

DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2018

Conformément aux dispositions réglementaires fixant le cadre d'élaboration des budgets locaux, je vous propose d'examiner les orientations budgétaires au titre de l'exercice 2018.

Le Département entend garder le cap d'une stratégie de développement du territoire par l'exemplarité des politiques publiques qui sont menées et la pertinence du modèle de gestion mis en œuvre.

Dans cet esprit, il vous sera présenté le profil financier de l'exercice budgétaire à venir sur la base des éléments connus à ce jour, et communiqué une présentation de la trajectoire prospective du Département.

A noter que ce débat, qui n'est pas suivi d'une délibération, **ne constitue pas un engagement**. Il appartient ensuite à l'assemblée départementale d'arrêter les derniers choix dans le cadre du budget.

00000

Sommaire

Introduction générale

Tendances macroéconomiques

Contexte international

Contexte national

I – Alors que le gouvernement annonce une politique budgétaire brutale qui veut faire porter injustement l'essentiel de l'effort sur les services publics locaux, accroissant ainsi les inégalités sociales et territoriales...

A – Des annonces de politique budgétaire qui reviennent à faire porter tout l'effort sur les collectivités territoriales et les organismes de Sécurité sociale...

B – ...qui accroîtront les inégalités sociales et territoriales.

II – ...le Département, fort de sa stratégie financière, construite en responsabilité sur le long terme, entend continuer à développer son action en faveur des solidarités humaines et territoriales.

A – Une trajectoire financière bien maîtrisée...

B – ...dans laquelle s'inscrit le projet de budget 2018

Conclusion

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

L'année 2018 voit s'opérer un renversement du cadre des relations entre l'État et les territoires. En dépit du principe constitutionnel de libre administration des collectivités, une contractualisation de l'action publique locale est instituée, elle vise le rétablissement des comptes publics de l'État. Le sens de cette stratégie d'entrave des collectivités relaie un principe de rigueur budgétaire allant à l'encontre des analyses qui insistent aujourd'hui sur la question des inégalités, et ne prend pas en compte les difficultés posées par les expériences d'austérité dans un certain nombre de pays européens.

Introduction générale

Le cadrage économique de l'année 2018 confirme la phase de rétablissement de l'économie française, engagée depuis 2016, après une longue période de croissance atone et de chômage de masse, consécutifs à la crise financière de 2008. Pour autant, les Départements souffrent d'une exposition sensible aux cycles économiques car ils doivent répondre à des situations de détresse sociale sans que leurs ressources financières y soient corrélées.

Tendances macroéconomiques¹

Contexte International : ce que dit le FMI

Le Fonds monétaire international (FMI) prévoit pour 2017 une croissance mondiale de +3,6 % avant de légèrement remonter à +3,7 % en 2018 (un niveau de +5 % constitue un fort mouvement d'expansion économique international). Les experts du FMI signalent une reprise mondiale beaucoup plus vigoureuse que les précédentes en raison du renforcement des cycles de croissance des 4 grandes zones économiques : Zone Euro, États-Unis, Japon, Chine. Il demeure néanmoins quelques fragilités dans la dynamique de reprise mondiale. Globalement, le rapport du FMI déplore une reprise insuffisante de l'inflation et la faiblesse de la croissance des salaires nominaux et réels par rapport aux reprises antérieures. La consolidation doit donc s'accompagner d'un agenda de réformes conduisant à la croissance durable des salaires réels (hors inflation). Enfin, le FMI souligne l'importance du multilatéralisme pour résoudre des crises en préparation en cas de vague de populisme protectionniste (conduisant par exemple à remettre en cause les accords de la COP 21). Le renforcement du système commercial mondial, la poursuite de l'amélioration de la réglementation financière, le renforcement d'un dispositif mondial de sécurité financière, la diminution de l'évasion fiscale, la lutte contre les famines et les maladies infectieuses, l'atténuation des émissions de gaz à effets de serre et l'accompagnement des pays fragilisés par le changement climatique doivent s'appréhender, selon le FMI, comme les priorités d'une action multilatérale destinée à prévenir les prochaines crises économiques

¹Source : Perspectives de l'économie mondiale octobre 2017
<http://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2017/09/19/world-economic-outlook-october-2017>

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

majeures. Il s'agit aussi des principaux champs d'action politique porteurs d'une croissance économique plus juste et soutenable à long terme.

Pour la zone euro, le rétrécissement de l'action de la Banque Centrale Européenne sur les marchés (baisse progressive du programme de rachats d'actifs obligataires), couplé au renforcement progressif de la croissance, dessine une sortie de crise fragile. Tout dérèglement de l'un des paramètres du scénario de reprise (lente remontée des taux d'intérêts et de l'inflation, stabilité des cours de l'euro et du pétrole) pourrait remettre en cause le raffermissement de la croissance « molle » et atone de la zone euro. Les problèmes partagés par l'ensemble de la zone euro tiennent à la faiblesse de la productivité, à la faiblesse des salaires et à un vieillissement global de la population sans dynamique démographique. Ces facteurs cumulatifs brident le potentiel de croissance de la zone euro et doivent guider les choix politiques pour lutter contre le glissement déflationniste de l'économie européenne.

Contexte national : ce que dit la Loi de Finances 2018

La France se situe dans la dynamique européenne et subit les mêmes maux, en dépit d'une démographie plus robuste. Le moteur de la croissance redémarrera avec moins de vigueur (Prévision du FMI : 1,7 % en France contre 2,1 % pour la zone euro en 2017 et 1,8 % en France contre 1,9 % pour la zone euro en 2018). La stratégie budgétaire consistant à baisser les impôts (ISF, taxe d'habitation...), et à ajuster parallèlement le périmètre de la dépense publique des collectivités et de la Sécurité sociale, ne semble pas la plus porteuse de potentialités d'expansion économique. Du reste, la Loi de Programmation des Finances Publiques 2018-2022 prévoit une croissance de 1,7 % sur toute la période. Il est difficile de déceler dans cette trajectoire et dans les fondamentaux de construction du budget de l'État, une réponse aux enjeux macro-économiques qui se présentent.

En revanche, il est possible d'affirmer que la stratégie financière de l'État impose une nouvelle échelle de contraintes aux collectivités et aux organismes de Sécurité sociale. Il n'est pas certain que la volonté d'entrave des stratégies locales, sur la base de normes comptables homogènes, permette aux territoires de contribuer au développement économique et social du pays.

I – Alors que le gouvernement annonce une politique budgétaire brutale qui veut faire porter injustement l'essentiel de l'effort sur les services publics locaux, accroissant ainsi les inégalités sociales et territoriales...

La Loi de Finances Initiale pour 2018 (LFI 2018) et la Loi de Programmation des Finances Publiques pour la période 2018-2022 (LPFP 2018-2022) modifient radicalement la nature de la décentralisation. Ces deux lois établissent une nouvelle norme d'encadrement du principe

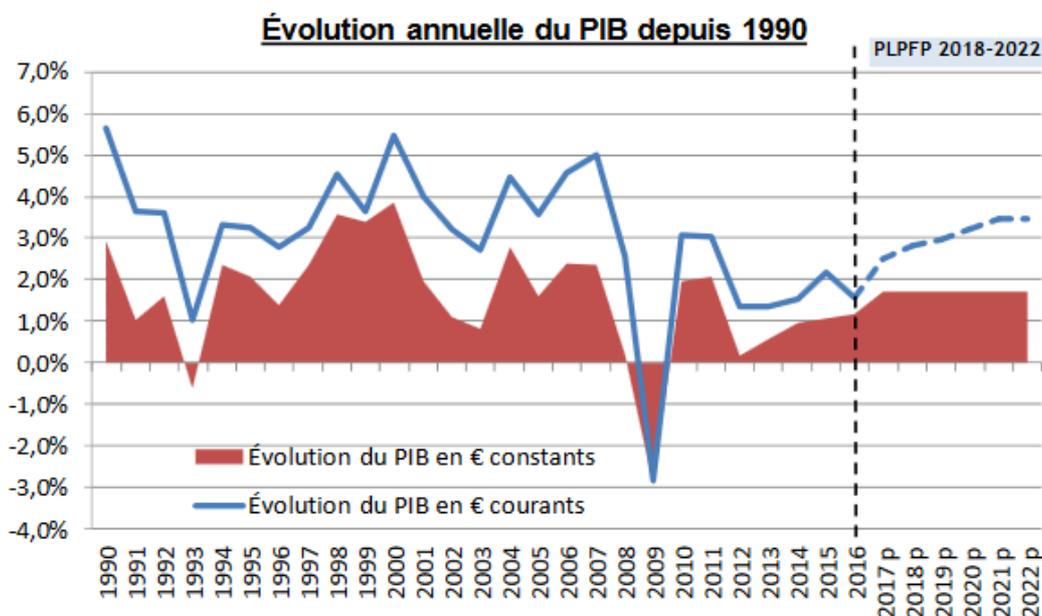
Débat d'Orientations Budgétaires 2018

de libre administration dans une période où les collectivités ont déjà largement pris leur part à l'effort dans le retour à l'équilibre des comptes de la Nation.

A – Des annonces de politique budgétaire qui reviennent à faire porter tout l'effort sur les collectivités territoriales et les organismes de Sécurité sociale...

La LFI 2018 et la LPFP 2018-2022 proposent une nouvelle structure des efforts budgétaires nécessaires au rétablissement des comptes publics de l'État. Après avoir visé une réduction du déficit public par la hausse de la croissance et une contention en volume de la dépense publique, l'État change de stratégie et reporte l'ensemble des efforts d'ajustement sur le secteur public local et les organismes de Sécurité sociale.

Le scénario de rétablissement des comptes de la nation repose d'abord sur un objectif de croissance maintenu à 1,7 % entre 2018 et 2022.

