompagnement financier, accordé en loi de finances, ne correspond pas à une compensation intégrale à l'euro près⁴. Il appartient au législateur de déterminer le montant des « ressources » attribuées en veillant à ce qu'elles soient suffisantes afin de ne pas porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.
- **La modification par voie réglementaire des règles relatives à l'exercice d'une compétence transférée**. La compensation de l'accroissement net de

1. Article 5 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

2. Article L.1614-1 du CGCT pour les transferts de compétences, article L. 1614-1-1 pour les créations et extension de compétences, article L.1614-2 du CGCT pour les modifications des règles relatives à l'exercice des compétences transférées.

3. Décisions du Conseil constitutionnel n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 et n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003.

4. Décisions du Conseil constitutionnel n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 et n° 2011-144 QPC du 30 juin 2011 relative à la prestation de compensation du handicap, PCH.

charges est garantie, à condition que la réforme procède d'une mesure réglementaire, soit obligatoire et qu'elle ne constitue pas une mesure de portée générale (telle que la revalorisation du point d'indice). Le montant de la compensation des charges nouvelles doit alors être égal à la différence entre le coût de la compétence tel qu'il résulte de l'application du décret imposant de nouvelles normes et le coût de cette même compétence selon les règles antérieurement en vigueur, abstraction faite des effets des décisions librement prises par les collectivités exerçant la compétence. À l'instar des transferts de compétences, les modifications par voie réglementaire des règles relatives à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une compensation intégrale.

2. Le rôle de la Commission consultative sur l'évaluation des charges

La Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), émanation du comité des finances locales, est consultée sur les modalités d'évaluation des accroissements et diminutions des charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales (articles L.1211-4-1 et R.1212-5 du CGCT). Elle constate également l'évolution des charges résultant des créations de compétences, des extensions de compétences ou des modifications par voie législative des compétences transférées (article L.1614-3-1 du CGCT). La CCEC établit à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités territoriales (article L.1614-3 du CGCT). Afin de contrôler le coût des charges transférées aux collectivités territoriales, tel que présenté par les ministères prescripteurs de normes dans le cadre des fiches et études d'impact, une coordination est assurée entre les travaux de la CCEC et ceux du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

3. En l'état actuel du droit, trois cas d'accroissement de charges n'ouvrent pas droit à compensation pour les collectivités territoriales

• L'aménagement de compétence effectué par la loi

Une décision qui « affecte » une compétence transférée « sans en modifier le périmètre », et sans en transformer ni la finalité ni la nature n'est pas une extension de compétence, et par voie de conséquence n'ouvre droit à aucune compensation. Il ne suffit pas que, par suite d'une modification de droit ou de fait, les charges résultant de la compétence transférée augmentent pour que l'État soit obligé de compenser cette augmentation¹.

• L'attribution par la loi de missions nouvelles au maire en qualité d'agent de l'État

Elle ne s'analyse pas comme un transfert de compétence au profit des communes². Toutefois, même lorsqu'une mission nouvelle est confiée par la loi aux maires, en qualité d'agents de l'État, la mesure pourrait s'exposer à une censure

1. Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 (voir commentaire figurant aux « Cahiers du Conseil constitutionnel »). Exemples sur la protection de l'enfance : CE, 30 décembre 2009, départements de Seine-Saint-Denis et de Saône-et-Loire et décision du CC n° 2010-109 QPC du 25 mars 2011 ; QPC n° 2010-56, Val-de-Marne, sur la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs.

2. À titre d'exemple, il n'est pas résulté un droit à compensation financière des communes lors de la mise en place du passeport biométrique ou de la carte d'identité électronique du fait de l'accueil des demandeurs de titres d'identité non résidents de la commune. Les communes perçoivent une simple « indemnisation » qui correspond à un effort financier de l'État effectué en dehors de toute obligation juridique.

du Conseil constitutionnel si les charges résultant de la mission nouvelle étaient excessives pour l'organisation des services municipaux, entraînant ainsi une atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales.

• **Les mesures de portée générale prises par voie réglementaire (décret ou arrêté)**

Des mesures, même ayant pour effet de rendre le service plus onéreux pour les collectivités qui en ont la charge, ne sont pas de nature à ouvrir un droit à compensation dès lors que ces mesures sont de portée générale et n'affectent pas exclusivement des compétences exercées par un niveau spécifique de collectivités territoriales (ces mesures peuvent également concerner l'État et des entreprises privées)¹.

B. Les vecteurs de la compensation

Il existe plusieurs vecteurs de compensation financière :

- les **dotations versées par l'État sous forme de crédits budgétaires**, qui sont libres d'emploi pour les collectivités territoriales (les ressources ne sont pas affectées à une catégorie ou une nature de dépenses). Le montant de compensation versé au titre de la dotation générale de décentralisation (DGD) et les crédits du fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue prévus aux 1^o et 2^o de l'article L. 4332-1 du CGCT ne sont plus indexés et n'évoluent plus à compter de 2009, sauf nouveaux transferts de compétences à compenser ;
- les **prélèvements sur recettes (PSR)**, opérés sur les recettes du budget général de l'État, qui permettent d'effectuer le versement des sommes aux collectivités territoriales sans recourir à la procédure préalable de délégation ministérielle de crédits aux préfets ;
- la **fiscalité transférée**, correspondant aux produits d'impôts d'État reversés aux collectivités territoriales.

Plusieurs clauses de garantie permettent de sanctuariser de manière pérenne les montants de compensation financière versés pour l'exercice des compétences transférées.

Lorsque le produit de la fiscalité transférée est inférieur au montant du droit à compensation, l'État est tenu de majorer le montant de la fiscalité transférée à due concurrence, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel². Par ailleurs, l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) comporte également une garantie de non-baisse des recettes de fiscalité transférée.

Enfin, les pertes de produit fiscal résultant de la modification du fait de l'État de l'assiette ou des taux de ces impôts, postérieurement à la date de transfert des impôts, sont compensées intégralement, collectivement par collectivité, pour les départements et les régions (art. 1614-5 du CGCT).

1. Avis du Conseil d'État du 2 mai 1984 (n° 334900) ; CE, 2 mars 2010, région Rhône-Alpes, n° 322781 (décret GPA) ; CE, 21 février 2018, région PACA (n° 404879) ; CE, 21 février 2018, département du Calvados et autres (n° 409286).

2. Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, considérant 23, et décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, considérant 36.

1. Les parts de fiscalité transférée aux départements

a. Compensation du transfert du RMI puis du RSA : la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

L'article 59 de la LFI pour 2004 attribue aux départements une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), devenue taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), pour compenser la décentralisation du RMI-RMA à compter du 1^{er} janvier 2004 (*voir annexe 4 du rapport de l'OFL 2011*). Depuis 2006, cette compensation est versée par douzièmes égaux via un compte d'avances (crédits du programme 833 - action 2 « avances aux départements sur le produit de la TICPE »). Ce même vecteur permet également de compenser les charges résultant pour les départements de la généralisation du RSA (*voir infra*).

b. Compensation au titre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) : la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

• L'attribution initiale de la TSCA

L'article 52 de la LFI pour 2005 constitue le socle juridique de l'attribution aux départements d'une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance mentionnée à l'article 1001 du Code général des impôts (CGI), destinée à financer les transferts de compétences prévus par la loi LRL du 13 août 2004. Cet article a ensuite été modifié de 2005 à 2007 pour majorer la fraction de taux de la TSCA transférée aux départements afin de couvrir les nouvelles charges transférées chaque année dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 (*voir annexe 4 du rapport de l'OFL 2009*).

