

Débat d'orientations budgétaires du 29 février 2016

Intervention d'ouverture de Pierre CAMANI Président du Conseil départemental, Sénateur de Lot-et-Garonne

Mesdames et Messieurs, chers Collègues,
Chers internautes,

Je constate que le quorum est atteint.
Je vais désigner un secrétaire de séance....

Nous abordons à présent notre débat d'orientations budgétaires.

Nous examinons aujourd'hui le premier rapport d'orientations budgétaires de la nouvelle assemblée, et je voudrais rappeler aux deux tiers de nouveaux élus l'objet du débat d'orientations budgétaires. Celui-ci a vocation à informer l'assemblée sur la situation financière de la collectivité et de présenter les grandes orientations pour l'année à venir. Il doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget primitif. Celui-ci sera débattu courant mars dans le cadre des commissions puis en séance plénière le 31 mars.

Pour autant, ce débat d'orientations budgétaires n'est pas un exercice de pure forme. Au contraire, ce temps d'échanges rappelle que la construction du budget de la collectivité est avant tout un acte politique au sens noble du terme. Il offre ainsi l'occasion à notre assemblée, et à sa majorité, de fixer un cap et d'expliquer à nos concitoyens nos projets pour le Lot-et-Garonne.

Cette année, plus que toute autre, ce débat s'inscrit dans un contexte inédit qui conjugue l'aggravation des difficultés budgétaires pour les Départements, à un changement profond du paysage institutionnel.

L'environnement économique et financier dans lequel nous évoluons mérite un rapide coup de projecteur, car il permet de mieux apprécier notre situation au regard des soubresauts qui agitent le monde.

I - Un contexte économique et financier particulièrement contraint

Les effets de la crise de 2008 ont marqué le pas en 2015. Dans notre pays, la croissance a progressé de 1,1 %, mettant fin à trois années de stagnation de notre produit intérieur brut. Encore balbutiante, cette reprise constitue cependant une bonne nouvelle.

Elle est le fruit des mesures gouvernementales en faveur de la compétitivité de nos entreprises, et de la conjonction de la baisse du prix du pétrole, de la faiblesse de l'euro et des taux d'intérêt.

Plusieurs autres indicateurs encourageants semblent confirmer une amélioration globale sensible, bien que ténue. Par exemple, il convient de noter qu'après trois années consécutives de destructions nettes d'emplois dans le secteur marchand, celui-ci a créé des postes en 2015 (estimés à 46 000 par l'INSEE).

Dans le même temps, les créations dans le secteur non marchand ont été évaluées à 48 000, dues en large partie aux contrats aidés.

Ces chiffres sont encore insuffisants pour faire reculer le chômage car 150 mille jeunes arrivent, chaque année, sur le marché du travail. Mais ils sont un indicateur positif du renversement de tendance.

La production industrielle manufacturière a progressé de 1,7 % en un an, notamment grâce à la montée en puissance du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (le CICE).

Les Français ont renoué avec la consommation, responsable pour une large part de la croissance du PIB.

Néanmoins, cette relance reste extrêmement fragile. De nombreux points noirs subsistent.

En premier lieu, le chômage. Son taux a malheureusement continué à augmenter pour s'établir à 10,2 % au troisième trimestre 2015.

Ensuite, le frémissement relevé en matière d'investissement ne s'est pas encore inscrit dans la durée. Pour l'heure, les entreprises doivent restaurer leurs marges au détriment des investissements et des embauches.

Cette année encore, le taux de croissance de la France est inférieur à celui de la zone euro, tiré par l'activité espagnole et allemande.

Enfin, les attentats du 13 novembre ont eu des répercussions négatives sur la consommation, particulièrement dans l'hôtellerie, la restauration et le tourisme. L'INSEE évalue cet effet négatif à 0,1 point de PIB au quatrième trimestre.

Dans ce contexte incertain, le Gouvernement a marqué sa volonté de lier combativité et rigueur.

Il a tablé sur une croissance du PIB de 1,5 % en 2016. Parallèlement, il a confirmé les engagements de réduction du déficit public, avec la mise en œuvre de la deuxième tranche du plan d'économies de 50 milliards € présenté en 2014.

Vous le savez, et le rapport le souligne, toutes les collectivités locales ont été associées à cet effort de redressement des comptes de la Nation. Ce sera encore le cas cette année, notamment avec une nouvelle baisse de la dotation globale de fonctionnement.

En 2016, pour le Département de Lot-et-Garonne, cette seule dotation sera amputée de 8 millions par rapport à 2014. Toujours par rapport à 2014, la réduction en 2017 sera de 15 millions d'euros. Globalement, la perte cumulée sur la période 2014-2017 devrait représenter 35,2 millions d'euros.