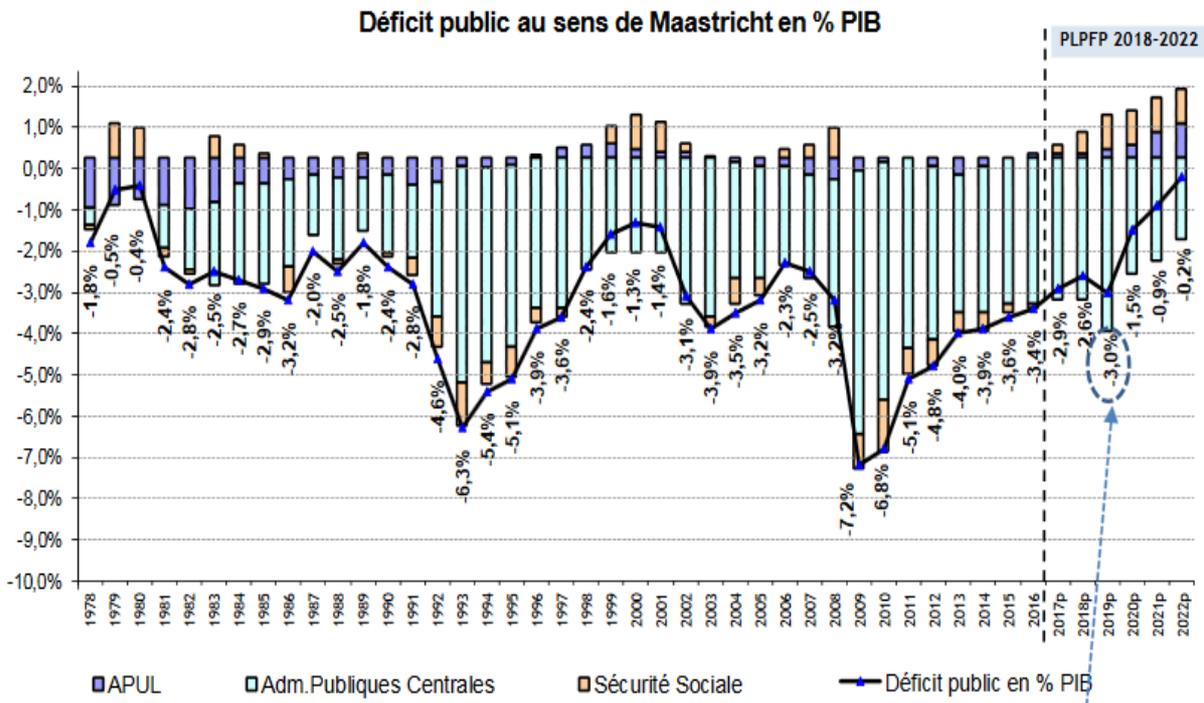


Source : FCL – Gérer la cité

L'année 2017 devrait se situer un peu au-dessus de cette croissance « plafond » en atteignant +1,9 % (Source INSEE prévision décembre 2017). L'inflation est aussi en légère reprise en 2017, +1 % en glissement annuel alors que la LPFP 2018-2022 prévoit une progression de l'indice des prix à la consommation qui pourrait tendre vers +1,75 % en 2022. Le déficit budgétaire anticipé à hauteur de 2,9 % en 2017 s'améliore essentiellement en raison de la progression du PIB et des efforts des collectivités (excédent de 3Mds€ en 2016 soit 0,1 point de PIB et probablement un niveau en légère hausse en 2017). La trajectoire de réduction prévoit un déficit public de 2,6 % en 2018 avant un creusement en 2019 et une réduction accélérée entre 2020 et 2022 pour atteindre 0,2 %. Le maintien d'un

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

déficit sous la barre des 3 % en 2017 et 2018 permettrait à la France de sortir de la procédure de déficit excessif engagé par la Commission européenne. Il s'agit là du point central de construction de la LFI 2018. Le déficit est prévu en forte hausse en 2019 en raison de la transformation du dispositif de Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) en baisse de charges pérennes pour les entreprises, ce qui entraîne une double dépense compte tenu de la nature d'avance sur trésorerie que constituait le CICE dans le budget de l'État (cela représente une dépense supplémentaire de près de 21Mds€ en 2019).



Source : FCL – Gérer la cité

Le scénario de rétablissement des comptes publics à l'horizon 2022 tient d'une part aux excédents qui seraient générés par les organismes de Sécurité sociale (0,5 point de PIB d'excédent en 2018 pour atteindre 0,8 point de PIB en 2022) et d'autre part aux excédents attendus de la part des administrations publiques locales (0,1 point de PIB en 2018 pour atteindre 0,8 point de PIB en 2022). Le déficit des administrations centrales passerait lui de -3,3 points de PIB à -1,9 point en 2022.

En d'autres termes, à travers la LPFP 2018-2022, l'État annonce :

- qu'il divisera presque par 2 le déficit annuel des administrations centrales ;
- qu'il multipliera par 2 les excédents de financement des organismes de Sécurité sociale ;
- qu'il multipliera par 8 les excédents de financement des collectivités locales.

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

Il faut préciser que le besoin ou l'excédent de financement calculés au format « Maastricht » pour mesurer le solde public d'un pays, correspond à un endettement quand il y a besoin de financement et à un désendettement quand il y a excédent. L'État programme donc un désendettement continu de la part du secteur public local en dépit du principe de libre administration qui garantit un libre choix en la matière.

Pour ce qui relève des collectivités locales, l'effort est encadré par la mise en œuvre de pactes financiers entre l'État et les 340 principales collectivités du pays (Régions et Départements d'une part, communes et EPCI dont les dépenses réelles de fonctionnement dépassent 60M€ en 2016 d'autre part). Ces contrats formaliseront une « triple tenaille » dont il faut préciser les mécanismes pour comprendre la stratégie de rétablissement des comptes publics français.

Dans un premier temps, ces contrats prévoient le plafonnement jusqu'en 2022 des dépenses réelles des collectivités à +1,2 % par an en moyenne (+1,4 % pour les Départements d'après le « jaune budgétaire » - Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales- publié par le Ministère des Finances). Des déplaçonnements de 0,15 point chacun seraient négociables sur la base de critères socio-économiques (évolution démographique entre 2013 et 2018 supérieure de 0,75 point à la moyenne nationale, revenu moyen par habitant du territoire inférieur de 20 % à la moyenne et évolution des dépenses réelles de fonctionnement inférieur de 1,5 point à la moyenne nationale 2014-2016). Ce taux étant exprimé en valeur (incluant l'inflation), l'effort réel (en volume, c'est à dire inflation déduite) corrélé à la remontée des prix, prévue à hauteur de 1,75 % en 2022, **impose une réduction mécanique de l'ensemble des dépenses de gestion des collectivités concernées.**

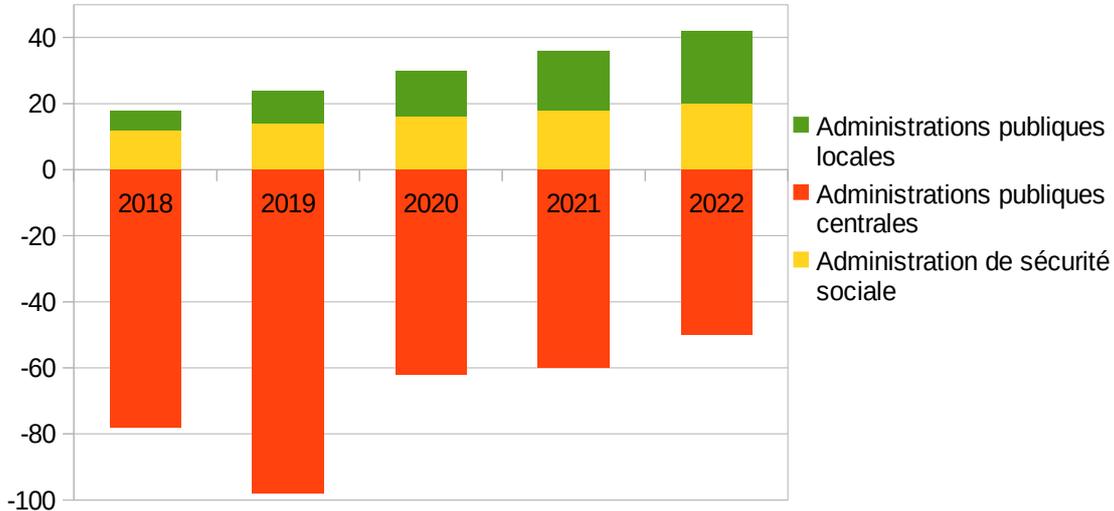
Dans un deuxième temps, les contrats fixent un plafonnement collectif des recours aux emprunts inférieur de 2,6Mds€ aux remboursements annuels en capital. Ce volume de désendettement imposé durant les 5 prochains exercices garantit 13Mds€ de désendettement strict de la part des collectivités locales.

Enfin une troisième disposition déterminera pour chaque échelon de collectivité un ratio maximal de capacité de désendettement maximal (pour les Départements 10 ans) imposant la définition d'une trajectoire de rétablissement inscrite dans les contrats ou avenants éventuels.

Les prochaines Lois de Finances intégreront un malus sous la forme d'une reprise de dotation à hauteur de 75 % du dépassement constaté sur l'évolution des dépenses de fonctionnement, dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement. En l'état actuel, les bonus éventuels ne sont précisés que pour le bloc communal (majoration du taux de subvention d'investissement par l'État). En cas de non signature des contrats, la reprise sera égale à 100 % de l'écart constaté dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement.

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

Evolution des soldes budgétaires des administrations en Mds€
(Source PLPFP 2018-2022)



L'effet budgétaire attendu est l'établissement mécanique d'un effort de désendettement. Le plafonnement des dépenses de fonctionnement couplé à l'évolution « naturelle » des recettes de fonctionnement générera une capacité d'autofinancement d'une ampleur croissante dans le temps. Par ailleurs, le plafonnement du recours à l'emprunt va automatiquement fixer l'investissement maximal que pourra réaliser une collectivité (emprunts plafonnés + autofinancement + co-financements). L'endettement ne sera plus un instrument de développement local et ne pourra plus servir d'impulsion contracyclique en cas de retournement de la conjoncture (pour garantir un niveau d'activité à des entreprises du BTP qui seraient confrontées à un effondrement de leurs carnets de commande par exemple). La fixation d'un ratio aveugle indexant la capacité à s'endetter en fonction du niveau de remboursement annuel du capital de la dette aboutit, en outre, à autoriser un recours supérieur aux emprunts pour les collectivités déjà les plus fortement endettées.

La LFI 2018 peut bien présenter un maintien (ou une légère hausse) de l'enveloppe des dotations aux collectivités, la contractualisation est en réalité un mécanisme équivalent aux baisses de dotations, auxquelles elle ajoute des contraintes de gestion supplémentaires qui obèrent encore davantage les marges de manœuvre des collectivités.

B – ...qui accroîtront les inégalités sociales et territoriales.

*Les dépenses des administrations publiques locales décélèreraient de 1,8 % en 2017 en valeur à 1,2 % en 2018 sous l'effet de la mise en place de contrats passés entre les représentants de l'État et des plus grandes collectivités territoriales. **Cet objectif repose sur un pari** : celui que la démarche contractuelle conduira à un infléchissement substantiel des dépenses.* (Allocution de Didier MIGAUD, Premier

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

président de la Cour des comptes et Président du Haut Conseil des finances publiques – Audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale (28/09/2017)

La LFI 2018 et la LPPF 2018-2022 initient un nouveau cycle de relations financières entre l'État et les collectivités. Après la progressive structuration d'Assemblées locales prenant la pleine mesure de leurs compétences, l'acte II de la décentralisation a mis en lumière la fragilité du lien financier liant l'État et les collectivités locales. La baisse des dotations entre 2013 et 2017 a ensuite fait participer les collectivités à l'effort de compétitivité du pays et la période 2018-2022 s'ouvre sur un nouveau type d'encadrement imposé aux collectivités : s'engager par contrat à réduire le déficit de l'État. Véritables moyens de contourner le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, ces contrats formaliseraient et rendraient opérante la contrainte de désendettement qui pèse désormais sur les collectivités.