• L'élargissement de l'assiette de la TSCA transférée et l'attribution aux départements d'une part de TICPE

En raison de l'augmentation du droit à compensation dû aux départements, l'assiette de TSCA mobilisée s'est révélée insuffisante pour assurer le financement des transferts de compétences. L'article 38 de la LFI pour 2008 a ainsi modifié l'article 52 de la loi de finances pour 2005 afin :

- de fixer à 11,55 % la fraction de tarif de la TSCA afférente aux véhicules terrestres à moteur versée aux départements en compensation des transferts réalisés entre 2005 et 2008 (toujours déterminée par rapport à l'assiette 2004) ;
- d'élargir l'assiette transférée aux départements à la TSCA afférente aux contrats incendie et navigation (1^o et 3^o de l'article 1001 du CGI) ;
- de prévoir l'attribution aux départements d'un financement complémentaire sous la forme d'une fraction du produit de la TIPP, devenue TICPE. Cette part de TICPE, distincte de la TICPE attribuée au titre du RMI, est obtenue pour l'ensemble des départements par application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburant vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national.

L'article 1^{er} de la LFR pour 2016 et l'article 52 de la LFI pour 2017 ont majoré de 0,001 €/hl les fractions de tarif de la TICPE pour atteindre 1,74 € par hectolitre de supercarburant sans plomb et 1,231 € par hectolitre de gazole, correspondant à un montant provisionnel de compensation des charges transférées dû en 2017 aux départements de 2,823 Md€ (*tableau 1*).

Si la somme des produits de la TSCA et de la TICPE perçue pour une année donnée par un département représente un montant inférieur à son droit à compensation pour l'année considérée, l'article 119 de la loi du 13 août 2004

précitée et l'article 52 de la LFI pour 2005 garantissent au département l'attribution à due concurrence d'une part du produit de la TICPE revenant à l'État. En vertu de l'article 2 de la LFR pour 2007, cette clause de garantie s'applique automatiquement : si nécessaire, l'État verse au département le solde du droit à compensation de l'année dès le début de l'année suivante.

TABLEAU 1 - COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS PAR TRANSFERT DE FISCALITÉ EN APPLICATION DU III DE L'ARTICLE 52 DE LA LFI 2005

Loi de finances	TSCA LRL				TICPE LRL					Total fiscalité transférée LRL (en €)	
	Fraction de TSCA contrats auto-mobiles (en %)	Fraction TSCA incendie et navigation	Montant du droit à compensation provisionnel de l'exercice (en €)	Ajustement au titre de l'exercice (en €)	Total TSCA LRL (en €)	Super-carburant sans plomb (en €/hl)	Gazole (en €/hl)	Montant du droit à compensation provisionnel de l'exercice (en €)	Ajustement au titre de l'exercice (en €)		Total TICPE LRL (en €)
LFI 2011	11,55	oui	2 132 832 329	2 132 832 329	1,662	1,176	659 026 274			666 306 671	2 799 139 000
LFR 2011					1,681	1,189			7 280 397		
LFI 2012	11,55	oui	2 132 832 329	2 132 832 329	1,715	1,213	679 785 319			681 899 858	2 814 732 187
LFR 2012					1,720	1,217			2 114 539		
LFI 2013	11,55	oui	2 132 832 329	2 132 832 329	1,729	1,223	685 558 797			686 168 865	2 819 001 194
LFR 2013					1,730	1,224			610 068		
LFI 2014	11,55	oui	2 132 832 329	2 132 832 329	1,737	1,229	688 628 567			688 769 011	2 821 601 340
LFR 2014					1,737	1,229			140 0444		
LFI 2015	11,55	oui	2 132 832 329	2 132 832 329	1,739	1,230	689 390 179			689 392 690	2 822 225 019
LFR 2015					1,739	1,230			2 511		
LFI 2016	11,55	oui	2 132 832 329	2 132 832 329	1,739	1,230	689 620 436			689 635 597	2 822 467 926
LFR 2016					1,739	1,231			15 161		
LFI 2017	11,55	oui	2 132 832 329	2 132 832 329	1,740	1,231	689 938 049			689 933 746	2 822 766 075
LFR 2017					1,740	1,231			- 4 303		
LFI 2018	11,55	oui	2 132 832 329	2 132 832 329	1,740	1,231	689 933 746			689 933 746	2 822 766 075
LFI 2019	11,55	oui	2 132 832 329	2 132 832 329	1,740	1,231	689 933 746			689 933 746	2 822 766 075

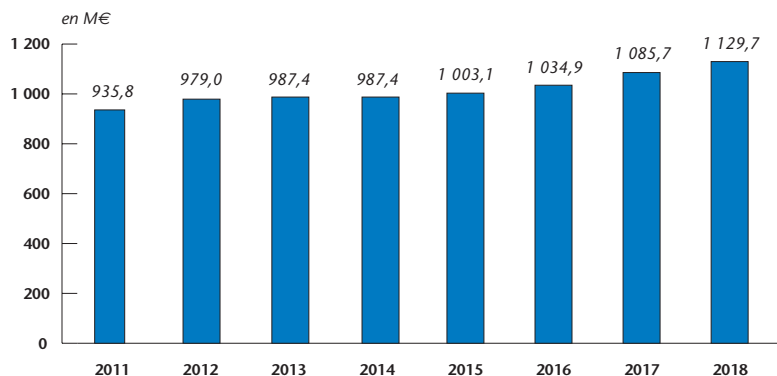
Source : DGCL.

c. La TSCA-SDIS

L'article 53 de la LFI pour 2005 a attribué aux départements une deuxième fraction de TSCA, distincte de celle attribuée au titre des transferts de compétences prévus par la loi LRL et destinée à contribuer au financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), en contrepartie d'une diminution opérée sur leur dotation globale de fonctionnement (DGF). Elle se monte à 1 129,7 M€ en 2018 (graphique 1). (Les modalités de création et de financement des SDIS sont détaillées dans l'annexe 4 du rapport de l'OFL 2010.)

Par ailleurs, l'État prend en charge 50 % du financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) en faveur des sapeurs-pompiers volontaires, créée par la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile. Ce financement est assuré par abondement de la dotation de compensation des départements (voir annexe 4 du rapport de l'OFL 2011).

GRAPHIQUE 1 - TSCA AFFECTÉE AUX DÉPARTEMENTS
POUR LE FINANCEMENT DES SDIS



Source : DGFIP.

2. Les parts de fiscalité transférée aux régions au titre des lois LRL, MAPTAM et NOTRe : la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

a. Modalités de la compensation des transferts de compétences effectués depuis 2005

L'article 52 de la LFI pour 2005, complété par l'article 40 de la LFI pour 2006, constitue le socle juridique de l'attribution aux régions (y compris la collectivité de Corse et les collectivités territoriales uniques de Martinique et de Guyane) d'une fraction de tarif de la TICPE destinée à financer les transferts de compétences prévus par la loi LRL du 13 août 2004 et à compenser les charges nouvelles résultant de dispositions ultérieures.

Les modalités de la compensation des transferts de compétences effectués de 2005 à 2010, puis en 2011 et 2012, sont détaillées dans l'annexe 4 des rapports de l'OFL 2010 à 2012. Depuis 2006 et la régionalisation de l'assiette de TICPE, les régions d'outre-mer ne perçoivent plus de TICPE dite « LRL » mais de la DGD en compensation des transferts de compétences prévus par la loi LRL (147,4 M€ en 2019).

