

**Direction des Finances et de  
l'Evaluation des Gestions**

**N° 108**

**DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE POUR 2011**

**Rapport préalable**

---

La Saône-et-Loire aborde l'année 2011 dans un contexte toujours préoccupant mais cependant différent de celui qui prévalait au début de cette année.

En se donnant les moyens d'un redressement financier courant 2010, le Conseil général a non seulement assaini sa situation budgétaire et maîtrisé son endettement mais il dispose aujourd'hui, grâce aux efforts consentis par tout un département et à la gestion vertueuse déployée par les services de la collectivité, des ressources nécessaires pour inaugurer une nouvelle vision du développement local rompant avec la logique de guichet qui a prévalu jusqu'à ces dernières années.

Avant l'examen précis, lors du vote du budget 2011, des axes d'intervention du Département, ce rapport invite à débattre des orientations budgétaires générales pour l'exercice à venir et, au-delà, sur la situation financière prévisionnelle de la collectivité.

## **1 Les fruits d'une gestion courageuse depuis 2008**

Le Département peut mesurer avant la fin d'année 2010 les résultats probants du virage pris dans sa gestion à partir de 2008. Cette situation instantanée démontre le bien-fondé de la stratégie impulsée à cette occasion pour rétablir un schéma d'équilibre financier plus sain, au prix de sacrifices locaux considérables acceptés à contre cœur par la majorité. Cependant, le rétablissement demeure incertain dans sa pérennité, compte tenu des menaces et des hypothèques persistantes pour cette catégorie très exposée de collectivités.

### **1.1. Une prise de responsabilités, en paroles et en actes**

Rétrospectivement, la clairvoyance des orientations énoncées dans les discours tenus depuis juin 2008 mérite d'être soulignée. Les initiatives budgétaires et financières de la collectivité visaient d'abord à ne rien cacher de la réalité, à contenir ensuite la dégradation des comptes et à préserver enfin l'avenir, autant que possible. Sur ces différents plans, le travail a été effectué, malgré la dureté des choix opérés.

### **L'identification précoce des causes du malaise**

Plusieurs facteurs ont simultanément alerté l'exécutif de la collectivité au printemps 2008 :

- l'alourdissement inexorable de la charge nette pesant sur le Département du fait des transferts de compétence, en particulier des allocations universelles ;
- l'absence de financement pérenne des compétences obligatoires exercées ;
- l'aggravation de cette situation par la crise économique dont les premiers signes tangibles se manifestaient alors.

Dès cette époque, la révision douloureuse des choix de la majorité départementale a donc été préparée, suivant un calendrier et des priorités d'action progressivement définies, avec l'éclairage de consultants externes.

Un premier diagnostic de la situation et de l'efficacité des politiques départementales a été rendu public à l'automne 2008. Établi par le Cabinet Deloitte, ce rapport mettait en évidence la marge de manœuvre réduite pour la collectivité et l'impasse qu'elle rencontrerait dès son budget 2010, sauf options radicales de fiscalité massive ou d'abandon de projets d'investissement *sine die*. Tels étaient les termes du débat d'orientations budgétaires pour 2009.

Très rapidement, une autre étude fondamentale a été commandée début 2009 pour caractériser les déterminants de la dépense sociale, principal poste du budget départemental : des facteurs sociodémographiques défavorables, un vieillissement accéléré de la population, une vive montée en charge de la prestation de compensation du handicap dont le sommet n'est pas connu, une conjoncture aggravante. Ce tableau permettait d'identifier des pistes d'économies mobilisables à court et moyen terme.

Dans le même temps, le travail de prospective financière était affiné avec le concours du cabinet Klopfer, référence en la matière, afin d'établir les conditions de l'équilibre budgétaire et de la soutenabilité financière de la collectivité, dans le contexte de la suppression de la taxe professionnelle et de la réforme de la fiscalité directe locale. Une fiscalité forte conjuguée à une réduction de dépenses inédite procurait au Département un répit de deux ans, le déséquilibre étant inévitable dès 2012.

Leurs conclusions ont alimenté le débat d'orientations budgétaires pour 2010, décalé en de telles circonstances au mois de février, comme l'ont d'ailleurs fait un grand nombre de Conseils généraux. Compte tenu du caractère crucial des choix imposés, il était en effet indispensable de rencontrer au préalable l'ensemble des partenaires institutionnels de la collectivité, les élus locaux et surtout les habitants, tant pour expliquer la situation, l'urgence des difficultés, la multiplication des incertitudes sur l'avenir de la décentralisation, que pour annoncer les mesures douloureuses de rétablissement.

Cet exercice de partage, de pédagogie et de conviction, courageusement porté par les élus de la majorité, a été mené en toute transparence : le débat au sein du Conseil général n'a jamais été escamoté, chaque assemblée départementale étant l'occasion de revenir sur la santé financière de la collectivité, sur les causes de sa dégradation et sur les conditions de son rétablissement précaire. Deux séances extraordinaires ont même eu lieu en 2009. L'opposition départementale s'est vue offrir la présidence de la Commission des finances et une attention particulière lui a été réservée par des séminaires à huis clos. Cette pratique demeure peu courante dans les autres départements.

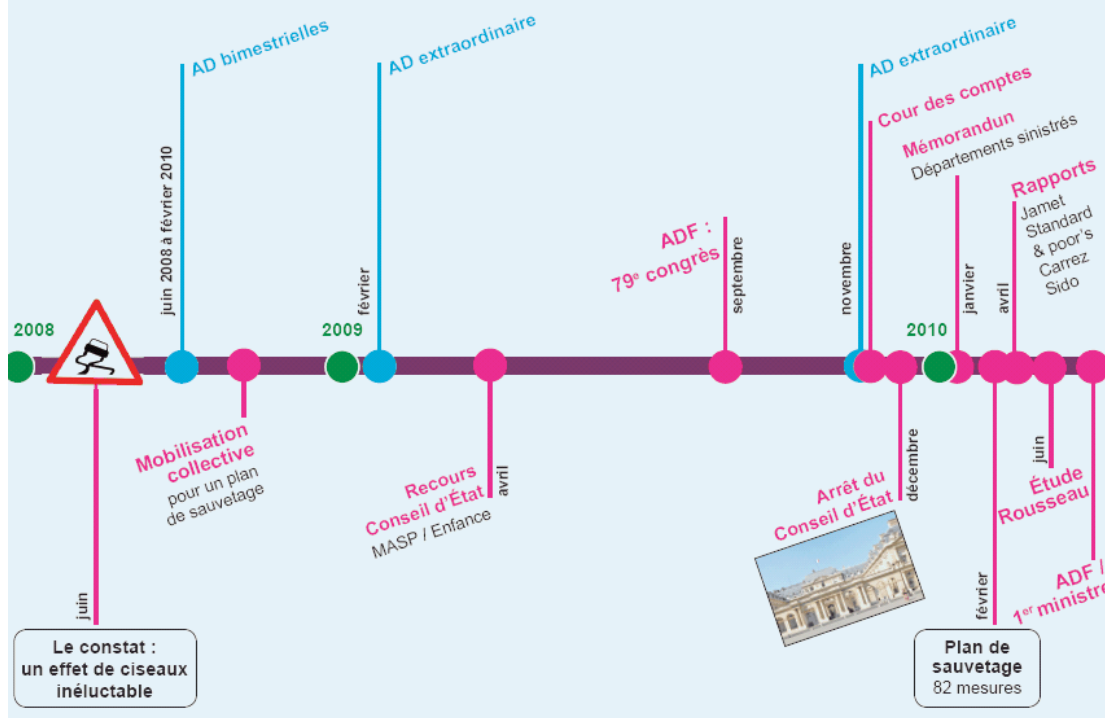
Ce travail s'est matérialisé par l'adoption du plan de sauvetage. L'initiative a suscité l'intérêt d'un grand nombre de collectivités et a été le révélateur d'une prise de conscience des interventions du Département, à partir du moment où ce dernier était contraint de les suspendre. Pour autant, le début de l'année 2010 n'a pas été marqué par un abandon généralisé puisque le Conseil général a choisi de défendre une solidarité renforcée, en redéployant le résultat de sa rigueur et en affectant le produit de sa fiscalité à la prise en charge de la dépendance.

Le fil de la gestion 2008-2010

**Constater, diagnostiquer, anticiper**



**Prévoir, choisir, faire valoir ses justes droits**



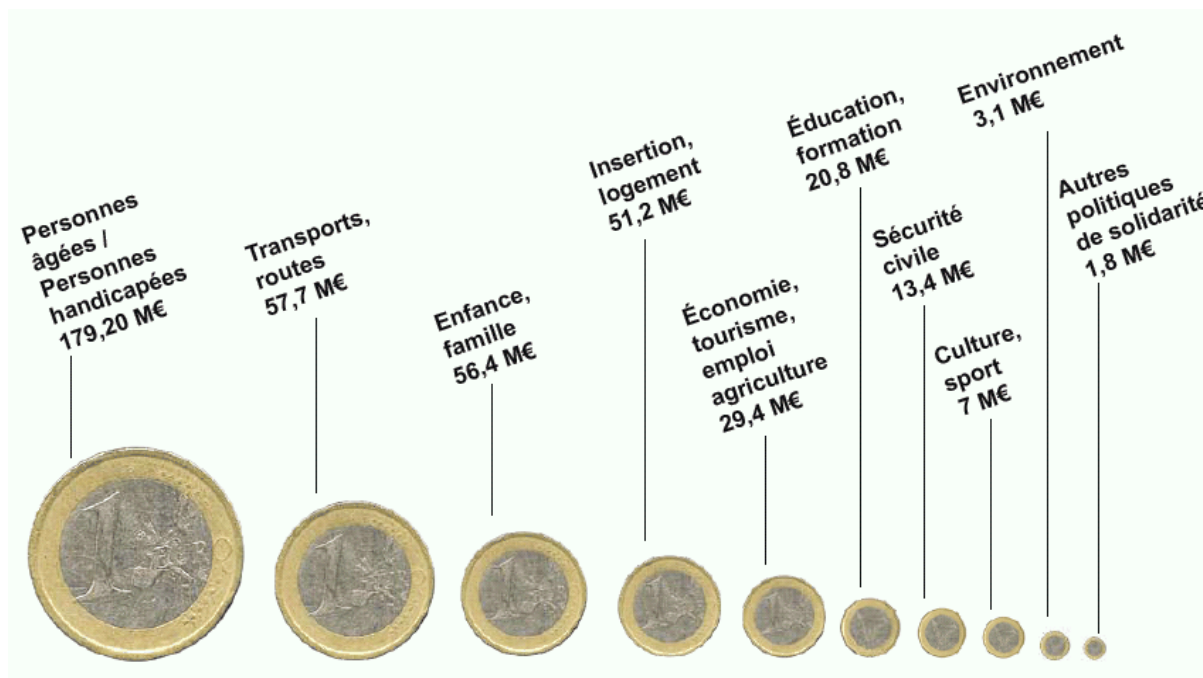
## Un travail de fond et des mesures structurelles

Les premières préconisations ont été appliquées dès le budget 2009, guidé par la volonté d'accroître d'abord les efforts de gestion interne avant de solliciter les contribuables. Le Département a ainsi engagé voilà bientôt deux ans la refonte de ses politiques. Elles se sont traduites par une première série de suspension de dispositifs et de redéfinition de projets, conformes aux capacités de la collectivité, aux besoins du territoire et de sa population, ainsi qu'aux priorités de la majorité départementale.

Avec son plan de sauvetage, le Département a donc fait figure de précurseur par le très sévère coup de frein appliqué à ses propres dépenses de fonctionnement comme à celles de beaucoup d'organismes satellites, et par la réduction sensible de la dépense d'investissement imposée par les circonstances.

A la faveur de ce travail de fond, de nombreux chantiers ont été ouverts, permettant de recentrer l'action du Département et d'améliorer la qualité du service, qu'il s'agisse de la politique de convergence personnes âgées / personnes handicapées, de l'insertion, du soutien aux projets des collèges, de la politique routière ou de la mutation des comportements face aux défis environnementaux. Fidèle à ses engagements, le Conseil général a ainsi pu, en responsabilité, maintenir et promouvoir des politiques fortes, solidaires et utiles à l'avenir de la Saône-et-Loire.

### Le budget départemental 2010



Dans le même temps, une action de redressement plus silencieuse mais bien réelle était mise en œuvre grâce à l'implication de tous les agents. Elle touche au cœur de l'activité, pour améliorer l'efficacité de la gestion quotidienne. Si son plein effet n'est mesurable qu'à moyen ou long terme, plusieurs mesures méritent d'être soulignées :

- les services ont été réorganisés, après sensibilisation de l'ensemble du personnel et des partenaires sociaux. Cette réorganisation n'est pas une mesure de circonstance. Il s'agit d'un choix réfléchi s'inscrivant dans une logique de repositionnement. Elle est sous-tendue par la volonté d'une efficacité accrue dans la gestion des fonds publics et par une adaptation des dispositifs d'intervention ;

- des schémas stratégiques existent ou sont en cours de définition (éducation, sports, animation culturelle, lecture publique, etc), pour rendre lisible la planification et la territorialisation des interventions du Département ;
- la révision des pratiques budgétaires est une réalité concrète. Le volume des reports et celui des décisions modificatives se révèle très inférieur à ce qu'il était traditionnellement, en comptant désormais sur un pilotage beaucoup plus exigeant comme en témoigne la maîtrise fine de la masse salariale ou des moyens généraux ;
- une programmation pluriannuelle des investissements a été construite, en deux temps. Elle fait maintenant l'objet d'un processus permanent, sur lequel chaque étape budgétaire trouve à s'appuyer ;
- la fonction financière connaît une professionnalisation rapide et bénéficie d'un dialogue constant avec les services de la pairie départementale ;
- un réseau d'acheteurs publics se constitue, supposant l'appropriation d'une nouvelle culture interne et la compréhension des enjeux économiques et financiers globaux de la collectivité ;
- la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences n'est pas un vain mot. Elle oriente la politique de formation comme les décisions de recrutement, de mobilité, d'avancement ou de promotion ;
- le contrôle de gestion a été renforcé et n'a jamais eu autant de consistance qu'aujourd'hui. Il s'appuie désormais sur un tableau de bord général centré sur les postes représentant un enjeu budgétaire de premier ordre mais cette culture de la performance est en voie de généralisation puisque toutes les directions du Département, érigées en centres de responsabilité, disposeront sous peu des indicateurs propres à rendre compte avec pertinence de leur activité, de leur niveau d'engagement prévisionnel et du rapport qualité/coût de leurs prestations. Ces supports serviront à terme le développement d'une véritable fonction d'évaluation des dispositifs ;
- la mission d'inspection a été étoffée. Elle traduit d'ores et déjà une présence plus active du Département auprès de ses partenaires privilégiés dans le domaine de l'enfance, de l'insertion et de l'autonomie.

