

## UNE STRATEGIE FINANCIERE EFFICIENTE POUR REpondre AUX ENJEUX D'AVENIR

Les contraintes financières auxquelles les Départements dans leur ensemble sont confrontés ne doivent pas faire perdre de vue une réalité première : jamais le budget du Département du Doubs, en raison tout particulièrement des compétences transférées par l'Etat, n'a été aussi important qu'actuellement ; ce niveau de budget (plus de 500 M€ par an) a vocation, il faut le souligner, à se prolonger dans les années à venir.

**Ce montant de dépenses constitue à la fois une réelle capacité à agir et une responsabilité.**

**Une capacité à agir, tout d'abord.** Le Département du Doubs assure des services et réalise des équipements qui le situent au cœur même de la vie quotidienne des habitants et des entreprises :

- dans la réponse aux besoins sociaux en direction de l'enfance et des familles (protection maternelle et infantile, service social, aide sociale à l'enfance), des personnes âgées (avec notamment des possibilités d'accueil en établissements d'hébergement qui rejoignent désormais la moyenne nationale alors que le Doubs accusait en 2004 un retard extrêmement important en la matière, développement de la professionnalisation des personnels intervenant dans le cadre de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA)), des personnes handicapées (268 places supplémentaires en établissements et 149 en services d'accompagnement depuis 2005, mise en place de la maison départementale des personnes handicapées et de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH)), des personnes en difficulté d'insertion (gestion des allocations RMI (Revenu Minimum d'Insertion)-RMA (Revenu Minimum d'Activité), puis du Revenu de Solidarité Active (RSA) depuis juin 2009, renforcement des actions d'insertion),
- dans le domaine du logement : prise de la délégation de compétence pour l'attribution des aides à la pierre (pour une durée de six ans depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006),
- dans le soutien à l'économie et l'emploi : aides économiques (engagement dans les pôles de compétitivité, création de l'Etablissement Public Foncier (EPF), participation à la mise en place d'une structure de portage immobilier), touristiques (création du Comité départemental du tourisme (CDT), mise en place d'un fonds d'intervention spécifique pour promouvoir le tourisme dans le Haut Doubs) et à l'agriculture (politique d'aménagement foncier et politique forestière), soutien au travers d'une politique d'investissement départementale très dynamique,
- dans les déplacements au quotidien : entretien et travaux de modernisation des 3 727 kilomètres de routes départementales (avec l'aboutissement d'opérations d'envergure à l'exemple de la déviation Avoudrey-Flangebouche-Loray et le prolongement de la RD 75), participation financière aux grandes infrastructures (financement de la LGV Rhin-Rhône et de la voie des Mercureaux), réalisation de la véloroute (135 km allant de Saint Vit à Allenjoie),
- dans la formation de la jeunesse : prise en charge des dépenses de fonctionnement, d'entretien et de modernisation des 48 collèges du Doubs (16 établissements restructurés entre 2004 et 2009, et création du nouveau collège Lucie Aubrac à Doubs), organisation et gratuité assurée des transports scolaires (extension depuis 2004 du transport individualisé des élèves handicapés à l'ensemble des collégiens des classes spécialisées), mise en place de dispositifs d'accompagnement de la jeunesse (« Conseil général des jeunes », « cantines pour tous », « Doubs Pass-Sports », « permis pour tous »),

- dans l'accès aux nouvelles technologies : financement d'infrastructures de téléphonie mobile jusqu'en 2008 (avec à la clé une meilleure couverture du territoire et la résorption des zones blanches), accompagnement des communes et de leurs groupements dans l'accès à l'ADSL (72 communes ainsi équipées à ce jour de l'ADSL sur les 102 insuffisamment couvertes), digitalisation du cadastre de 440 communes du Doubs,
- dans la protection de l'environnement : soutien financier aux investissements réalisés en matière d'eau, d'assainissement et de maîtrise des déchets, Plan Départemental des Itinéraires de Promenade et de Randonnée (PDIPR), lancement de l'Agenda 21 départemental,
- dans le domaine culturel : projet « Pays de Courbet – pays d'artiste » (réhabilitation de la ferme de Flagey, valorisation du site de la Source de la Loue, et préparation des travaux sur le pôle muséal d'Ornans), saison culturelle, constitution de l'Etablissement Public de Coopération Culturelle (EPCC) à Arc et Senans.

Ces exemples pris parmi d'autres - qui donnent l'occasion de rappeler quelques grandes avancées intervenues dans cette phase de rattrapage correspondant à Doubs 2010 - permettent de mesurer toute la place et l'importance des services et équipements que le Département apporte à la population et aux entreprises du Doubs.

**Une responsabilité ensuite**, celle de continuer à optimiser l'allocation de ce budget en faveur des habitants et des entreprises, au travers des services et équipements nécessaires à la solidarité avec les hommes et avec les territoires. Le sens du projet Doubs 2017 est bien de structurer les actions à venir par des ambitions clairement définies sur tous les secteurs d'intervention du Département.

