

DÉBAT D'ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2020

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires, il vous est présenté les orientations budgétaires pour l'exercice 2020.

Ce rapport s'appuie sur une analyse rétrospective couvrant les six derniers exercices de 2014 à 2019. Il est également fait mention de la trajectoire prospective du Département.

Le débat d'orientations budgétaires, qui n'est pas suivi d'une délibération, ne constitue pas un engagement. Il appartient ensuite à l'Assemblée départementale de déterminer ses choix lors du vote du budget.

00000

Sommaire

Introduction

I - L'environnement économique

II – L'analyse financière rétrospective 2014-2019

1 LA CHAÎNE DE L'ÉPARGNE

2 LES DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT

2.1 L'évolution des dépenses de fonctionnement

2.1.1 Les achats et charges externes

2.1.2 Les dépenses de personnel

2.1.3 Les allocations individuelles de solidarité (y compris ACTP)

2.1.4 Les frais de séjour et d'hébergement

2.2 La structure des DRF

2.3 Les allocations individuelles de solidarité (AIS)

2.3.1 L'évolution des AIS

2.3.2 Le reste à charge

2.3.3 L'évolution des DRF hors AIS

3 LES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (RRF)

3.1 L'évolution des recettes de fonctionnement

3.2 Le produit fiscal de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB)

3.2.1 L'évolution du produit fiscal

3.2.2 Les incertitudes liées à la réforme de la TFPB

3.3 Le produit des Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO)

3.3.1 L'évolution du produit des DMTO

3.3.2 Les DMTO, objets de toutes les attentions

3.4 La structure des recettes de fonctionnement

4 LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LEUR FINANCEMENT

4.1 Les dépenses d'investissement (hors remboursement de dette)

4.2 Le financement de l'investissement

5 LA DETTE

5.1 L'encours de dette

5.2 La structure de la dette

5.3 L'annuité de la dette

5.4 Le délai de désendettement

III – Les orientations budgétaires pour l'exercice 2020

1 LES GRANDES LIGNES DU BP 2020

2 LA FISCALITÉ

3 L'ENDETTEMENT

4 LES DEPENSES DE GESTION

4.1 Les charges à caractère général

4.2 Les dépenses d'intervention

4.2.1 Les AIS et le RSA

4.2.2 Les frais d'hébergement

4.3 Les dépenses de personnel

4.3.1 La structure des dépenses de personnel

4.3.2 L'évolution prévisionnelle des dépenses

4.3.3 La durée effective du travail

4.3.4 La gestion prévisionnelle des ressources humaines

4.3.5 La structure des effectifs

IV – L'évolution des DRF et du besoin de financement

1 L'EVOLUTION DES DRF

1.1 Le dispositif d'encadrement

1.2 L'évolution des DRF

2 L'EVOLUTION DU BESOIN DE FINANCEMENT

V – La politique d'investissement du Département

1 LA CONCERTATION ET LE PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT (PPI)

2 LES ANTICIPATIONS PLURIANNUELLES

3 LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT POUR 2020

4 LA GESTION PLURIANNUELLE DES CREDITS D'INVESTISSEMENT

Conclusion

Introduction

Le débat d'orientations budgétaires (DOB) pour l'exercice 2020 s'inscrit dans un contexte où les collectivités locales conduisent, en responsabilité et malgré les contraintes, la gestion des politiques publiques qui leur sont confiées.

Cependant, cette situation présente un caractère particulièrement fragile s'agissant des Départements. Le dernier congrès de l'Assemblée des Départements de France (ADF) s'est clôturé à Bourges sur un constat unanime : les Départements ne peuvent pas continuer à absorber localement une hausse des dépenses sociales, qui dépend de choix nationaux, tout en perdant la dynamique fiscale du foncier bâti.

Les décisions nationales, contenues notamment dans la loi de Finances pour l'année 2020, renforcent encore cette inquiétude, en particulier sur le plan des ressources fiscales avec le transfert aux communes de la part départementale de la taxe sur le foncier bâti. Cette disposition privera les Départements d'une ressource dynamique, qui leur serait pourtant nécessaire pour financer la hausse prévisible de leurs dépenses, en raison de certaines mesures nationales lourdes de conséquences en matière sociale. Ces éléments doivent être pris en compte dès à présent dans la construction du BP 2020 du Département.

