

INTERVENTION DE ROGER MELLOUËT

Président de la Commission Finances, Evaluation et Service public départemental

Séance plénière du Conseil général du Finistère du 1^{er} décembre 2011

Débat d'orientations budgétaires – contexte budgétaire

Seul le prononcé fait foi

Déjà l'an dernier, le contexte d'élaboration du budget 2011 était qualifié de « sans précédent ». Ce qualificatif pourrait être repris aujourd'hui tant la situation ne s'est pas améliorée durant les 12 derniers mois. La crise économique, sociale et financière perdure en France et plus largement en Europe et dans le Monde.

Quotidiennement, le Conseil général voit l'impact très concret de cette crise en constatant des situations sociales de plus en plus compliquées. Les personnes âgées bénéficiaires de l'APA comme les familles suivies par les services du Conseil général souffrent d'un pouvoir d'achat en berne, d'un chômage en hausse et d'une précarité croissante. Cela impacte nos politiques de solidarité en direction des personnes âgées, handicapées ou en difficulté et tout particulièrement les allocations versées à ces différents publics.

Le contexte financier mondial est également une source d'inquiétude dans la mesure où le Conseil général, comme toute collectivité, emprunte chaque année plusieurs millions d'euros pour financer ses investissements et seulement que les investissements. C'est en quelque sorte notre propre « règle d'or budgétaire ».

Ces dernières années, ce sont 20 à 60 millions d'euros qui ont été empruntés chaque année et une détérioration des conditions de prêt (hausse des taux, des marges...) peut in fine amputer le Conseil général d'une partie de sa capacité à emprunter.

Jusqu'à présent, le département du Finistère n'a pas eu à subir des contraintes particulières sur ce domaine, sauf la frilosité constatée des organismes bancaires qui segmentent leurs emprunts en lots de quelques millions de façon, en quelques sortes, « à ne pas mettre tous leurs œufs dans le même panier ». Cela n'a toutefois pas eu d'impact notable sur le coût de ces emprunts.

Quant à des éventuels « emprunts toxiques », le Conseil général du Finistère n'est pas concerné. Les seuls produits dits « structurés » concernent des montants extrêmement minimes – 17,6 M€ soit 7% de l'encours total – et restent sans risques notables malgré le contexte financier difficile actuellement.

Si la crise explique ce contexte particulièrement difficile, l'impact des décisions politiques nationales vient également peser sur le contexte budgétaire.

1er élément : le gel voire la baisse des dotations versées par l'Etat.

Les dotations de fonctionnement versées par l'Etat aux collectivités constituent une part importante des ressources des départements (39% des recettes réelles de fonctionnement pour le Finistère). Il y a deux ans, le Gouvernement avait annoncé un gel des dotations versées par l'Etat aux collectivités. Chaque année, ce gel avait pour conséquence une « perte de pouvoir d'achat » pour le Conseil général du Finistère de 3 à 4 millions d'euros.

Annoncée comme poursuivie cette année, cette politique devient finalement encore plus contraignante puisqu'il est envisagé de diminuer l'enveloppe globale consacrée par l'Etat aux collectivités. Nous ne pouvons toutefois pas dire précisément quel en sera l'impact pour le Finistère tant que les notifications des dotations ne seront pas connues.

Cette diminution attendue est totalement contradictoire avec la croissance inéluctable de certains postes de dépenses du budget départemental : coût des carburants et autres fluides, charges de personnel même à nombre de poste équivalent, coût de la construction...

Ce choix politique revient donc à contraindre les Conseils généraux à diminuer leurs périmètres intervention, auprès de leurs habitants et pour aménager leur territoire.

2nd élément : les compensations toujours très partielles des dépenses consacrées aux allocations de solidarité (APA , PCH et RSA)

Chaque année, depuis près de 10 ans, les Conseils généraux – toutes tendances politiques confondues – dénoncent le non-respect des engagements de l'Etat quant à la compensation par l'Etat des dépenses engendrées par les compétences sociales transférées aux départements.

Le versement des allocations individuelles de solidarité par le Conseil général devait, en principe, être compensé par l'État. Elles relèvent en effet d'une solidarité nationale qui ne peut être seulement assumée par la collectivité départementale.

Malheureusement, il s'avère que les écarts constatés dès l'origine entre les dépenses d'une part et les recettes d'autre part n'ont cessé de croître. Ainsi, sur la période 2002-2011, le différentiel entre les dépenses payées par le département et les compensations versées par l'État a atteint 639 M€.

Si aucune modification législative n'intervient, la charge nette totale des allocations individuelles de solidarité sur la période 2002-2012 pour notre département sera de 746 M€ selon nos hypothèses, soit bien plus qu'une année du budget de fonctionnement du Conseil général.

3ème élément : la méconnaissance de l'impact définitif de la réforme de la fiscalité locale sur les ressources effectives des départements

Avec la profonde réforme de la fiscalité locale de 2009/2010, c'est toute la structure des recettes budgétaires des départements qui a été bouleversée. Deux années après la mise en place de ce nouveau panier de recettes, la situation n'est toujours pas stabilisée et les collectivités restent dans la totale incapacité de connaître précisément les recettes dont elles disposent pour mener à bien l'ensemble de leurs projets.

