

Inégalités : que peuvent faire les départements ?

15 mars 2011



La plupart des médias accordent peu d'importance aux prochaines élections cantonales, dont l'objet est de renouveler la moitié de chaque conseil général, soit 2 023 cantons. L'enjeu est de taille : il s'agit de la gestion des 101 départements français, qui jouent notamment un rôle central en matière d'action sociale.

A quoi servent les départements ?

Pour comprendre le rôle des départements dans le domaine de la réduction des inégalités, il faut d'abord mesurer l'étendue de leur action. Leurs pouvoirs leur confèrent d'importants leviers pour contribuer à réduire les inégalités sociales notamment auprès des personnes âgées ou des familles les plus démunies.

L'action des départements comprend quatre grands volets :

1- Action sociale et sanitaire :

- l'aide sociale à l'enfance : accueil des jeunes enfants (crèches ou assistantes maternelles), soutien, accueil d'enfants en difficulté, missions de prévention en direction des enfants et des familles en difficultés, etc.
- l'aide aux personnes handicapées : hébergement, insertion, etc.
- l'aide aux personnes âgées : gestion et création de maisons de retraite, gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie, etc.
- l'insertion sociale et professionnelle : gestion du Revenu de solidarité active (ouverture des droits, versements, insertion), insertion sociale et professionnelle des jeunes de 18 à 25 ans en difficulté.
- une partie de l'aide au logement (qui dépend surtout des caisses d'allocations familiales).
- la protection judiciaire de la jeunesse.

2- Education, culture et patrimoine

– En matière d'éducation, les départements ont en charge : la construction, l'entretien des collèges, le recrutement et la gestion des personnels non enseignants. Ils sont responsables, après avis du ministère de l'éducation nationale, de la définition de la carte scolaire des collèges.

– Dans le domaine de la culture et du patrimoine, les bibliothèques, l'organisation des enseignements artistiques et les monuments classés dépendent du conseil général.

3- Aménagement de l'espace et l'équipement :

Ce domaine comprend principalement la voirie (380 km de routes, les départementales et une partie des routes nationales), l'organisation des transports (routiers, scolaires), les cours d'eau.

4- Actions économiques :

Il s'agit principalement d'aides financières accordées aux entreprises pour favoriser le développement de l'activité au sein du département.

Les dépenses des départements réduisent-elles les inégalités ?

Chaque année, la richesse monétaire de notre pays (le produit intérieur brut) s'accroît d'environ 2 000 milliards d'euros. Environ la moitié est prélevée par la collectivité pour financer l'action de l'Etat, des administrations de sécurité sociale (santé, familles, retraites, emploi, etc.) et des collectivités locales. Ces dernières disposent au total d'environ 200 milliards d'euros sur les 1 000 milliards de dépenses publiques totales.

Avec 65 milliards d'euros de dépenses (données 2008), les départements représentent un gros tiers du total des dépenses des collectivités locales,

soit 5 % du total des dépenses publiques. Les communes disposent d'environ 115 milliards et les régions de 26 milliards.

Ces 65 milliards d'euros semblent assez faibles en regard de la richesse nationale, mais représentent tout de même l'équivalent de l'ensemble du budget de l'éducation nationale. Les marges de manœuvre des départements sont réduites : une grande partie des dépenses d'action sociale notamment sont déterminées au niveau national (par exemple le montant et les conditions d'attribution du Revenu de solidarité active). Mais les attributions des conseils généraux leur confèrent un lien fort avec les populations les moins favorisées. Les montants des dépenses ne sont d'ailleurs qu'un indicateur parmi d'autres, qui ne permet pas à lui seul de comparer les territoires entre eux. Ils n'ont pas tous les mêmes populations et donc pas les mêmes besoins.

Que font les départements de leur argent ? Sur ces 65 milliards [1] 4 milliards servent à rembourser des emprunts et leurs intérêts : c'est le prix à payer pour anticiper certaines dépenses. 14 milliards sont des dépenses d'investissement, comme la construction ou la rénovation de collèges, l'amélioration de la voirie ou du transport scolaire. Le plus gros – 47 milliards - est constitué de dépenses de fonctionnement : il s'agit essentiellement de salaires (10 milliards) et de transferts via des prestations versées (31 milliards), comme le revenu de solidarité active (RSA).

Si l'on répartit ces dépenses non plus par nature mais par fonction, on observe que la majorité (environ 30 milliards) est consacrée à l'action sociale et à la santé. Les départements n'ont pas de très grandes marges de manœuvre : les conseils généraux ne peuvent jouer que sur environ 16 % de l'ensemble. L'autre grand domaine où les départements peuvent jouer un rôle en matière de réduction des inégalités est leur action en faveur des collèges, ils y consacrent environ 4 milliards d'euros par an.

Certes, les départements servent d'abord de guichet de redistribution de prestations sociales à l'Etat. Mais, ce faisant, ces collectivités sont placées au cœur des questions sociales, et constituent un relai essentiel auprès des populations les plus en difficulté (personnes âgées, allocataires de minima sociaux, etc.) notamment via les assistants sociaux. Les départements jouent aussi un rôle dans le domaine de la prévention médico-sociale, en particulier en matière de protection maternelle et infantile.