Au cours des cinq dernières années, fort de sa gestion responsable, le Département des Pyrénées-Orientales a pu, sur ses crédits de fonctionnement, assumer l'augmentation de ses dépenses d'intervention, se positionnant ainsi en rempart du service public sur les territoires. Il s'est également attaché à consolider sa politique d'investissement public, garante d'activité économique et d'emploi.

Cette trajectoire a été tenue sans que soient fragilisés les fondamentaux budgétaires, garants de la bonne santé de notre collectivité. Le contexte de risques mentionné plus haut, démontre rétrospectivement la pertinence de cette gestion prudentielle. En effet, notre Département, à la différence de nombre de ses homologues, a la capacité non seulement de maintenir le cap d'un service public de qualité, mais aussi d'amplifier encore davantage son niveau d'investissement. Les orientations budgétaires, présentées dans ce document, s'inscrivent dans cette perspective volontariste, au service des Pyrénées-Orientales et de leurs habitants.

I - L'environnement économique

Contexte International

Après avoir fortement ralenti au cours de l'année 2018, le dynamisme de l'activité économique mondiale demeure faible. Cet effet est ressenti notamment dans le secteur manufacturier. La montée des tensions, tant commerciales (entre les États-Unis et la Chine), que géopolitiques augmente les incertitudes quant à l'avenir du système commercial mondial. Cela implique des répercussions négatives sur la confiance des entreprises, les décisions d'investissement et le commerce mondial.

Cette expansion de l'économie mondiale moins vigoureuse devrait toutefois contenir la hausse de la demande de pétrole en 2019 et 2020.

Selon les projections des différents instituts, la croissance mondiale s'établirait en 2019 et 2020 à respectivement 3,0% puis 3,4%¹, en retrait de son évolution de long terme (3,5%).

Zone EURO

Dans un contexte de fortes incertitudes, la croissance dans la zone Euro se limiterait à 1,1% en moyenne annuelle en 2019 et 1,0% en 2020². Elle est attendue en léger repli en 2020 freinée par l'amorce du ralentissement américain. Le taux de chômage reculerait du fait de la modération de la hausse de la population active sous l'effet des tendances démographiques de long terme.

L'inflation atteindrait 1,4% en 2019 en moyenne annuelle (après 1,8% en 2018). Elle se rapprocherait en 2020 de la cible des 2 % de la Banque Centrale Européenne³.

Ces prévisions restent largement conditionnées à l'issue du *Brexit* au Royaume-Uni et de ses incidences.

Contexte national

En France, la croissance économique est attendue selon le Gouvernement à 1,4 % en 2019 et à 1,3 % en 2020⁴. Selon des estimations d'autres instituts, le PIB progresserait à un rythme légèrement inférieur à la prévision du gouvernement soit 1,3% en 2019 et 2020⁵.

L'économie française s'est contractée dès la fin de l'année 2018.

Les mesures relatives au pouvoir d'achat n'ont pas eu l'effet escompté sur la consommation. Principal moteur de la croissance (52 % de la structure du PIB français), la consommation stagne en raison des inquiétudes des ménages face à la situation économique et sociale globale.

Selon l'INSEE, pour les entreprises, malgré le ralentissement général de l'activité, les perspectives d'investissement sont en hausse en 2019. Par ailleurs, le marché immobilier résidentiel devrait rester dynamique sur la période 2019/2020. Malgré la hausse des prix des logements anciens, l'ajustement serait amorti par les taux d'intérêt qui devraient rester historiquement bas.