Ce manque à gagner s'ajoute au poids croissant des allocations individuelles de solidarité qui se révèlent particulièrement dynamiques, et singulièrement le revenu de solidarité active (RSA).

En Lot-et-Garonne, les dépenses sociales progressent ainsi de manière significative. L'impact des frais de séjour et d'hébergement, qui concernent les mineurs isolés et les personnes âgées, l'explique pour partie. Mais, la raison principale tient à l'évolution du RSA (évaluée à 9,4 % entre 2013 et 2014), générée par l'augmentation du nombre de bénéficiaires.

La progression de la charge des allocations individuelles de solidarité (de l'ordre de 51 % en huit ans), de moins en moins compensée par l'Etat, a conduit au doublement du reste à charge pour notre collectivité. Pour le RSA, ce reste à charge était de deux millions d'euros en 2008, il est de 22 millions en 2015. Au total, ce sont 42 millions d'euros qui ne sont pas compensés par l'Etat en 2015, soit 13% de notre budget de fonctionnement.

L'absence de compensation suffisante par l'Etat de ces dépenses entraîne une dégradation accélérée et structurelle des finances des Départements. Celle-ci produit alors « l'effet ciseaux » qui traduit le déséquilibre entre la hausse des dépenses sociales et la chute de nos recettes.

Face à cette situation, durement ressentie par un nombre croissant de Départements, le Gouvernement Ayrault avait apporté en 2014 une réponse partielle au travers d'un accord avec l'Assemblée des Départements de France (ADF) qui a permis à notre Département de bénéficier d'une compensation supplémentaire d'une dizaine de millions d'euros.

En 2015, le Gouvernement a mobilisé un fonds de soutien exceptionnel de 50 millions d'euros en faveur des dix Départements les plus en difficultés.

Trente départements devraient se trouver dans cette situation en 2016, et soixante en 2017. La qualité de notre gestion nous permettra de tenir jusqu'en 2017.

Mais, malgré nos efforts, les tendances lourdes de nos finances nous conduisent inexorablement dans l'impasse.

Nous le savons tous, si l'Etat veut éviter la faillite des Départements, il doit rechercher (en lien étroit avec l'Assemblée des Départements de France) des solutions pérennes pour le financement des allocations nationales de solidarité. Notre assemblée a récemment voté, à l'unanimité, un vœu en ce sens.

Une étape importante a été franchie jeudi dernier avec l'annonce par le Premier Ministre d'une prise en charge par l'Etat du financement du RSA.

A cet égard, plusieurs demandes de l'ADF ont été entendues.

Ainsi, cette prise en charge ne sera pas financée par les recettes dynamiques que conservent les Départements (Droits de Mutation à Titre Onéreux - DMTO - et Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises - CVAE), mais par un prélèvement sur leur dotation globale de fonctionnement. Celui-ci prendra en compte la situation de chaque Département mais aussi l'efficacité de leurs politiques d'insertion.

Par ailleurs, les Départements qui parviendront à faire baisser leur nombre d'allocataires du RSA verront, alors, leurs prélèvements diminuer d'autant.

Enfin, une aide d'urgence pour les Départements les plus en difficulté pour leur exercice budgétaire 2016 est actée. Cette aide pourrait être bien supérieure à celle de l'année dernière que j'ai évoquée.

D'autres points cruciaux doivent faire l'objet de négociations. Je souhaite vivement qu'elles puissent aboutir, dans l'intérêt des Départements et des populations de nos territoires.

Elus, nous avons également la responsabilité, à notre échelle, de toujours mieux adapter nos actions aux besoins nouveaux et d'appliquer en permanence une parfaite rigueur de gestion.

Dans cette optique, j'ai souhaité que nous nous engagions dans une démarche inédite de refondation de nos politiques, à la lumière des évolutions institutionnelles en cours et du contexte budgétaire auquel nous faisons face.

II - La refondation des politiques du Département de Lot-et-Garonne

La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, dite loi NOTRe, redéfinit le cadre d'action des collectivités dans un souci, rappelons-le, de clarification des compétences et d'une meilleure lisibilité par le citoyen des responsabilités de chacun.

Vous le savez, ce texte confère des compétences nouvelles, certaines de manière exclusive, aux Régions. Il entérine la suppression de la clause de compétence générale pour les Départements, mais conforte ces derniers dans leur rôle majeur de pivot des solidarités sociales et territoriales.

La mise en route des nouvelles Régions, effective depuis le 1^{er} janvier, nous permet désormais d'ouvrir les discussions pour accompagner les transferts imposés par la loi et répartir, en bonne intelligence, les missions entre nos deux collectivités.