L'article 78 de la LFI pour 2019 a augmenté les fractions de tarif de la TICPE-LRL attribuées aux régions métropolitaines et à la collectivité territoriale de Corse, correspondant à un montant de compensation de 3,6 Md€.

b. La modulation des fractions de tarif de TICPE par les régions

Afin de se conformer à la réglementation européenne, l'article 89 de la LFR pour 2016 transforme, en fraction figée de TICPE affectée par l'État, les réfactations de 1,77 €/hl pour les supercarburants et de 1,15 €/hl pour le gazole, sur lesquelles les régions et la collectivité territoriale de Corse avaient un pouvoir de modulation. Cette disposition s'applique à compter du 1^{er} janvier 2017 (cf. art. 265 du Code des douanes).

c. La compensation des transferts de compétences découlant des lois MAPTAM et NOTRe sous forme de TICPE

Le X de l'article 2 de la LFR pour 2015 prévoit que les transferts de compétences prévus par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action

publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) sont compensés aux régions sous forme de TICPE calculée en fonction des consommations nationales de carburant enregistrées sur l'ensemble du territoire. Il y a donc une régionalisation de l'assiette de TICPE-LRL avec un pouvoir de modulation pour la « TICPE-LRL » depuis 2006 et une assiette nationale sans pouvoir de modulation pour la « TICPE-MAPTAM/NOTRe » à compter de 2015.

Pour les transferts issus des lois MAPTAM et NOTRe, c'est-à-dire principalement le transfert, à compter du 1^{er} juillet 2015, des services chargés de la gestion des fonds et programmes européens et, à compter du 1^{er} janvier 2016, des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), les régions d'outre-mer perçoivent, à l'instar des régions métropolitaines, une fraction de produit de TICPE. Pour l'année 2019, le montant complémentaire de compensation alloué sous forme de TICPE-MAPTAM/NOTRe s'élève à 7,1 M€, soit une compensation totale de 65,3 M€.

TABLEAU 2 - COMPENSATION AUX RÉGIONS PAR TRANSFERT DE FISCALITÉ EN APPLICATION DE L'ARTICLE 40 DE LA LFI 2006 ET DE L'ARTICLE 38 DE LA LFI 2016

Loi de finances	TICPE-LRL					TICPE-MAPTAM-NOTRe					Total fiscalité transférée (en €)
	Super-carburant sans plomb	Gazole	Montant du droit à compensation provisionnel de l'exercice	Ajustement au titre de l'exercice	Total TICPE-LRL	Super-carburant sans plomb	Gazole	Montant du droit à compensation provisionnel de l'exercice	Ajustement au titre de l'exercice	Total TICPE-MAPTAM/NOTRe	
	(€/hl)	(€/hl)	(en €)	(en €)	(en €)	(€/hl)	(€/hl)	(en €)	(en €)	(en €)	
LFI 2011	Fractions régionales art. 40 LFI 2006		3 207 164 727		3 208 301 530	-	-	-	-	-	3 208 301 530
LFR 2011				1 136 803		-	-	-	-	-	
LFI 2012	Fractions régionales art. 40 LFI 2006		3 208 820 904		3 209 192 251	-	-	-	-	-	3 209 192 251
LFR 2012				371 347		-	-	-	-	-	
LFI 2013	Fractions régionales art. 40 LFI 2006		3 219 507 082		3 225 148 266	-	-	-	-	-	3 225 148 266
LFR 2013				5 641 184		-	-	-	-	-	
LFI 2014	Fractions régionales art. 40 LFI 2006		3 226 942 309		3 226 942 309	-	-	-	-	-	3 226 942 309
LFR 2014				0		-	-	-	-	-	
LFI 2015	Fractions régionales art. 40 LFI 2006		3 426 668 759		3 433 298 606	-	-	-	-	-	3 433 298 606
LFR 2015				6 629 847		-	-	-	-	-	
LFI 2016	Fractions régionales art. 40 LFI 2006		3 443 143 625		3 446 268 685	Fractions régionales art. 38 LFI 2016		17 933 407	-		3 465 505 176
LFR 2016				3 125 060		0,047	0,03	-	1 303 084	19 236 491	
LFI 2017	Fractions régionales art. 40 LFI 2006		3 448 132 343		3 450 189 428	Fractions régionales art. 38 LFI 2016		48 955 761			3 502 964 234
LFR 2017				2 057 085		0,123	0,092		3 819 045	52 774 806	
LFI 2018	Fractions régionales art. 40 LFI 2006		3 488 063 379		3 488 063 379	Fractions régionales art. 38 LFI 2016		58 182 675		58 182 675	3 546 246 054
LFR 2018						0,146	0,11				
LFI 2019	Fractions régionales art. 40 LFI 2006		3 488 063 379		3 488 063 379	Fractions régionales art. 38 LFI 2016		65 326 189		65 326 189	3 553 389 568
LFR 2019						0,153	0,115				

Source : DGCL.

C. Bilan de la compensation des transferts de compétences et de services depuis 2004

1. La compensation financière due depuis la loi du 13 août 2004

Au total, hors compensation du RMI-RSA et hors régions d'outre-mer, la compensation versée au titre de 2019 est de 6,8 Md€, dont 3,55 Md€ sous forme de TICPE aux régions et 2,82 Md€ aux départements sous forme de TICPE et de TSCA (tableau 3).

Les régions d'outre-mer perçoivent quant à elles 152,9 M€ sous forme de dotation générale de décentralisation (DGD) et TICPE au titre de la compensation des compétences transférées.

TABLEAU 3 - MONTANTS DES COMPENSATIONS VERSÉES EN 2019

en euros

Modalités de compensation	Collectivités territoriales bénéficiaires du transfert						Total
	Régions métropolitaines	Régions d'outre-mer	Départements	EPCI	Communes	STIF	
Total	3 727 427 620	152 330 152	2 757 156 389	16 254 596	16 990 655	128 102 206	6 798 261 618
TICPE	3 541 520 560	4 726 463	689 933 746	0	0	0	4 236 180 769
TSCA	0	0	2 132 832 329	0	0	0	2 132 832 329
DGD	185 069 608	147 587 337	14 684 855	16 254 596	16 990 655	128 102 206	508 689 257
ex-DGD form. pro	837 452	16 352	6 060 328	0	0	0	6 914 132
DGF	0	0	-86 354 869	0	0	0	-86 354 869

Source : DGCL.

2. Les transferts de compétences

a. Les transferts de compétences en faveur des régions

Les transferts de compétences en faveur des régions issus de la loi LRL (formation professionnelle et apprentissage, bourses et formations sanitaires, enseignement, patrimoine et voirie) ou autres (ferroviaire : transfert de la compétence SRV [services régionaux de voyageurs] et réformes réglementaires affectant les formations décentralisées¹) ont fait l'objet de procédures de compensations, développées lors des précédentes éditions de l'OFL. Certains sujets restent toutefois d'actualité, notamment les transferts opérés par les lois MAPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRe du 7 août 2015.

• Compensation aux régions du transfert des services chargés de la gestion des fonds et programmes européens prévu par la loi MAPTAM

La loi MAPTAM prévoit le transfert aux régions de la qualité d'autorité de gestion des programmes européens (article 78) et définit en outre les modalités du transfert des services de l'État nécessaires à l'exercice de ces nouvelles missions (articles 80 à 88).

Plusieurs décrets sont parus pour permettre la mise en œuvre de ces mesures²,

1. Allongement de la durée de formation initiale préparant au diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants (DEEJE), généralisation de l'obligation d'obtention du niveau 2 de l'attestation de formation aux gestes et soins d'urgence (AFGSU).