¹FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2019

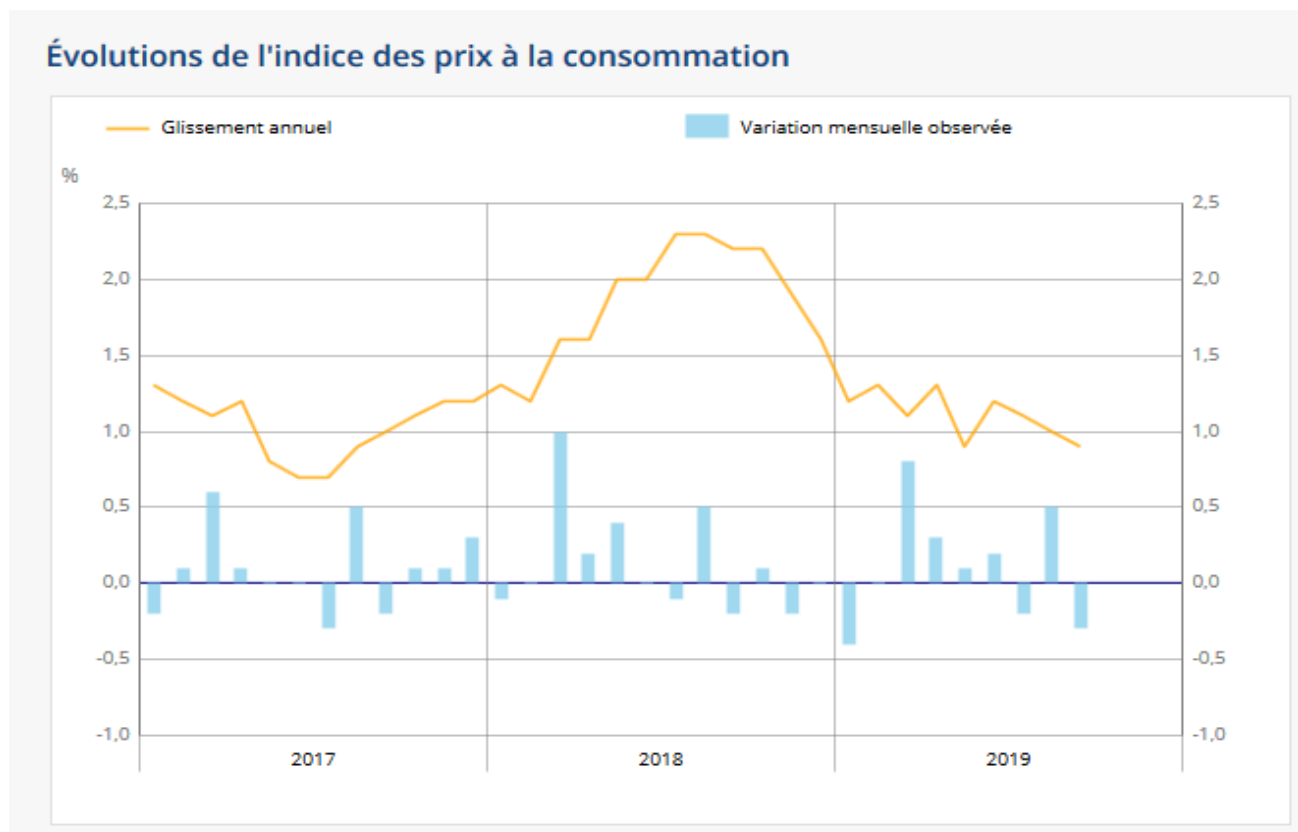
²Perspectives économiques intermédiaires, OCDE, 19 septembre 2019

³Inflation annuelle « *au-dessous, mais à un niveau proche, de 2 %, sur le moyen terme* », Objectif politique monétaire de la BCE

⁴Prévisions Projet de Loi de Finances pour 2020

⁵Note de conjoncture, La Banque Postale, octobre 2019

Selon les prévisions du gouvernement ce niveau de croissance, couplé une faible augmentation de la population active, ferait baisser le chômage.