Les Départements ont vécu la transformation des enjeux de la décentralisation en débat financier bien plus que tous les autres échelons administratifs français. Il y a aujourd'hui une forme d'injustice à vouloir imposer à cet échelon un désendettement mécanique alors que les budgets départementaux ont toujours répondu avec rigueur et efficacité à un accroissement sans précédent de la dépense sociale, et se projetaient avec ambition vers un nouveau cycle d'investissement.

Cette injonction contenue dans la LFI 2018 et la LPPF 2018-2022 impacte le territoire des Pyrénées-Orientales. Depuis 3 ans, l'équation budgétaire du Département a consisté à assumer la diminution de Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) et la hausse du rSa par une maîtrise des charges de gestion tout en sanctuarisant l'investissement à un niveau supérieur aux moyennes nationales. Entre 2012 et 2016, le rSa a généré 28,7M€ de nouvelles dépenses non compensées tandis que la DGF était réduite de 17,5M€.

Budgétairement, le Département a dû faire face à une charge nette de plus de 43M€. Parallèlement, l'épargne brute a été réduite de 21M€, amputant d'autant les capacités d'investissement de la collectivité. Tous les efforts de la collectivité ont été concentrés sur la maîtrise des dépenses de gestion (achats, masse salariale, charges financières) pour assurer le financement de la totalité des dépenses d'interventions sociales. Les élus départementaux ont assumé pleinement une stratégie de modération de l'endettement en prévision d'une programmation ambitieuse des investissements (collèges, rocade de Perpignan, Plan Très Haut Débit, Aide aux communes, etc.). Aujourd'hui la contradiction budgétaire tient au fait, que pour réduire le déficit public, l'État empêche tout recours au levier de l'endettement en dépit de l'excellente santé financière du Département (capacité de désendettement inférieure à 3 ans). En d'autres termes, l'État conditionne les ambitions d'équipement d'un territoire à de nouveaux efforts de baisse de la dépense publique, au lieu de permettre un financement par

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

l'emprunt de ces investissements afin d'assurer un lissage dans le temps, de la charge d'équipements bénéficiant aux générations futures.

L'État soumettrait par ailleurs le budget du Département à un deuxième type de risque conjoncturel si la demande sociale devait retrouver une croissance aussi forte qu'entre 2012 et 2016. L'État exige des Départements qu'ils ajoutent aux efforts gageant la programmation pluriannuelle des investissements, de nouveaux efforts sur le périmètre des dépenses de gestion pour financer des interventions sociales en hausse. Il faut rappeler ici que cette mécanique qui remet en cause la libre administration de la collectivité en mettant sous contrainte le budget, tient à la double exigence imposée dans ces contrats :

- 1- plafonnement des dépenses réelles de fonctionnement ;
- 2- limitation du recours à l'emprunt.

Dans cette situation, l'accroissement des recettes de fonctionnement ne pourrait plus venir compléter les efforts de gestion en vue de financer notamment l'accroissement des dépenses sociales (par exemple l'aide sociale pour l'hébergement des personnes âgées, pour les personnes handicapées, pour l'enfance, etc.), ce qui affecte leur croissance aux seules dépenses d'investissement.

Abordée d'une manière plus globale, l'injonction de l'État visant à plafonner les dépenses de fonctionnement conduira le Département, comme l'ensemble des collectivités, dans une impasse financière car l'État use de son pouvoir réglementaire pour imposer des décisions qui engendrent une hausse de la dépense locale (revalorisation du rSa, hausse de la CSG...) et incite les collectivités à augmenter leurs dépenses en accordant des dotations spécifiques (FAPI, FMDI, concours APA II, par exemple).

L'ensemble de ces injonctions contradictoires sape les fondements des stratégies pluriannuelles des collectivités. L'impératif comptable transfère aux collectivités un effort de désendettement qui rompt le fil des coopérations opérationnelles lentement instituées entre les opérateurs de l'État et le Département.

II – ...le Département, fort de sa stratégie financière, construite en responsabilité sur le long terme, entend continuer à développer son action en faveur des solidarités humaines et territoriales.

A – Une trajectoire financière bien maîtrisée...

La stratégie financière a consisté à bien maîtriser l'endettement de l'Institution départementale tout en maximisant sa capacité d'autofinancement. Il

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

s'agissait de reconquérir une forme d'indépendance financière par rapport à des partenaires financiers se désengageant (l'État) ou exigeant des gages de sérieux budgétaire en échange de leur soutien (les institutions financières). Les très bons résultats de cette stratégie peuvent être illustrés à l'aide de cinq indicateurs classiques : la fiscalité, l'endettement, l'autofinancement, le niveau d'investissement et le taux des dépenses de gestion.

- La fiscalité :

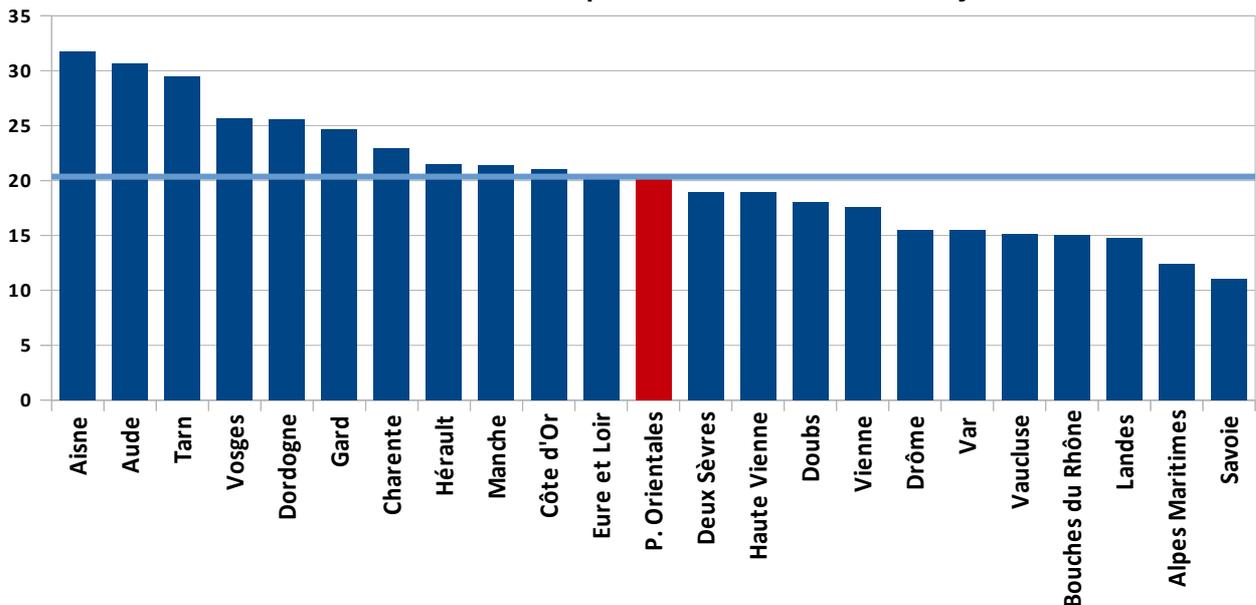
L'évaluation de la stratégie fiscale d'un Département ne peut se faire que vis-à-vis d'une strate de population équivalente.

Notre Département se trouve ainsi comparé en matière de produits perçus et de taux votés, à des Départements² de même taille et par conséquent à des problématiques budgétaires comparables.

Il est proposé d'inclure dans ce panel les Départements du pourtour méditerranéen³ afin de rendre compte de situations spécifiques ayant un impact budgétaire contraignant (héliotropisme, tourisme, environnement, caractéristiques socio-économiques...).

Dès lors, il s'agit de positionner le Département des Pyrénées-Orientales au regard de son pouvoir de modulation de l'intensité fiscale. Le taux de la taxe sur les propriétés bâties est de 20,1% en 2017. Au niveau régional, il s'agit du taux le plus faible après celui de la Lozère et d'une pression fiscale inférieure de 22 % à la moyenne (24,69 % de taux moyen du foncier bâti pour les Départements de la région). La moyenne nationale métropolitaine atteint 19,66% (en progression de +0,67%) et la moyenne de la strate s'établit à 20,34% (en progression de +0,9%).

Taux de la taxe sur le foncier bâti 2017 des départements de la strate des Pyrénées-Orientales



² Strate de population identifiée entre 350 000 habitants et 550 000 habitants + pourtour méditerranéen : Aisne, Côte d'Or, Charente, Doubs, Dordogne, Drôme, Eure-et-Loir, Landes, Manche, P-O, Savoie, Deux-Sèvres, Tarn, Vaucluse, Vienne, Haute-Vienne, Vosges.

³ Départements du pourtour méditerranéen : Aude, Hérault, Gard, Bouches du Rhône, Var, Alpes Maritimes.