Vous l'avez récemment lu dans la presse, j'ai participé, à Bordeaux, à un séminaire de travail à l'invitation du président Alain ROUSSET, avec les 11 autres Présidents des Départements de notre grande région.

Nous avons ainsi pu aborder divers dossiers qui relèvent maintenant de la compétence de la Région, en matière agricole ou économique, mais aussi d'autres sujets communs à nos collectivités.

Parmi les décisions arrêtées ensemble, nous sommes convenus de saisir le Premier ministre pour attirer son attention sur le risque de voir l'économie moins aidée en 2016 du fait de la période transitoire de mise en place de la loi NOTRe. Nous lui demandons ainsi de faire preuve de souplesse dans le contrôle de l'octroi des aides aux entreprises.

Par ailleurs, nous avons acté la constitution de six groupes de travail Région-Départements, réunissant élus et techniciens, avec la participation de représentants du Ministère de l'Intérieur.

Il s'agira de déterminer concrètement les conséquences de la mise en œuvre de la loi NOTRe dans les domaines suivants : économie ; transports scolaires et interurbains ; tourisme ; agriculture et agroalimentaire ; déchets et très haut débit.

J'ai également demandé au Président Rousset que les Départements participent à l'élaboration du schéma régional de développement économique et d'innovation, ce qu'il a accepté. En effet, si nous ne disposons plus de la compétence « Soutien aux entreprises » nos investissements routiers, dans le numérique et dans l'aménagement du territoire relèvent, de mon point de vue, de l'action économique globale.

Ce type de rencontres préfigure le nouveau cadre de travail Départements / Région dans le nouveau contexte institutionnel.

Les périodes de changements sont toujours source d'inquiétudes ; elles doivent surtout nous inviter à faire preuve de volontarisme et d'innovation. C'est à ce prix que le Département démontrera qu'il demeure une collectivité indispensable pour assurer le développement du Lot-et-Garonne.

Par ailleurs, fidèle à l'engagement que j'ai pris devant vous, en avril 2015, lors de mon discours d'installation, de placer la concertation au cœur de mon action et de celle de la majorité, j'ai lancé le chantier de la refondation de nos politiques publiques en y associant l'ensemble des conseillers départementaux.

Les trois groupes politiques de notre assemblée ont ainsi participé aux travaux d'une commission de refondation des politiques publiques départementales qu'ils avaient appelé de leurs vœux.

Après cinq réunions de travail, celle-ci a remis son rapport. Vous l'avez adopté à l'unanimité lors d'une séance spéciale le 8 février dernier. Je ne reprendrai pas, ce matin, les préconisations retenues ; Christian Dezalos y reviendra tout à l'heure.

Je veux simplement souligner à la fois l'originalité de la démarche inédite en France et le travail de grande qualité réalisé par cette commission qui a abouti à un consensus partagé.

Permettez-moi de mettre l'accent sur la stabilité fiscale.

C'était un engagement de campagne de la majorité en 2015. Nous tenons parole à l'heure où de nombreux Départements, toutes sensibilités politiques confondues, font le choix d'augmenter les impôts pour tenter de juguler leurs difficultés.

Notre décision n'était pas la plus facile à prendre. Nous aurions pu invoquer des circonstances exceptionnelles pour changer de braquet.

Parallèlement au travail de la commission de refondation, une consultation des élus communaux a été organisée à l'automne dernier, pour nous permettre de mieux mesurer leurs attentes.

Je suis allé à leur rencontre à l'occasion de quatre réunions d'arrondissement. Les échanges que nous avons eus ont été fructueux et ont dessiné les premiers contours d'une relation nouvelle entre Département et communes, entre Département et intercommunalités.

Par ailleurs, près de 13 000 Lot-et-Garonnais ont répondu au questionnaire diffusé dans le magazine du Département. Les résultats chiffrés, assortis d'avis et de commentaires, nous ont éclairés sur leurs priorités en faveur desquelles ils souhaitent l'implication forte du Département.

L'ensemble de ces propositions constitue le socle sur lequel nous avons établi nos perspectives de travail pour 2016.

III - Les perspectives

Vous l'avez compris, l'année qui s'ouvre, et sans nul doute la suivante, seront des années de transition. Des années difficiles aussi, pendant lesquelles nous devons, en application de la loi, recentrer nos actions sur notre cœur de métier, c'est-à-dire les solidarités sociales, humaines et territoriales.

Pour ce faire, nous serons conduits à remettre à plat nos régimes d'aide. Certains pourront disparaître et d'autres devront évoluer. Je pense à ceux relatifs aux bâtiments communaux, scolaires et sportifs, aux aménagements de villages et bastides de caractère, au patrimoine non protégé, aux structures d'accueil collectif des enfants de moins de six ans, à la redevance kilométrique garantie (RKG).