2. Décrets n° 2014-580 du 3 juin 2014, n° 2014-1188 du 14 octobre 2014 et n° 2014-1241 du 24 octobre 2014.

notamment le décret n° 2015-783 du 29 juin 2015 relatif aux dates et aux modalités de transfert définitif des services ou parties de services de l'État qui participent aux missions de l'autorité de gestion des programmes européens financés au titre des FEDER, FSE et FEADER.

À la suite de la parution de ce décret, quatre vagues de transferts définitifs de services ont eu lieu les 1^{er} juillet 2015, 1^{er} janvier 2016, 1^{er} janvier 2017 et 1^{er} janvier 2018. La compensation financière qui en découle permet de couvrir divers postes de dépenses, notamment les frais de fonctionnement des services, les postes vacants, les fractions d'emploi, la rémunération des agents titulaires et non titulaires et les dépenses d'action sociale afférentes à ces personnels. Elle est versée sous forme de TICPE aux régions métropolitaines comme à celles d'outre-mer.

Au titre de 2015, la compensation porte uniquement sur le second semestre de l'année puisque les transferts ont eu lieu le 1^{er} juillet. En conséquence, un montant global provisionnel de 3,291 M€ a été inscrit à l'article 2 de la LFR pour 2015 et a été versé aux régions métropolitaines et d'outre-mer.

Cette compensation a été pérennisée, en année pleine, à l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2016. La LFI pour 2016 prévoit également la compensation afférente à la deuxième vague de transfert. La compensation financière s'élève ainsi à un montant total de 8,811 M€, versé de façon pérenne à compter de 2016. La LFR pour 2016 a majoré la compensation pour ces deux premières vagues de 1,285 M€ et a également apporté une compensation corrective non pérenne de 0,410 M€.

En LFI 2017, la compensation s'élève à 2,394 M€ alloués pour les postes devenus vacants en 2016 et les agents ayant exercé leur droit d'option avant le 31 août 2016 pour les services transférés par les deux premières vagues et pour les transferts des services au 1^{er} janvier 2017. La LFR pour 2017 a majoré la compensation de 0,228 M€ de façon pérenne auxquels s'ajoutent 0,314 M€ au titre des mesures non pérennes. La LFI pour 2018 prévoit la compensation financière de 3,017 M€, allouée aux régions métropolitaines et d'outre-mer au titre :

- des postes devenus vacants, postes vacants intermédiaires, des personnels ayant exercé leur droit d'option avant le 31 août 2017 (vagues 1 à 3), de l'action sociale;
- des dépenses de fonctionnement (vague 4).

La compensation financière au titre de 2018 a été ajustée de 0,322 M€ de manière pérenne concernant les agents ayant exercé leur droit d'option avant le 31 août 2018 (vague 3) et des postes devenus vacants en 2018.

Un ajustement de 0,778 M€ au titre de 2019 relatif à la compensation des emplois disparus, des agents ayant exercé leur droit d'option avant le 31 août 2018 (vagues 3 et 4) et des postes devenus vacants en 2018 a été intégré dans la LFI pour 2019. Au 1^{er} janvier 2019, la compensation annuelle pérenne compensant le transfert des services chargés de la gestion des fonds et programmes européens s'élève à 16,8 M€.

• Compensation aux régions des transferts résultant des dispositions de la loi du 5 mars 2014 relative à la *formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie locale*

La loi du 5 mars 2014 a transféré depuis le 1^{er} janvier 2015 plusieurs compétences aux régions, en particulier :

- les dépenses en faveur de l'accès aux compétences clés des personnes en insertion professionnelle, dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme;
- les dépenses dédiées aux actions de formation à destination des personnes détenues au sein d'établissements pénitentiaires en gestion publique à compter du 1^{er} janvier 2015;

- les dépenses relatives à la formation professionnelle des Français résidant à l'étranger;
- les crédits de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle pour les centres de rééducation professionnelle financés actuellement par l'État (personnes en situation de handicap) et des stagiaires de la formation professionnelle dits publics spécifiques (détenus et Français de l'étranger);
- les dépenses dédiées à l'accompagnement des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi et candidats à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Le droit à compensation définitif des dépenses de fonctionnement validé en CCEC du 10 janvier 2017 s'élève à 214,43 M€.

Une compensation financière est accordée aux régions au titre du *transfert de service* au 1^{er} janvier 2017. À ce titre, 2,23 M€ sont versés en LFR pour 2017 sous forme de TICPE afin de valoriser les ETP identifiés en métropole issus du ministère du Travail (43,25 ETP) et du ministère de la Justice (7,95 ETP).

En LFI 2016 un montant de 0,53 M€ a été octroyé aux régions au titre de la compensation des charges nouvelles résultant de la création de nouveaux établissements pénitentiaires. De plus, une compensation provisoire de 9,32 M€ a été accordée aux régions au titre du transfert au 1^{er} janvier 2016 de la *formation des détenus* au sein d'établissements en gestion déléguée. Ce droit à compensation définitif validé en CCEC est finalement fixé à 7,97 M€, induisant une reprise de compensation de 1,36 M€ en LFI pour 2018.

Par ailleurs, une compensation provisionnelle de 6,19 M€ est accordée en LFI pour 2018 au titre de la formation professionnelle des détenus dans les derniers établissements en gestion déléguée.

De plus, l'ordonnance du 25 octobre 2017 portant extension et adaptation de la partie législative du Code du travail à *Mayotte* rend applicable depuis le 1^{er} janvier 2018 les dispositions de la loi du 5 mars 2014 précitée portant nouveaux transferts de compétences. Ces transferts font l'objet d'une compensation provisionnelle de 0,92 M€, sous forme de TICPE.

• Compensation financière aux régions des *primes d'apprentissage prévues à l'article L.6243-1 du Code du travail*

La prime d'apprentissage prévue à l'article L 6243-1 du Code du travail (230,8 M€ en 2018) est supprimée au 1^{er} janvier 2019 par la loi n° 2018-771 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Seuls les contrats signés avant cette date continueront de faire l'objet d'une compensation financière. L'aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire prévue à l'article L 6243-1-1 du Code du travail, est également supprimée. Le versement au titre de 2018 s'élève à environ 100 M€.

• Compensation des charges nouvelles issues des réformes réglementaires des formations sanitaires

– Alignement du cursus de *masseur-kinésithérapeute* sur le système universitaire LMD : la réforme, entrée en vigueur en septembre 2015, génère des charges nouvelles pour les régions et donne lieu à compensation financière selon des modalités identiques aux compensations de réformes LMD antérieures, validées dans le cadre de la CCEC (*rapports de l'OFGL 2015 à 2017*). Après une compensation provisionnelle de 1,345 M€ inscrite en LFR pour 2016 au titre de la 1^{re} année universitaire et un ajustement de 1,891 M€ en LFI pour 2017 au titre de la 2^e année universitaire de mise en œuvre du nouveau diplôme, un nouvel ajustement de la compensation de 2,111 M€ est versé aux régions en LFI pour 2018 pour la troisième année de mise en œuvre, sous forme de TICPE, un nouvel ajustement de 4,281 M€ est versé aux régions en LFI pour 2019 au titre de la quatrième année universitaire. Cette compensation provisionnelle fera l'objet d'une révision ultérieure afin de prendre en compte la

réalité des charges nouvelles effectives et fixer le droit à compensation définitif par arrêté interministériel.