Cette entreprise de redressement, couplée à une rénovation du management, a permis :

- un budget équilibré, sincère et tenu tout au long de l'exercice, qui procure ainsi une visibilité accrue pour les années à venir, au moins pour ce qui dépend du seul Département ;
- une maîtrise de l'endettement, malgré la chute de la capacité d'autofinancement sous l'effet de la crise économique et de l'alourdissement de la charge nette des allocations universelles.

S'il était encore besoin de le rappeler, la Saône-et-Loire, au sein ou en dehors de l'Assemblée des départements de France (ADF), s'est placée à la tête du combat des collectivités contre le déséquilibre subi des relations avec l'Etat. Ce mouvement, rassemblant bien au-delà d'une famille politique, a notamment donné lieu :

- à une alerte auprès du Premier président de la Cour des comptes ;
- à l'introduction d'une action en réparation relative au fonds de protection de l'enfance, après une saisine gracieuse demeurée vaine ;
- à la préparation d'un mémorandum, lui-même à l'origine de la commande du rapport Jamet par le Premier ministre ;
- à la rédaction d'une proposition de loi, prochainement débattue au Parlement, pour obtenir au plan national un régime de financement durable des allocations universelles. En cas d'échec, une nouvelle voie de droit serait explorée : la question prioritaire de constitutionnalité.

Le Département a donc déployé une action énergique, pour lui-même et pour les autres, c'est-à-dire pour servir l'intérêt de ses habitants mais aussi afin de faire reconnaître le juste combat de cette catégorie de collectivité au plan national.

Réunies, ces avancées créent les conditions nécessaires pour replacer la collectivité sur une trajectoire responsable et pour imaginer aussi des réponses innovantes à une crise structurelle. Le Département s'est par exemple engagé à explorer avec volontarisme les pistes suggérées par le rapport Jamet qui ne l'auraient pas encore été. Le Président a ainsi proposé à huit de ses homologues voisins, relevant de quatre régions différentes, d'étudier sans délai des formules réalistes de coopération ou de mutualisation génératrices d'économies ou de synergies. Cette initiative a été inaugurée par une première rencontre plénière des directeurs généraux le 20 septembre dernier, afin de proposer une méthode et un calendrier opérationnels. La prochaine est prévue le 10 novembre.

### **Une collectivité stabilisée à moyen terme**

Les orientations pour 2010 intégraient une stratégie budgétaire triennale, articulée autour de la restauration de l'épargne brute et de la maîtrise de l'endettement. Neuf mois plus tard, le bilan provisoire révèle que ces objectifs annoncés sont bien respectés.

L'exercice 2010 comporte plusieurs inflexions notables :

- de budget à budget, la progression globale de la dépense se réduit à +1% (+ 5% entre 2008 et 2009, hausse supérieure à +7% entre 2007 et 2008) ;
- la masse salariale de la collectivité ne progresse plus que de 0,5 %. Elle recule même à périmètre constant malgré un glissement vieillesse technicité (GVT) de 1,68 % assis sur l'augmentation nationale du point de rémunération, les mesures catégorielles, les avancements de grade et les promotions internes.

Cela signifie que les efforts consentis par l'ensemble des agents, prenant par exemple à leur charge les conséquences de départs non remplacés (17 emplois supprimés, 32 emplois gelés), ont permis d'absorber ces surcoûts automatiques. Dans le même temps, 14 emplois précaires ont pu être pérennisés ;

- les opérations de cession du patrimoine départemental non essentiel portent cette année sur plus de 1,7 M€. La ressource exceptionnelle ainsi dégagée a vocation à être recyclée en section d'investissement et non consommée par le cycle de fonctionnement courant ;
- l'excédent du fonctionnement 2009, très largement affecté à l'autofinancement de la collectivité en juin dernier, représente un point bas. L'épargne, bonifiée en 2010 sous l'effet du plan de sauvetage et des mesures de refonte en année pleine, devrait se redresser et retrouver approximativement le niveau qu'elle atteignait en 2008. Son volume approché fait actuellement l'objet d'un suivi régulier, sujet à la moindre variation des encaissements directs de fiscalité transférée et du mandatement de la dépense.

Il enregistre également l'incidence de nouvelles pratiques vertueuses, qui seront confirmées par la démarche d'amélioration décrite plus haut : une programmation globale de l'investissement, pilotée à travers une meilleure fongibilité, la résorption progressive d'un stock d'autorisations de programme, la stricte limitation des reports gonflant le besoin de couverture de la dépense sur l'exercice suivant, *etc.*

L'épargne ainsi reconquise matérialise une somme considérable d'efforts. Même si son niveau intrinsèque reste bas, cet autofinancement amélioré s'accompagne d'une maîtrise de la dette. Les économies budgétaires réalisées, bien que douloureuses, trouvent désormais leur effet.

Néanmoins, cet aperçu instantané ne doit pas porter à croire que les difficultés sont définitivement révolues. Il impose au contraire de maintenir une vigilance extrême car la situation budgétaire et financière de la collectivité demeure tendue, eu égard à la rigidité de ses charges, à ses marges de manœuvre très limitées, à son taux d'autofinancement très bas et aux besoins de financement à venir.

Le même constat s'applique aux 102 départements de France, comme la prospective budgétaire présentée lors du 80<sup>ème</sup> congrès de l'ADF l'a mis en lumière et comme l'ont affirmé à l'unanimité les présidents de Conseil général en conclusion de leur réunion.

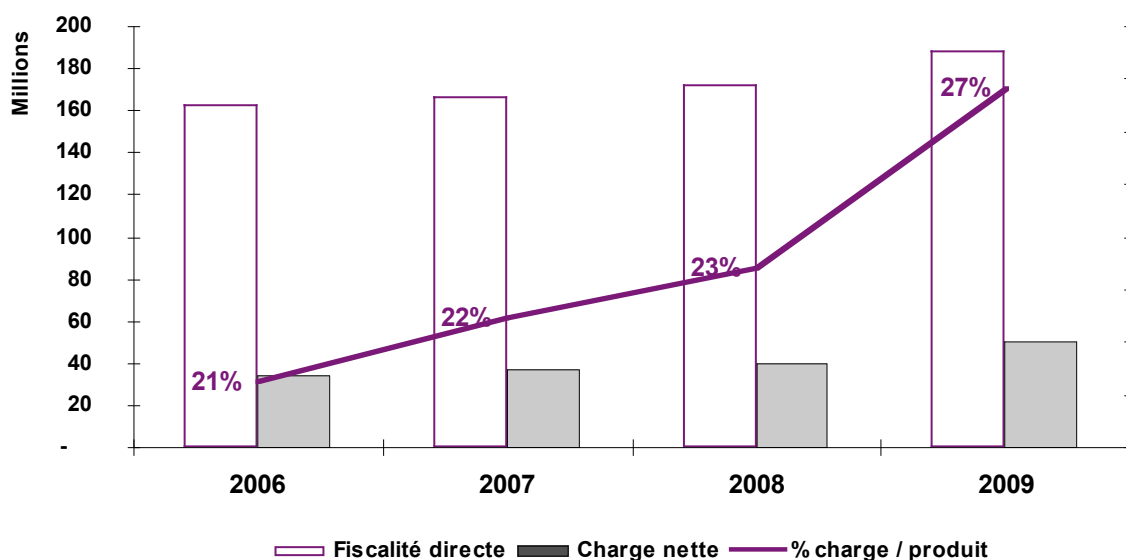
Ces efforts consentis par tous devront donc être maintenus au cours des exercices à venir, avec la même rigueur, sous peine d'annuler sur la durée le gain significatif qu'ils procurent en 2010. Ils autorisent la

collectivité à prolonger la période de répit portée à la connaissance de l'Assemblée départementale en février.

Il importe en effet de rappeler que, dans l'attente d'une réponse nationale, la crise financière des départements résulte au premier chef de l'alourdissement de la charge nette qu'ils doivent supporter seuls sur leurs ressources pour financer trois allocations universelles de solidarité (allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap, revenu de solidarité active « socle »). Sur la période 2006-2009, la Chambre régionale des comptes de Bourgogne évalue cette charge nette à 162 M€ en Saône-et-Loire.

La charge nette qui pèse sur le Département affiche une progression continue chaque année. Doublée par rapport à 2006, elle dépassait en 2009 les 50 M€, obérant ainsi plus de 10 % des recettes réelles de fonctionnement ou préemptant 27 % du produit des impôts locaux. Ainsi, sur 2009 par exemple, le Département a dû consacrer, au-delà des ressources dédiées au financement des dépenses de solidarité nationale, une partie de ses autres recettes à hauteur de 91 € par habitant pour couvrir le montant des allocations considérées. Le cumul de charge nette sur la période 2006-2009 représente l'équivalent de 85 % du produit des contributions directes de 2009.

**PART DE LA CHARGE NETTE "ALLOCATIONS UNIVERSELLES"  
DANS LE PRODUIT DES IMPÔTS DIRECTS DU DEPARTEMENT**



Sur ce plan, la réponse des autorités nationales pourtant conscientes du problème fait encore défaut et devient chaque jour plus urgente : de l'avis des spécialistes tels Michel Klopfer ou Alain Guengant et Guy Gilbert, respectivement directeur de recherche CNRS et professeur à l'École normale supérieure de Cachan, auteurs de la prospective budgétaire commandée par l'ADF en 2010, aucun département ne tiendra jusqu'en 2014 ou en 2015 pour les mieux dotés d'entre eux, en dépit de la gestion la plus rigoureuse. Tel est le cas de notre collectivité, confrontée à cette absence de solution durable malgré les réformes de fond initiées à partir de 2008.

Ce problème crucial explique pourquoi sur la base de cette dernière étude, le bureau de l'ADF, dans toutes ses composantes politiques, soutient la proposition de loi dont la Saône-et-Loire, avec d'autres, a eu l'initiative, afin de réformer les modalités de compensation des trois allocations universelles. Il justifie également, résolution après résolution, les prises de position de l'ADF.

## 1.2. L'avenir financier des départements en point d'interrogation

De l'avis du Président de la Commission des finances du Sénat, M. Jean Arthuis, exerçant cette fonction pour quelques temps encore, les départements ne pourront pas surmonter l'effet de ciseau irrémédiable, ancien mais maintenant accéléré, qu'ils subissent, sans une réforme structurelle de leur mode de financement. La nécessité avérée de mesures immédiates, non inscrite à l'ordre du jour gouvernemental, témoigne selon lui de la méconnaissance des réalités locales et du manque coupable de réactivité des ministères. En ce sens, la réforme des administrations centrales serait plus utile aux deniers publics que celle touchant les institutions publiques locales.

De la même façon, le rapporteur général de cette Commission, M. Philippe Marini, n'a de cesse d'insister sur l'urgence d'un texte sur le « cinquième risque » et, plus généralement, un traitement global de la situation des départements et la réduction de leurs marges d'autonomie dont les conséquences sont, des mots même du vice-président du Sénat, M. Roland du Luart, « *catastrophiques* », du fait de situations ingérables malgré la hausse de la fiscalité et la baisse de dépenses.

Auditionné par la Commission des finances du Sénat, M. François Baroin, ministre des comptes publics, a eu l'occasion d'affirmer durant l'été qu'il ne laisserait « *pas sans réponse la démarche engagée par plusieurs présidents de Conseil général, (...)* », arguant d'un « *rendez-vous historique sur la situation des déficits et des relations entre l'Etat et les collectivités* ». Cependant, force est de constater que les réponses gouvernementales formulées sont loin d'être à la hauteur de l'enjeu.

Pour mémoire, le Premier ministre a reçu le bureau de l'ADF le 1<sup>er</sup> juin dernier. Ses propos n'ont pas contesté le diagnostic sur la situation financière des départements mais l'ont amoindri, en diminuant le nombre de collectivités en équilibre précaire. Les propositions alors émises se sont limitées à une offre de suivi budgétaire, au versement d'avances remboursables en échange d'un programme local de stabilisation, un moratoire partiel des normes à incidence financière en cours de publication (sans aller jusqu'à doter la Commission consultative d'évaluation des normes d'un pouvoir d'avis conforme) et des promesses de simplifications administratives et de péréquation renforcée. Cette réunion, décevante, a motivé une lettre ouverte assortie d'une demande d'audience au Président de la République. L'une et l'autre sont demeurées sans réponse.

Parallèlement, le dispositif indigent d'assistance éventuelle du ministère de l'intérieur était lancé sans grande couverture médiatique. Les saisines officielles n'ont été diffusées que le 17 septembre mais le ministre s'étonnait dès le 22 août du peu d'empressement des Présidents de Conseil général à répondre à son offre. Ses conditions de mise en œuvre, rédhitoires, expliquent pourquoi cette initiative ne recueille qu'un maigre succès, pour l'instant limité à un seul département.

Plus fondamentalement, la remise en perspective des clignotants économiques et sociaux d'une part et, d'autre part, de l'application des dispositions déjà votée ou des projets de textes discutés au Parlement, nourrit de sérieux motifs d'inquiétude quant à l'environnement où s'inscrivent les collectivités.

### Une conjoncture économique à la peine

La toile de fond internationale ne laisse pas entrevoir le retour rapide d'une croissance ferme, condition d'une amélioration des finances locales. Les pays de l'OCDE sont sortis de la récession depuis un an mais dans des conditions encore fragiles. Mois après mois, les statistiques produites convergent pour signaler le manque de fermeté dans ce retour en zone positive.