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

Un focus spécifique est proposé pour positionner la pression fiscale départementale au regard des taux pratiqués dans le périmètre de la nouvelle Grande Région :

Ariège	Aude	Aveyron	Gard	Haute-Garonne	Gers	Hérault	Lot	Lozère	Hautes-Pyrénées	Pyrénées-Orientales	Tarn	Tarn et Garonne
21,15	30,69	20,69	24,65	21,9	33,85	21,45	23,46	19,94	24,69	20,1	29,46	28,93

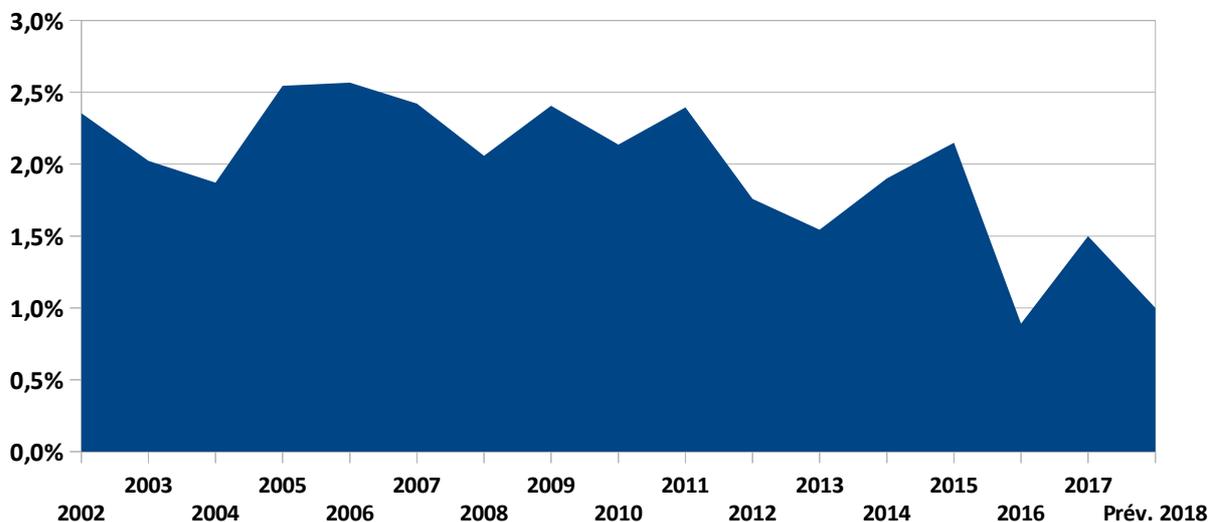
Evolution des bases nettes (intégrant la revalorisation LFI) de Foncier Bâti depuis la réforme fiscale (suppression de la TP)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL France (hors Paris et Lyon)	65 817 826 174	68 283 772 907	70 599 447 194	72 359 083 669	74 296 858 305	75 687 840 033
		3,75%	3,39%	2,49%	2,68%	1,87%
PYRENEES-ORIENTALES	551 486 835	571 109 699	591 028 549	607 164 861	625 703 147	637 511 287
		3,56%	3,49%	2,73%	3,05%	1,89%
TOTAL REGION LRMP	5 728 950 205	5 961 285 241	6 190 289 890	6 359 196 874	6 545 535 718	6 670 360 814
		4,06%	3,84%	2,73%	2,93%	1,91%

En 2017, l'évolution des bases nettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties devrait atteindre +1,9% (compte tenu de la revalorisation de +0,4 % votée en loi de finances 2017). L'assiette fiscale départementale maintient une progression qui atteste de l'attractivité du territoire départemental sur la période 2011-2017.

Cette évolution des bases procure l'essentiel des nouvelles ressources annuelles de fiscalité directe de la collectivité. L'article 99 de la LFI 2017 a automatisé la fixation de la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives sur la base de la variation de l'indice des prix du mois de novembre de l'année précédente. Le niveau provisoire publié le 14 novembre est de +1,24%. La prévision d'évolution 2018 intègre donc une revalorisation de +1% et prend en compte une hypothèse d'évolution physique de l'assiette de +1 % correspondant à l'évolution constatée en 2016. Le montant prévisionnel de recettes à percevoir en 2018 devrait ainsi atteindre 133,1 M€ (contre 130,5 M€ en 2017).

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

Historique de progression physique des bases de la Taxe sur le Foncier Bâti
(hors actualisations votées en Lois de Finances)



-Autofinancement et endettement :

Bien que le compte administratif 2017 ne soit pas encore adopté, il est possible de dire que la tenue générale des charges (540,3 M€, +5,2 % avant retraitement) a principalement été impactée par deux éléments exceptionnels : la prise en charge de la réévaluation des bases de fiscalité foncière sur des ouvrages départementaux et la compensation du périmètre Transport public arrêtée par la CLERCT sous la forme d'une attribution de compensation versée à la Région pour 12,2M€ (qui intègre par ailleurs la charge annuelle de 5M€ versée à PMCU au titre de cette compétence). Ainsi, à périmètre constant, les dépenses réelles de fonctionnement devraient atteindre 529,5 M€ (contre 513,6M€ en 2016 soit une progression de +3%).

Les 16 M€ de nouvelles dépenses se répartissent principalement de la manière suivante :

- Impact sur la masse salariale du protocole PPCR, de la revalorisation du point d'indice et du recrutement d'assistants familiaux (+2,9M€)
- Évolution des allocations individuelles de solidarité (+3M€)
- Évolution des dépenses d'hébergement Enfance, Personnes Âgées, Personnes Handicapées (+6M€)
- Évolution du coût de la compétence transport déléguée en 2017 (+1M€)

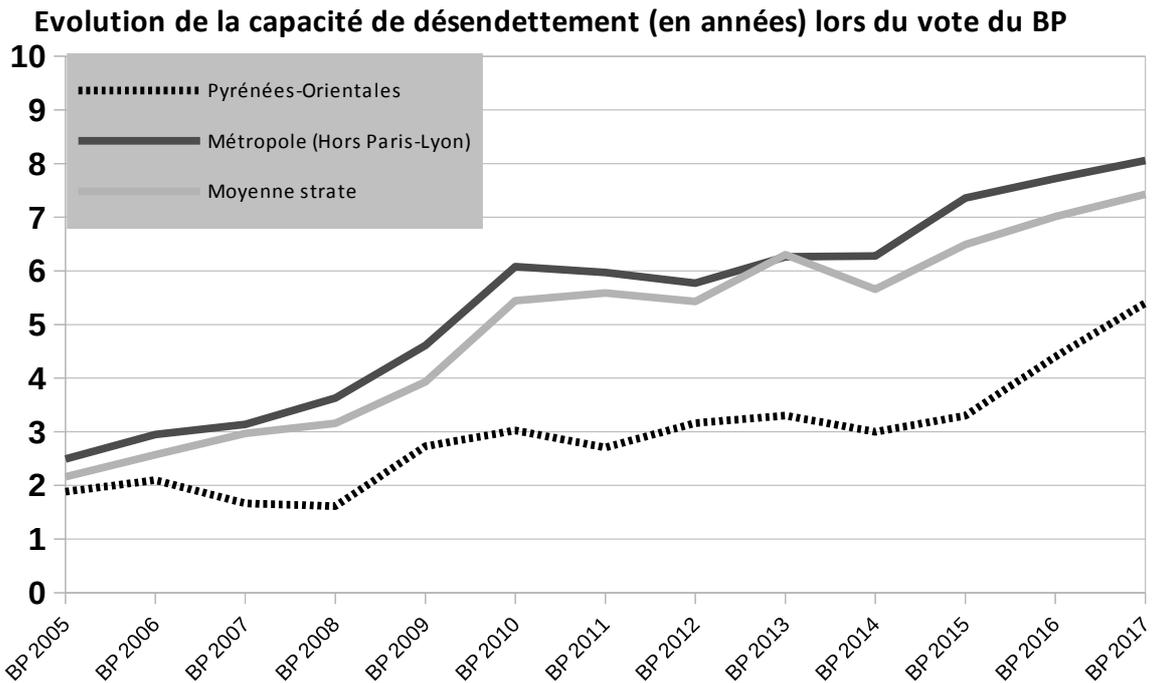
Sur le plan des recettes, l'exercice 2017 devrait enregistrer une progression de +5,7 % pour un total de 600,4M€ (568M€ en 2016). Il convient de neutraliser les effets de périmètre qui ont conduit la Région à compenser à l'euro près le coût de la délégation de compétence en 2017 (23,5M€). A périmètre constant les recettes de la collectivité auront atteint 577M€ soit une progression de 1,6 %. L'exercice est marqué par la participation à l'effort de redressement des comptes publics avec une baisse de la DGF (-7,7M€) et une perte de ressource de

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

compensation fiscale d'environ 1,6M€. Le Département devrait disposer d'environ 9M€ de nouvelles ressources en 2017. Cette progression provient de la hausse de l'assiette des Droits de mutation (environ +20 % en 2017 soit +15M€). Il semble que la poursuite d'une période de taux d'intérêts bas ait accentué de manière exceptionnelle en 2017 le taux de rotation du parc immobilier (nombre de ventes en hausse de 17,9 % entre octobre 2016 et octobre 2017 ; 15 171 ventes soit le plus haut niveau depuis avril 2004).

Ainsi l'autofinancement net de l'exercice 2017 devrait se réduire sous l'effet du dynamisme des dépenses, de la hausse des remboursements en capital de la dette et de la stagnation des recettes sous l'effet des baisses de dotations pour atteindre un niveau compris autour de 40M€ (39M€ en 2016). Selon la Cour des Comptes, certains Départements génèrent une épargne nette négative.

A contrario, le niveau d'autofinancement du Département garantit la couverture d'un peu moins de la moitié des dépenses d'investissement, ce qui donne la mesure de son niveau d'indépendance et démontre la solidité de ses fondamentaux financiers.



Source : DGCL, données financières départementales

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

L'ENCOURS DE DETTE

Encours des emprunts	Situation au 31/12/2015			Situation au 31/12/2016		
	Encours	%	Risque	Encours	%	Risque
Encours taux fixe	104 594 941,79 €	73,93%	1A	116 669 915,47 €	79,44%	1A
Encours taux variables	33 340 461,49 €	23,57%	1A et 2A	30 186 483,10 €	20,56%	1A et 2A
Dont emprunts revolving	50 733 071,18 €			45 871 337,83 €		
Encours produits structurés	3 540 113,88 €	2,50%	1B	,00 €	0,00%	
Taux moyen de la dette	2,821%			2,92 %		
Durée résiduelle moyenne	15 ans et 6 mois			14 ans et 4 mois		
Capacité de désendettement	2,47 ans			2,8 ans		

L'encours de dette du Conseil Départemental se caractérise par une forte sécurisation sur taux fixe (79,44% - cf tableau ci-dessus).

Au niveau de la répartition des prêteurs, la Caisse des Dépôts et Consignations occupe le premier rang avec 40,30 % de l'encours, suivi par le groupe Crédit Agricole (Crédit Agricole Corporate Investment Bank) avec 21,43 %, le groupe Caisse d'Épargne (Caisse d'épargne du Roussillon et Crédit Foncier de France) avec 18,61 %, puis la Banque Postale avec 6,81 % suivie de la Caisse Française de Financement Local avec 6,20 %, la Société Générale avec 2,80 %, le Crédit Mutuel avec 0,51 % et un emprunt obligataire qui représente 3,34%.

Cet encours de dette est très peu exposé au risque. En effet la structuration de la dette départementale présente un niveau de risque parmi les plus bas (catégorie 1A et 2A selon la Charte Gissler). La charte de bonne conduite dite Charte « Gissler » signée par les principaux prêteurs et certaines associations d'élus locaux, définit une grille de classification des emprunts. Ils sont classés par degré de risque de «1A» risque le moins élevé à «6F» risque le plus élevé.

LA GESTION ACTIVE DE LA DETTE 2016

- Les emprunts nouveaux

Trois emprunts ont été réalisés en 2016 dont deux avec la Caisse d'Épargne Languedoc Roussillon et le troisième constituant un premier contrat long terme avec la Banque Postale. La souscription de ces contrats a permis à la fois de capter des taux très bas au moment opportun et de maintenir une maturité moyenne de l'encours proche de 15 ans.