- Aligement des *bourses de formations paramédicales* au niveau universitaire : cette réforme issue du décret du 28 décembre 2016 relatif aux bourses accordées aux étudiants inscrits dans les instituts et école de formation de certaines professions de santé fait l'objet d'une compensation provisionnelle de 18,969 M€ accordée aux régions en LFI pour 2018 au titre des charges nouvelles résultant de l'alignement des bourses d'étudiants en formations paramédicales sur le barème des bourses en vigueur dans l'enseignement supérieur universitaire. Par ailleurs, 0,972 M€ ont été accordés en LFR pour 2017 de manière non pérenne, sous forme de TICPE, aux huit régions ayant effectué des rentrées en formation dès janvier 2017 (puéricultrice) et en février 2017 (infirmier).
- Revalorisation des *indemnités de stages* des étudiants en formation LMD infirmier : l'arrêté modificatif du 18 mai 2017 relatif au diplôme d'État d'infirmier améliore les conditions de prise en charge des stages des étudiants infirmiers, générant des charges nouvelles pour les régions faisant l'objet d'une compensation provisionnelle de 12,639 M€ en LFI pour 2018.

• **Compensation aux régions du transfert au 1^{er} janvier 2016 des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) prévu par la loi NOTRe**

Les 17 CREPS assurent l'accueil, la formation et la préparation des sportifs de haut niveau et offrent une formation aux métiers dans les domaines des activités physiques et sportives. La réforme mise en œuvre par la loi a pour objectif de mutualiser les moyens et les ressources des CREPS pour organiser des politiques partenariales entre l'État et les régions en faveur du sport et de la jeunesse. Elle organise, à compter du 1^{er} janvier 2016, un partage des charges entre l'État et les régions, l'État gardant à sa charge la rémunération de ses agents, les missions d'encadrement des sportifs, les dépenses de fonctionnement pédagogique et l'acquisition et la maintenance des logiciels informatiques. La région quant à elle est en charge des dépenses d'investissement sur les locaux et infrastructures, de l'entretien général et du fonctionnement courant, de l'acquisition des équipements, de l'accueil, restauration et hébergement et de la rémunération des personnels en charge de ces compétences. Ce transfert de compétences s'accompagne d'un transfert de services au profit des régions selon les modalités fixées par décret en Conseil d'État. Des modalités de compensation adaptées ont été prévues par l'article 133 de la loi NOTRe, car les CREPS tirent une part significative de leurs ressources de leurs activités (49 % de ressources propres environ).

En LFI et LFR pour 2016, un montant de 9,140 M€ a été compensé aux régions au titre des dépenses d'investissement. Par ailleurs, en compensation provisionnelle des dépenses liées au transfert de service, 5,283 M€ et 0,664 M€ (dont 0,617 M€ de manière pérenne) ont été inscrits respectivement en LFI et en LFR pour 2017 sous forme de TICPE. Enfin ont été inscrits en LFI pour 2018, 2,139 M€ et 1,97 M€ en 2019 en compensation des dépenses de personnels (vague 2).

• **Compensation aux régions du transfert au 1^{er} janvier 2017 du dispositif NACRE (nouvel accompagnement à la création ou la reprise d'entreprise) prévu par la loi NOTRe**

L'article 7 de la loi NOTRe du 7 août 2015 a transféré aux régions le financement des actions d'accompagnement et de conseil organisées avant la création ou la reprise d'une entreprise et pendant les trois années suivantes. Après l'attribution provisionnelle de 22,043 M€ en LFI pour 2017, le montant de la

compensation accordé aux régions est fixé définitivement par arrêté interministériel à 24,385 M€ sous forme de TICPE.

Ce transfert s'accompagne également d'une compensation forfaitaire de 0,631 M€ au titre de la valorisation forfaitaire des effectifs, en l'absence de transfert physique, accordée en LFR pour 2017 sous forme de TICPE, selon une procédure dérogatoire de transfert de service définie en accord avec les régions. Une compensation provisionnelle de 0,25 M€ a été accordée en LFI pour 2018 sous forme de TICPE au département de Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, au titre du transfert au 1^{er} janvier 2018 du dispositif d'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprises (NACRE), prévu par la loi NOTRe et en application de l'ordonnance du 25 octobre 2017 n° 2017-1491 portant extension et adaptation de la partie législative du Code du travail à Mayotte et de l'article 74 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer au 1^{er} janvier 2018 à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Cette compensation provisionnelle a fait l'objet d'un ajustement négatif de - 0,14 M€ en LFI pour 2019, sous forme de TICPE.

b. Les transferts de compétences en faveur des départements

Nonobstant le transfert spécifique des dépenses d'aide sociale (*voir partie D*), les compétences transférées aux départements en application de la loi LRL dans le domaine de l'action sociale ont fait l'objet de compensations, dont les modalités sont décrites dans des éditions antérieures de l'OFGL. Il en est de même de la compensation financière résultant pour les départements de la réforme de la formation des assistants maternels.

• La recentralisation sanitaire

En cohérence avec la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, la loi du 13 août 2004 a prévu la « recentralisation » vers l'État, dès le 1^{er} janvier 2005, des compétences confiées aux départements en 1983 dans le domaine de la lutte contre les maladies vectorielles (la vaccination, la lutte contre la lèpre et la tuberculose, contre les infections sexuellement transmissibles et le dépistage des cancers). Toutefois, les départements souhaitaient poursuivre leurs actions dans ce domaine pouvaient continuer à exercer cette compétence par convention conclue avec l'État. En application de l'article 100 de la LFR pour 2004, les départements renonçant progressivement à l'exercice de tout ou partie de ces compétences ont vu leur dotation globale de fonctionnement (DGF) réduite du montant de leur droit à compensation correspondant. S'agissant des départements ayant conservé la compétence de dépistage des infections sexuellement transmissibles en 2015, l'article 23 de la LFI pour 2015 a organisé le débasage de leur dotation pour permettre un financement par l'assurance-maladie, en application des dispositions de l'article 47 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Le département des Deux-Sèvres a mis un terme à l'exercice d'une partie de ses compétences en matière de prévention sanitaire (cancer et vaccination) à compter de 2019. Sa DGF a par conséquent été minorée de 0,43 M€ à compter de 2019.

Au total, la réflexion sur la DGF des départements concernés s'élève désormais à 86,784 M€ (en valeur 2019, après indexation).

• Au titre de la compensation au département de Mayotte de la protection maternelle et infantile (PMI)

Après avoir réalisé en 2017 la compensation au titre de l'aide sociale à l'enfance (*voir rapport de l'OFGL 2017*), la LFI pour 2018 a procédé à la compensation

pérenne d'un montant de 14,53 M€, sous forme de TICPE, au titre du transfert à Mayotte de la compétence de la protection maternelle et infantile (PMI). En effet, la création d'un service de la protection maternelle et infantile a été rendue obligatoire par l'ordonnance n° 2008-859 du 28 août 2008 relative à l'extension et à l'adaptation outre-mer de diverses mesures bénéficiant aux personnes handicapées et en matière d'action sociale et médico-sociale au 1^{er} janvier 2009. Cette compensation correspond à l'évaluation des dépenses de PMI du département de Mayotte pour l'année 2015 effectuée par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans son rapport *Mission d'appui au département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'enfance* de février 2016, minorées des coûts pris en charge par d'autres financeurs.

