

Conseil départemental du Calvados
Session du 12 décembre 2016
Débat d'orientations budgétaires

Propos introductif du Président

Mes chers collègues,

En cette fin d'année, nos sessions publiques se suivent de manière rapprochée. J'ai eu le plaisir de vous accueillir dans notre hémicycle il y a moins d'un mois ; je le fais avec le même plaisir aujourd'hui ; comme je le ferai de nouveau dans quelques semaines. De fait, nous vivons un moment démocratique privilégié, qui doit nous conduire début février à l'adoption de notre nouveau budget.

L'étape d'aujourd'hui est essentielle : elle a trait à l'examen de notre environnement macro-économique, au partage des hypothèses d'évolution sur nos recettes et au débat sur les voies et moyens à notre disposition pour que le 33^{ème} budget de notre Département – depuis qu'il est une collectivité territoriale de plein exercice – soit aussi maîtrisé, sain et pertinent que tous les précédents.

Il va nous falloir pour cela, faire preuve de lucidité envers la situation des comptes publics dans notre pays et de courage pour prendre les décisions qu'elle rend nécessaires.

Nous y reviendrons ensemble dans le détail, mais pour poser le décor, l'équation de nos orientations budgétaires n'est certainement pas facile à résoudre. En grands traits, nous accuserons une baisse des concours de l'Etat de l'ordre de 13 millions d'euros en 2017. Mais cela à la limite, nous nous y attendions, car nous savons que l'Etat est proche de la faillite, qu'il est en train de se noyer et qu'à défaut de prendre les mesures structurelles qui s'imposent à son niveau, il tente depuis 2014, comme il le peut, de ponctionner tout ce qui

peut encore l'être pour retrouver un peu d'oxygène, au risque de faire couler avec lui la sphère publique dans son intégralité. Or voilà que dans le même temps, c'est cela qui est en réalité terrible et incohérent, il nous faudra trouver 5 millions d'euros pour financer les dépenses nouvelles décidées unilatéralement par l'Etat, à commencer par la hausse du point d'indice de la fonction publique et la revalorisation forfaitaire du RSA, qu'il ne nous compensera pas, au mépris de ses obligations légales. Avec mes collègues Présidents de l'Eure, de la Manche et de l'Orne, nous venons d'ailleurs d'adresser un recours gracieux au Premier ministre contre le décret portant revalorisation du montant forfaitaire du RSA. Il ne s'agit pas dans cette action de dénoncer la hausse du RSA mais le fait que le gouvernement ne la compense pas et décide avec l'argent des autres, en l'occurrence des contribuables locaux.

Vous le savez, parce que je le dis depuis longtemps, je crois qu'il est venu le temps d'optimiser la sphère publique, de la moderniser, de la rendre plus efficiente, plus soutenable financièrement, d'en réduire le poids et notamment celui qui a trait aux doublons, lorsque des fonctionnaires territoriaux, dans des organisations locales différentes, font peu ou prou la même chose. Je conviens donc parfaitement que les collectivités territoriales doivent contribuer au redressement des comptes publics (de l'Etat), et nous prenons notre part. Je n'ai pas de problème avec le principe d'une baisse de la dotation globale de fonctionnement. Même s'il peut y avoir, bien entendu, débat sur le rythme et le niveau de cette baisse ; et surtout, sur la capacité de contribution de chaque collectivité territoriale, les Départements me semblant contribuer, injustement, plus lourdement que les Régions et surtout que le bloc communal.

Mais ce que je n'accepte pas en revanche, c'est que dans le même temps que nos recettes diminuent, on nous impose des dépenses nouvelles, sur lesquelles nous n'avons aucune prise. Nous avons, au sein de cette assemblée, des sensibilités différentes. Pour autant, nous pouvons probablement nous retrouver sur cette idée : on ne peut pas autoritairement d'un côté diminuer les recettes, et de l'autre augmenter les dépenses, sans conduire à courte échéance les collectivités – même les mieux gérées d'entre elles - dans un mur.