Doubs 2017 est construit dans un contexte de crise économique, où plus que jamais la pertinence des politiques départementales doit être au rendez-vous. Cela implique donc d'avoir une vision globale des coûts des politiques et d'en mesurer à la fois l'efficacité (c'est-à-dire l'atteinte des objectifs) et l'efficience du projet (rapport coût global / efficacité).

Dans ce contexte, la maîtrise du coût global des politiques doit constituer une préoccupation constante, avec quatre principes majeurs :

- ***un principe d'anticipation***, au travers de la détermination d'une première étape de réalisation opérationnelle du projet à hauteur de 300 M€ correspondant aux premières années de mise en œuvre de Doubs 2017,
- ***un principe de gestion rigoureuse des deniers publics***, nécessaire pour la meilleure maîtrise possible de la fiscalité et de l'endettement,
- ***un principe d'optimisation des capacités financières***, à rechercher dans la mise en œuvre de la transversalité des politiques pour que l'action fasse effet levier avec des moyens affectés de façon optimale d'une part, et dans la prise en compte tant en investissement qu'en fonctionnement de la durabilité de l'action d'autre part,
- ***un principe d'adaptation des prévisions de dépenses et de recettes*** au fur et à mesure de l'évolution de la conjoncture et des évolutions institutionnelles. Il nous faudra en effet adapter le rythme de mise en œuvre de la programmation pluriannuelle d'investissement (entre 3 et 4 ans), en fonction de l'environnement institutionnel, économique et social.

**Certes, le projet Doubs 2017 et la stratégie financière à lui adosser sont construits dans un contexte marqué par de fortes interrogations et incertitudes. Qui pourrait le nier ? Mais cela doit-il conduire à renoncer à se fixer une ligne directrice et structurer l'action à venir de notre collectivité ?**

A notre sens, non, car comme le disait Sénèque « Il n'est pas de vent favorable pour celui qui ne sait pas où il va ».

La première de ces incertitudes est bien sûr celle concernant l'organisation future des collectivités territoriales, avec les suites données au rapport de la Commission Balladur.

Notons à cet égard que quelle que soit l'organisation future qui prévaudra, avec notamment la suppression possible de la clause de compétence générale et la mise en place éventuelle de conseillers territoriaux, les compétences obligatoires du Département devront bien continuer à être assurées.

Or, environ 85 % des dépenses de fonctionnement de la collectivité se rattachent très directement à des compétences obligatoires qui ne sont pas remises en cause.

C'est là un point essentiel sur lequel est fondé le projet Doubs 2017, projet qui donne le sens de l'action à venir sur un budget dont la part prépondérante constitue des services qui s'inscrivent dans la durée, quelle que soit l'évolution du contexte institutionnel.

La seconde nature des interrogations qui se posent porte bien sûr sur les moyens de financement dans la durée des compétences transférées au Département.

Ces transferts de compétences intervenus ces dernières années ont permis d'améliorer la réponse apportée à de réels besoins ; c'est pourquoi, le Département a toujours entendu assumer de façon pleine et entière leur mise en œuvre.

Pour autant, l'écart grandissant entre les ressources transférées et le coût lié à l'exercice de ces nouvelles compétences est de nature à poser légitimement la question de ce qui doit relever de la solidarité locale et de ce qui par nature devrait davantage être assumé par la solidarité nationale.

Rappelons ces principaux transferts de compétences et l'évolution de la charge nette à assumer par le Département :

- avec l'APA (loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001), les Départements sont mis en position de répondre au défi que constitue le vieillissement de la population française : la charge nette de l'APA supportée par le Département est passée de 21,63 M€ en 2004 à 30,5 M€ en 2008 et 35,2 M€ en prévisionnel pour 2009 ;
- avec le transfert de la gestion des allocations RMI et du RMA (loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003), puis du RSA (loi n°2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008), les Départements sont en première ligne pour faire face aux incidences sur l'emploi de la crise économique : la charge nette annuelle est passée de 2,95 M€ en 2004 à 9,22 M€ en 2008 et 13,28 M€ en prévisionnel pour 2009 ;
- le financement du Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) dans un contexte de plafonnement des contributions des communes au niveau de l'inflation (loi n° 2002-276 du 27 février 2002) : les contributions des communes ont ainsi évolué de 11 % depuis 2004 alors que la contribution départementale évoluait dans le même temps de 85 % ;
- avec la PCH (loi n° 2005-102 du 11 février 2005), les Départements sont placés en position de répondre aux besoins grandissants en matière de handicap. La charge nette de la PCH et de l'Allocation Compensatrice de Tierce Personne (ACTP) sur 2009 est de 10,1 M€ contre 5,9 M€ au titre de l'ACTP en 2004, soit un différentiel de 4,2 M€. A cela s'ajoute par ailleurs le coût de la Maison départementale des personnes handicapées mise en place en 2006 (charge nette en 2008 de l'ordre 900 000 €).