Au milieu de l'été, la Réserve fédérale américaine, préoccupée par la solidité de son économie intérieure, a pris plusieurs mesures pour préserver la reprise face à une croissance plus modeste que prévue. Simultanément, la banque centrale européenne appréhendait les signes d'un ralentissement progressif de la croissance, à peine revenue. L'achèvement des plans de relance et la reconstitution des stocks semblaient marquer, fin juin, le pic d'un rebond industriel des deux côtés de l'Atlantique. Les indices de confiance des entreprises fléchissaient dans la plupart des pays développés, à l'image du moral des ménages, affaibli, tandis que la reprise de distribution du crédit marquait le pas. Le freinage de l'activité dans les pays émergents a également été manifeste dans l'intervalle.

En octobre, le ralentissement de l'économie mondiale est installé, comme le confirme le retournement des indicateurs avancé de l'OCDE, à des niveaux inférieurs aux prévisions. Cet automne, la reprise apparaît donc fragile aux Etats-Unis (indice manufacturier au plus bas depuis un an, baisse de la consommation, remontée laborieuse de l'emploi, mévente de l'immobilier ancien) et dans la plupart des économies européennes, augurant d'une croissance très molle jusqu'à la moitié de 2011.

Dans ces conditions, le risque d'un deuxième semestre moins soutenu se fait jour car le rebond du commerce mondial a reposé sur la reconstitution des stocks et sur les mesures de soutien à la production ou à la consommation. La croissance, secourue par les plans de relance au prix d'un endettement lourd, implique désormais la résorption des déficits publics colossaux par des restrictions budgétaires sévères à l'image de celles prévues en Allemagne, au Royaume-Uni, en Espagne, au Portugal ou en Grèce.

Sur ce point, les décisions des agences de notation sur les dettes souveraines seront à surveiller car les évaluations actuelles connaissent une décorrélation croissante entre le niveau attribué aux obligations d'Etat européennes et les anticipations des marchés financiers relatives aux dettes souveraines exponentielles. La sur-réaction de ces derniers accroît le différentiel entre les pays apparus comme les plus vulnérables et les autres. Ce phénomène de « fuite vers la qualité », dont bénéficie encore la France, n'est pas pérenne et ne manquera pas de se traduire par un fort renchérissement du coût du crédit, précédé de signes avant-coureurs. Cette évolution pose néanmoins question dans la mesure où la notation maximale, c'est-à-dire ouvrant théoriquement l'accès aux financements les moins chers, serait réservée aux pays proposant les filets de protection sociale les moins solides.

De façon générale, l'attente fébrile des chiffres de la croissance et la focalisation sur le très court terme révèlent un manque de confiance indéniable des autorités nationales et une crainte de tassement du rythme de progression de la zone euro, suspendue à l'amélioration de la demande privée et à la santé du système financier international. L'effet d'entraînement espéré à partir des économies les plus dynamiques est démenti sur la première moitié de 2010 et les quelques signes épars d'amélioration ne sont pas à surestimer : ils témoignent davantage de parenthèses techniques que d'un franc redémarrage.

En France comme ailleurs, la reprise demeure timide, plus hésitante à mesure que l'on approche de la fin d'année et devrait conserver pendant plusieurs mois encore son rythme très modéré pour des motifs structurels : les capacités productives sont encore sous-utilisées, les tensions sur les matières premières pèsent sur les marges et les mesures de chômage partiel disparaissent au profit d'un recours accentué à l'intérim, n'impliquant pas une amélioration significative de l'emploi, moteur de la consommation.

Dans cette période qualifiée de convalescente, les analystes n'anticipent pas de retour en récession mais leurs appréciations, consensuelles, invitent à ne pas espérer de sitôt une franche accélération. Les niveaux d'avant crise ne seront probablement pas retrouvés au mieux avant le milieu de la décennie. L'estimation moyenne pour 2011 tourne depuis juin dernier autour de +1,5%, alors qu'en août encore, le gouvernement tablait en toute connaissance de cause sur une hypothèse optimiste très supérieure, de +2,5%, ramenée à +2% depuis dans le projet de loi de finances pour 2011.

L'un après l'autre, les relais de croissance s'essouffent et n'entrouvrent que de maigres perspectives. L'investissement plafonne, signe d'un attentisme prolongé, les exportations par nature erratiques car dépendantes de l'évolution des parités monétaires sont pénalisées par un euro près de ses plus hauts niveaux depuis plus de six mois, la consommation reste atone, comme le revenu des ménages. L'amélioration ténue de l'emploi ne suffit pas à la soutenir car la rentabilité des entreprises, en manque de progrès, agit au contraire comme un frein sur les embauches et les salaires. Dans ce contexte d'incertitude, l'épargne des ménages demeure élevée.

Aussi le Gouvernement souhaite-t-il actionner ce dernier levier car la conciliation de la sortie de crise et l'assainissement des finances publiques suppose à la fois une baisse prolongée de l'épargne des ménages et une forte remontée de l'investissement. A rebours, avec une épargne et un investissement stables, le chômage stagnerait à un niveau élevé, amplifié par des politiques économiques d'austérité qui provoqueraient un cercle vicieux déflationniste.

Cependant, cette stratégie intervient dans un contexte risqué de déséquilibres économiques structurels, susceptibles d'exposer pour finir les finances des personnes physiques :

- d'abord, l'excès de liquidités, c'est-à-dire la facilité à se procurer de la ressource à faible coût en abondance a provoqué des bulles spéculatives qui n'ont pas toutes disparu et qui peuvent provoquer une déstabilisation massive en cascade ;
- ensuite, les régimes de croissance mondiaux sont pour partie antagonistes et recèlent une probabilité forte d'ajustement des taux de change, regardés parfois comme des instruments tentants malgré leur usage déstabilisant ;
- enfin, l'excès d'endettement privé est révélateur d'une inadéquation persistante entre l'offre et la demande, entretenue par l'absence de remise en cause du partage de la valeur ajoutée et de la dispersion des revenus.

### **Le choc massif et durable sur l'emploi**

La résorption du chômage de masse aggravé par la destruction des emplois entre 2008 et 2009 s'annonce lente. Celui-ci devrait peser longtemps sur les finances départementales car l'économie n'a pas encore retrouvé les niveaux précédents, intérim excepté. Ce constat national est accentué dans sa déclinaison locale.

Après deux mois consécutifs en baisse, le chômage progressait de nouveau en août et septembre 2010, faisant plus qu'annuler la diminution observée en juillet. A la fin de l'été, la France comptait 2,7 millions de chômeurs de catégorie A, soit 10% de la population active, tout près des plus hauts historiques. Deux catégories apparaissent particulièrement vulnérables : les plus de 50 ans (+16,8 % de chômeurs en un an) et les moins de 25 ans, au point que certains économistes n'hésitent plus à parler pour ces derniers de « génération sacrifiée ». L'augmentation du chômage de longue durée se poursuivait (plus de 1,4 millions de demandeurs d'emploi), comme celle du nombre de bénéficiaires du RSA (+3,5% en août, +13% sur un an).

Les réductions d'effectif ne sont d'ailleurs pas terminées, même si elles ne devraient plus connaître l'ampleur observée au cours des 24 derniers mois. Sans reprise marquée, le secteur industriel perdait encore des emplois d'après les statistiques définitives du 1er trimestre 2010. A ce titre, la Bourgogne était une des régions les plus touchées par le recul de l'emploi salarié (- 6000 emplois du printemps 2008 au printemps 2010, selon l'URSSAF). Le Département, où l'emploi industriel est surreprésenté, avait subi cette tendance plus fortement qu'ailleurs.

Fin juin 2010, le nombre de demandeurs d'emploi s'élevait presque à 100 000 personnes en Bourgogne, en progression de plus de 10 % sur un an (9,3% en France). La Saône-et-Loire en dénombrait près du tiers (33 800). Entre mai et juin, il y augmentait encore de 0,4 % autant que pour la Nièvre et plus que dans l'Yonne ou la Côte d'Or. Parallèlement, de mai 2009 à mai 2010, l'effectif des demandeurs d'emploi en fin de mois a augmenté de 12%, soit au rythme le plus élevé de la France métropolitaine. Mince consolation, l'emploi intérimaire augmentait aussi fortement (+24,5%, plus qu'au plan national). Pour plus d'un tiers, ces emplois précaires étaient situés dans le Département.

Deux tendances lourdes publiées cet automne par l'INSEE complètent ce tableau social peu réjouissant :

- d'une part, le poids de la dépense énergétique augmente sensiblement dans le revenu des foyers habitant les territoires ruraux. Au moment où le Gouvernement s'apprête à autoriser une augmentation historique du prix de l'électricité de 18% en un an et où la hausse du prix des carburants reste pour beaucoup à venir, qui sinon le Département pourra aider les habitants les plus modestes du Charolais, du Morvan ou de la Bresse, soit à supporter cette précarité accrue par des aides d'urgence, soit à opter pour un mode d'habitat et de transport moins coûteux ?
- d'autre part, 8 millions de Français vivent avec moins de 949 € par mois, en deçà du seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu médian. Non seulement cette part de la population ne recule pas mais les inégalités de revenu s'accroissent. Le rapport gouvernemental attendu d'ici la fin de l'année sur la question ne changera pas la donne, même s'il propose un indicateur plus anesthésiant : ces franges de précarité seront d'abord prises en charge par les politiques locales de solidarité.

## Des collectivités départementales structurellement fragilisées

Depuis le printemps 2010, les rapports officiels se succèdent pour objectiver la pente fatale touchant les départements français. Pour mémoire, les débats budgétaires du Conseil général l'a sans relâche mise en lumière au cours des deux dernières années.

Tous ces rapports soulignent la très grande fragilité des finances départementales, terriblement accrue durant les derniers mois, du fait de la compensation partielle des transferts de compétence :

- le rapport établi par l'agence Standard and Poor's, Les Départements français : un système de financement à réinventer, publié le 17 avril 2010, révèle sans détour l'inadéquation de la modalité de couverture des allocations universelles, à droit constant ;
- le rapport de M. Pierre Jamet sur les finances départementales, remis le 20 avril 2010 à Monsieur le Premier ministre, considère que le recentrage des budgets sur les dépenses obligatoire serait simpliste, illusoire et aucunement à la hauteur de l'enjeu. Son auteur rappelle clairement que les départements sont victimes du report du dossier "cinquième risque" ;
- le rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales co-présidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thénault, diffusé le 10 mai 2010, met fin au postulat selon lequel les exécutifs locaux seraient mauvais gestionnaires, dispendieux des deniers publics et portés à trop recruter. Il met en évidence que pour les départements, la hausse des dépenses hors transferts n'atteint pas plus de 0,1 point de P.I.B. sur 20 ans. Il note en revanche que la « *gravité de la situation des départements est sans doute sous-évaluée. La dégradation de leur endettement dans les prochains mois est quasi certaine* ».
- le rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales, par MM. Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido, enregistré au Sénat le 25 mai 2010, participe de la même prise de conscience pour explorer un des axes suggérés par le rapport Jamet ;
- le rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les compensations des transferts de compétences, par MM. Yves Krattinger et Roland du Luart, établi le 22 juin 2010, démontre, chiffres à l'appui, le déséquilibre financier des compétences décentralisées au cours de la décennie passée, à l'origine d'un désaccord récurrent dans la relation Etat - collectivités ;
- le rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, rendu public le 23 juin 2010, signale que « *la capacité d'autofinancement (...) des départements pourrait continuer à se détériorer fortement. (...) Aussi la perspective de la dégradation de la situation financière des départements devrait-elle être le point le plus sensible des finances locales en 2010. Des cas (...) probables de baisse de l'épargne à un niveau tel que la couverture complète de l'amortissement des emprunts par les ressources propres ne soit plus assurée, ne sont pas à exclure* ».

Il comporte d'autres développements prospectifs éloquentes, accréditant la pertinence des positions défendues par la majorité dans cette Assemblée. « *La tension entre charges sociales décentralisées et recettes des départements s'est amplifiée en 2009 et tendra encore à s'accroître en 2010, tant en raison de la crise économique que des modalités de compensation de ces charges par l'Etat* » ;

### Quelles solutions pour les départements ?

(Extrait du rapport de la Cour des comptes)

« *La hausse de la pression fiscale n'est pas une solution durable pour restreindre l'ampleur de cet effet de ciseau car les montants en cause ne sont pas en rapport. Au rythme actuel de progression des dépenses sociales, il est impossible que l'augmentation de la fiscalité directe des départements couvre la hausse de ces dépenses.*

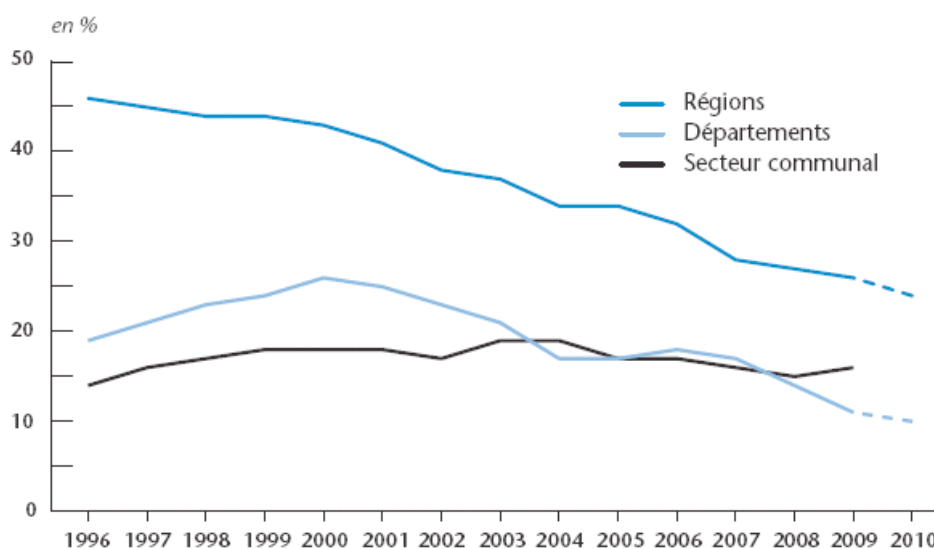
*Cette impossibilité a été aggravée par la suppression, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, de la taxe professionnelle qui aura pour conséquence une diminution significative de la valeur du point de fiscalité « autonome ». (...) Un double mouvement s'amorce : une plus grande rigidité des sections de fonctionnement des départements sous le poids des prestations sociales et une perte de levier autonome pour financer, au moins partiellement, ces dépenses croissantes et non maîtrisables, à législation et mode de gestion constants.*

*A terme le financement des aides sociales décentralisées n'apparaît pas viable. Ces prestations sociales ne peuvent être régulées par les seules collectivités locales qui sont chargées de leur gestion. Il revient à l'Etat de revoir les conditions de financement de ces prestations, qu'il a transférées aux départements sans leur donner les moyens d'en maîtriser l'évolution, ou de modifier les dispositifs sociaux eux-mêmes »*

- dans sa lettre publiée le 1<sup>er</sup> juillet 2010, l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) rappelle, à la suite de ses précédentes enquêtes, combien la charge nette pèse au final dans les budgets départementaux et a augmenté plus vite que les dépenses sociales elles-mêmes. Ce document signale une « véritable impasse financière avec une progression de dépenses difficilement maîtrisable et une raréfaction des ressources » ;
- dans son rapport annuel 2010 présenté à la fin de l'été, l'Observatoire des finances locales (OFL), organe rattaché au Comité des finances locales et dont la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur exerce le secrétariat permanent, signale un équilibre budgétaire très fragile pour les départements courant 2010. Son président, M. André Laignel, considère même que toutes les conséquences d'une grave crise financière sont réunies.