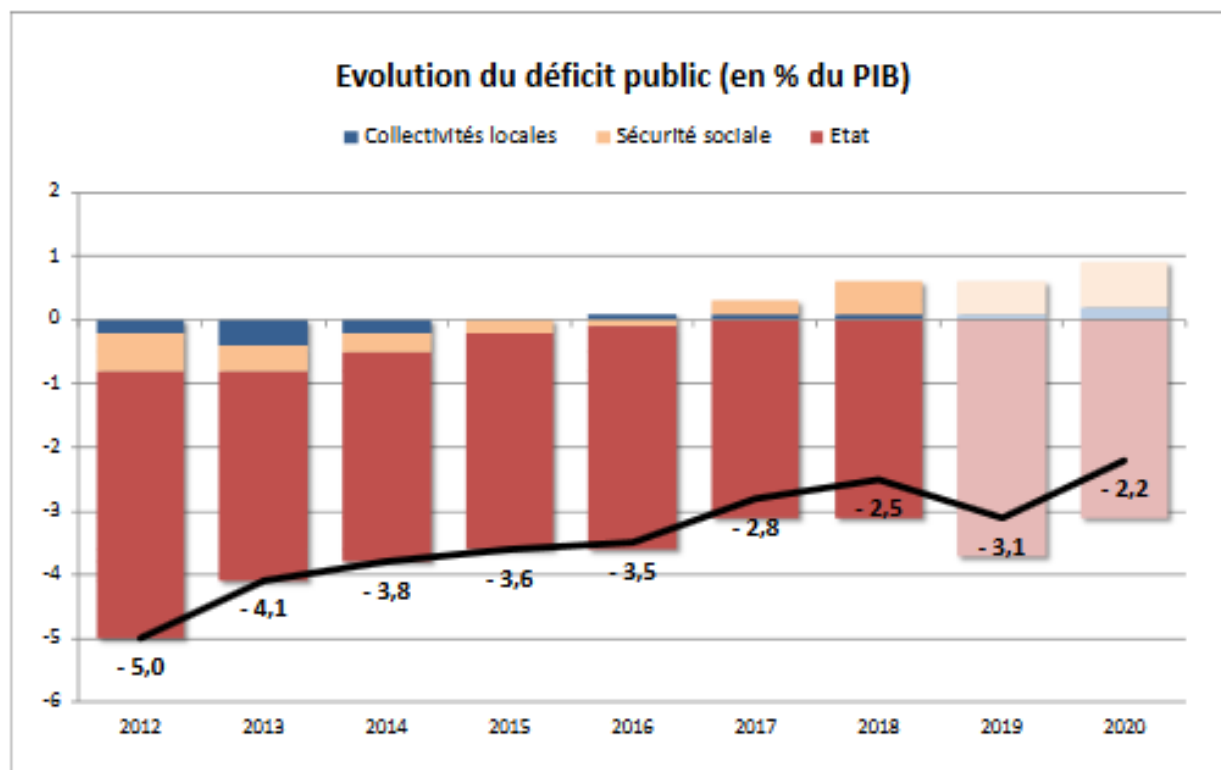


Source INSEE, indice des prix à la consommation IPC, septembre 2019

En 2019 l'inflation atteindrait 1,1% en moyenne annuelle (0,9 % en glissement annuel en septembre 2019) contre 1,8% en 2018 sous l'effet d'une moindre hausse des prix de l'énergie. La hausse des prix à la consommation est attendue à 1,4% en 2020.

Conséquences des mesures décidées par le Gouvernement au début de l'année 2019, le déficit public (administrations locales, organismes de sécurité sociale et administrations centrales) atteindrait 3,1% du PIB⁶ (relevant pour l'essentiel de l'État et des administrations centrales). En 2020, il devrait être ramené aux alentours de 2,2%, cependant aucune baisse du déficit structurel n'est enregistrée par la commission européenne (critères théoriques de rejet des propositions budgétaires d'un Etat en déficit excessif).

⁶La transformation du CICE en baisse des cotisations sociales employeurs conduit à une double exonération en 2019, le CICE était perçu avec un décalage d'un an. Cette mesure qui pèse sur le seul exercice budgétaire 2019 représente 0,9 point de PIB



Source Cabinet Michel KLOPPER, novembre 2019

Situation socio-économique du Département des PO⁷

Principaux indicateurs de la situation économique du département :

- Au 1^{er} janvier 2019, le département compte 474 369 habitants avec un taux de croissance démographique annuel moyen de 0,9% (0,2 % en moyenne en France).
- La population active (193 100 personnes âgées de 15 à 64 ans) augmente en moyenne de 0,8% par an, soit 1 600 actifs supplémentaires par an.
- La population âgée est supérieure à la moyenne nationale : les plus de 75 ans représentent 12,5 % de la population, contre 9,3 % en France métropolitaine.
- Le niveau de vie médian (revenu disponible par le nombre d'unités de consommation) se situe à 18 608€, 20 093€ au niveau national. 42,4% des ménages fiscaux sont imposés dans le département contre 47,6% en France métropolitaine.
- La part des prestations sociales (prestations familiales, minima sociaux et prestations logement) dans le revenu disponible s'élève à 7,7% dans les PO contre 5,5% au niveau national.
- Le taux de chômage s'élève au deuxième trimestre 2019 à 13,9 %, la moyenne nationale s'établissant à 8,2 % en métropole. Cela représente 36 360 demandeurs d'emploi en catégorie A et 55 830 en catégorie ABC. La tendance est à la baisse de -1,1 % sur un trimestre (-0,9 % dans la région) et -0,1 % sur un an (-1,9 % dans la région).
- L'économie départementale s'appuie essentiellement sur le tourisme et l'agriculture. Elle bénéficie aussi du dynamisme du marché immobilier.
- Le département comprend 13 300 établissements pour 90 800 salariés (+1,2 % sur un an). En 2018 il a été créé 5 246 entreprises en 2018 pour 578 défaillances.
- Avec 59 % des salariés, les services constituent le 1^{er} secteur d'emplois. Le commerce est surreprésenté et concentre 23 % des salariés (18 % en région).
- Les services (+1,6 %), le commerce (+1,1 %) et la construction (+0,4 %) enregistrent des évolutions positives. L'industrie perd des emplois (-0,3 %).