Notons que ces transferts, pour la plupart, se situent dans une dynamique de dépenses pour l'avenir qui est supérieure à l'inflation, à l'exemple de l'APA, la part des personnes âgées de plus de 75 ans qui était de 6,2 % en 2000 devrait atteindre 9,2 % en 2015 et 13,5 % (contre 12 % pour la moyenne nationale) en 2030 selon les chiffres de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE).

De la même façon, l'augmentation en Franche-Comté de près de 40 % en un an du nombre de demandeurs d'emploi génère un risque majeur de progression des dépenses liées au RSA.

Dans ce contexte général, la faiblesse de l'évolution des dotations de l'Etat (évolution de 1 % des dotations de l'Etat en 2009, hors Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA)), la chute des droits de mutation (une prévision de recette pour 2009 de 28 M€ contre un encaissé de 41,5 M€ en 2008) et l'absence de lisibilité sur la disparition projetée de la taxe professionnelle (la taxe professionnelle représentant de l'ordre de 22 % des recettes de fonctionnement de la Collectivité) constituent autant de sources d'inquiétudes légitimes.

**Il convient donc dans ce contexte particulièrement contraint de bâtir une stratégie financière conciliant la nécessité d'assumer pleinement nos responsabilités en matière de solidarité avec les hommes et avec les territoires et les enjeux de maintien des grands équilibres financiers.**

Cette stratégie doit prendre appui sur une situation financière qui demeure saine en dépit des transferts de charges supportés au cours de ces dernières années, avec :

- des taux de fiscalité autour de la moyenne des départements de 450 000 à 600 000 habitants,
- des dépenses de fonctionnement qui également apparaissent bien calibrées par rapport au nombre d'habitants,
- une politique d'investissement qui, en dépit d'un retour progressif à un régime de croisière après l'effort de rattrapage effectué ces dernières années, demeure dynamique,
- un endettement qui, en euros par habitant, est inférieur à la moyenne des départements de 450 000 à 600 000 habitants, et une capacité de désendettement de 3,6 années au compte administratif 2008 pour une moyenne de la strate de 4,5 années.

La stratégie proposée s'appuie ainsi sur deux axes majeurs :

- **le renforcement des actions de maîtrise des dépenses de fonctionnement**, avec un objectif de se rapprocher autant que possible de l'évolution de l'inflation. Il est ainsi pris pour objectif une évolution à structure constante de 2 à 2,5 % par an en moyenne de la masse salariale. Les dépenses sociales devront également ralentir sensiblement dans leur évolution par rapport à la période précédente, tout en veillant à la prise en compte de l'augmentation de la demande sociale et de l'incidence des évolutions démographiques. Sur les autres secteurs, il sera recherché une stabilité de l'évolution des dépenses en euros constants.
- **le maintien d'une politique d'investissement dynamique**, sur la base d'une enveloppe de 300 M€ d'investissement pour une première étape du projet, permettant ainsi sa déclinaison opérationnelle au sein d'une programmation pluriannuelle d'investissement. Ce montant intègre l'accompagnement financier des communes et de leurs groupements pour la réalisation d'au moins 300 M€ de travaux sur la même période au travers des dispositifs d'aide du Conseil général, sachant qu'1 € de subvention induit un montant de travaux de 5 € en moyenne pour la collectivité subventionnée. Le Département assume ainsi pleinement, directement et indirectement, son rôle de levier de développement économique.

Cette enveloppe se traduit, au travers des ambitions du projet, par des enveloppes-cadres sectorielles :

- collèges : un budget de 67,5 à 75 M€ pour les collèges avec la livraison des établissements en cours de travaux et le lancement de nouveaux chantiers ;
- infrastructures : un budget de 107 M€ à 114 M€ pour les routes, le financement de la LGV Rhin Rhône et les modes de déplacements doux avec la finalisation de la véloroute et le lancement de la voie verte autour du Lac St Point ;

- environnement, cadre de vie et politiques territoriales : un budget de 55 M€ à 60 M€ permettant d'accompagner les communes et leurs groupements dans leurs projets d'investissement ;
- économie / emploi, agriculture et tourisme : un budget compris entre 26 et 27 M€ ;
- patrimoine départemental et technologies de l'information et de la communication (TIC) : un budget entre 19,5 M€ à 21,5 M€, intégrant le lancement de la phase II des TIC ;
- culture : 12 à 14 M€ sur la période dont le projet « Courbet, pays d'artiste » ;
- aide à la pierre : un budget de 9 M€ à 12 M€ afin de poursuivre l'action d'amélioration des conditions d'accueil des personnes âgées en établissement.

La programmation pluriannuelle d'investissement et les budgets annuels constitueront des étapes majeures de mise en œuvre de ces projets, dès le budget 2010, pour des montants qui dépendront toutefois des décisions institutionnelles et financières prévues au cours des mois à venir.