Ainsi, dans le cas du Département du Calvados, nous accuserons donc, je l'ai dit, une baisse de 13 millions d'euros sur les recettes que nous versent

l'Etat, et une hausse de 5 millions d'euros sur les dépenses qu'il nous impose. Autrement dit, l'année prochaine, *avant même de regarder l'évolution naturelle de nos dépenses courantes*, notamment dans le secteur social où le nombre d'allocataires reste malheureusement toujours orienté à la hausse, il nous faudra trouver 18 millions d'euros par rapport à cette année, rien que pour repartir des mêmes bases.

18 millions d'euros. Ce n'est pas juste un chiffre. 18 millions d'euros. Songez aux emplois, songez au soutien des acteurs économiques, songez aux investissements pour préparer l'avenir, songez aux aides réservées à nos concitoyens qui en ont le besoin. 18 millions d'euros. Nous ne lisons pas là une petite cellule dans un tableau Excel à Bercy ! Nous prenons acte (car les choses nous étant imposées, nous ne pouvons qu'en prendre acte, *et ce en dépit du principe constitutionnel de libre administration des collectivités*), nous prenons acte de l'effort qu'il va nous falloir réaliser collectivement pour trouver une telle somme.

Ce ne sera pas facile. Les trois quarts des budgets départementaux sont rigides et nous avons essentiellement épuisé ces dernières années les leviers les plus aisés à actionner et qui sont par ailleurs le plus souvent non reconductibles. Entendez-moi bien, certaines de nos décisions d'économies ont été déjà très difficiles. Je pense à la fermeture de collèges, de casernes de pompiers, à la diminution de nos effectifs, à l'abandon de certaines mesures extralégales en matière d'aides sociales. Tout cela a été nécessaire pour nous maintenir dans la flottille des derniers Départements encore à flot, malgré les assauts répétés d'un gouvernement qui les verraient bien tous coulés avec lui.

Un aparté à ce sujet. Pas le nôtre encore heureusement, mais 42 Départements en 2016 sont dans une situation budgétaire critique, avec une épargne brute inférieure à 10%. Ils n'étaient que 9 en 2011. Trouvez-vous normal que dans un pays qui traverse une crise économique probablement sans précédent depuis la seconde guerre mondiale, où les fondations de notre pacte social républicain sont ébranlées, qu'un gouvernement assèche si brutalement le niveau de collectivité qui a pour principale mission d'être un amortisseur social et le garant de la cohésion sociétale ?

Quoiqu'il en soi, il nous faut donc remettre de nouveau notre maquette budgétaire sur l'ouvrage. Et cette fois oserai-je dire, nous attaquons l'os. Oui je sais que la métaphore est violente, à l'image de ce que nous fait subir l'Etat. Malheureusement nous n'en sommes plus à gratter un peu de chair ici et là : il ne faut plus exclure d'amputer des pans entiers dans nos secteurs traditionnels d'action publique.

Quelque part, la loi NOTRe, qui n'a pas été la loi des Départements, nous y aide un peu. Ainsi l'année prochaine, nous aurons un budget amputé :

- de la compétence des transports publics interurbains et scolaires,
- de l'essentiel de nos interventions économiques – avec notamment la fermeture de notre agence de développement Calvados Stratégie et la fin de notre gestion du fonds départemental des toutes petites entreprises,
- et de certaines de nos aides directes dans le domaine agricole ;

tout cela étant repris par la Région. Notre maquette budgétaire change conséquemment, et il n'échappera à personne que le poids du social passera de 61 à 66% dans nos dépenses de fonctionnement, ne laissant plus que 10% aux autres interventions opérationnelles, le reste relevant de nos moyens généraux.

Cela soulève encore une question. Quand les Départements n'auront d'autres choix que de verser, à fonds perdus, tout leur budget historique pour financer les aides sociales, au détriment de toutes les autres politiques qui forment l'horizon collectif d'une nation, qu'advient-il ? N'avons-nous vraiment rien d'autre à offrir à notre jeunesse ?

Comment en est-on arrivé là ?