Cette accumulation exceptionnelle d'avis éclairés, après plusieurs années où les tendances décrites s'étaient installées mais n'étaient sensibles que par les observateurs scrupuleux et les collectivités les plus exposées telles que la Saône-et-Loire, annonce une réalité globale pour 2010 : les départements verront leur situation financière se fragiliser davantage et rapidement, surtout parmi eux ceux dont les déterminants sociodémographiques pèsent lourd. Leur capacité d'autofinancement, en chute de 18 % en 2009, devrait encore plonger de 11 % selon l'OFL, en s'accompagnant d'une hausse de l'endettement à moins de réduire dans des proportions considérables les plans d'investissement. En un mot, l'équation apparaît impossible, sans réforme du système de financement des compétences départementales.

#### ÉPARGNE BRUTE/RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT



Sources : DGFIP, DGCL, estimations à partir des budgets primitifs pour l'évolution 2009-2010.

Entre 2000 et 2010, les dépenses d'aide sociale auront été multipliées par 2,5. D'autres charges décentralisées ont augmenté plus fortement mais celles concentrées sur l'échelon départemental apparaissent triplement singulières : par leur montant global d'abord, par la fraction considérable de la dépense de fonctionnement qu'elles représentent ensuite, par l'absence de pouvoir de décision qu'elles réservent enfin aux collectivités chargées de leur gestion, la politique extralégale étant devenue marginale comparée au volume des prestations.

Cet état de fait, juridiquement contesté pour l'atteinte qu'il cause au principe d'autonomie locale, a comprimé la marge de manœuvre dont disposaient ces collectivités. Elles ont financé l'ensemble de ces compétences obligatoires à partir des produits insuffisants attribués par l'Etat mais surtout par leurs ressources internes : accroissement de la pression fiscale, prélèvement sur l'épargne ou restrictions de dépenses d'intérêt local pour équilibrer la charge croissante des prestations. La majorité d'entre eux ne le peut plus et leurs perspectives budgétaires restent défavorables, à la lecture du cadre fixé par les autorités nationales.

## **2 Des perspectives budgétaires fermées pour les départements**

L'analyse des textes dont le Parlement a été saisi cet automne ne laisse guère d'espoir d'un retour à meilleure fortune. Elle présage même d'un scénario plus dur encore après 2011. Dans ce tableau, la Saône-et-Loire tire mieux que d'autres son épingle du jeu.

### **2.1 La confirmation d'une austérité forcée sur plusieurs années**

Suivant les projets déposés par le Gouvernement, les lois de finances applicables courant 2011 toucheront sévèrement les collectivités départementales.

Leurs dispositions négatives connaîtront probablement une amplification en 2012 et 2013, sans annoncer ni a fortiori accorder un quelconque régime de faveur malgré les multiples signaux d'alerte.

Alors même que beaucoup de départements ont déjà accomplis d'intenses efforts et ne se caractérisent pas du tout par une gestion laxiste, trois textes en discussion resserrent un peu plus l'étau.

#### **Une mise sous contrôle par les recettes**

Le projet de loi de programmation des finances publiques poursuit deux objectifs concomitants, afin de revenir au plus vite aux standards du pacte de stabilité européen : la réduction très rapide du déficit public pour rejoindre la cible de 3 % du produit intérieur brut et l'équilibre, la résorption de la dette en deçà des 60 % du P.I.B. à partir de 2013.

Deux leviers privilégiés sont retenus à cet effet :

- la maîtrise de la dépense de l'Etat, cantonnée à une croissance annuelle globale comprise entre +0,8 % et l'inflation sur la période 2011-2014.

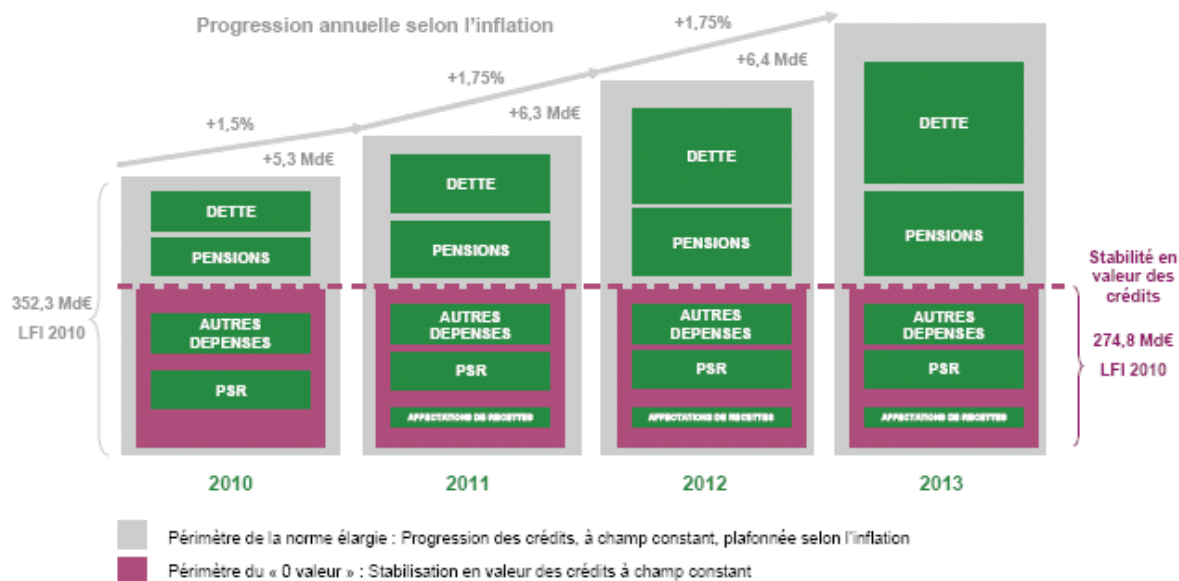
Cette voie suppose une économie de 10 % des dépenses d'intervention de l'Etat avant 2013, aujourd'hui concentrées sur quelques dispositifs phares de la politique sociale, éducative ou de l'emploi tels que l'allocation adulte handicapé, aide personnalisée au logement, contrats aidés, assistants d'éducation, hébergement d'urgence ou la lutte contre l'habitat indigne.

Sur ces différents postes, un désengagement partiel de l'Etat paraît inéluctable. Il ne sera pas sans conséquence sur les finances locales et, en particulier sur celles des départements, dont les compétences actuelles risquent d'être étendues ou complétées pour intégrer ce qui ne relèverait plus de la solidarité nationale.

De surcroît, les participations que reçoivent les collectivités qui engageraient des actions facultatives dans ces domaines sont appelées à diminuer.

Ce double mouvement sera d'autant plus vif que d'autres dépenses (service de la dette par exemple) progresseraient plus vite que prévu, pour quelque motif que ce soit (dérapage de gestion, choix politique, etc) ;

EVOLUTION DES CREDITS, A CHAMP CONSTANT, SUR LES PERIMETRES DE LA NORME



Source : Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat  
 PSR : Prélèvements dur recettes, dont concours aux collectivités locales

- la progression des recettes, à la faveur d'un redressement de la conjoncture et par l'intermédiaire de la suppression de niches fiscales.

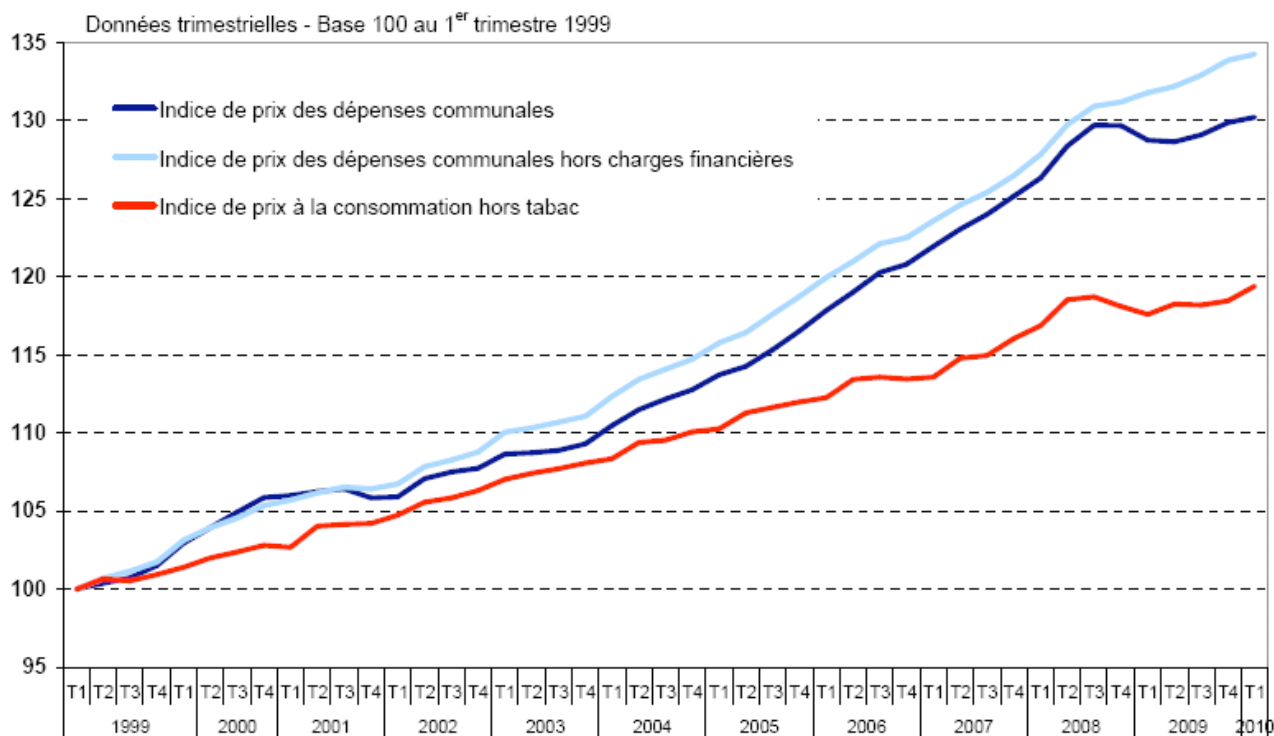
Cependant, cet axe paraît pour le moins fragile dans l'intervalle de temps considéré. Il méconnaît quoi qu'il en soit les conclusions du rapport sur la situation des finances publiques préparé par MM. Champsaur et Cotis, en vue de la conférence nationale sur les déficits publics de mai 2010. D'après cette étude, les pertes fiscales et sociales résultant de la crise des 2009 auront un caractère durable et le retour de la croissance ne suffira pas à rétablir les finances du pays, fragilisées par 36 ans de déficit ininterrompus. Ses auteurs estiment par ailleurs qu'il conviendra de « résister à la tentation d'interpréter comme durable toute embellie conjoncturelle ».

La surestimation probable de l'action sur les recettes porte à croire que l'impact du volet « dépenses » sera, tôt ou tard, à réévaluer.

Le problème réside surtout dans le contenu des objectifs, proprement intenable. En effet, l'équation retenue pour le retour à l'équilibre suppose un rattrapage par les recettes du niveau des dépenses, sans hausse globale de la pression fiscale.

Dans ce schéma, les dépenses des collectivités ne devraient progresser qu'à un rythme très inférieur à l'inflation. Sauf à établir des budgets insincères, leurs dépenses présentent pourtant un rythme de croissance fondamentalement plus fort car il leur est compliqué de réduire du jour au lendemain la charge de compétences à 90 % obligatoires ou de comprimer l'effectif de leurs agents, garant d'un service public de proximité et de qualité.

L'évolution comparée de l'indice général des prix et de celui des dépenses communales, indicateur composite établi par l'Association des maires de France et Dexia-Crédit local, comparables aux dépenses départementales, présente à l'évidence un écart conséquent.



Au demeurant, l'association forcée de tous les acteurs de la dépense publique à ce redressement se fonde sur une réalité implacable que dissimule mal le postulat de dépenses locales prétendues galopantes : le budget de l'Etat ne peut pas se rééquilibrer en exonérant les concours versés aux collectivités de l'objectif de maîtrise des dépenses.