⁷Sources INSEE, Pôle Emploi Occitanie, CGEDD

La dégradation de la situation sociale nationale

Les orientations budgétaires du Département doivent également prendre en compte un facteur déterminant dans l'appréciation de la trajectoire des dépenses à caractère social : la pauvreté.

L'INSEE a rendu public le 16 octobre dernier les dernières données concernant l'évolution du taux de pauvreté en France⁸. Selon cette étude, la proportion des personnes vivant sous le seuil de pauvreté (60 % du revenu médian, établi à 1 015€ par mois) représente aujourd'hui 14,7 % de la population (9,3 millions de personnes). Après 3 ans de légère amélioration, ce taux se dégrade à nouveau en 2018.

Cette hausse de la pauvreté peut s'expliquer notamment par la conjugaison des mesures nationales prises en 2017 qui touchent d'abord les personnes les plus en difficulté : baisse des allocations logement et réduction significative des contrats aidés.

La réforme de l'assurance chômage entrée en vigueur au 1^{er} novembre risque d'aggraver cette tendance, en privant d'indemnisation nombre de personnes. En avril 2020, le nouveau mode de calcul du salaire de référence pourrait aggraver le phénomène de « trappe à pauvreté », en réduisant le montant des indemnités.

Les Départements, garants des solidarités territoriales et humaines sur son territoire, sont directement confrontés à cette dégradation de la situation sociale nationale. Ainsi dans les Pyrénées-Orientales, la collectivité doit assumer financièrement une hausse de ses dépenses sociales, celles-ci se caractérisant déjà par un niveau élevé en comparaison avec les autres départements, du fait des caractéristiques socio-économiques du territoire.

C'est pourquoi notre collectivité, comme l'ensemble de ses homologues, tient à poser la question de sa capacité à poursuivre sur le long terme cet effort financier alors qu'elle devrait perdre le dynamisme de ses recettes, du fait de la réforme fiscale en cours.

Le projet de loi de finances pour 2020 (PLF)

Le projet de loi de finances pour 2020 s'inscrit dans la poursuite des objectifs du Gouvernement, qui même revus à la baisse, visent à réduire le poids du taux de prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales), le poids de la dépense publique et le déficit public. Cette trajectoire impose des choix, ou des efforts, en matière de politique économique.

LE PLF 2020 est d'abord le reflet des réponses gouvernementales à la crise sociale de l'hiver 2018 avec la baisse de l'impôt sur le revenu pour 5 milliards d'euros, la suppression du dernier tiers de la taxe d'habitation pour 3,7 milliards d'euros, et la poursuite de l'exonération et de la défiscalisation des heures supplémentaires pour 0,8 milliard d'euros.

En revanche, la hausse de la fiscalité du tabac aura un impact pour les ménages (0,5 milliard d'euros).

Le PLF 2020 prévoit également des mesures d'urgence annoncées en décembre 2018 au plus fort de la crise sociale avec la revalorisation de la prime d'activité ou la réindexation de petites pensions de retraite.

Pour financer ces nouvelles dépenses (ou moindres recettes), le Gouvernement mise sur l'aubaine des taux d'intérêt bas qui devrait lui permettre d'économiser 5 milliards d'euros en 2020. Par ailleurs, il est attendu un meilleur rendement fiscal avec le prélèvement à la source qui doit rapporter 2 milliards de plus que prévu. Aussi la niche fiscale sur le gazole non routier (GNR) fera l'objet d'une suppression échelonnée sur 3 ans (hors agriculture et transport ferroviaire) pour un gain de 0,2 milliard d'euros en 2020.

Cette année encore le PLF2020 contient des mesures qui pèsent fortement sur l'équilibre des finances des collectivités.