Disons les choses telles qu'elles sont : depuis le début des années 2010, il aurait fallu prendre au niveau national des mesures courageuses, fussent-elles été parfois douloureuses, et surtout réinterroger notre modèle social. Nous en avons le temps. Mais au lieu d'agir avec le sérieux budgétaire que la raison imposait, le gouvernement depuis 5 ans est allé dans le mur. Il porte une lourde responsabilité dans la situation actuelle des comptes publics de notre pays. L'échec de ce quinquennat aboutit à une situation intolérable pour les

collectivités locales, car elles se retrouvent malgré elles, malgré parfois l'excellence de leur propre gestion, entraînées par la faillite de l'Etat, dès lors qu'il n'a plus d'autre solution que de diminuer toujours les dotations qui leur accorde, et de se défaire vers elles de plus en plus des charges que son échec économique ne lui permet plus d'assumer.

Il aurait dû, il aurait pu, en aller autrement.

- La dette de la France sera passée de 89,6 à 96 % entre 2012 et 2017, augmentant de 6,4 points au lieu de baisser de 8,5 points comme s'y était engagé le Président. Ces 15 points d'écart représentent 330 milliards d'euros... C'est 32 fois la contribution au redressement des comptes publics demandée aux collectivités territoriales.
- Le Président avait promis – accrochez-vous bien, mes chers collègues – que le déficit public serait ramené à 3 % dès 2013 et à 0 % en 2017. En réalité, d'après les prévisions du projet de loi de finances, on en sera à 2,7 % de déficit en 2017, soit 60 milliards d'écart par rapport aux promesses. Et le taux sera encore de 3,3 % en 2016, plaçant la France en queue de peloton, puisque seuls quatre pays de l'Union européenne conservent un déficit effectif plus dégradé que le nôtre.
- Dans le même temps, la France porte la médaille d'or européenne des prélèvements obligatoires puisqu'en 2016, avec ses 44,5 % de prélèvements obligatoires par rapport au PIB, elle dépasse désormais le Danemark et la Finlande.

Autant dire que notre environnement macroéconomique est moribond. Et encore, au terme du quinquennat, ce pourrait être pire que cela.

Car pour en revenir à notre rapport des orientations budgétaires, ce qui marque en premier à sa lecture, c'est sans doute cette citation introductive, totalement médusante, du Haut conseil des finances publiques. C'est la première fois que je vois cet organisme indépendant, chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du gouvernement, émettre ses réserves sur la sincérité même du projet de loi de finances. Qui croit en une

croissance en 2017 de 1,5%, ou même de 1,3% comme elle a été corrigée par amendement lors du débat parlementaire ?

Notre budget 2017 devra donc être un budget de résistance. Grâce aux mesures courageuses, assumées, raisonnées, que nous avons, nous, à notre niveau, su porter et que nous continuerons de porter, nous conserverons les fondamentaux de notre mandature.

Pour y parvenir, plus que jamais, il est essentiel d'avoir une documentation claire, complète et objective, sur nos marges et sur nos leviers de manœuvre. C'est ce qu'apporte, je crois, notre rapport des orientations budgétaires, dont la qualité se confirme d'année en année. Je tiens à ce titre à remercier devant vous tout particulièrement notre directrice générale adjointe en charge des finances et des moyens, Nathalie Payen, et à ses côtés tous les agents du sixième étage de notre bâtiment administratif, car je sais le temps et l'énergie qu'ils ont ensemble consacré à sa rédaction.

Retenons de nos orientations budgétaires que :

- En 2017, nous n'augmenterons toujours pas les impôts. 35 Départements ont dû s'y résoudre en 2016, pour des hausses moyennes de la taxe foncière sur les propriétés bâties de +13%. Nous ne l'avons pas fait, et nous ne le ferons pas dans les prochaines années, je m'y engage.
- Nous continuerons de maîtriser nos coûts de structure, et en particulier de notre masse salariale. Nos effectifs ont diminué de -2,2% depuis 2012. En 2016, nous atteindrons pour la première fois de l'histoire de notre collectivité, une évolution zéro de notre masse salariale. J'ai donné pour orientations en 2017 de limiter son évolution aux seules contraintes exogènes qui pèsent sur elle.
- Quant à notre dette, elle reste l'une des plus performantes parmi les Départements français, avec un taux d'intérêt moyen de seulement 1,66% et un encours plus de 20% inférieur à la moyenne de notre strate selon les données de 2015, les dernières disponibles, sachant que nous avons continué de nous désendetter cette année, de presque 10%.