Les élus locaux, conscients de l'acuité du problème national et mus par leur sens des responsabilités, acceptent le principe de cette contribution mais réfutent, à juste titre, la rhétorique stigmatisante et infondée d'un tel discours. Faire porter aux collectivités l'absence de rigueur de l'Etat est un contresens et confine à la manipulation de l'opinion. « *L'injonction de moins dépenser n'est pas tout à fait constitutionnelle et pas vraiment démocratique* », selon les propos de M. Bernard Accoyer, Président UMP de l'Assemblée nationale, retranscrits dans le Figaro du 20 mai 2010.

Parce que l'Etat n'a pas accompli sa propre réforme ni les efforts de gestion qui lui incombent depuis 20 ou 30 ans, la décentralisation reste inachevée et fait subsister les coûteuses interventions croisées des collectivités et des services ministériels dans de multiples champs de l'action publique, au détriment de l'efficacité et du service à la population. Ces gisements d'économie non explorés pourraient être redéployés vers la couverture plus équitable des charges réellement transférées aux collectivités.

En définitive, accorder aux collectivités moins de recettes, pour l'essentiel maîtrisées par l'Etat, permet à celui-ci d'alléger son budget et de réduire le périmètre de la dépense publique dans son compartiment local, soumis à une stricte obligation d'équilibre.

Le rapport ministériel sur la programmation des finances publiques pour la période 2011 à 2014 illustre à la perfection cette distance envers la problématique des collectivités. Dans ce document, les administrations publiques locales (APUL) ne représentent qu'un « *sous-secteur de dépenses* », bien qu'elles exercent l'essentiel des services publics de proximité et réalisent plus de 70% de l'investissement public.

Le raisonnement, qui règle leur sort en 20 lignes sur un total de 80 pages, témoigne soit d'une approche insincère, soit d'une méconnaissance assumée des conditions de gestion des organismes publics locaux.

### Les présupposés du PLPFP ou la preuve par 9 d'une construction théorique fragile

1. *« Les APUL viseront le retour progressif à l'équilibre de leur budget à l'horizon 2014 »*

Il importe de rappeler que les budgets locaux sont par principe équilibrés. L'argument fallacieux consiste à raisonner sur l'accroissement de l'encours de dette, couvrant le besoin de financement du seul investissement. Le « retour à l'équilibre » serait donc synonyme de stabilisation de la dette locale. Or si financer des biens durables par l'emprunt n'est pas illégitime, l'Etat vit à crédit pour ses dépenses courantes depuis 36 ans, ce qu'aucune collectivité n'a le droit de faire ni ne pourrait se permettre. C'est pourquoi le total des dettes locales reste très inférieur à la dette de l'Etat. Il est à noter sur ce point que le projet de loi de finances pour 2011 présente, pour la première fois, le budget de l'Etat en deux sections, l'une et l'autre déséquilibrées. Les collectivités sont donc plus vertueuses que leur censeur.

2. *« Cette amélioration passerait par un ralentissement très marqué de la dépense locale »*

Compte tenu des charges courantes supportées par les collectivités (travaux, achats de fournitures et services, consommations énergétiques, frais de personnel, allocations sous-compensées), comment ce ralentissement pourrait-il être inférieur au taux d'inflation ? Le gel ou la moindre hausse des recettes n'empêchera pas la progression de la dépense nominale pour les missions obligatoires et risque au contraire de provoquer une impasse budgétaire, sauf à ne plus exercer l'intégralité des compétences dévolues par la loi.

3. *« Les prélèvements obligatoires des APUL progresseraient à un rythme proche du PIB »*

Le propos, incantatoire, évacue l'hypothèse d'une diminution de l'assiette des prélèvements sensibles aux variations conjoncturelles, non sans précédent (droits de mutation, taxe intérieure sur les produits pétroliers, cotisations sociales, etc).

4. *« La progression des DMTO les y aideront »*

Cette évolution positive repose sur une prolongation de la tendance nationale observée entre 2009 et 2010, qui ne doit pas masquer de fortes disparités territoriales puisqu'elle se concentre d'abord sur quelques micro-marchés immobiliers et ne se diffuse ensuite que lentement. Elle occulte surtout les risques inhérents à la bulle immobilière persistante : pour les collectivités qui en bénéficient, un effet prix négatif pourrait aussi s'accompagner d'un effet volume non négligeable.

5. *« La prévision est aussi construite sur une hausse modérée des taux d'imposition »*

La fiscalité locale n'est pas un levier systématique et le sera de moins en moins. Il a déjà disparu au plan régional. La hausse de son rendement n'a plus qu'une importance résiduelle pour beaucoup de départements. Compte tenu du niveau des prélèvements obligatoires, il est probable que nombre de collectivités se garderont de doper leurs recettes par ce procédé, sauf dans de lourdes proportions répondant au besoin d'équilibre.

6. *« La situation relativement dégradée de leurs comptes devrait amener les collectivités locales à un effort de maîtrise important »*

L'assertion semble à la fois ignorer toute analyse des causes de la dégradation tendancielle des capacités d'autofinancement, pourtant largement documentée, et les sacrifices déjà consentis par les départements par exemple, les empêchant d'aller beaucoup plus loin dans la traque des économies.

7. *« Parmi les facteurs spontanés de maîtrise figurent : - la fin de la montée en charge de certaines prestations telles que la PCH »*

L'allocation désignée constitue précisément un contre-exemple de dépense dont on ignore le niveau du plafond et dont le rythme d'augmentation n'est maîtrisé que par l'allongement anormal du délai de traitement des dossiers. Les chocs probables sur les marchés de matières premières et, en particulier, des énergies fossiles, équivalent à d'autres facteurs spontanés tout aussi puissants.

8. –« - l'amélioration de la conjoncture économique permettra un reflux des dépenses de RSA socle »

De l'avis de tous les économistes, la France présente l'un des taux de chômage structurel les plus élevés d'Europe. Sans une politique de l'emploi plus efficace s'agissant des jeunes ou des seniors, la charge d'insertion ou de réinsertion professionnelle ne diminuera que lentement et la couverture du RSA par les ressources fiscales transférées, aussi partielle que tardive, complique pour les départements la maîtrise de la dépense plus qu'elle ne la favorise.

9. « - l'investissement local attendu moins dynamique »

Le repli de la dépense d'investissement, reproché par les professionnels du bâtiment et des travaux publics qui souffrent de leur dépendance à la commande locale, constitue pourtant la réponse logique à un équilibre budgétaire de plus en plus tendu et au déclin de l'autofinancement. Son impact considérable sur le tissu économique rend aussi possible une spirale de déprise généralisée, susceptible de contrarier les efforts de relance et de maîtrise des finances nationales.

« Le retour à l'équilibre des collectivités locales [sic] ne pourra se faire qu'avec leur participation active », selon ce document. En réalité, le gel des concours versés par l'Etat se justifie avant tout par la nécessité de juguler la dépense de l'Etat. Le motif tiré de "l'effet inflationniste du niveau des recettes sur les dépenses", vérifié par des spécialistes, ne doit pas non plus faire oublier l'origine de la DGF ou du transfert successif de fractions de fiscalité dans le cadre de la décentralisation.

Trois séries de mesures sont proposées pour accompagner les collectivités sur ce chemin :

- le renforcement de la péréquation, après de nombreuses occasions perdues pour en améliorer le dispositif dans un contexte plus favorable ;
- l'encadrement de la production de normes. Ce moratoire, partiel, se combine à l'élargissement tardif du mandat donné à la Commission consultative d'évaluation des normes (C.C.E.N.). La volonté de mieux prendre en compte les coûts induits par les normes créées accrédite l'idée que les études préalables d'impact, obligatoires, auraient pu être bâclées ou insuffisantes. La faculté ouverte à la C.C.E.N. de procéder à un contre rapport suggère aussi un déni de sa responsabilité par l'Etat, qui ne rendrait donc pas des rapports impartiaux ou ne serait pas vigilant à la sauvegarde des intérêts publics locaux. L'annonce pourrait enfin ne constituer qu'une déclaration d'intention car les moyens dévolus à la C.C.E.N. résident pour l'essentiel dans ceux que le ministère de l'intérieur lui met à disposition. Le Gouvernement a néanmoins saisi les associations d'élus pour qu'ils se prononcent sur les domaines à examiner en priorité. Cette concertation, engagée *a posteriori*, ne doit pas faire oublier qu'une tierce expertise du coût des normes actuelles serait d'un prix prohibitif ;
- la mise en place de référentiels communs, qu'il serait illusoire d'espérer convertir en standards opposables.

Dans ce schéma, les dépenses locales passeraient de 12 points de P.I.B. en 2010 à 11,2 points en 2014, soit un recul de 0,8 point en 4 ans, à raison de -0,2 point par an. Le P.I.B. étant attendu en progression, la valeur de son point augmente avec le temps : 0,1 point de P.I.B. représente ainsi 1,9 Md€ en 2010, 2 en 2011, 2,1 en 2012 et 2,2 en 2012. Au total, l'érosion ferait donc disparaître en quatre ans 16,5 Md€ environ des comptes publics locaux.

### **Le régime sec du projet de loi de finances**

Le projet de loi de finances décline sur 2011 les objectifs du projet de loi de programmation. Il trace un sentier très éprouvant pour les recettes départementales.

Après la désindexation qui marquait déjà un recul si l'on se réfère simplement au milieu de la décennie, un cran supplémentaire vers le bas est franchi avec l'annonce du gel des dotations de l'Etat. Stables en valeur, celles-ci seront donc amputées du coût de l'inflation prévisionnelle de 1,5 %. Elles subiront donc une baisse en valeur réelle, si ce n'est en volume, pendant trois ans au moins. Les ressources alimentant la péréquation verticale, assurée par l'Etat, sont donc promises à une érosion plus ou moins lente.

Deux dotations échappent pour l'heure à cette tendance : le fonds de compensation de la TVA, qui baissera mécaniquement sous l'effet de la réduction des investissements en 2009 et 2010 et la mal nommée dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, non évolutive. Leur intégration dans l'enveloppe normée aurait permis de dégager quelques maigres surcroûts de recettes par ailleurs. A l'inverse, les compensations d'exonération, traditionnelles variables d'ajustement, sont appelées à subir une réduction de plus de 11 %.

La fiscalité indirecte locale présentera une évolution en trompe l'œil : elle progressera en volume sous l'effet d'une assiette élargie et de transferts accrus mais la dynamique de son rendement posera toujours question et ne procurera pas aux départements les leviers qu'ils ont perdu.

L'augmentation franche de recettes ne pourra même plus être tirée de la fiscalité directe : la valeur du point de fiscalité, réduite à peu de choses, obligerait à augmenter à l'excès les taux. La progression naturelle des bases fiscales et leur revalorisation forfaitaire, non prévue par le projet de loi mais susceptible d'être introduite par amendement, apportera un gain minime. Le projet de loi annonce également des espoirs fondés sur la péréquation horizontale (de la fiscalité prélevée sur les entreprises à partir de 2011 et de la croissance des droits de mutation à partir de 2012), suivant des modalités non encore arrêtées. Néanmoins, M. Gilles Carrez exprimait lui-même ses doutes en la matière, le 30 juin dernier, dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques : *« quelle que soit la péréquation, quels que soient les efforts des exécutifs locaux, qui, globalement, se montrent très responsables, l'échelon du département est susceptible de poser un réel problème »*.

Les départements trouveront enfin deux motifs de soulagement, plus qu'une véritable satisfaction, dans la reconduction annoncée du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion et dans la prise en charge intégrale du RSA « jeunes », avec ses conditions restrictives, par l'Etat.

En revanche, d'autres dispositions recèlent un impact fort sur le secteur sanitaire et social :

- le recentrage des exonérations sociales en zone de revitalisation rurale sur les organismes d'intérêt général de moins de 10 salariés et pour les seuls contrats de travail conclus avant le 1er novembre 2007 ;
- la suppression des exonérations sociales antérieurement accordées en matière de « services à la personne », visant spécifiquement la franchise de cotisations patronales dont bénéficient les prestataires agréés ou déclarés à domicile auprès des publics non fragiles. En l'état actuel des discussions, les allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires, moins favorables, resteraient applicables, comme ceux accordés aux aides à domicile en emploi direct, par prestataire commercial ou associatif agréé auprès des publics fragiles (personnes âgées de plus de 70 ans, dépendantes, invalides, handicapées ou bénéficiaires de l'APA). A défaut, les structures encore viables ou maintenues sous perfusion par les deniers publics locaux ne manqueraient pas de sombrer dans le déficit.

### **Des politiques sanitaires et sociales fermement corsetées**

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale s'inscrit aussi dans une logique de verrouillage, après la publication du rapport des groupes de travail, respectivement présidés par MM. Raoul Briet et Michel Camdessus, sur le pilotage des dépenses d'assurance-maladie d'une part et sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques d'autre part. Si le premier examine les modalités d'amélioration de la maîtrise des finances sociales dans le schéma en vigueur, le second propose une alternative plus radicale consistant à fusionner les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, par un article d'équilibre global. Ce système reviendrait à synthétiser l'intégralité de la politique budgétaire pour la mettre en cohérence dans un document unique, tant en dépense que pour les prélèvements obligatoires. La préconisation pourrait être retenue pour appliquer un degré de rigueur supplémentaire.

La progression des dépenses du secteur médico-social serait plafonnée pour 2011 à + 3,8%. Compte tenu de la rigidité des charges des établissements sociaux et médico-sociaux, ces derniers seront contraints de respecter des budgets très serrés. L'objectif ne pourra être tenu qu'au prix d'efforts de rationalisation extrêmes et d'économies sur leur masse salariale, au détriment des conditions de travail et de la qualité des prestations. Au total, soit les patients subiront les conséquences de l'austérité déclarée, soit la collectivité

apportera son secours d'urgence aux personnes ou aux structures, comme elle l'a déjà fait sous différentes formes.