- les emprunts Caisse d'Épargne : 5 000 000 € sur une durée de 6 ans au taux fixe de 0,87% et 4 000 000 € sur 7 ans au taux fixe de 0,85 % (sur une enveloppe de la Banque Européenne d'Investissement).

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

- un emprunt Banque Postale de 10 000 000 € durée 7 ans au taux fixe de 0,57%.

Afin de garantir la solvabilité à moyen terme de la collectivité et assurer le financement des investissements sur la période 2015-2019, le Département a conclu en fin d'année 2014 un partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations pour un montant total de 82 320 000 € au taux du Livret A + 1% (soit 1,75% au 31/12/2016) :

- avec une phase de mobilisation de 5 ans maximum et phase de consolidation de 30 ans pour 37 157 500 € de financements dédiés à la réhabilitation ou à la construction des bâtiments départementaux (notamment les collèges) dont une première tranche de 14 000 000 € a été mobilisée fin 2015, et 24 212 500 € pour le financement des infrastructures routières et de transport, non mobilisé au 31/12/2016,

- pour une durée de 20 ans augmentée d'une phase de mobilisation de 5 ans au taux du livret A + 1% pour 12 450 000 € dédiés au financement des subventions accordées aux organismes de logements sociaux, enveloppe non mobilisée au 31/12/2016, et 7 500 000 € dédiés aux subventions apportées au financement des infrastructures d'eau potable et d'assainissement, enveloppe non mobilisée au 31/12/2016.

-Remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement

Par ailleurs les marchés ont donné l'opportunité de refinancer le dernier emprunt (Caisse d'Épargne) à taux structurés dont le capital restant dû s'élevait à 3 540 021,62 € (au taux de 3,78%) par un emprunt à taux fixe 3,65 % sur deux ans.

LA TRESORERIE

Deux lignes de trésorerie ont été souscrites en 2016 :

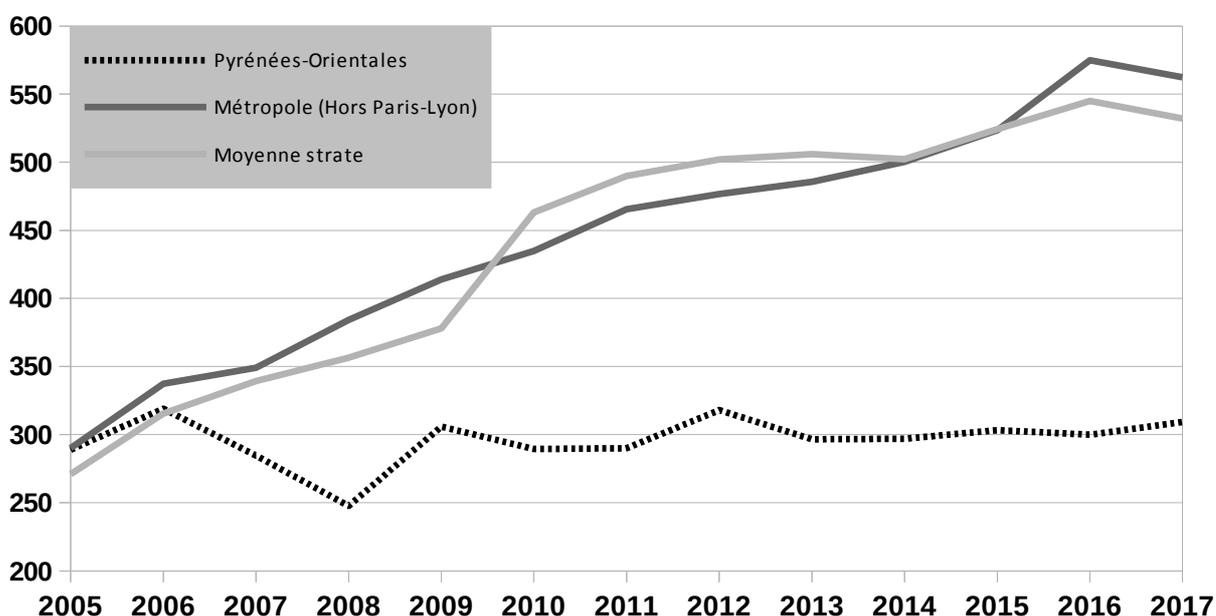
La première contractée à compter du 19 mai 2016 auprès de la Société Générale pour un montant de 10 000 000 € au taux moyen mensuel des EURIBOR 1 mois + marge de 0,70 % pour une durée d'un an. La seconde contractée à compter du 09 mai 2016 auprès de la Banque Postale pour un montant de 5 000 000 € au taux EONIA + marge de 0,70 % à échéance 364 jours.

L'existence de contrats revolving pour un encours global de 45 871 337,83 € au 31/12/2016, souscrits auprès de CA CIB et du Crédit Foncier de France pour 31 871 337,83 € (en phase de consolidation) et d'un des financements contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations tiré à hauteur de 14 000 000 € en 2015 actuellement en phase de mobilisation complètent les lignes de trésorerie précitées.

LES TENDANCES PLURIANNUELLES

De 1998 à 2007, le Département a poursuivi de manière progressive et déterminée son désendettement. Pour éviter de faire supporter aux générations futures la charge de la dette, l'Assemblée départementale a su utiliser le levier de l'endettement avec prudence, tout en préservant d'importantes marges de manœuvre grâce à la contraction des frais financiers. Cette stratégie permet de disposer de capacités d'endettement qui sont aujourd'hui employées avec mesure.

Evolution de l'endettement (au 01/01/N en €/habitant)



Alors que le stock de dette était de 199 M€ au 31 décembre 1998, celui-ci est passé à 146,9 M€ au 31 décembre 2016, soit une réduction de 52,1 M€ en l'espace de 18 exercices. L'encours de dette devrait mesurément progresser en 2017 ; la dette départementale ramenée au nombre d'habitants restera encore inférieure à la moyenne nationale en 2017 (au 01/01/2017 la dette départementale représentait 309 €/habitant pour le Département contre 562€/habitant⁴ en moyenne au niveau national, et 532€/habitant pour la strate – chiffres DGCL).

De même, la capacité de désendettement (ratio qui mesure le nombre d'années nécessaires au désendettement en fonction des marges d'autofinancement) très largement améliorée par l'action résolue de la collectivité en la matière, se stabilise à un niveau compris entre 2 et 3 années, ce qui demeure prudent mais marque une légère dégradation depuis le plus bas de 2007 (1,15 an de capacité de désendettement). Au 31/12/2017, la capacité de désendettement devrait atteindre 2,8 années.

La programmation pluriannuelle des investissements prévoit un exercice 2018 prolongeant la montée en puissance des investissements au travers d'importantes

⁴ Source : DGCL, moyenne Métropole hors Paris et Lyon les budgets 2017 des Départements

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

inscriptions budgétaires pour la construction et la rénovation des collèges, la section centre de la rocade ouest de Perpignan, la montée en puissance du projet de Très Haut Débit. Si l'État à travers les contrats de maîtrise de la dépense publique introduisait un plafonnement de l'emprunt, l'impact sur l'investissement serait significatif et remettrait en question la programmation pluriannuelle des investissements.

L'endettement de la collectivité devrait ainsi être orienté à la baisse tout en restant à un niveau parmi les plus bas des Départements de France (13ème Département le moins endetté de France métropolitaine en 2016), ce qui illustre ici le caractère paradoxal de l'impératif de désendettement posé par la Loi de Finances 2018 et la Loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2018-2022.

Forte de ces perspectives, cette trajectoire maîtrisée doit être poursuivie autour des objectifs suivants :

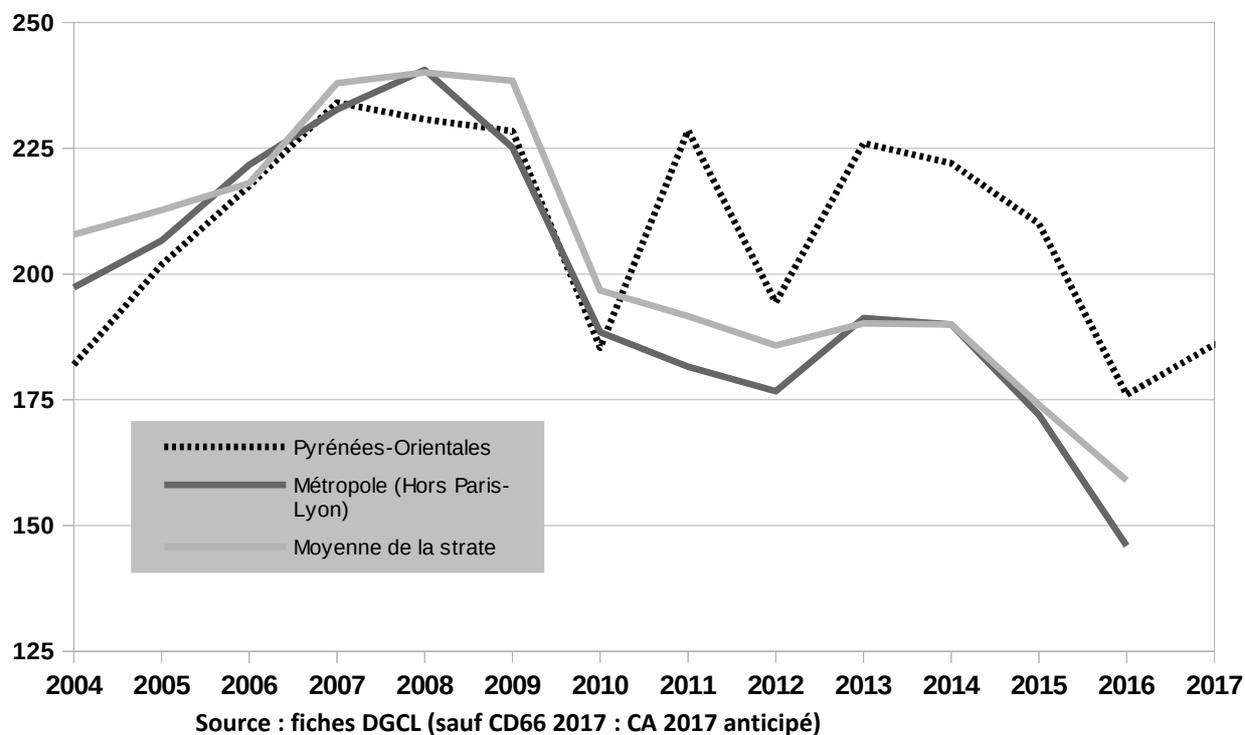
- limiter les frais financiers par une gestion active de la dette (arbitrages, opportunités de marché) afin que le taux moyen départemental soit proche du taux moyen du marché (équivalent du taux du swap sur maturité similaire)
- ne pas augmenter l'exposition au risque de notre encours en maintenant 80 % de l'encours dans la limite « 1A, 1B, 2A » et en s'interdisant de souscrire des emprunts classés en risque supérieur à 3C (Charte Gissler)
- maintenir une répartition taux fixe/taux variable équilibrée
- maintenir la capacité de désendettement en dessous de 9 ans.