Par ailleurs, la régularisation des sommes dues par l'État au département de Mayotte, au titre des années 2009 à 2017, s'établit à 105,745 M€. Cette attribution faisant l'objet d'un versement étalé sur trois ans, la LFI pour 2019 procède à un abondement non pérenne d'un montant de 35,248 M€.

c. Les transferts de compétences en faveur des communes, des groupements de collectivités ou de plusieurs catégories de collectivités

Les transferts en faveur de plusieurs catégories de collectivités opérés par la loi LRL, dans le domaine de l'éducation (fonds académiques de rémunération des personnels d'internat, la part «TOS» du forfait d'externat), des grands équipements (aérodromes, ports maritimes), ainsi que le transfert optionnel des monuments historiques, ont fait l'objet de compensations dont les modalités ont été développées dans les précédents rapports de l'OFGL. Il en est de même de la compensation financière issue de la mise en œuvre par les communes du service d'accueil dans les écoles maternelles et élémentaires (loi n° 2008-790 du 20 août 2008).

3. Les transferts de personnels

Le cadre juridique de la procédure de transfert de services, le périmètre précis des charges compensées à ce titre (rémunération des optants, cotisations patronales, formation, action sociale, postes vacants, fractions d'emploi...) ainsi que la procédure d'exercice du droit d'option par les agents (qui s'échelonne sur plusieurs exercices) sont présentés de manière précise dans l'annexe 4 du rapport de l'OFL 2011.

La loi ne fixe en règle générale aucune date limite pour ces transferts définitifs, dont chaque ministère concerné est responsable. Les décrets de transfert définitif ayant fait l'objet d'une publication ont été énumérés dans l'annexe 4 des rapports de l'OFL 2011, l'OFL 2015 et l'OFL 2017.

Depuis 2004 ont ainsi été transférés et compensés aux collectivités plus de 131 600 ETP, à hauteur de 3,843 Md€ au total (*tableau 4*).

TABLEAU 4 - SYNTHÈSE DES EFFECTIFS TRANSFÉRÉS
ET COMPENSATIONS VERSÉES AUX DÉPARTEMENTS, RÉGIONS, STIF, COMMUNES ET EPCI
POUR LES TRANSFERTS ACHÉVÉS ET DÉFINITIVEMENT COMPENSÉS DE 2004 À 2019

	Départements		Régions		EPCI, communes et STIF		Total	
	ETP	Montant (en €)	ETP	Montant (en €)	ETP	Montant (en €)	ETP	Montant (en €)
Non-titulaires	1 972	61 813 099	2 258	50 307 160	1	15 175	4 230	112 135 434
Fractions d'emplois	49	1 633 858	107	3 848 318	4	137 681	160	5 619 858
Titulaires intégrés	47 009	1 308 535 382	31 218	829 802 878	40	1 388 751	78 266	2 139 727 011
Titulaires détachés	17 248	563 285 827	16 073	496 488 346	56	2 299 184	33 376	1 062 073 357
Titulaires action sociale	0	16 938 092	0	12 497 270	0	26 545		29 461 907
Vacants intermédiaires	3 345	67 728 858	236	6 546 123	82	2 340 047	3 664	76 615 028
Vacants après transfert	6 484	161 120 796	3 891	95 749 452	35	992 819	10 409	257 863 067
Sous-total	76 106	2 181 055 911	53 783	1 495 239 547	217	7 200 202	130 105	3 683 495 660
Emplois disparus	1 146	23 394 082	416	10 279 507	5	144 737	1 568	33 818 326
Fonctionnement	0	23 768 476	0	8 220 088	0	711 983		32 700 547
Indemnités de service fait	0	28 201 515	0	1 886 168	0	205 601		30 293 284
Autres charges	0	24 880 293	0	40 407 716	0	0		65 288 009
Total	77 252	2 281 300 277	54 199	1 556 033 025	222	8 262 523	131 673	3 845 595 826

Source : DGCL.

4. Tableaux détaillés des compensations des actes II et III de la décentralisation

Le bilan chiffré détaillé des compensations versées au titre de l'acte II de la décentralisation (loi LRL, lois « parcs », réformes réglementaires affectant les compétences transférées...) et de l'acte III de la décentralisation (lois MAPTAM et NOTRe) figure dans le tableau consultable en ligne :

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/pre-rapport-lobservatoire-des-finances-et-gestion-publique-locales>

Il couvre les transferts de compétences et les transferts de services (hors RSA), et précise à la fois le vecteur et la catégorie de collectivité concernée par chaque transfert.

D. La problématique des dépenses d'aide sociale

1. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

L'APA est attribuée et financée par les conseils départementaux, qui reçoivent en contrepartie un financement de l'État, selon des modalités détaillées dans l'annexe 4 du rapport de l'OFL 2014.

La section II du budget rectificatif n° 1 de 2019 de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui finance le concours APA est majoritairement alimentée en partie par les produits suivants :

- 20 % du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), soit 418,7 M€;
- 70,6 % du produit de la contribution sociale généralisée (CSG), soit 1 625,8 M€;
- 59,5 % du produit de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA), soit 467 M€.

La CNSA a augmenté le montant de sa participation aux dépenses d'APA avec la création en 2016 d'une seconde part du concours APA, appelée APA2. Elle compense principalement la revalorisation des plafonds de l'APA à domicile, améliore le reste à charge des bénéficiaires de l'APA à domicile et finance le droit au répit des aidants. Le montant prévisionnel de l'APA2 s'établissait à 453,7 M€ en 2018.

Le montant prévisionnel des concours APA1 et APA2 pour 2019 devrait s'établir à 2 340,6 M€ (tableau 5).

TABLEAU 5 - L'APA EN CHIFFRES

Année	Dépenses (en M€)	Concours CNSA (en M€)	Taux de couverture (en %)	Bénéficiaires au 31/12 (source : DREES)
2012	5 370	1 656	30,8 %	1 220 830
2013	5 385	1 729	32,1 %	1 241 434
2014	5 477	1 776	32,4 %	1 251 784
2015	5 529	1 788	32,3 %	1 265 036
2016	5 692	2 033	35,7 %	1 291 197
2017	5 839	2 265	38,8 %	1 312 271
2018 ^(a)	5 959	2 481	41,6 %	n. d.
2019 ^(a)	n. d.	2 341	n. d.	n. d.

n. d. : non disponible. (a) Chiffres provisoires.

Sources : CNSA et DREES.

2. Le revenu de solidarité active (RSA)

Le premier transfert de compétences réalisé dans le cadre de l'acte II a concerné le revenu minimum d'insertion (RMI), transféré aux départements à compter du 1^{er} janvier 2004 par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, qui a aussi créé le revenu minimum d'activité (RMA), également à la charge des départements. La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) renforce les compétences des départements dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté en leur transférant le financement des allocations versées aux anciens bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API), désormais assimilable au RSA socle majoré.

- **Principes de la compensation financière du RMI** (pour plus de détails, se reporter au rapport de l'OFL 2010)

- **Prise en compte dans le droit à compensation du coût supplémentaire du RMA** (pour plus de détails, se reporter au rapport de l'OFL 2010)

- **Versement aux départements d'un abondement exceptionnel de 457 M€ en 2006** (pour plus de détails, se reporter au rapport de l'OFL 2010)

- **Le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)** (pour plus de détails, se reporter au rapport de l'OFL 2014)

Ce fonds, créé par l'article 37 de la LFI pour 2006, est codifié à l'article L.3334-16-2 du CGCT. La loi de finances pour 2017 a procédé à la réforme de la 3^e part du FMDI, désormais scindée en trois sous-parts, tenant compte des dépenses de RSA, du nombre de contrats aidés et du nombre de contrats aidés cofinancés par les départements. Par ailleurs, les CAE-DOM ont été supprimés pour la quote-part outre-mer.

La loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer a procédé à l'extension du fonds à plusieurs collectivités d'outre-mer. Ainsi à partir de 2017, les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon sont éligibles, en sus des parts « Compensation » et « Péréquation », à la part « Insertion » du FMDI (dans des conditions similaires aux DOM). Par ailleurs, le fonds est également rendu applicable au département de Mayotte en 2017.

Conformément aux dispositions de l'article 81 de la LFI pour 2019 relatif à la recentralisation du financement du RSA en Guyane et à Mayotte, ces collectivités territoriales ne sont plus éligibles au dispositif du FMDI.

- **Modification de l'assiette de la TIPP transférée aux départements pour le financement du RMI** (pour plus de détails, se reporter au rapport de l'OFL 2011)

- **La compensation des charges issues de la généralisation du RSA en métropole** (pour plus de détails, se reporter au rapport de l'OFL 2014)

Le droit à compensation des charges nettes résultant pour les départements de métropole de la généralisation du RSA est fixé par l'arrêté du 21 janvier 2013 à 361 183 258 € pour l'année 2009 et à 761 173 961 € à compter de 2010.

- **La compensation des charges résultant de la généralisation du RSA, à compter du 1^{er} janvier 2011, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, en application de l'ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010**

Le droit à compensation définitif dû aux départements d'outre-mer et aux collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy au titre des dépenses de RSA socle majoré s'élevait ainsi à 137,820 M€ en 2011 et à 161,385 M€ à compter de 2012. Le projet d'arrêté de compensation correspondant a été soumis à la CCEC le 17 décembre 2013, qui a rendu un avis favorable. (Pour un rappel de la mise en œuvre des différentes clauses de revoyure « outre-mer », voir l'annexe 4 des rapports de l'OFL 2012, 2013, 2014 et 2015.)

- **Recentralisation du RSA**

L'article 81 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a procédé à la recentralisation, au 1^{er} janvier 2019, de la compétence relative au financement du RSA et à l'orientation de ses bénéficiaires dans le département de Mayotte et la collectivité territoriale de Guyane.

Afin de financer l'exercice de cette nouvelle compétence, conformément au principe de neutralité financière prévu par l'article 72-2 de la Constitution, l'État a repris à son profit un ensemble de ressources financières versées à ces

deux collectivités au titre du RSA. En 2019, le montant du droit à compensation provisionnel au bénéfice de l'État s'élève à 165 M€ (142 M€ pour la Guyane et 23 M€ pour le département de Mayotte).

Pour la collectivité territoriale de Guyane, la LFI pour 2019 permet à l'État de récupérer les fractions de TICPE dues au titre de la décentralisation du RMI-RMA et de la généralisation du RSA. La LFI pour 2019 met également fin au versement du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) (voir *infra*), ainsi qu'au dispositif de compensation péréquée (DCP) (uniquement pour la Guyane), codifié à l'article L. 3334-16-3 du CGCT (voir *infra*). Elle opère également une réfaction du montant de la part forfaitaire de la DGF du département de Mayotte.

En 2018, les départements ont bénéficié de 4,9 Md€ dus au titre de la compensation du transfert de la compétence RMI, de 0,5 Md€ du FMDI et de 0,920 Md€ correspondant à la compensation résultant de la généralisation du RSA en métropole et dans les DOM (hors COM et hors Mayotte), soit au total 6,320 Md€.

3. La prestation de compensation du handicap (PCH)

• **La prestation de compensation du handicap (PCH)**, créée par la loi du 11 février 2005, a pris effet au 1^{er} janvier 2006 afin de remplacer progressivement l'allocation compensatrice pour tierce personne versée aux personnes handicapées de moins de 60 ans (ACTP-PH), à la charge des départements depuis 1984. La loi a créé en outre dans chaque département une maison départementale des personnes handicapées (MDPH). (*Les modalités de fonctionnement de la PCH et de la MDPH figurent dans l'annexe 4 du rapport de l'OFL 2010.*)

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est chargée de contribuer au financement de la PCH et au fonctionnement des MDPH. La CNSA dispose de ressources, notamment constituées d'une fraction de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA)¹ issue de l'institution de la journée de solidarité, qui alimentent le concours versé aux départements pour couvrir une partie du coût de la PCH mise à leur charge et le concours destiné à l'installation et au fonctionnement des MDPH. Les modalités de répartition de ces concours sont définies aux articles L. 14-10-5 (III), L.14-10-7 et R.14-1-32 du CASF (*voir annexe 4 du rapport de l'OFL 2011*).

Après une surcompensation des dépenses au lancement du concours, le taux de couverture enregistre depuis 2008 une baisse régulière pour atteindre 30 % en 2018 (*tableau 6*).

1. La fraction du produit de la CSA affectée au financement de la PCH et au fonctionnement des MDPH est comprise selon la loi entre 26 % et 30 %. Elle est fixée depuis 2008 à 26 %, conformément à l'avis du conseil d'administration de la CNSA du 8 juillet 2008, contre 27,26 % en 2007.

TABLEAU 6 - LA PCH ET L'ACTP EN CHIFFRES

Année	ACTP		PCH				
	Dépenses (en M€)	Bénéficiaires au 31/12 (payés)	Dépenses (en M€)	Concours CNSA (en M€)	Taux de couverture brut (en %)	Taux de couverture net de la baisse de l'ACTP (en %)	Bénéficiaires au 31/12 (payés)
2007	683	124 694	277	530	191,4	259,9	37 260
2008	629	112 177	569	551	96,9	124,7	69 674
2009	580	100 643	843	510	60,5	76,4	102 699
2010	547	94 162	1078	502	46,6	57,8	134 729
2011	527	88 475	1241	528	42,5	52,2	164 084
2012	506	83 561	1397	545	39,0	47,5	189 267
2013	486	78 196	1507	549	36,4	44,4	204 551
2014	460	72 990	1597	547	34,3	42,0	223 873
2015	442	71 250	1699	555	32,7	40,1	234 918
2016	423	67 096	1810	564	31,2	38,2	248 310
2017	403	63 402	1901	590	31,0	38,1	260 854
2018 ^(a)	375	n. d.	2013	605	30,1	37,1	n. d.

n. d. : non disponible. (a) Chiffres provisoires.

Source : CNSA.

4. La soutenabilité des dépenses d'allocation sociale

Face aux difficultés financières rencontrées par certains départements, le Gouvernement a mis en place des mesures afin de leur assurer un meilleur financement des allocations individuelles de solidarité (AIS).

Certaines mesures ont été prévues dans le pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les collectivités territoriales le 16 juillet 2013 (*cf. annexe 4 du rapport de l'OFL 2013 pour plus de précisions*). Elles ont été traduites dans la LFI pour 2014 et ont été pérennisées à compter de 2015 dans la LFI pour 2015. Le dispositif de compensation péréquée (DCP) vise à attribuer aux départements les recettes issues des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) perçus par l'État. La répartition entre les départements s'effectue d'une part (pour 70 %) en fonction du reste à charge des trois allocations, et d'autre part (pour 30 %) en fonction d'un indice synthétique calculé sur la base de la proportion des bénéficiaires des trois AIS et du revenu par habitant de chaque département. Ainsi, au titre du DCP, 841,2 M€ ont été versés aux départements en 2014, 865,5 M€ en 2015, 900 M€ en 2016, 932 M€ en 2017, 957 M€ en 2018 et 994 M€ en 2019.