En effet, la taxe professionnelle a été supprimée et remplacée par un ensemble de nouvelles recettes de nature diverses – la CVAE, la CFE, l'IFER, la TSCA... – qui ne laissent pas de marges de manœuvre aux collectivités qui en bénéficient. Cette diminution drastique de notre autonomie fiscale une part du problème.

Mais ce qui peut interpeller encore davantage c'est qu'au jour d'aujourd'hui, les services de l'Etat sont dans l'impossibilité de nous indiquer précisément les recettes de l'année en cours. C'est-à-dire qu'à quelques jours de la fin de l'exercice budgétaire, les recettes fiscales du département n'ont toujours pas été notifiées précisément alors même qu'elles représentent plusieurs centaines de millions d'euros.

Par ailleurs, concernant plus précisément la CVAE, cette nouvelle fiscalité n'est pas encore stabilisée. En effet, étant basée sur la valeur ajoutée de l'entreprise, elle impose pour les entreprises multi-sites que l'on trouve des clés de répartition des recettes de CVAE pour que chaque territoire puisse bénéficier d'une part de celles-ci.

Les montants en jeu peuvent être très élevés, notamment pour les grandes entreprises d'ampleur nationale voire internationale. Mais ce système n'a pas encore abouti et il semble

probable que les recettes définitives au titre de la CVAE pour les entreprises multi-sites ne seront connues qu'en 2012 ou 2013, soit avec un, deux ou trois ans de décalage avec l'exercice budgétaire concerné.

Cette situation interpelle sur le niveau de préparation de cette réforme de la fiscalité locale et surtout sur la situation d'instabilité importante dans laquelle sont les départements, régions et intercommunalités quant à leurs recettes effectives.

Dans ce contexte global, quelle est la situation finistérienne ?

_ Un endettement limité

Au 1er janvier 2011, l'encours de la dette départementale était de 251 M€, représentant 274€ par habitant contre 465 € par habitant au niveau national.

Au titre de l'année en cours, la réalisation de nos projets d'investissement nécessite la souscription d'emprunts pour un maximum de 25 M€ compte tenu de notre capacité d'autofinancement en fin d'année. Étant donné notre niveau de remboursement annuel du capital de notre dette (25,4 M€), l'endettement au 1^{er} janvier prochain restera stable.

Notre département est donc très largement moins endetté que les départements français similaires. C'est un élément fort de la situation budgétaire du Conseil général du Finistère qui préserve des marges de manœuvre pour l'avenir, d'autant plus qu'endettement faible signifie également annuités de remboursement faibles qui pèsent donc modestement sur nos dépenses.

_ Des marges d'épargne retrouvées

En 2009, les marges d'épargne se sont resserrées sous l'effet de la pression des dépenses de fonctionnement insuffisamment compensées par l'État et par la diminution des droits de mutation (- 21,5 M€ en 2009 par rapport à 2008). En 2010, le niveau d'épargne nette du département s'est amélioré sous l'effet d'une remontée des droits de mutation, les dépenses de fonctionnement étant maîtrisées par ailleurs. Cette tendance sera sans doute confirmée en 2011.

Cette épargne nette importante permet de financer sereinement nos investissements même si la situation reste fragile puisque le niveau d'épargne nette dépend très fortement des recettes liées aux droits de mutation perçus par le Conseil général sur les ventes immobilières. Or, ces transactions peuvent varier très fortement de plusieurs dizaines de millions d'euros d'une année sur l'autre.

_ Des perspectives budgétaires 2012 qui riment avec stabilité et prudence

Dans ce contexte très contraint à de multiples titres, le Conseil général du Finistère souhaite maintenir son niveau d'intervention avec un budget de fonctionnement en faible augmentation, essentiellement du fait d'évolutions législatives, et un niveau d'investissement analogue aux années précédentes.

Pour mémoire, les dépenses de fonctionnement inscrites au budget 2011 s'élevaient à 698 M€, y compris les dépenses imprévues et les restes à réaliser 2010.

Les rares postes en augmentation devraient concerner les actions menées dans le domaine de l'action sociale et tout particulièrement la politique en faveur de l'enfance et de la famille et celle menée en direction des personnes handicapées.

Concernant l'investissement, le Conseil général s'appuie sur un plan pluriannuel élaboré pour la période 2010-2014 qui traduit la volonté du Conseil général de maintenir un niveau d'investissement soutenu, avec les priorités suivantes :

- les investissements dans les collèges ;
- l'amélioration de l'accessibilité ;
- les projets tendant à limiter la consommation d'énergies fossiles ;
- les projets permettant de réduire les frais de fonctionnement ;
- les projets tendant à l'accroissement de la compétitivité et de l'emploi.

Depuis 2008, le niveau des dépenses annuelles d'investissement réalisées est de l'ordre de 145 M€, en augmentation de 8 % par rapport à 2007 et de 26 % par rapport à 2006. C'est à ce niveau de 145 M€ que nous souhaitons maintenir notre effort d'investissement pour l'année 2012.

Je laisse désormais le soin à chaque vice-Président de préciser les orientations dans son domaine. Mais notons que, tant en termes de fonctionnement que d'investissement, le Conseil général du Finistère ne renonce donc pas à ses ambitions d'œuvrer pour le développement du Finistère et le bien être des Finistériens. C'est tout le sens de notre projet stratégique 2010-2014 et des objectifs qui y sont déclinés.