Plus du tiers des membres du conseil d'administration de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (C.N.S.A.), dont des représentants de départements, ont d'ailleurs protesté contre ce taux de progression insuffisant et rejeté le projet de budget 2011 de la Caisse établi sur cette base. Les concours apportés par la C.N.S.A. augmenteront en effet moins vite que les dépenses assumées par les collectivités, lesquelles continueront donc à supporter une charge nette croissante : le taux de couverture de l'APA apporté par la dotation C.N.S.A. devrait avoisiner les 29 % (- 0,6 point) et celui de la PCH descendre à 42 % (- 5 points). La dotation revenant aux M.D.P.H. ne serait pas diminuée mais elle n'augmenterait pas, au moment où ces structures connaissent un équilibre des plus tendus.

Si le projet de texte confirme heureusement les objectifs des programmes déjà lancés au plan national et attendus au plan local (création de places pour personnes handicapées, plan solidarité grand âge, plan Alzheimer), il ne saurait masquer le désengagement qui se poursuit hors de son champ.

Outre les transferts rampants déjà constatés, le budget consacré par l'Etat à la protection des personnes vulnérables, majeures ou mineures est en effet prévu en diminution (29,6 M€ en 2011 contre 32,4 M€ en 2010 pour l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents, 240,3 M€ contre 251,5 M€ pour la protection des enfants et des familles) et met à la charge de la Caisse nationale d'allocations familiales, par le biais de la convention d'objectif et de gestion, le soin de dégager des cofinancements avec les Conseils généraux pour augmenter par exemple les capacités d'accueil. Le soutien à l'exercice des fonctions familiales et parentales a pourtant constitué une des cinq thématiques de travail des états généraux de l'enfance réunis en 2010 à l'initiative du Président de la République.

L'État prétend ainsi se borne jouer un rôle déterminant d'orientation et de mobilisation des autres acteurs mais sa politique reste en réalité financée par ses partenaires. Pour mémoire, le fonds national de financement de la protection de l'enfance, créé par le décret n° 2010-497 du 17 mai 2010 pour l'application de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, n'est toujours pas convenablement doté.

Enfin, les nouvelles propositions de la commission Attali pour la libération de la croissance française remises au Gouvernement le 15 octobre dernier prônent une nouvelle « cure d'austérité ». Près de la moitié des « propositions chocs » concernent les finances publiques et pourraient bien ne pas constituer qu'un ballon d'essai. Parmi celles-ci, figurent la participation financière des malades en affection de longue durée ou le déremboursement massif de médicaments. Ce mouvement précariserait encore davantage les franges de population les plus exposées, en alourdissant la charge dévolue aux collectivités locales dans leurs missions de solidarité.

### Les départements, bouclier social des plus fragiles

#### Évolution de la charge nette d'action sociale depuis quatre ans

France métropolitaine - Millions d'euros

	Évolution 2005 / 2006	Évolution 2006 / 2007	Évolution 2007 / 2008	Évolution 2008 / 2009
Aides sociale à l'enfance (salaires des ass.fam.inclus)	+ 290	+ 270	+ 210	+ 230
Soutien aux personnes handicapées	+ 40	+ 300	+ 370	+ 380
Soutien aux personnes âgées	+ 390	+ 260	+ 160	+ 220
RMI - RSA	+ 330	+ 10	- 130	+ 310
Autres dépenses (dont dépenses de personnel)	+ 70	+ 110	+ 110	+ 220
<b>Charge nette (après déduction des apports de l'État)</b>	<b>+ 1 120</b>	<b>+ 950</b>	<b>+ 720</b>	<b>+ 1 360</b>

Source : Lettre de l'ODAS, juin 2010

## 2.2 Le couperet de la réforme fiscale

La suppression de la taxe professionnelle, non sa simple réforme, avait pour objectif principal de réduire les dépenses des entreprises et de l'Etat, premier contribuable national, au détriment des ressources locales car ses implications du côté « recettes » ont été minimisées. Si les produits substitués sont toujours prélevés sur l'activité économique, de manière certes plus équitable et sous un plafond abaissé, il s participent à leur tour d'une régulation de la dépense locale.

### Un problème de méthode manifeste

La loi de finances initiale pour 2010 prévoyait une « revoyure ». Signe de la précipitation affectant cette réforme complexe depuis son origine, le débat parlementaire attendu au début de l'été a été escamoté et renvoyé à l'automne, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011 : le rapport d'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises coordonné par MM. Durieux et Subremon, terminé en mai 2010, n'a été remis le 18 juin sur le bureau des assemblées alors que sa communication était attendue au Parlement avant le 1er juin.

Son contenu est peu critique est reste optimiste sur l'évolution de la principale ressource fiscale de remplacement, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont la croissance espérée correspond à celle du P.I.B., c'est-à-dire à celle présentée par le Gouvernement à la Commission européenne en janvier 2010 (+2,5% en 2010, + 4% en 2011, + 4,3% en 2012 et 2013), bien que « *les aléas qui entourent ce scénario central demeurent importants* ».

A l'époque, l'annonce en avait été accueillie avec le plus grand scepticisme, y compris de la part des pays membres de l'Union car les chiffres avancés étaient supérieurs au potentiel de croissance de l'économie nationale de 0,75 point en moyenne de 2011 à 2013, la ministre Mme Christine Lagarde reconnaissant elle-même ces « *hypothèses ambitieuses et un peu audacieuses* ». Le doute ne s'est pas dissipé dans l'intervalle et les autorités françaises ont révisé courant août leurs prévisions de croissance à +1,5 % pour 2010, a priori tout juste atteints, et à + 2% en 2011. Pour autant, les projections de CVAE pour les collectivités n'ont pas été reconsidérées.

La révision à la baisse de la croissance attendu s'explique par le besoin de soutenir la crédibilité française face aux plans de rigueur nationaux drastiques appliqués dans les pays voisins et par son corollaire : parier sur une croissance prévisionnelle trop élevée revient aussi à sous-estimer les efforts de redressement nécessaires.

Les auteurs du rapport estiment que la dynamique des bases d'imposition sera plus forte pour la CVAE que pour la taxe professionnelle (+4,2% contre 3,3%). Elle sera néanmoins directement dépendante de la conjoncture économique et le taux sera maîtrisé par l'Etat seul. Le scénario de référence, construit à législation constante, postule une évolution des bases à partir des tendances historiques 2002-2009 extrapolées sur 2010-2015. Il se traduit par une augmentation de 20 % des bases départementales entre 2010 et 2015, pour un niveau de ressources en 2015 supérieur de 10 à 30 % à celui de 2010. A contrario, les inégalités de répartition des droits de mutation ne baisseraient que très faiblement dans l'intervalle (- 1%), contribuant ainsi à cristalliser les situations acquises.

Ils proposent par ailleurs quelques aménagements techniques, notamment sur les mécanismes de « péréquation horizontale » entre collectivités de même catégorie, devenant le facteur principal de la réduction des inégalités. Il convient toutefois de ne pas attendre beaucoup de cet redistribution à court terme car, de l'aveu même des services du ministère, la mise en place des nouveaux dispositifs nécessiteraient environ deux années. Autrement dit, le bilan du système issu de la loi de finances pour 2010 ne serait pas disponible avant 2013 au mieux ou plus vraisemblablement, 2014 car entretemps, la répartition des compétences entre les catégories de collectivités risque d'être modifiée.

Un autre rapport sur le même sujet a été rédigé, en parallèle, par six « parlementaires en mission ». Leurs analyses et leurs préconisations demeurent analogues, sous réserve de certains ajustements relatifs aux obligations déclaratives des entreprises.

### **Des simulations peu exploitables**

Les données mises en ligne par le ministère des finances requièrent quelques précautions d'usage. Elles présentent un caractère purement indicatif et résultent de projections à législation et à taux constant sur la période 2010-2015. Le ministère a l'honnêteté de reconnaître, parmi ses avertissements méthodologiques, que « *les informations nécessaires à la réalisation des simulations à 2015 ne sont pas toutes disponibles avec un bon degré de fiabilité* », impossibles à détailler finement. Il se prémunit contre toute critique face aux chiffres avancés pour la croissance de la valeur ajoutée, « *soumise à des aléas importants* ».

Les projections de taxe spéciale sur les conventions d'assurance et de droits de mutation sont tirées des évolutions observées sur les fractions déjà transférées, sur la période 2002-2009. Pour ces derniers, la chute enregistrée sur 2008 et 2009 est ainsi contrebalancée par la progression antérieure très soutenue.

Une estimation moins grossière est promise pour chaque collectivité pour le 15 mars 2011. Entre temps, les collectivités qui, telles le Département, délibéreront sur leur budget avant la fin de l'année précédente, en sont réduites à formuler des hypothèses pluriannuelles très approximatives.

Autant le Gouvernement a-t-il soigné la promotion de la transition auprès des entreprises, autant le déficit d'information envers les collectivités pénalisent ces dernières en relativisant tout exercice de prospective. Le défi rencontré par les autorités nationales consiste désormais à finaliser une réforme dont les effets réels sont loin d'être connus, comme le souligne le rapport sénatorial d'information du 29 juin 2010, relatif à la mise en œuvre de la contribution économique territoriale et à la situation des finances locales qu'a établi M. Philippe Marini. Son homologue à l'Assemblée nationale, M. Gilles Carrez, notait quant à lui que, contrairement au discours gouvernemental, « *certain départements ne pourront objectivement pas s'en sortir à court terme et cette situation est bien un enjeu national, qui ne pourra pas être traité simplement par la péréquation* », face à leur sensibilité à la variation des prestations universelles, dont témoigne le rapport Jamet. De telles remarques n'ont toutefois pas inspiré le projet de loi de finances pour 2011 avant son examen parlementaire.

### **Une recette composite, gage de paupérisation pour l'avenir**

Outre un manque à gagner immédiat, lié à la neutralisation du produit tiré de la taxe professionnelle par la compensation relais encaissée sur 2010 et au quasi-gel mis en œuvre sur 2011, les départements et les autres collectivités doivent s'attendre à un moindre dynamisme de leurs recettes fiscales. Pour mémoire :

- le ticket modérateur annihilant partiellement les hausses de taux de la taxe professionnelle est devenu définitif en 2009. Il ne sera pas restitué ;
- le Département a perdu la moitié de sa capacité décisionnelle sur l'impôt local en 2010, avec les conséquences expliquées sur la charge supplémentaire répercutée sur les ménages ;
- le textes applicables pour 2011 garantit une ressource équivalente à 2010 alors qu'elle aurait dû augmenter pour ne pas dégrader davantage les niveaux d'épargne considérablement érodés ;
- le régime ultérieur pourrait instituer une faible progression des produits, incertains dans le temps, sans empêcher le cas échéant leur baisse nette. Le panier de recettes alloué comprendrait en effet :
  - 48,5 % de la CVAE prélevée sur une assiette nationale suivant un taux national et répartie en fonction de critères économiques territoriaux ;
  - une part de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (secteurs de l'énergie, des télécommunications et du transport), dont aucune composante n'est maîtrisée par la collectivité ;
  - la part de taxe foncière sur les propriétés bâties retirée à la Région ;
  - les droits de mutation jusqu'alors conservés par l'Etat, sujets à de fortes fluctuations ;
  - une part ultime de taxe spéciale sur les conventions d'assurance, dont la fraction est calculée au plan national ;
  - une dotation de compensation accordée aux grands perdants de cette réallocation des ressources. Prélevée sur le budget de l'Etat, elle sera figée dans le temps. Une croissance ralentie du P.I.B. obligerait à l'augmenter ;
  - un versement du fonds national de garantie individuelle des ressources, financé par les collectivités gagnantes ;
  - une dotation budgétaire de l'Etat en remplacement des attributions de compensation supprimées.

Une redistribution de ces ressources entre catégories de collectivités n'est pas non plus à exclure, créant une réelle absence de visibilité pour l'avenir.

Il résulte de ce tableau une raréfaction de la ressource et même une difficulté accrue à établir une prévision fine de recettes, tandis que la compensation des dépenses opérées pour le compte de l'Etat s'avère de plus en plus déficiente. Les parlementaires déplorent d'ailleurs que la fiabilité des simulations ne soit pas assurée, alors qu'elle est indispensable pour créer des systèmes de péréquation performants dans le temps.

### **2.3 Des orientations déterminantes ajournées par le Gouvernement**

Depuis plusieurs années, les choix du pouvoir national consistent simultanément à réduire ou à retirer le levier fiscal des conseils locaux élus, à leur faire assumer sans les moyens utiles des missions sociales de plus en plus onéreuses et à leur demander de maintenir des investissements ne relevant pas des compétences décentralisées.

Les conseillers généraux comme les gestionnaires départementaux sont désormais rompus à l'optimisation des ressources et s'interrogent à la fois sur la marge de progrès résiduelle de ce processus et sur la finalité de cet exercice : quelles actions resteront librement déterminées pour et par les territoires ? Quelle collectivité en aura la charge ? Les moyens pourront-ils être davantage en adéquation avec les besoins ? Quel sera sinon le contenu des politiques publiques locales ?

Comment, par exemple, financer en urbanisme diffus le projet national d'extension du réseau de fibre optique qui, selon les calculs de l'Autorité de régulation des communications électroniques et postales, coûterait 4 M€ par an et par département en moyenne sur 15 ans, pour un coût comparable à celui des zones urbaines. Ces considérations questionnent des sujets républicains fondamentaux : l'égal accès au service public, la modernisation de celui-ci, l'égalité devant les charges publiques et la place faite à chacun dans la société, au regard de la discrimination par les ressources individuelles.

Plusieurs problématiques, aujourd'hui vidées de leur substance ou négligées par l'Etat, appellent une prise de position de la part des collectivités. A ce titre, le vide ou l'entre deux observé pour chacune d'entre elles génère un coût pour le Département mais il lui offre aussi des opportunités à saisir, en fonction des moyens qu'il peut ou qu'il souhaite leur consacrer.

#### **La réforme cosmétique des collectivités**

L'application prochaine de la loi, comme sa gestation laborieuse, ne manquera pas de décevoir les attentes initiales suscitées par un projet annoncé à grand bruit. Elle n'apportera pas, bien au contraire, la clarification souhaitée dans le paysage institutionnel local, elle ne garantira pas une meilleure efficacité de l'action publique, elle ne permettra pas de générer d'économies substantielles. Par son absence totale de lisibilité, elle contribue pour l'heure à entretenir un brouillard généralisé pour les élus des territoires.