En complément de l'aide pérenne versée au titre du DCP, les conseils départementaux ont pu relever le plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 3,8 % à 4,5 % (*cf. l'annexe 8 de ce rapport*).

En outre, il a été créé un fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) ayant vocation à réduire les inégalités constatées entre eux en matière de reste à charge par habitant au titre des dépenses d'AIS. Ce fonds est alimenté par un prélèvement forfaitaire sur les recettes fiscales des départements et correspond à 0,35 % des bases de DMTO qu'ils ont perçus en 2013. Sont éligibles à ce fonds

les départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne ou dont le revenu par habitant est inférieur à 1,2 fois la moyenne nationale. Toutefois, les départements qui ont un montant de DMTO par habitant supérieur à 1,4 fois la moyenne ne peuvent pas bénéficier du fonds. Les ressources sont ensuite réparties entre les départements en fonction des restes à charge par habitant des départements au titre des dépenses d'AIS. Le montant versé aux conseils départementaux au titre du FSD s'est élevé à 559 M€ en 2014, 536 M€ en 2015, 423 M€ en 2016, 433,5 M€ en 2017 et 485 M€ en 2018.

Malgré ces mesures, la hausse des dépenses en matière d'AIS persiste et certains départements connaissent des difficultés budgétaires. La mission Bur-Richard chargée de clarifier pour les départements les modalités de financement et de gestion des allocations individuelles de solidarité a rendu son rapport final en avril 2018. Dans ce contexte, l'article 261 de la LFI pour 2019 a acté la création d'un nouveau fonds de stabilisation doté de 115 M€ pour une durée de 3 ans, en vue d'accompagner les départements connaissant des difficultés en raison de la dynamique de leurs dépenses en matière d'AIS.

Parallèlement, un fonds de soutien interdépartemental (FSID) de péréquation horizontale, alimenté par un prélèvement national de 250 M€ sur les recettes de DMTO, a été créé par le I de l'article 261 de la loi de finances pour 2019 n° 1317 du 28 décembre 2018 pour la durée des pactes financiers conclus entre les départements et l'État (c'est-à-dire pour les années 2019 et 2020). Ce fonds vise à une meilleure répartition des recettes au bénéfice des départements confrontés à des difficultés sociodémographiques particulières :

- les départements très ruraux, marqués par une insuffisance structurelle de moyens pour répondre aux défis de l'aménagement et de l'attractivité de leur territoire;
- les départements caractérisés par une situation sociale dégradée à laquelle s'ajoutent des recettes de DMTO inférieures à la moyenne nationale.

E. Dépenses des collectivités locales dans les principaux domaines de compétences transférés

1. Dépenses relatives aux compétences départementales (France)

Départements, métropole de Lyon, collectivités territoriales uniques, Corse et Ville de Paris

en millions d'euros

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ^(c)
Dépenses d'aide sociale^(a) (fonctionnement)	32 052 (+ 5,5 %)	33 678 (+ 5,1 %)	34 891 (+ 3,6 %)	35 981 (+ 3,1 %)	37 096 (+ 3,1 %)	38 444 (+ 3,6 %)	39 537 (+ 2,8 %)	40 156 (+ 1,6 %)	40 951 (+ 2,0 %)	41 665 (+ 1,7 %)	42 226 (+ 1,3 %)
dont RMI/RSA ^(b)											
(dép. brutes)	7 889	8 603	8 982	9 346	10 050	10 881	11 491	11 789	11 844	12 102	12 226
APA (dép. brutes)	5 213	5 372	5 455	5 572	5 592	5 677	5 733	5 894	6 063	6 132	6 216
Dépenses totales pour les collèges	4 489 (+ 5,0 %)	4 304 (- 4,1 %)	4 278 (- 0,6 %)	4 193 (- 2,0 %)	4 092 (- 2,4 %)	4 232 (+ 3,4 %)	4 149 (- 1,9 %)	4 025 (- 3,0 %)	4 141 (+ 2,9 %)	4 259 (+ 2,9 %)	4 426 (+ 3,9 %)
Fonctionnement	1 967	2 045	2 132	2 195	2 248	2 308	2 346	2 341	2 451	2 459	2 552
Investissement	2 522	2 259	2 146	1 998	1 844	1 924	1 803	1 685	1 690	1 800	1 874
Contingents destinés aux SDIS (fonctionnement)	2 309 (+ 4,0 %)	2 386 (+ 3,3 %)	2 454 (+ 2,8 %)	2 519 (+ 2,7 %)	2 555 (+ 1,4 %)	2 593 (+ 1,5 %)	2 663 (+ 2,7 %)	2 692 (+ 1,1 %)	2 706 (+ 0,5 %)	2 733 (+ 1,0 %)	2 749 (+ 0,6 %)

(a) Dépenses des fonctions prévention médico-sociale et action sociale.

(b) Le RSA s'est substitué au RMI le 1^{er} juin 2009.

(c) Évolution calculée à périmètre constant. Les évolutions annuelles 2019 sont obtenues à partir des BP 2018 et 2019. Les montants 2019 sont obtenus en appliquant ces évolutions aux montants 2018 issus des comptes de gestion.

Sources : DGCL (budgets primitifs 2018 et 2019), DGFIP (comptes de gestion en opérations réelles).

2. Dépenses relatives aux compétences régionales (France hors Mayotte)

Régions et collectivités territoriales uniques

en millions d'euros

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ^(a)
Dépenses totales de formation professionnelle et apprentissage	5 180 (+ 6,2 %)	5 052 (- 2,5 %)	5 100 (+ 0,9 %)	5 211 (+ 2,2 %)	5 370 (+ 3,1 %)	5 335 (- 0,6 %)	5 372 (+ 0,7 %)	5 481 (+ 2,0 %)	5 420 (- 1,1 %)	5 056 (- 6,7 %)	5 161 (+ 2,1 %)
Fonctionnement	4 951	4 825	4 913	5 011	5 127	5 073	5 134	5 243	5 193	4 830	4 952
Investissement	228	227	187	200	243	263	237	238	227	226	208
Dépenses totales pour l'enseign^t	6 683 (+ 9,3 %)	6 326 (- 5,3 %)	6 105 (- 3,5 %)	6 053 (- 0,8 %)	6 069 (+ 0,3 %)	6 216 (+ 2,4 %)	6 239 (+ 0,4 %)	6 514 (+ 4,4 %)	6 396 (- 1,8 %)	6 332 (- 1,0 %)	6 460 (+ 2,0 %)
Fonctionnement	3 308	3 379	3 433	3 513	3 566	3 667	3 730	3 851	3 806	3 824	3 889
Investissement	3 375	2 946	2 672	2 540	2 503	2 549	2 509	2 662	2 590	2 509	2 571
Dépenses pour le transport ferroviaire rég^{al} de voyageurs	3 219 (- 1,8 %)	3 195 (- 0,8 %)	3 389 (+ 6,1 %)	3 520 (+ 3,9 %)	3 859 (+ 9,6 %)	4 146 (+ 7,4 %)	4 195 (+ 1,2 %)	4 253 (+ 1,4 %)	4 091 (- 3,8 %)	4 182 (+ 2,2 %)	4 517 (+ 8,0 %)

(a) Évolution calculée à périmètre constant. Les évolutions annuelles 2019 sont obtenues à partir des BP 2018 et 2019. Les montants 2019 sont obtenus en appliquant ces évolutions aux montants 2018 issus des comptes de gestion.

Sources : DGCL (budgets primitifs 2018 et 2019), DGFIP (comptes de gestion en opérations réelles).