- Le niveau d'investissement :

Dans un contexte national de sévères ajustements de l'investissement public (-3,3 % pour l'ensemble des collectivités en 2016), l'exercice 2017 confirme le pilotage du niveau optimal d'intervention au regard de l'avancement du Plan Pluriannuel d'Investissement, du niveau de dette et de la contraction de l'autofinancement. En 2017 le niveau de réalisation de l'investissement devrait se stabiliser aux alentours de 87 M€ (+2 % par rapport à 2016), alors que la tendance nationale des Départements est à la baisse (-1,9% attendu en 2017 après une baisse de -6,8 % en 2016)⁵. Les dépenses d'équipement de la collectivité devraient être exécutées à plus de 75 % (budget primitif + restes à réaliser 2016)

⁵ Note de conjoncture Les Finances locales – tendances 2017 et perspectives, La Banque postale, septembre 2017

Evolution des dépenses d'investissement (hors dette en €/habitant)



- La maîtrise des dépenses de gestion :

La maîtrise des dépenses de gestion constitue un impératif d'autant plus nécessaire que l'acte II de la décentralisation s'est effectué entre 2004 et 2010 sur la base de transferts de charges de fonctionnement sans mise à disposition par l'État des ressources de gestion correspondantes.

En 2017 le Département devrait voir ses dépenses de gestion progresser d'environ +2,4% (Dépenses réelles de fonctionnement hors dépenses d'intervention et éléments exceptionnels) essentiellement en raison de la progression du point d'indice et de la mise en œuvre des accords PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations) décidés au niveau national. En neutralisant ces éléments exogènes, les charges de gestion progresseraient de +1 %.

En matière de dépenses de gestion (charges de personnel et achats), le Département se situe dans la moyenne des Départements. Les derniers éléments de comparaison publiés⁶ font apparaître une structure de charge inférieure à la moyenne sur le poste des achats (5,1% des dépenses de fonctionnement contre 8,8% en moyenne sur la strate), en matière de charges financières toujours très inférieures aux niveaux moyens constatés (0,8% des charges contre 2,9% en moyenne), et sur le poste charges de personnel (20,8 % des dépenses de

⁶Fiche de situation financière « CA 2016 » du Département des Pyrénées-Orientales, données des départements-
<http://alize2.finances.gouv.fr/departements/detail.php>

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

fonctionnement contre 21,7% en moyenne). Les charges de personnel ressortent à 226€/habitant en 2016 contre une moyenne de la strate de 215 €/habitant.

Entre 2016 et 2017, les premières tendances repérées avant vote du CA 2017 feraient apparaître une progression de 2,6 %, pour un montant proche de 109 M€ (contre 106,2 M€ en 2016). La progression de 2,8M€ correspondrait pour partie aux effets du PPCR (+0,6M€) et aux effets de la revalorisation du point d'indice (+0,7M€) qui constituent des décisions nationales sur lesquelles le Département n'a aucune prise. La progression 2017 s'expliquerait aussi par la progression des moyens destinés à l'accueil familial en lien avec la hausse du nombre d'enfants à placer (+0,4M€). Le reste de la variation tient à la mécanique du GVT (glissement vieillesse technicité) inférieure à 1 %.

En matière de masse salariale, le Département a choisi la voie d'une optimisation des moyens mis à sa disposition (plan de formation, mobilités internes...) pour ne pas rigidifier la structure de ses dépenses de fonctionnement.

Focus sur les déterminants de la masse salariale

Les données générales de la masse salariale du Département des Pyrénées Orientales :

Les charges de personnel représentaient en 2016 un montant de 106,2M€ sur un total de 513,6 M€ constitutives des dépenses de la section de fonctionnement du Département.

Au titre de l'année 2016, les éléments de rémunération du personnel se sont notamment réparties comme suit :

Traitements indiciaires : 66 397 401,78 €

Régime Indemnitaire : 11 728 757,65 € (rappel 2015 : 11 461 902,81€)

NBI : 788 997,85 €

Heures Supplémentaires : 556 858,29 €

Outre les traitements et charges, il convient d'y inclure les dépenses réalisées au titre de la protection sociale des agents (Titres-Restaurants, Mutuelles) et la médecine du travail. Hors masse salariale, les frais de formation et de déplacement constituent aussi des charges liées à l'activité des agents du Département.

Evolution des effectifs du Département (source: Bilan social en nb d'agents)

	2014	2015	2016
Effectif permanent	2 077	2 134	2 145
Agents titulaires	1 897	1 958	1 982
Agents non titulaires	180	176	163
Effectif non permanent	409	395	422
Assistants familiaux	255	261	271
Agents non titulaires (renforts, remplacements...)	154	134	151
Total effectif	2 486	2 529	2 567

Evolution de la structure de la masse salariale globale de la collectivité depuis 2014

		CA 2014	CA 2015	CA 2016	Voté 2017
Chapitre 012 & 017 – Dépenses de personnel	Personnel titulaire	53 641 422	56 108 882	57 245 697	58 011 471
	Personnel non titulaire	8 390 425	8 036 863	7 783 415	8 042 958
	Emplois aidés	681 768	688 855	442 663	577 113
	Rémunération Assistants familiaux (hors charges sociales)	9 550 816	9 200 481	7 846 306	8 146 429
	Charges sociales	26 268 128	27 360 727	27 793 792	28 845 587
	Autres (CNFPT, VT, FNAL, tickets restaurants...)	4 295 929	4 902 361	4 854 378	5 557 815
	Total	102 828 488	106 298 168	105 966 252	109 181 373
Chapitre 6586 – rémunération personnel groupe d'élus	245 092	210 612	226 793	271 334	
Total masse salariale	103 073 580	106 508 780	106 193 045	109 452 707	

La rémunération des assistants familiaux a été modifiée en 2016 suite au retraitement comptable des indemnités d'entretien.

En 2016, les efforts consentis ont permis de rester dans le cadre d'une maîtrise tendancielle du budget en matière de ressources humaines avec une réalisation au 31 décembre d'une dépense de 106 193 045 €.

Les objectifs fixés pour l'année 2017 seront identiques en 2018 : il s'agit d'envisager le fonctionnement des services publics départementaux à effectifs constants, ce qui se traduira par une variation de la masse salariale limitée au GVT, à la mise en œuvre de la réforme de la contribution sociale généralisée (CSG) imposant le versement d'une indemnité compensatrice. En attendant de connaître précisément les règles d'encadrement des dépenses de la collectivité, il est possible d'envisager en 2018 une évolution de la masse salariale à périmètre constant, contenue entre 1% et 2 %.

Les tendances à poursuivre en 2018 :

Les orientations en matière d'effectifs pour l'exercice budgétaire 2018 sont contenues dans le tableau ci-après :

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

STRUCTURE DESEFFECTIFS INTEGRANT LES SITUATIONS PREVISIONNELLES 2018

AGENTS SUR POSTES PERMANENTS

Cadres d'emploi	Nombre d'agents physiques	Nombre d'agents en équivalents temps plein (ETP) pourvus
Adjoint administratifs	404	397,4
Adjoint du Patrimoine	26	25,6
Adjoint techniques	403	393,0
Adjoint techniques Ets d'enseignement	314	310,3
Administrateurs	4	4,0
Agents de Maîtrise	108	106,2
Assistants Conservation du Patrimoine	9	8,4
Assistants Socio-Educatifs	234	228,6
Attachés	132	127,7
Attachés de Conservation du Patrimoine	4	3,9
Bibliothécaires	4	3,6
Cadres de santé	2	2,0
Collaborateurs de Cabinet	6	5,8
Conseillers Socio-Educatifs	23	22,3
Conservateurs de Bibliothèque	1	1,0
Educateurs de jeunes enfants	1	1,0
Educateurs Activité Physique et Sportive	1	1,0
Infirmiers en soins généraux	38	36,8
Ingénieurs	66	63,2
Ingénieurs Chef	7	7,0
Médecins	30	26,9
Psychologues	20	17,0
Puéricultrices	29	25,1
Rédacteurs	190	184,6
Sages-Femmes	14	11,1
Techniciens	150	146,4
Techniciens Paramédicaux	3	2,8
Total	2223	2 162,7

AGENTS SUR POSTES NON PERMANENTS

Cadres d'emploi	Nombre d'agents physiques	Nombre d'agents en équivalents temps plein (ETP) pourvus
Adjoint administratifs	17	15,5
Adjoint du Patrimoine	2	2,0
Adjoint techniques	8	8,0
Adjoint techniques Ets d'enseignement	15	15,0
Assistants Socio-Educatifs	15	14,8
Attachés	0	0,0
Infirmiers en soins généraux	3	3,0
Ingénieurs	1	1,0
Médecins	1	0,6
Rédacteurs	0	0,0
Techniciens	1	1,0
Total	63	60,9

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

Le meilleur gage de maîtrise des dépenses de gestion tient à la qualité des prévisions et de l'exécution budgétaire. En dehors de contraintes exogènes (transfert du RMI en 2004 et des agents TOS et DDE en 2007) qui ont dégradé les taux de réalisation de la collectivité, les dépenses de fonctionnement sont exécutées chaque année proche du budget voté.

B – ...dans laquelle s'inscrit le projet de budget 2018

Les grandes lignes du BP 2018

Le Département a su jusqu'à présent absorber les contraintes budgétaires tout en préservant sa capacité à agir en faveur de la qualité de vie des habitants et du développement du territoire. Cette efficacité budgétaire s'est avérée déterminante pour relever les précédents défis financiers. La nouvelle équation budgétaire change la donne en 2018. Elle exerce une contrainte d'un nouveau type, remettant en question la stratégie du Département dans la mise en œuvre de ses politiques publiques en dépit de fondamentaux financiers préservés.

Sur le strict plan des objectifs de gestion et en attendant de connaître précisément les règles d'encadrement des dépenses de la collectivité consécutives à la Loi de Finances 2018, le projet de budget 2018 veillera à :

- **Maîtriser les dépenses de fonctionnement sans baisse des effectifs, en optimisant la fonction achat et en limitant les frais financiers ;**
- **Préserver un haut niveau d'investissement dans le respect de la programmation pluriannuelle des investissements ;**
- **Conserver des marges d'autofinancement qui déterminent la capacité à décider seul de son programme d'investissement (moindre dépendance aux cofinanceurs institutionnels ou bancaires) ;**
- **Maîtriser l'évolution de la dette en terme de structure (opportunités de marché) et de soutenabilité (capacité de désendettement).**

Le projet de contrat encadrant les finances publiques départementales n'a pas encore été adressé aux élus. Il est donc proposé d'envisager ces conditions de construction des prévisions 2018 d'une manière globale.