Ses ambitions étaient de simplifier et d'alléger l'enchevêtrement des institutions publiques locales en les regroupant autour de deux pôles : un pôle départements-région animé par des élus communs, les conseillers territoriaux, à partir de 2014, pour garantir la cohérence et la complémentarité prétendument absente de leurs interventions et un pôle communes-intercommunalité, pour rationaliser l'émiettement des compétences de proximité.

Pourtant, si aucune catégorie d'institution n'a vocation à disparaître, d'autres pourraient voir le jour : la métropole, forme d'intercommunalité très intégrée pour des agglomérations très denses ou très étendues avec transfert de compétence à la carte du département ou de la Région, le pôle métropolitain, syndicat mixte fédérateur d'établissements de coopération intercommunale dédiés à la compétitivité et à l'attractivité de métropoles multipolaires.

Le chantier de la clarification des compétences des collectivités et de l'encadrement des cofinancements n'interviendrait que dans un second temps, suivant ce nouveau cadre. Une approche alternative aurait pu consister à donner du sens à l'action avant d'arrêter l'organisation utile pour la mettre en œuvre.

La clause générale de compétences des communes ne sera pas remise en cause. En revanche, la répartition des compétences des régions et des départements sera organisée autour de principes clairement fixés selon le ministère de l'intérieur :

- leurs champs respectifs seront en principe exclusifs ;
- si certaines compétences restent partagées, une collectivité pourra être désignée chef de file et en organiser l'exercice coordonné ;
- le département et la région conserveront une capacité d'initiative dans les domaines où la législation est inexistante et si un intérêt local le justifie ;
- la pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales sera encadrée en fonction de l'envergure des projets ou de la capacité du maître d'ouvrage à y participer ;
- le rôle du département dans le soutien aux communes rurales serait confirmé.

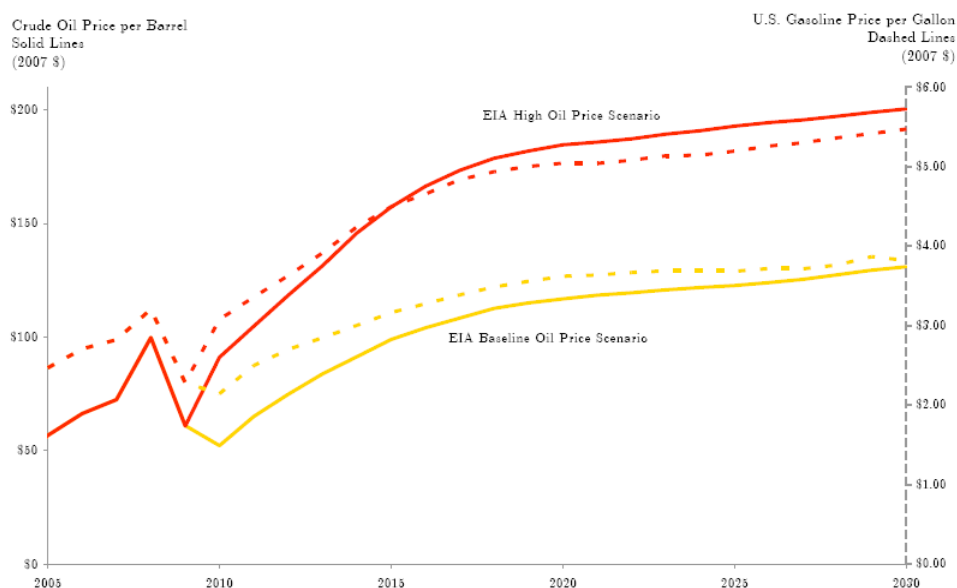
Cependant, la moindre flexibilité des recettes fiscales et le gel des dotations, préalables, constituent le principal et le plus sûr facteur de rationalisation. La réforme des collectivités, conçue et mise en œuvre par la restriction des moyens financiers, ne permet donc pas de préjuger de ce que sera l'avenir des politiques locales, après les choix du législateur. Il dépendra surtout de la capacité d'initiative des collectivités face à la rareté des fonds publics.

A l'heure où la marge de manœuvre des régions réside aussi dans leur recentrage sur les compétences obligatoires, une mobilisation en faveur des politiques culturelles, sportives ou de la jeunesse paraît essentielle car elles se situent au croisement du champ d'intervention facultatif de multiples collectivités et seront par la force des choses victimes d'une approche non coordonnée de leur part. En outre, si les compétences des régions et des départements devaient être étendues, les conditions de financement de tels axes essentiels à la vitalité des territoires seront inévitablement problématiques.

### Le développement durable en panne

Même si la crise a réduit la demande mondiale de pétrole, la consommation des pays émergents augmente à un rythme où, au début de la seconde moitié des années 2010, les besoins globaux deviendront supérieurs à la capacité de production et/ou de transformation. Un prix très élevé peut donc être anticipé dans les cinq années à venir. La même tendance peut s'appliquer à la plupart des énergies fossiles et des matières premières.

#### Prévisions du prix du pétrole à horizon 2030



Source : Energy information agency, Université de Berkeley

Les préoccupations aussi élémentaires que se loger, se nourrir, se déplacer, revêtiront dès lors une attention toute particulière, en raison de leur surcoût individuel et collectif comparé à la situation actuelle. L'habitat économe en énergie, les cultures éco-responsables et leur commercialisation en circuit court, le transport domicile-travail ou le télé-travail constituent autant de défis gigantesques à relever de toute urgence pour prévenir la multiplications des fractures, sociales et territoriales.

Le Grenelle de l'environnement et les lois qui en résultent ont créé de nouvelles obligations et des instruments spécifiques pour initier la mutation des usages et des comportements. Toutefois, certains des principes directeurs affirmés en 2007 (taxe carbone, soutien fort aux énergies renouvelables, densification des transports alternatifs à la route, etc) ont été écartés à la faveur de la crise et l'action des pouvoirs publics restera suspendue de longs mois encore à la publication des dizaines de textes d'application, pour un poids budgétaire élevé.

Dans ces conditions, il appartient au Département, en partenariat avec les agglomérations, la Région et l'ADEME, d'accompagner ou d'inventer des formes d'action concertée susceptibles de rendre plus attractif encore le transport collectif, de démultiplier la diffusion de nouveaux procédés techniques et l'installation de professionnels qualifiés, de soutenir des pratiques agricoles vertueuses, d'investir pour réduire le recours aux énergies fossiles, de promouvoir les filières de l'économie sociale et solidaire, de faire supporter au fret routier la charge réelle de ses externalités négatives locales.

### **Un débat différé sur le 5<sup>ème</sup> risque**

Les baby-boomers formeront bientôt dans l'Histoire la première génération aussi nombreuse vivant aussi longtemps en bonne santé. A côté de la place active qu'il convient de réserver à ces cohortes dans la société, le sujet de la perte d'autonomie, appelée à toucher aussi un nombre croissant de personnes âgées, semble en revanche moins susciter l'intérêt du Gouvernement que celui du Parlement.

Alors que la charge de cette politique très coûteuse ne pourra manifestement plus incomber aux seules collectivités, à système de financement constant, la secrétaire d'Etat aux aînés, Mme Nora Berra, n'a tenu aux Présidents de conseils général qu'un discours minimaliste, sans annonce nouvelle, lors du 80<sup>ème</sup> congrès de l'ADF. Les sujets de réflexion ne font pourtant pas défaut et pourraient justifier le soutien à d'innombrables initiatives expérimentales, qu'il s'agisse du chantier de la convergence dans les modalités de prise en charge du public, de la relation avec les établissements et les services d'aide à domicile, de la lutte contre la maltraitance ou de l'aide aux dépendants les plus modestes si, par défaut, une prime était accordée au système assurantiel privé.

L'absence prolongée de débat remet en cause les principes directeurs sur lesquels les conseils généraux se sont solennellement prononcés depuis 2007, toutes tendances politiques confondues, par la voix de l'ADF : un service universel d'information, de conseil d'orientation et d'expertise, une évaluation objective des besoins de compensation individuelle, l'attribution d'une prestation de compensation personnalisée financée par la solidarité publique, une gestion décentralisée dans l'intérêt du public visé, une gouvernance d'ensemble renouvelée, différente de celles appliquées aux branches de la protection sociale.

Pendant ce temps, les collectivités et singulièrement les départements pallient, avec les moyens dont ils disposent encore ou qu'ils recherchent, la carence d'une vision nationale construite et concertée sur chacun de ces thèmes. Grâce aux efforts accomplis depuis 2008, le Conseil général pourra choisir de s'emparer de telles questions pour favoriser certains projets utiles à l'avenir des habitants, à la différence de ses voisins, désormais prisonniers d'une logique imposée de repli.

## **3 La prospective budgétaire et financière de la Saône-et-Loire**

Les orientations budgétaires du Département s'inscrivent comme il se doit dans une approche pluriannuelle, éclairant les conditions de faisabilité et d'équilibre prévisionnel. Les variables d'ajustement promettent toutefois une bien moindre efficacité que par le passé :

- la réduction de dépenses pour redéploiement n'est plus possible dans les mêmes proportions compte tenu de leur rigidité et des efforts accomplis, à moins de supprimer les politiques facultatives absolument nécessaires à nos territoires et à nos populations ;
- les recettes demeureront atones, à moins d'une pression fiscale accentuée dans une ampleur disproportionnée ;
- sauf mesure exceptionnelle en recette, l'épargne dégagée sur l'exercice devrait reprendre son déclin ;
- le niveau d'investissement atteint désormais un plancher en-deçà duquel le Département serait dans l'obligation de retirer son soutien à l'un des secteurs bénéficiant de son intervention.

Aussi, la question du maintien dans le temps des politiques d'aménagement et d'équipement se résume-t-elle au problème de leur mode de financement, en fonction du niveau d'épargne atteint.

### **3.1 Une prévision de dépenses courantes maîtrisée**

Malgré le flou lié à la suppression de la taxe professionnelle, le gel des dotations globales de l'Etat et la baisse annoncée des compensations C.N.S.A., malgré la perte supplémentaire de son pouvoir fiscal, le Département disposerait d'une hausse minime de recettes en 2011, du fait de la progression naturelle des bases d'imposition directe et de la fiscalité indirecte transférée.

Par prudence, la collectivité fera évoluer à la marge le périmètre des principales attributions de recettes en provenance de l'Etat (DGF, DGD, FMDI, etc) à la hausse mais aussi, le cas échéant après 2011, à la baisse.

Jusqu'à présent, la hausse de la pression fiscale et la consommation de l'épargne ont pallié le manque de compensation des charges transférées mais elles ne représentent pas des solutions durables à la croissance de la dépense sociale, comme viennent à nouveau de le dénoncer les Départements de France dans une motion unanime. Aucune alternative n'est pour l'instant offerte.

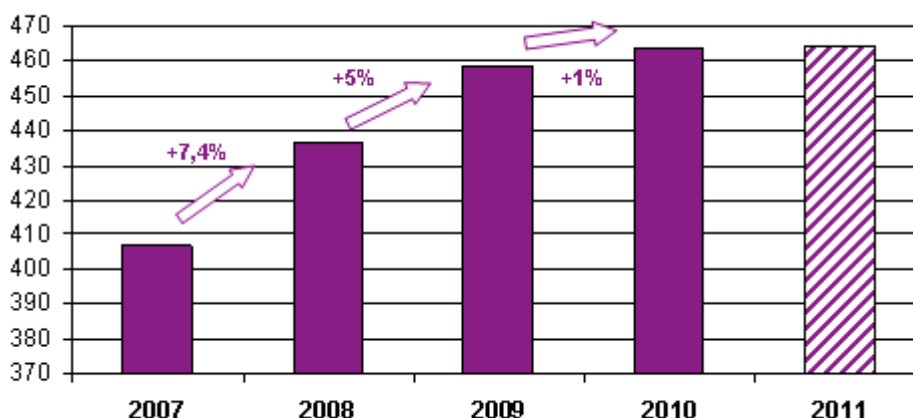
Dans ces conditions, l'exécutif de la collectivité ne proposerait pas d'augmenter cette année le taux de l'impôt foncier.

Pour sa partie « dépenses », le projet de budget en cours de préparation s'attache à respecter des règles simples :

- le respect des obligations juridiques et comptables (couverture de la dotation aux amortissements par l'épargne) ;
- des inscriptions de crédits à enveloppe constante ou en baisse pour la majorité des services, afin de compenser l'augmentation très limitée mais probable d'autres lignes ;
- une justification très exigeante de toute demande d'autorisation supplémentaire, notamment dans le cadre des politiques de solidarité.

A un stade encore provisoire, les dépenses réelles de fonctionnement seraient stabilisées ou en très légère augmentation. L'élasticité de cette section n'est plus possible qu'en comprimant les moyens accordés aux missions facultatives.

Une telle tendance, désormais observée dans de très nombreux départements mais amorcée avec détermination en Saône-et-Loire depuis 2009, marque un véritable tournant dans l'évolution globale de la dépense de budget à budget.

Dépenses réelles de fonctionnement - Evolution de BP à BP

Il ne sera pas dérogé à la sincérité budgétaire, en vertu de laquelle le budget correspond bien à un acte de prévision pour l'année entière. En ce sens, les décisions modificatives ne seront conçues que pour permettre l'ajustement fin des crédits par redéploiement.

En structure, les dépenses obligatoires constitueront toujours près de 90 % du budget de fonctionnement. La part des politiques de solidarité représenterait 61%, contre 59 % en 2010.

Le Département poursuivra sa gestion très économe. Si les effectifs n'augmentent plus aujourd'hui dans la plupart des collectivités, il avait déjà anticipé cette tendance en respectant une prévision très inférieure au GVT national (+1,8% d'août 2009 à août 2010) par l'intermédiaire d'un suivi très fin, des remplacements, des renforts et des renouvellements, par des frais de déplacement en baisse significative, par le recours privilégié à des formateurs internes.