- Nos orientations budgétaires, en dépit de la conjoncture que nous traversons, prévoient par ailleurs une amélioration de notre épargne brute, ce qui sera très certainement remarqué en France et que nous devons à un dialogue de gestion particulièrement rigoureux.

Signe de notre excellente gestion, outre le satisfecit du contrôle qu'a exercé cette année la Chambre régionale des comptes et dont partagerons les conclusions ensemble l'année prochaine, nous disposons d'une remarquable signature auprès des banques. Sachez que nous empruntons aujourd'hui sur 15 ans, en taux fixe, à seulement 0,75% - ce qui est du jamais vu et ne tient certainement pas uniquement à la conjonction des taux bas en Europe.

Le revers de ces paramètres sains de gestion, c'est que nous ne serons bien évidemment toujours pas éligibles l'année prochaine au fonds national de secours ; et que nous contribuerons plus lourdement qu'hier à la péréquation horizontale entre les Départements, pour plus de 2,3 millions d'euros supplémentaires selon nos premières estimations. 2,3 millions d'euros, qui s'ajoutent aux 18 millions d'euros que j'évoquais en ouverture de mon propos...

Nous devons donc prolonger nos efforts, avec un nouveau plan d'économies en fonctionnement, inéluctable mais toujours responsable et bien documenté. Permettez-moi de souligner trois illustrations, les autres étant détaillées page 39 de vos livrets de séance.

- Nous optimiserons les recettes provenant de la récupération sur succession des personnes admises à l'aide sociale. Nous portons la conviction que l'aide publique doit rester une main tendue pour vivre dignement, et ne jamais devenir un effet d'aubaine pour préserver ou constituer un capital.
- Nous renforcerons encore nos contrôles sur le RSA et veillerons à ce que soit pleinement apprécié le « train de vie » des pétitionnaires, (*pour reprendre une expression, que je n'aime personnellement pas beaucoup, de la ministre Marisol Touraine,*) en excluant les 1 à 2% qui profitent parfois du système alors qu'ils ont plusieurs dizaines de milliers d'euros de liquidités sur leurs comptes bancaires.

- Nous mettrons fin à notre subvention au Stade Malherbe de Caen, club de football en Ligue 1, considérant que ce club professionnel appartient désormais à l'économie de marché et que notre aide était devenue totalement marginale. Pour vous dire, bien que de 200 000 euros, elle ne représentait que 1% de l'augmentation des droits audiovisuels et des plus-values de cession de joueurs obtenus la saison dernière.

Vous savez que depuis la loi NOTRe, notre débat des orientations budgétaires donne lieu à un vote formel. C'est devenu plus qu'un débat, c'est réellement un engagement de notre assemblée. Il se posera donc sans doute la question de savoir si nous aurions pu proposer, dans ses grandes lignes, une maquette budgétaire différente pour l'exercice 2017.

Je le dis en me tournant vers la gauche de notre hémicycle : on peut refuser la réduction de la dépense dans certains domaines, on peut faire le choix d'être généreux, mais dans le contexte d'aujourd'hui, cette façon de faire ou de penser implique que l'on sache trouver des économies par ailleurs. Lors de notre session budgétaire de février, je n'accepterai pas que l'on me demande de dépenser plus sans que l'on me propose les économies correspondantes – et plus si possible.

Ces efforts en fonctionnement sont la condition pour maintenir un haut niveau d'investissement, proche de 100 millions d'euros hors remboursement de la dette, et pour pouvoir demain encore accompagner des projets exceptionnels, qui n'étaient pas inscrits dans la programmation pluriannuelle des investissements que nous avons adoptée en février dernier. Je pense par exemple à la nécessité de remplacer rapidement le pont de Colombelles ou à l'occasion historique de permettre la création d'un demi-échangeur, dit de la Haie Tondue, sur l'A13 au niveau de Pont l'Evêque.