En 2018, les dépenses et recettes de fonctionnement seront recalibrées en raison de la fin de la convention de délégation de la compétence transport par la Région. Le budget constatera donc une baisse de 23,5M€ des charges et produits affectés à cette délégation de compétence assurant la continuité du service public pour une année 2017 de transition. En neutralisant, ces éléments, le BP 2017 affichait un montant de recettes de 548,4 M€. L'hypothèse actuelle de construction du budget prévoit environ 13M€ de nouvelles ressources sous l'effet de la progression des bases fiscales (taxe sur les propriétés foncières bâties, taxe sur les conventions d'assurance) pour 6 M€, des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour 4 M€, d'une progression de la péréquation pour 3M€. En revanche, le Département ne pourra pas percevoir en 2018 de fonds d'urgence comme en 2017 (5,6M€), ce qui constitue une perte notable de ressources. Globalement, un peu plus de 7M€ de nouvelles ressources pourront financer les besoins de fonctionnement (soit 13M€ de nouvelles recettes auxquelles sont soustraites 5,6M€ de perte de fonds d'urgence de BP 2017 à BP 2018 à périmètre constant). Les nouveaux critères du Fonds d'urgence excluent

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

désormais le Département des PO alors que les problématiques budgétaires demeurent identiques à l'an dernier. L'État, une nouvelle fois, cible aveuglément des économies sur un secteur sensible de l'action publique : l'échelon départemental incarnation du principe de solidarité.

Parallèlement, les dépenses de fonctionnement inscrites au BP 2017 (hors effet de périmètre) étaient prévues à hauteur de 521,1 M€. Le BP 2018 devrait prévoir une hausse naturelle proche de 2% (il est impossible d'analyser ce taux de progression au regard du taux de référence qui serait fixé à 1,4 % pour les Départements car les dispositions légales font état de la non prise en compte des dépenses de prélèvement de péréquation et d'une adaptation des taux en fonction de critères socio-économiques propres à chaque territoire). Cela représenterait environ 10M€ de nouveaux crédits :

-Dépenses de personnel (2M€) : afin de consolider les effets PPCR qui n'avaient pas pu être prévus au moment du vote du BP 2017 et prendre en charge les placements auprès des assistants familiaux du Département ;

-Hébergement Enfance, Personnes Âgées, Personnes Handicapées (5 à 6M€) : pour assumer les mesures nouvelles, les revalorisations annuelles des dotations et la hausse du nombre de bénéficiaires en établissement.

L'équation budgétaire consiste donc à absorber la progression des dépenses pour un peu plus de 3M€ (10M€ de nouvelles dépenses – 7M€ de nouvelles recettes de BP 2017 à BP 2018 à périmètre constant). Ce scénario de construction de l'équilibre de fonctionnement et de relatif maintien du niveau d'autofinancement autorisé par le vote du budget s'appuie sur la tendance actuelle de progression modérée des allocations individuelles de solidarité (AIS : PCH, APA, rSa) et de tassement minimal de la bulle fiscale immobilière 2017 (avec la progression attendue des taux d'intérêt, cette recette pourrait avoir un dynamisme moindre).

Il est proposé à l'Assemblée départementale de financer ces charges nettes en assumant une légère dégradation de l'épargne brute et des fondamentaux de la collectivité afin de ne pas remettre en cause à la fois le périmètre et la qualité du service public départemental.

En 2018, la collectivité défendra le principe de sa programmation pluriannuelle des investissements (PPI) qui prévoit à ce jour de poursuivre le plan de modernisation des collèges, l'effort en direction du logement social, des digues et barrages, la réalisation des programmes d'aménagements routiers (notamment la section centre de la rocade ouest de Perpignan), le soutien à l'investissement des communes et la première phase dite de « montée en débit » du plan d'aménagement numérique très haut débit (investissement progressivement pris en charge au sein du budget annexe). Le reste des crédits étant dédié aux programmes récurrents d'investissement et de réhabilitation du patrimoine de la collectivité.

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

Focus rSa

Le problème de financement posé par le rSa est issu du transfert de la gestion du RMI en 2005. Le dynamisme de la dépense ne génère aucun mécanisme de compensation. Par conséquent, **toute évolution de la charge nette de ce droit national est compensé par des ressources locales**. C'est ce qui a conduit la très large majorité des Départements à augmenter la pression fiscale depuis 2005. En attendant la résolution de ce problème budgétaire qui est la cause majeure de fragilité des Départements, la progression constatée depuis 2013 est due à la conjonction de deux phénomènes : la revalorisation annuelle de +2 % de l'allocation dans le cadre du Plan de résorption de la précarité et l'évolution physique du nombre de foyers allocataires du rSa.

Montant annuel de l'allocation rSa payée par le Département des PO (en €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Prévision 2017
Charge annuelle de l'allocation	91 103 529	93 218 394	100 709 562	109 580 109	117 175 899	121 872 821	123 675 050
Variation n-1		2,32%	8,04%	8,81%	6,93%	4,01%	1,48%

Le montant de l'allocation totale peut aussi être déterminé par la composition du foyer et par la revalorisation intermédiaire basée sur l'inflation réelle ce qui explique la décorrélation entre l'évolution physique et la dépense assumée par le Département.

Il convient de préciser que les chiffres rendus publics par la CAF pour le 1^{er} semestre 2017 font état d'une moyenne de 20 980 foyers bénéficiaires contre 20 894 au 1^{er} semestre 2016, soit une hausse de 0,4 % (contre une moyenne nationale en baisse de -1,9 %, -1,9 % pour la strate et -2 % pour la Région).

La construction du BP 2018 retient comme hypothèse un prolongement de la tendance constatée en 2017 (stabilisation du nombre de bénéficiaires) et la fin du plan de lutte contre la pauvreté qui a permis la revalorisation de 10 % du montant de l'allocation.

Moyenne annuelle du nombre de foyers bénéficiaires du rSa versé par le Département (source : données trimestrielles CAF)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	1S 2017
Moyenne annuelle PO	18 072	18 551	19 728	20 454	21 089	20 894	20 980
Variation n-1		2,65%	6,34%	3,68%	3,11%	-0,93%	0,41%
Moyenne annuelle France	1 379 612	1 435 732	1 548 529	1 632 967	1 690 970	1 657 621	1 625 210
Variation n-1		4,07%	7,86%	5,45%	3,55%	-1,97%	-1,96%
Moyenne annuelle Strate	352 814	366 421	392 216	410 725	422 210	411 183	403 533
Variation n-1		3,86%	7,04%	4,72%	2,80%	-2,61%	-1,86%
Moyenne annuelle Région LRMP	153 347	159 666	172 371	183 123	188 335	184 150	180 472
Variation n-1		4,12%	7,96%	6,24%	2,85%	-2,22%	-2,00%

1S2017 = moyenne des 2 premiers trimestres 2017

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

Il convient de noter qu'en matière d'effort d'insertion le Département a opéré un renforcement de sa stratégie en réorientant une partie de ses crédits destinés au développement économique. Suite à l'évolution des compétences départementales dans le cadre de la loi NOTRe, le choix a été fait de renforcer les efforts départementaux en direction de l'insertion. La conséquence la plus tangible de cette volonté départementale est l'augmentation des recettes issues du Fonds de Mobilisation Départementale pour l'Insertion. Cette enveloppe est plafonnée à 500 M€ pour l'ensemble des Départements. Le Département a perçu 6M€ en 2017 (+1,8%) dont 1,5M€ (+2,9%) pour la part Insertion qui mesure l'effort du Département rapport à l'effort d'insertion moyen de l'ensemble des Départements. Depuis 2010, le Département a constaté une hausse de 57,7 % de cette tranche du FMDI.

Anticipations pluriannuelles

Si la responsabilité des solidarités humaines se traduit principalement dans des engagements budgétaires de fonctionnement, le Département entend développer les solidarités territoriales par sa stratégie d'investissement.

La nouvelle mécanique d'encadrement des budgets locaux va imposer une restructuration des équilibres budgétaires. Comme indiqué précédemment, le plafonnement des dépenses réelles de fonctionnement et l'évolution tendancielle des recettes vont générer un autofinancement spontané. L'endettement n'étant plus une variable d'ajustement du programme d'équipement, les marges d'autofinancement annuelles détermineront le plafond annuel d'investissement. Il convient donc de considérer que si l'autofinancement reste constant, les réalisations d'investissement annuel pourraient se stabiliser aux niveaux actuels (soit 90M€ hors déploiement du plan THD). Toutefois, il convient de prendre en compte l'important risque conjoncturel qui pèse sur l'autofinancement et qui découle de la forte sensibilité des ressources départementales vis à vis du marché immobilier. En effet, une diminution de 10 % du nombre de transactions immobilières provoquerait une diminution de 20 % de l'épargne nette. Le rythme de réalisation du plan d'équipement à l'horizon 2022 devra par conséquent pouvoir s'adapter en fonction de l'évolution du marché immobilier.

Le niveau d'autofinancement générant spontanément la capacité d'investissement en raison du plafonnement du recours à la dette, ces points sensibles de la structure de fonctionnement devront faire l'objet d'une grande vigilance dans le suivi de l'exécution budgétaire 2018.

Toutes choses égales par ailleurs, le Département entend garder le cap sur les projets structurants du plan de mandat et maintient des objectifs qui ne seront plus soumis à sa capacité à s'endetter mais à son autofinancement constaté. Cette marge déterminera désormais l'horizon de réalisation des dépenses d'investissement (l'ajustement éventuel n'étant plus possible que par le rallongement du programme pluriannuel d'investissement).

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

Le premier élément à prendre en compte pour analyser les ambitions financières à long terme d'une collectivité tient à la gestion de son programme AP/CP (gestion pluriannuelle des crédits). Les AP/CP correspondent à une inscription anticipée des crédits budgétaires sur des budgets qui ne sont pas encore adoptés. Ce dispositif dérogatoire au principe d'annualité budgétaire doit donc faire l'objet d'une attention particulière car il porte l'essentiel des efforts d'investissements de la collectivité (les engagements en matière de voirie ou de collèges dépassent généralement largement le cadre de l'annualité budgétaire) et qu'il nécessite une forme de sécurisation pluriannuelle des conditions de financement de ces programmes.

L'année 2018 confirmera 3 grands champs pluriannuels d'engagements financiers :

- Le plan THD (programmation incluse dans un budget annexe)
- Les collèges (programmation initiée il y a deux ans)
- Les routes départementales (programmation adoptée l'an dernier)

Le reste des engagements correspond à des fins de programmes, à des opérations ponctuelles dont les niveaux de crédits sont moins importants, ou à des programmes permanents (Agence de l'eau, programme actualisé chaque année).