De la richesse nationale aux dépenses des départements, données 2008 en euros

Richesse nationale totale	2 000 milliards
Dépenses publiques	1 000 milliards
Dépenses des collectivités locales	200 milliards
Dépenses des départements	65 milliards
<i>Répartition par fonction</i>	
Dont notamment	
- action sociale et santé	30 milliards
- voirie	6 milliards

De la richesse nationale aux dépenses des départements, données 2008 en euros

- collèges 4 milliards

Répartition par nature

Dont notamment

- investissements 10 milliards

- fonctionnement 7 milliards

- salaires 10 milliards

- remboursement d'emprunt et intérêts 4 milliards

Source : Observatoire des inégalités, d'après Insee et DGCL

Sur quoi repose la fiscalité des départements

Sur les 57 milliards de recettes des départements, environ 20 proviennent de concours de l'Etat ou de recettes diverses, et environ 37 d'impôts perçus par eux [2] Ces recettes fiscales départementales sont d'abord constituées des impôts locaux, dont une partie finance les départements.

– Jusqu'en 2010, la taxe professionnelle – 9 milliards - était payée par les entreprises en fonction de leurs immobilisations corporelles (les biens durables qu'elles détiennent, les immeubles, machines, etc.). Depuis, elle a été transformée en contribution économique territoriale, reposant aussi sur leur valeur ajoutée. La taxe professionnelle pénalisait les entreprises ayant réalisé de lourds investissements et frappait moins les sociétés de services.

– La taxe foncière (6 milliards), essentiellement sur le foncier bâti, est payée par les propriétaires en fonction de la valeur locative de leur bien, c'est un des impôts sur le patrimoine. La taxe d'habitation (5 milliards) est payée par tous les habitants d'un logement, locataires comme propriétaires. Ces taxes sont doublement injustes. D'une part, elles prennent mal en compte les niveaux de vie des contribuables, d'autre part leur valeur n'a pas été ajustée (hors inflation) depuis les années 1970... [3] A cette époque, les centres-villes étaient de moins bonne qualité et les cités HLM nouvellement sorties de terre beaucoup plus valorisées. Du coup, les habitants, locataires et propriétaires de ces immeubles aujourd'hui dévalorisés, sont moins taxés que ceux qui habitent des logements rénovés de centre-ville.

– Les départements peuvent ensuite compter sur les impôts indirects et des taxes : les droits de mutation (7 milliards), payés notamment lors de l'achat d'un bien immobilier ou d'une succession, une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (5 milliards) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (3 milliards). Un ensemble hétéroclite de citoyens sont mis à contribution, des nouveaux propriétaires aux automobilistes, en passant par les héritiers, les assurés, etc.

Ce système complexe fait que l'on ne sait pas vraiment qui contribue à quoi au niveau des départements... Les impôts sont pour une bonne part proportionnels à des valeurs immobilières. Ce n'est pas en soi absurde, mais ces valeurs ne correspondent plus à la réalité économique. Une réforme qui rendrait davantage de lisibilité consisterait déjà à réactualiser les bases locatives. Tout le monde s'accorde sur sa nécessité, mais aucun gouvernement ne veut prendre ce risque politique. Cette réforme imposerait l'alourdissement de cette fiscalité pour les foyers des centres-villes, souvent les plus favorisés, mais qui disposent aussi de moyens pour faire entendre et défendre leurs intérêts. Au-delà, on peut aussi imaginer une refonte de plus grande ampleur, qui consisterait d'une part à davantage intégrer les revenus des contribuables dans leurs impôts locaux, mais aussi à accroître les transferts entre départements riches et pauvres.

* Remplacée en 2010 par la contribution économique territoriale, assise sur la valeur locative mais aussi la valeur ajoutée

Les départements et les inégalités

Source : Ministère de l'Intérieur © 2008

Une fiscalité obscure, des dépenses pré-définies. Cette faible lisibilité et ce manque d'autonomie expliquent en partie le peu d'intérêt des citoyens pour cette institution, et l'abstention aux scrutins. Pour autant, l'enjeu est loin d'être anodin si l'on raisonne en terme d'inégalités. Du fait de l'ampleur des dépenses, mais surtout du rôle dans le domaine social des conseils généraux auprès des plus démunis. Enfin, il ne faut pas oublier que l'action publique ne se résume pas au niveau des dépenses. Ainsi, compte-tenu de leurs compétences, l'un des enjeux politiques majeurs de ce scrutin aurait pu être la redéfinition des territoires de la carte scolaire des collèges, pour favoriser une meilleure mixité sociale des établissements. Un exercice politiquement périlleux, que les conseils généraux de tous bords politiques préfèrent éviter.

Impôts locaux	20	Qui paie ?	Comment ?
Pour en savoir plus :			
Taxe d'habitation	5	Les locataires et les propriétaires	En proportion de la valeur locative de leur logement
– La pauvreté dans les départements			
– Les inégalités de revenus dans les départements			
Taxe sur le foncier bâti	6	Les propriétaires	En proportion de la valeur de leur logement
Photo sur le foncier bâti - Fotolia.com			
Taxe professionnelle *	9	Les entreprises	En proportion de la valeur locative des immobilisations corporelles (biens durables)
[1] Données 2008 tirées de « Les collectivités locales en chiffres 2010 », direction générale des collectivités locales.			
[2] En pratique, ces impôts sont perçus par l'Etat et reversés aux départements			
[3] Il existe néanmoins certaines exonérations pour les plus démunis			
Impôts indirects et taxes	17		
Droits de mutation	7	Acheteurs d'un bien immobilier, héritiers	En proportion de la valeur du bien
• Emplacement :			
• Adresse de cet article : https://www.inegalites.fr/Inegalites-que-peuvent-faire-les-departements			
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	5	Les consommateurs de carburants	En fonction de leurs dépenses
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	3	Assurés	En proportion du montant des primes d'assurance
Autres	2		
Total	37		