De la même façon depuis 2008, la Saône-et-Loire a fortement optimisé ses frais généraux, amélioré ses processus d'achat, diminué et fait descendre en gamme son parc de véhicules légers, réduit son train de vie (budget du cabinet, de la communication, des groupes politiques, indemnité des élus), remis en cause des subventions systématiques ou procédé à la cessions d'immeubles non indispensables. Sur ces différents points, l'exemplarité de l'Etat mise en avant par le projet de loi de finances pour 2011 n'est pas la plus précocée.

C'est par la poursuite de cette gestion rigoureuse, dans la continuité des refontes et du travail permanent de révision des règlements d'aide départementaux ou de concertation avec les tiers, par la gestion de dispositifs sur enveloppe fermée suivant les priorités départementales, par le strict contrôle des charges générales, l'évaluation de la performance des politiques (objectifs de coût/qualité) et si possible par la prospection de financements extérieurs, que la capacité d'autofinancement du Département sera préservée.

### 3.2 Un niveau d'investissement annuel de 85 M€

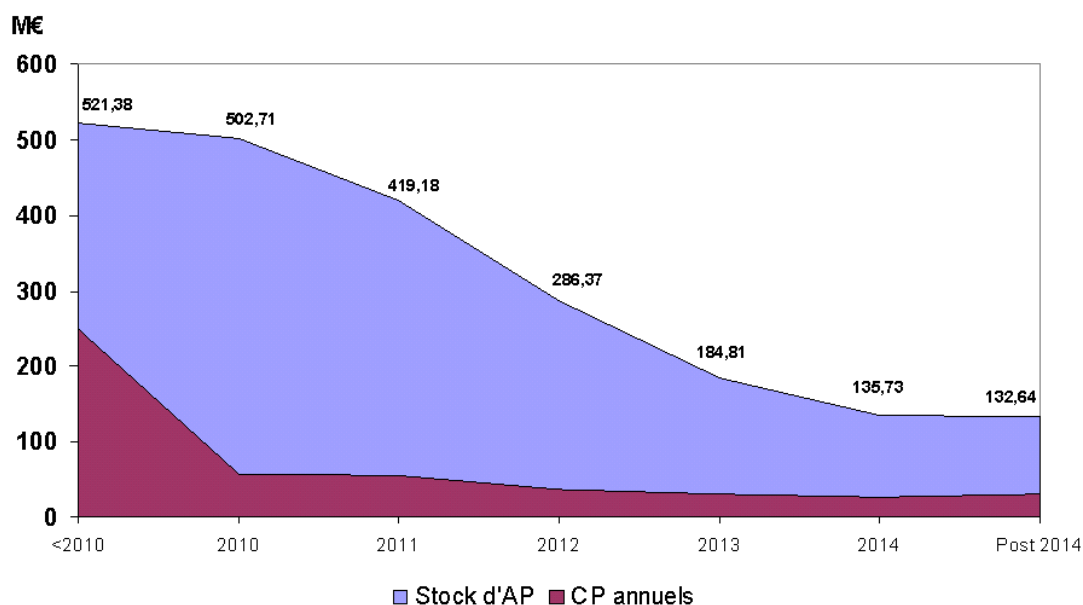
La programmation de l'investissement a fait l'objet d'un travail de fond, mené en parallèle de la préparation budgétaire. Les deux objectifs qui lui étaient assignés ont été atteints :

- redimensionner les enveloppes annuelles à l'issue un réexamen de l'ensemble des projets, engagés ou non, pour en apprécier l'intérêt départemental, l'urgence, la justification au regard du niveau d'équipement et la pertinence dans un schéma territorial ;

- installer une fonction de programmation permanente, impliquant les élus et cohérente avec les inscriptions budgétaires.

Des discussions constructives ont été menées par la majorité départementale et les vice-présidents afin de résorber les programmes d'équipement direct ou de participation en stock avant d'en initier de nouveaux, identifiés comme stratégiques pour l'avenir des territoires.

### Etat des AP/CP 2010-2014



Cette situation avait conduit l'exécutif à revenir en 2010 sur des engagements antérieurs et à limiter à 85 M€ par an les dépenses d'investissement de la collectivité. Descendre sous ce seuil serait imprudent, compte tenu des besoins sociaux et des risques que ce fléchissement provoquerait tant pour l'exercice des missions de service public que pour la solidité du tissu économique local, sollicité pour l'entretien et le renouvellement du patrimoine départemental.

Ces préalables permettraient à la collectivité de s'en tenir à un endettement soutenable. Il est donc proposé de confirmer pour les années à venir ce volume maximum d'investissement de 85 M€, dont la répartition détaillée par politique fera l'objet d'un temps de débat lors du vote du budget pour l'année 2011. Estimé en fonction de l'évolution des recettes et des dépenses courantes, il autorise le Département à rester un acteur de premier ordre dans l'aménagement et le développement de son territoire.

### 3.3 Un endettement sous contrôle jusqu'en 2013

La prospective d'investissement est fondée sur le niveau d'épargne actuel, relativement bas, comme pour tous les départements. Pour un tiers d'entre eux ou presque, il atteint en 2010 son niveau minimal admissible mais peut encore diminuer.

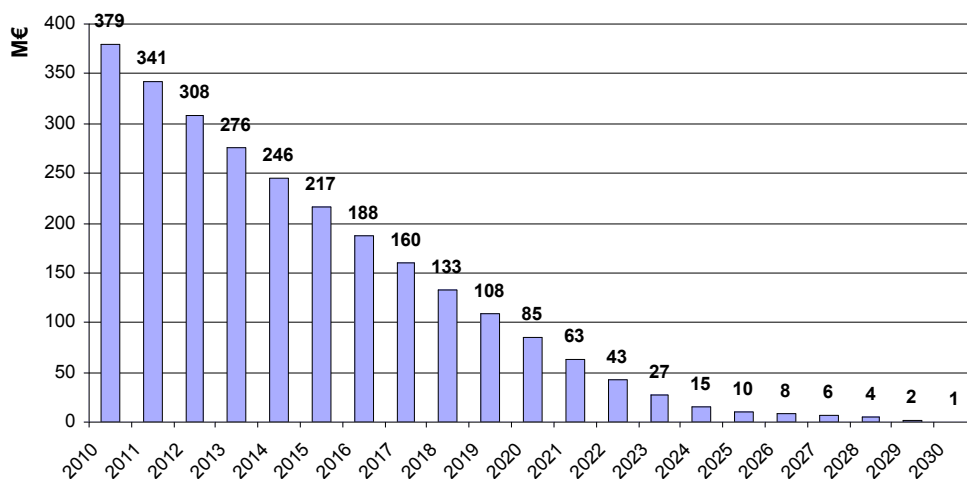
Or l'épargne brute, équivalant à l'écart entre les recettes et les dépenses de fonctionnement, tient lieu d'indicateur central de l'aisance budgétaire (aptitude à supporter de nouvelles dépenses inopinées), de l'autofinancement (faculté de couvrir partiellement l'investissement direct, les subventions et de rembourser les échéances d'emprunt par le surplus dégagé en fonctionnement) et de la capacité résiduelle à s'endetter (l'épargne permanente sur la durée gage les intérêts générés par l'emprunt). Une épargne en augmentation permet d'augmenter l'effet de levier. A l'inverse, sa diminution devrait inciter à réduire l'appel à l'emprunt et, en tout état de cause, l'investissement alors qu'il fait souvent l'objet d'engagements pluriannuels.

Les départements connaissent depuis le début des années 2000 une chute ininterrompue de leur taux d'épargne. Si cette dégradation actuelle se poursuivait, la stratégie proposée conduirait à un alourdissement brutal et significatif de la charge de la dette, obérant les capacités futures de développement de la collectivité. Elle soulignerait, s'il en était encore besoin, que cette catégorie de collectivité ne peut plus s'administrer librement mais doit se limiter à gérer, pour le compte de l'Etat, des missions transférées sans la ressource adéquate. Au contraire, si l'épargne se bonifiait, sous réserve d'une très hypothétique reprise de la croissance, ce volume récurrent d'investissement pourrait être relevé ou l'épargne orientée, pour une part supplémentaire, au désendettement.

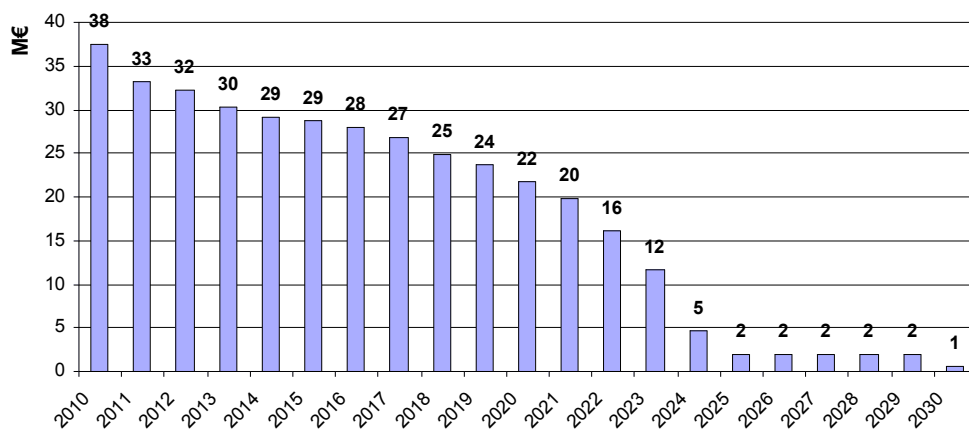
Le besoin d'emprunt, indispensable à l'équilibre du budget primitif, a été presque réduit de moitié en 2010 par l'affectation du résultat 2009 comme cela avait été annoncé et par l'augmentation relative des droits de mutation, constatée en décision modificative. Toutes choses égales par ailleurs, ce schéma vaut également pour 2011 et 2012. Dans ces conditions, à flux net constant ou presque (différence entre les nouveaux emprunts et les remboursements de l'année), la dette reste maîtrisée car corrélée à l'épargne.

Les graphiques ci-dessous, représentant le profil d'extinction de la dette départementale, mettent en évidence une charge de remboursement annuelle diminuant progressivement de 4,5 M€ d'ici 2015 (33,2 M€ en 2011, 28,7 M€ en 2015). Elle demeure supérieure à 30 M€ jusqu'en 2013, sans emprunt nouveau.

**Capital restant dû au 01/01/N**



### Remboursement annuel du capital



S'il choisit de conserver comme référence le niveau d'investissement de 2010, le Conseil général doit viser en exécution budgétaire une épargne supérieure ou égale à 40 M€, réalisable dans des hypothèses de dépenses et recettes prudentes, pour maîtriser avec certitude sa dette sur les deux prochaines années. Ce niveau d'épargne, proche de celui de 2008, demeure faible compte tenu du montant qu'il atteignait encore ne serait-ce que deux ans auparavant.

Au moment d'examiner les orientations budgétaires, tous les départements réduisent leur capacité d'intervention, en dépenses propres comme en subventions versées, malgré les besoins sur les collèges, les routes, les bâtiments départementaux.

Cette situation critique, en germe depuis plusieurs années, a été précipitée par le retournement de conjoncture. Elle confirme, pour mémoire, le point de situation effectué par Ernst&Young en 2005 sur l'impact de l'acte II de la décentralisation : l'analyse de ce cabinet, présentée à l'ADF sur la base d'une rétrospective 2001-2004, énonçait qu'en l'absence d'un marché immobilier dynamique et d'une augmentation de la pression fiscale, la solvabilité des départements aurait été beaucoup dégradée (dette à fin 2004 supérieure de 30 %, capacité de désendettement de 5 ans au lieu de 2 ans.) La partie prospective de cette étude montrait que si les départements souhaitaient conserver leurs fondamentaux de gestion, le besoin d'accroissement de la pression fiscale était *a minima* de 6 % par an, couplé à une réelle maîtrise des dépenses.

Avec un pouvoir fiscal diminué des deux tiers, la survie des départements est aujourd'hui conditionnée à une action simultanée sur quatre leviers, suivant l'étude prospective 2015 livrée à l'ADF par MM. Guengant et Gibert : une diminution annuelle de 5 % des dépenses d'équipement et de 20 % des subventions d'investissement versées, une économie annuelle de gestion avoisinant 1 %, un gel du montant d'aide sociale par bénéficiaire et un accroissement inconcevable des recettes (augmentation redoublée du taux de l'impôt foncier + progression des dotations au rythme de l'inflation). Cette analyse repose certes sur des données globales masquant les disparités départementales mais elle révèle l'ampleur du déséquilibre persistant, malgré les efforts accomplis localement.

Dans le contexte hexagonal et international négatif, alimentant nombre d'incertitudes légitimes, le retour à des fondamentaux plus sains, chèrement acquis par le Département pour éviter la faillite et le surendettement, permet de lui accorder de nouvelles perspectives sur un chemin financier certes étroit et provisoire. Avec le recul qui s'impose, la Saône-et-Loire, longtemps parmi les plus vulnérables, ne fait pas exception à ce mouvement d'ensemble mais ses choix pour partie précurseurs, orientés vers les efforts de gestion avant de recourir à la fiscalité, font qu'elle est maintenant rattrapée par la vague massive des territoires en difficulté, comme annoncé depuis l'an dernier.

Si cette évolution ne marque pas une victoire, elle souligne à tout le moins une réussite relative, conquise malgré les difficultés structurelles et sans aide extérieure, apportant au Département la possibilité d'une stratégie raisonnée mais offensive en faveur de la vitalité du territoire, au lieu du renoncement et de la résignation subies ailleurs. Le débat que ce rapport appelle sera pleinement utile s'il permet d'en ébaucher les lignes directrices dans une logique de territoire, qu'il s'agisse de l'insertion par l'accompagnement renforcé des publics spécifiques ou le logement adapté, des dispositifs pilotes en matière d'éducation et de jeunesse, des créations de places en structure d'accueil pour personnes âgées dépendantes, de l'avenir des territoires ruraux et agricoles ou des interventions structurantes en matière culturelle.

Conformément à la loi, l'Assemblée est appelée à débattre des orientations budgétaires pour 2011.

Le Président,