Ces efforts sont aussi la condition pour continuer à servir nos politiques prioritaires, notamment dans le domaine social. Nous parviendrons ainsi à maintenir toutes nos aides volontaristes en matière d'insertion (nous sommes probablement l'un des derniers Départements à le faire), car nous pensons que cela est essentiel pour accompagner les bénéficiaires du RSA, à qui il faut pouvoir offrir un avenir dans la vie active. Nous essayerons également de continuer à porter des politiques sociales nombreuses et personnalisées,

comme dans le domaine de la protection de l'enfance ou du handicap où nous savons que nos interventions sont globalement 15 à 20% plus généreuses budgétairement que dans la moyenne des Départements de notre strate. Nous parviendrons enfin à sanctuariser les crédits pour toutes les politiques volontaristes qui nous semblent essentielles au rayonnement et au bien-vivre dans le Calvados. Je pense par exemple à nos crédits pour la culture, pour le tourisme et pour l'attractivité, mais la liste est en réalité longue, car chacun aura compris que nous faisons porter nos économies d'abord sur nos dépenses internes, pour sauvegarder autant que faire se peut nos interventions opérationnelles.

Permettez-moi avant de conclure, de simplement souligner quelques-uns des dossiers figurant à l'ordre du jour de notre session.

Dans la période de crise que nous traversons, l'essentiel me semble de porter une vision de long terme, de fixer un cap à maintenir. C'est pourquoi, j'ai souhaité écrire aux Présidents de nos six commissions thématiques, puis rendre publique ces lettres, qui ensemble forment le projet de notre mandature. L'exercice était inédit au sein de notre collectivité, mais il apparaissait essentiel désormais de partager par écrit nos priorités, nos intentions, nos orientations, à l'heure où nous passons en revue pratiquement toutes nos politiques publiques.

L'enjeu est de repositionner le Département sur un nouveau socle de compétences. Après le débat national de la dernière réforme territoriale, qui avait posé l'idée de la suppression des Départements, et dans le contexte d'urgence que traverse notre pays, il nous fallait répondre très vite à ces quelques questions : un Département pour mener quelles politiques, avec quels moyens et avec quels partenaires ?

Depuis quelques mois déjà, nous le faisons avec énergie, ce que l'examen de notre prochain budget primitif en février portera en évidence. D'ores et déjà, au cours de notre présente séance, nous vous présentons le fruit de notre nouvelle approche sur quelques compétences, avec un rapport ayant trait à la refonte de nos politiques culturelles, un autre sur la refonte de nos aides aux territoires, un troisième sur le transfert de nos compétences de transports publics interurbains et scolaires, un quatrième sur le retrait du Département de

l'association Calvados Stratégie – mettant fin, par obligation légale, à une épopée passionnante démarrée au tout début des années 2000, et qui aura permis la création de plusieurs milliers d'emplois et l'accompagnement d'environ 300 projets d'entrepreneurs chaque année.

Je laisserai les rapporteurs vous détailler ces importants sujets, dont la conjonction montre le dynamisme de notre collectivité et la modernité de son engagement au service des territoires et des Calvadosiens. Ici, ensemble, nous avons le privilège de participer à ce moment démocratique historique, qui vise rien de moins que d'inventer le Département de demain. Je sais que nous sommes dans la très bonne voie, quand je vois l'enthousiasme et l'excellent retour des Présidents des 37 intercommunalités du Calvados que nous avons invité pour une réunion de travail lundi dernier au château de Bénouville, au cours de laquelle nous avons abordé les futurs contrats de développement culturel, le déploiement du très haut débit, les futurs contrats de territoires, la délégation de la compétence en matière d'immobilier d'entreprises, l'agence départementale de l'eau, l'ingénierie territoriale,...

Je vous invite à participer, vous qui en êtes évidemment les premiers acteurs, à cet élan de manière active, ambitieuse et toujours lucide.

Mes chers collègues, j'en ai terminé avec ce propos introductif, qui porte témoignage de l'ampleur des défis que nous avons à relever ensemble. Mais au vu des multiples sujets qui forment l'ordre du jour de notre session – et malgré le contexte de crise des finances publiques dont j'ai longuement parlé cette après-midi – il me semble que l'action publique locale reste un champ immense et enthousiasmant, un champ à cultiver, où le bon laboureur peut encore faire lever le grain de l'avenir.

Je vous remercie de votre attention.