



**HAL**  
open science

## Transfert de charges

Raphaël Déchaux

► **To cite this version:**

Raphaël Déchaux. Transfert de charges . Gilbert Orsoni. Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, PUAM; Economica, pp.906 à 907, 2017, Finances Publiques, 2717869522. hal-03135349

**HAL Id: hal-03135349**

**<https://amu.hal.science/hal-03135349>**

Submitted on 1 May 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La décentralisation a eu comme conséquence financière le transfert de certaines charges étatiques vers les collectivités territoriales<sup>1</sup>. Parfois dénoncés comme une forme pernicieuse de débudgétisation, ces transferts ne sont autorisés qu'à la condition qu'ils soient compensés, en vertu de l'article 72-2 alinéa 4 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 loi. »

Si ce principe existe depuis la loi du 2 mars 1982, sa constitutionnalisation en 2004 ne l'a pas rendu plus effectif. Le Conseil constitutionnel n'a pas voulu adopter une jurisprudence trop rigide dans ce domaine politiquement sensible.

Une partie de la doctrine et la grande majorité des élus locaux auraient voulu que l'article 72-2 al. 4 soit interprété comme obligeant le législateur à prévoir une compensation exacte et glissante envers les collectivités territoriales, c'est-à-dire évolutive et suivant le coût réel de la dépense chaque année. La décision 2003-487 DC relative au transfert du RMI aux départements a cependant adopté la position opposée : le juge peut seulement vérifier que la compensation se fasse au « coût historique du transfert », c'est-à-dire en fonction de la somme dépensée à la date du transfert par l'État<sup>2</sup>. Or, rapidement, le coût du RMI a largement dépassé le montant dépensé par l'État en 2004<sup>3</sup>. Cet exemple est patent du fait que le modèle français repose sur le transfert de charge et non de compétence : c'est l'État qui continue à déterminer le montant de l'allocation et ses conditions d'accès<sup>4</sup>. La réforme de 2008 du RSA a permis de corriger certaines lacunes du transfert mais les problèmes étant toujours récurrents<sup>5</sup>, la recentralisation du RSA apparaît désormais comme de plus en plus plausible<sup>6</sup>. Cet échec de la décentralisation était prévisible dès l'origine : comment « responsabiliser financièrement » les élus locaux s'ils ne peuvent décider ni du montant ni du nombre de bénéficiaires de l'allocation ?

La principale difficulté réside donc dans l'évaluation des charges transférées. Par principe, seules les compétences obligatoires doivent être compensées selon la jurisprudence constitutionnelle<sup>7</sup>. Toutefois, l'étude de la pratique montre que le contexte politique ne laisse parfois pas aux collectivités un réel choix quant à leur caractère facultatif. Le Gouvernement a créé en 1983 une Commission consultative d'évaluation des charges – largement réformée en 2003 – qui évalue et contrôle « les compensations financières allouées en contrepartie des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales et des extensions et créations de compétences impactant les collectivités territoriales ». La CCEC est également associée à l'évaluation des charges nouvelles pour les collectivités. Elle est ainsi chargée d'aider à la bonne détermination du

<sup>1</sup> Loi du 30 juillet 1982 ; du 7 janvier 1983 ; du 22 janvier 1983 et du 13 août 2004. La loi du 7 août 2015 n'a opéré qu'un transfert entre les collectivités départementales et régionales.

<sup>2</sup> C.C., décision 2003-487 DC du 18 décembre 2003, *Rec.* p. 473, cons. 13.

<sup>3</sup> Transfert opéré par une part de la TIPP qui ne couvrait en 2004, officiellement, que 82 % du coût du RMI. La création du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) dès 2006 a permis d'accompagner l'évolution de ces dépenses.

<sup>4</sup> Maintien de compétence justifié par la réserve de loi en matière de protection sociale consacrée par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

<sup>5</sup> En 2015, une dizaine de départements ont reçu une aide d'urgence de l'État pour financer le RSA.

<sup>6</sup> Le coût historique était d'autant plus insuffisant que le nombre d'allocataires a continué – malheureusement – à augmenter depuis 2004, ainsi que c'était prévisible puisque c'était le cas depuis sa création en 1991.

<sup>7</sup> C.C., décision 2003-474 DC du 17 juillet 2003, *Rec.* p. 389, cons. 17.

montant de la compensation financière étatique pour la charge du RSA. Devant l'explosion des charges des collectivités, l'État a également instauré un Conseil national d'évaluation des normes en 2007, déjà réformé en 2014. Le CNEN est sollicité sur tous les projets ayant un effet financier sur les collectivités et il peut aussi être saisi sur le « stock » de normes en vigueur pour évaluer leur impact sur les charges locales.