A cet égard, concernant nos aides aux communes, nous devons travailler à établir de nouveaux critères d'équité territoriale.

De façon plus globale, il nous faudra sortir d'une logique de guichet et aller vers une contractualisation avec les territoires. La suppression de la clause générale de compétences nous recentre dans un cadre d'intervention strict. Nous allons devoir mettre en place une nouvelle culture de gestion.

Ces dispositions ne seront pas sans conséquences. Elles susciteront (je l'imagine) des interrogations et, peut-être aussi, des mécontentements.

A l'échelle du Département, les choix que nous ferons s'inscriront dans le prolongement des conclusions de la commission de refondation.

C'est pourquoi, à l'inverse d'autres Départements, nous ne procéderons pas à des coupes brutales dans nos aides, en fixant des seuils couperets aussi injustes qu'inefficaces et destructurants.

Le processus de recentrage de nos politiques, le réajustement de nos aides se feront avec le souci constant d'une pédagogie adaptée auprès de nos partenaires, dans le cadre d'un dialogue que je souhaite toujours constructif et serein.

Cet engagement implique aussi, de notre part, une gestion encore plus exigeante des ressources publiques. C'est ce que nous avons commencé à faire au sein de notre collectivité, notamment en maîtrisant nos dépenses de personnel. Cela reste un objectif majeur pour les années 2016 à 2020.

Des redéploiements d'effectifs seront opérés tout au long de cette période en tenant compte de l'évolution de nos missions et des exigences de bon fonctionnement de nos services.

Le Département de Lot-et-Garonne est aujourd'hui celui dont le poids des dépenses de personnel est le plus faible au regard des dépenses de fonctionnement des neuf Départements de la strate de 310 à 370 000 habitants. Tous les chiffres correspondants sont détaillés dans le rapport.

Nous poursuivrons demain dans le même sens en mettant en œuvre une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Celle-ci a l'ambition de donner à nos agents les moyens d'enrichir leur parcours professionnel, condition de leur motivation et, par voie de conséquence, de la qualité de la réussite des actions portées par le Département.

Nous mettons en place également un service performant de contrôle de gestion qui va nous aider à être beaucoup plus efficaces dans notre organisation et dans la dépense publique.

Tous ces efforts doivent nous permettre de reconstituer progressivement notre capacité d'investissement. L'objectif vise à continuer à promouvoir des projets améliorant la qualité de vie de nos concitoyens et à développer la compétitivité de notre département.

D'ores et déjà, nous avons ouvert de grands chantiers que nous devons mener à bien, dans le cadre de nos compétences exclusives.

Je pense à la couverture du département en haut débit par voie hertzienne qui sera effective d'ici à la fin de l'année 2016 et le déploiement de la fibre optique qui remplacera à terme le fil de cuivre. Celui-ci permettra, dans la décennie, la connexion de tous les foyers du département au très haut débit.

Ce chantier majeur pour l'avenir de notre département entre dans sa phase de réalisation. L'Etat vient de débloquer une subvention de vingt millions d'euros pour le Département. Désormais, ce sont treize millions d'euros d'investissements qui vont être réalisés pour déployer la fibre optique, chaque année pendant dix ans.

La contribution du Département, inférieure à 2,5 millions, génèrera donc un investissement important à mettre au crédit du Département.

Comme vous le savez également, de grands projets d'infrastructures routières, nécessaires à une meilleure desserte de nos bassins de vie, sont programmés sur les années à venir.

Dans le domaine du tourisme, nous réunirons des états généraux afin de fédérer toutes les filières du département et de travailler en commun au développement de ce secteur à fort potentiel de créations d'emplois. L'implantation d'un Center Parcs y contribuera à l'évidence ; à nous de veiller à faciliter l'intégration de cet équipement sur notre territoire.

Mes chers collègues, Winston Churchill disait : *"Un pessimiste voit la difficulté dans chaque opportunité, un optimiste voit une opportunité dans chaque difficulté"*.

Vous connaissez mon tempérament et la volonté qui m'anime, avec le soutien de la majorité, pour aller de l'avant.

Oui, notre pays et notre Département rencontrent de grandes difficultés. C'est la raison pour laquelle nous ne devons pas renoncer à agir.

Il nous appartient tout au contraire d'être imaginatifs et innovants pour construire un nouvel avenir pour notre Département afin qu'il demeure un acteur irremplaçable de l'expression des solidarités de proximité et du dynamisme lot-et-garonnais.

Je vous remercie de votre attention.

NB : Seul le prononcé fait foi.