Voici l'état actuel des autorisations de programme et les prévisions d'inscription pour 2018 :

B2.1 SITUATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CREDITS DE PAIEMENT - BUDGET ANNEXE THD

N° ou intitulé de l'AP	Montant des AP			Montant des CP				
	Pour mémoire AP votée y compris ajustement	Révisions de l'exercice N	Total cumulé (toutes les délibérations y compris pour N)	Crédits de paiement antérieurs (réalisations cumulées au 01/01/2016) (1)	Crédits de paiement ouverts au titre de l'exercice 2016 (2)	Crédits de paiement ouverts au titre de l'exercice 2017	Crédits de paiement indicatifs ouverts au titre de l'exercice 2018	Restes à financer (exercices au delà de N+1)
TOTAL	117 600 000,00	0,00	117 600 000,00	0,00	2 000 000,00	5 000 000,00	12 000 000,00	98 600 000,00
PLAN TRES HAUT DEBIT	117 600 000,00	0,00	117 600 000,00	0,00	2 000 000,00	5 000 000,00	12 000 000,00	98 600 000,00

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

SITUATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CREDITS DE PAIEMENT

N° ou intitulé de l'AP	Montant des AP			Montant des CP				
	Pour mémoire AP votée y compris ajustement	Révisions de l'exercice N	Total cumulé (toutes les délibérations y compris pour N)	Crédits de paiement antérieurs (réalisations cumulées au 31/12/2015)	Crédits de paiement réalisés au titre de l'exercice 2016	Crédits de paiement ouverts au titre de l'exercice 2017	Crédits de paiement indicatifs ouverts au titre de l'exercice 2018	Restes à financer (exercices au delà de 2018)
FDS DE CONCOURS ETAT POUR RN	26 364 220,28	0,00	26 364 220,28	9 859 811,04	500 000,00	750 000,00	750 000,00	14 504 409,24
PROG TRIENNAL AMENAG. PONCTUELS 2007-2009	12 000 000,00	0,00	12 000 000,00	11 999 999,98	0,00	0,00	0,00	0,02
PROG. TRIENNAL AMENAG. PONCTUELS 2009-2012	13 500 000,00	0,00	13 500 000,00	12 965 201,28	5 520,00	494 480,00	0,00	34 798,72
PROG. PLURIANNUEL DES VELOURUTES	14 000 000,00	0,00	14 000 000,00	0,00	900 460,08	3 099 539,92	2 000 000,00	8 000 000,00
PROG ROUTIER 2016-2022	105 000 000,00	0,00	105 000 000,00	0,00	11 842 005,88	18 157 994,12	15 000 000,00	60 000 000,00
COLLEGE JEAN MOULIN RESTRUCTURATION	15 271 934,00	0,00	15 271 934,00	14 707 874,42	0,00	0,00	0,00	564 059,58
COLLEGE-ST ANDRE	13 389 438,00	0,00	13 389 438,00	13 056 077,13	0,00	0,00	0,00	Clôture BP 2018
COLLEGE-TOULOUGES	12 058 725,62	0,00	12 058 725,62	11 005 598,59	0,00	0,00	0,00	Clôture BP 2018
COLLEGE-PIA BOMPAS	16 170 000,00	0,00	16 170 000,00	15 926 760,41	0,00	0,00	0,00	243 239,59
PLAN RENOVATION COLLEGES	73 298 191,20	0,00	73 298 191,20	20 050 178,19	11 349 384,29	10 137 249,97	7 306 911,65	24 454 467,10
ETUDES TVX MONUMENT HISTORIQUE	1 200 000,00	0,00	1 200 000,00	1 126 338,81	0,00	0,00	0,00	73 661,19
PROGRAMME CHAPELLE PRM	2 700 000,00	0,00	2 700 000,00	1 176 508,85	13 659,60	104 131,40	152 000,00	1 253 700,15
TVX PORT DE PORT-VENDRES CHARTE	13 158 167,02	0,00	13 158 167,02	5 533 204,43	0,00	0,00	0,00	7 624 962,59
PROGRAMME MODERNISATION EHPAD	10 000 000,00	0,00	10 000 000,00	4 960 849,69	224 372,13	696 808,14	373 000,00	3 744 970,04
PLAN DE CASERNEMENT SDIS 1ère TRANCHE	32 000 000,00	0,00	32 000 000,00	27 878 976,39	4 121 023,61	0,00	0,00	0,00
TRAIN JAUNE	2 333 333,00	0,00	2 333 333,00	0,00	1 260 000,00	1 073 333,00	0,00	0,00
PLAN NUMERIQUE REGIONAL	3 425 912,00	0,00	3 425 912,00	2 658 518,00	295 330,00	472 064,00	0,00	0,00
CONTRAT DEPARTEMENTAL EAU-ASSAINISSEMENT DEPENSES	37 252 953,00	4 534 490,00	41 787 443,00	25 328 989,29	3 985 068,58	4 964 515,65	4 750 000,00	2 758 869,48
CONTRAT DEPARTEMENTAL EAU-ASSAINISSEMENT REC ETTES	18 467 759,00	2 475 422,00	20 943 181,00	12 285 262,46	1 097 752,32	2 425 542,00	1 300 000,00	3 834 624,22

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

La situation des AP/CP en fin d'exercice 2017 et les prévisions en matière d'investissements annuels devraient conduire la collectivité à maintenir un niveau annuel proche de 90M€/an d'investissements directs d'ici à 2022, dans des conditions d'autofinancement constantes : **cela situerait l'effort de la collectivité 20 % au dessus des moyennes départementales actuelles.**

L'anticipation des futurs budgets du Conseil Départemental exige la formulation d'hypothèses relatives à l'équilibre de la section de fonctionnement pour dégager une capacité d'investissement et un financement par l'emprunt désormais figés. En matière de fonctionnement, les grandes lignes prospectives retiennent comme hypothèses les dispositions légales en matière de programmation des finances publiques et des concours de l'État, une évolution prudente des éléments de fiscalité directe et indirecte (reprenant la croissance annuelle moyenne des recettes sauf pour les droits de mutation anticipés volontairement à -5 %, préservant une sécurité face aux fluctuations du marché immobilier) et une progression des charges de +2 % (qui agglomère les taux de croissance annuels moyens des principaux postes de dépenses à cadre législatif inchangé).

Sur la base de ces éléments, il est possible de prévoir un niveau d'épargne brute, agrégat fondamental de construction d'un budget puisqu'il commande la capacité d'investissement et la soutenabilité de la dette. Ce niveau d'épargne brute annuel devrait pouvoir fluctuer sur la période 2018-2022 autour de 45M€. Il autorise la programmation d'environ 90 M€ d'investissements annuels avec des cofinancements proches de 30M€/an et un recours à l'emprunt qui plafonnerait à 13M€ en l'état actuel des dispositions encadrant le désendettement planifié des collectivités. Ces éléments reprennent les données exposées l'an dernier à pareille époque et valident ainsi le respect de la trajectoire financière présentée. Ils supposent le renouvellement d'un effort annuel d'environ 4M€ de rééquilibrage structurel de la section de fonctionnement d'ici à 2020 (poursuite de la rationalisation des achats et prestations, maîtrise des enveloppes de masse salariale et de subventions, stabilisation de la charge nette des AIS).

Sous réserve des règles d'encadrement de l'investissement par l'État qui devront être précisées, la programmation pluriannuelle des investissements pourra prévoir :

- **le plan d'aménagement numérique Très Haut Débit**
- **le soutien au logement social**
- **le programme de réhabilitation et de construction des collèges**
- **le financement du programme d'amélioration des réseaux d'assainissement et de fourniture d'eau potable**
- **l'accompagnement aux communes**
- **le plan de rénovation des maisons de retraite**
- **les travaux du port de Port-Vendres**
- **l'aménagement des sites historiques culturels et naturels du Département**

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

- la poursuite du programme d'aménagement des routes avec l'achèvement de la section centre de la rocade ouest de Perpignan
- le maintien en l'état du patrimoine de la collectivité

L'impact budgétaire de ces opérations et dispositifs de financement maintiendrait le ratio de capacité de désendettement autour du seuil des 7-8 années, ce qui constituerait une dégradation par rapport à la situation actuelle mais qui situerait la collectivité à des niveaux de solvabilité acceptables. Tout l'enjeu de la prospective financière soumise à l'approbation de l'Assemblée Départementale est d'assumer cette dégradation «maîtrisée» des indicateurs financiers pour répondre à la fois aux objectifs politiques que notre majorité départementale s'est fixée et aux attentes légitimes de nos concitoyens en matière de solidarités humaines et territoriales.

Conclusion

Dans la présentation de ce rapport d'orientations budgétaires pour 2018, il est fait état du respect des engagements de la collectivité tant sur le plan des agrégats, financiers qui préservent sa solvabilité, que dans le domaine de l'investissement, marqueur de la confiance en l'avenir, qui constitue aujourd'hui son principal champ d'autonomie budgétaire.

Le Département affiche depuis plusieurs années la pleine maîtrise de ses budgets et de sa trajectoire financière, ce qui lui permet aujourd'hui de poursuivre son programme ambitieux de développement du territoire au service des habitants.

Pour autant, le Département déplore que le nouveau mécanisme d'encadrement des finances publiques locales prenne la forme d'un contrat que certains ont déjà qualifié de léonin. La loi de Finances 2018 donne le cap d'un désendettement à marche forcée mais il est impossible de connaître à ce jour les conditions de prise en compte des caractéristiques propres à chaque territoire, comme cela a pourtant été évoqué par les membres du gouvernement lors des débats parlementaires. En outre, les Départements de France n'envisagent pas d'apposer leurs signatures à ces contrats sans avoir reçu au préalable de solides garanties quant au règlement définitif des questions de financement des AIS, dont le rSa et de prise en charge des Mineurs Non Accompagnés. Les récents aménagements apportés à la norme d'encadrement des dépenses de fonctionnement des Départements (variation des AIS supérieurs à 2 % qui sera neutralisée) ne règlent en rien le problème structurel que posent des dépenses à vocation nationale qui pèsent asymétriquement sur les budget locaux.

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

00000

Le débat d'orientations budgétaires contient des éléments objectifs participant à la sérénité et à la sincérité de nos discussions.

Dans le contexte des orientations budgétaires 2018, l'Assemblée Départementale répond à un système de contrainte légale et réglementaire qui lui est imposé sans renier son action en faveur de l'attractivité du territoire et de la protection de la population.

Sur la base de cet exposé, j'ouvre le débat d'orientations budgétaires pour l'exercice 2018.

A l'issue de ce débat, je vous demanderai de prendre acte de la tenue de celui-ci.

La Présidente du Conseil Départemental

Hermeline MALHERBE