⁸INSEE, 16 octobre 2019, « En 2018, les inégalités et le taux de pauvreté augmenteraient »

Focus sur les dispositions financières du PLF2020 relatives aux collectivités

Les concours de l'État en faveur des collectivités augmentent légèrement en 2020 à 49,3 milliards d'euros avec la dotation globale de fonctionnement (DGF) à 26,9 milliards d'euros (0%), le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) à 6 milliards d'euros (+6%), le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) à 492 M€ (0%), la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCRTP) à 2,9 milliards d'euros (-2%), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) à 1 milliard d'euros (0%), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) à 570M € (0%), la dotation d'équipement des collèges à 661 M€ (0%), la dotation globale d'équipement des départements (DGE) à 296 M€ (0 %).

Le PLF comporte également un important volet de réforme de la fiscalité locale rendue nécessaire par la disparition programmée de la TH.

Focus sur la réforme de la TH et de la fiscalité locale

La suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales pour l'ensemble des contribuables emporte les conséquences suivantes : le transfert du taux départemental de foncier bâti aux communes au 1^{er} janvier 2021 avec en compensation un versement aux Départements et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'une fraction de produit de TVA nationale. C'est sur cette base que s'est ouverte la discussion du PLF 2020 au Parlement.

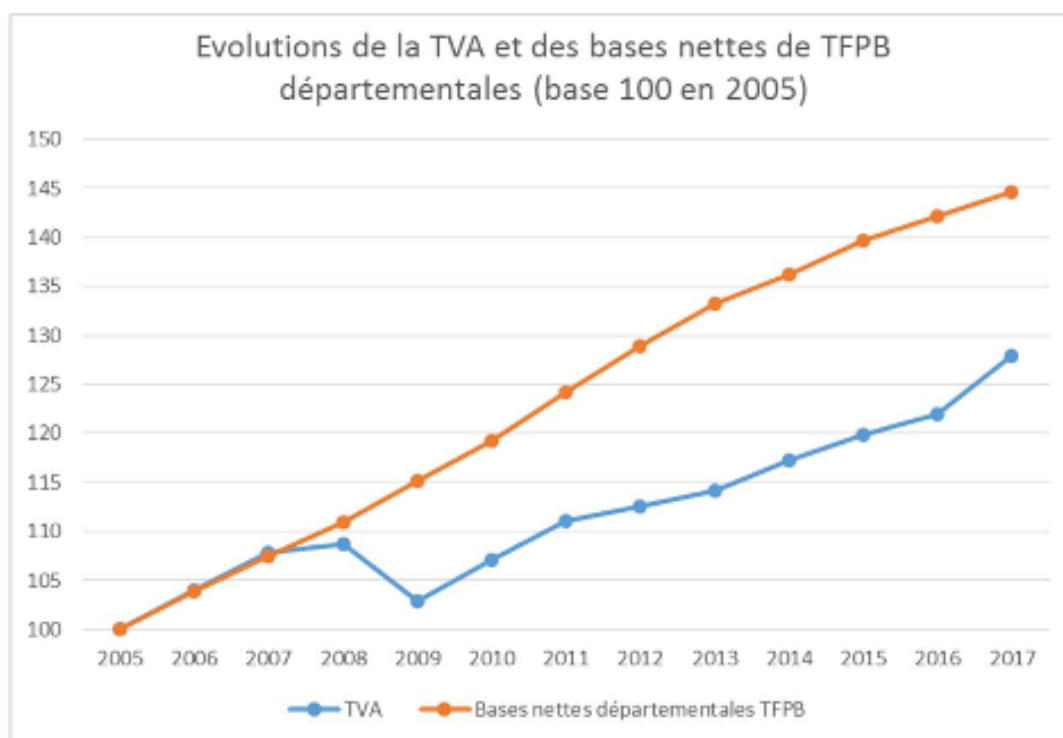
S'agissant de l'ensemble des communes, le produit de foncier bâti départemental étant légèrement inférieur (- 0,8 milliard €) au montant de TH à compenser, le budget de l'État abondera la somme correspondante pour assurer un équilibre à « l'euro l'euro » l'année de la réforme, selon des modalités encore à définir.

Dans la mesure où le montant de la taxe foncière départementale ne correspond pas exactement pour chaque commune, sauf exception, au produit communal de TH perdu, l'État envisage d'instituer un coefficient correcteur. Il s'appliquerait aux futures recettes communales de foncier bâti et aboutirait à une redistribution d'une part, parfois non négligeable, de l'impôt perçu dans les communes « sur-compensées » au bénéfice des communes « sous-compensées ».

De nombreuses incertitudes demeurent : quelle année sera retenue pour le taux de référence utilisé pour les calculs ? La revalorisation nominale indexée sur l'inflation des bases d'imposition sera-t-elle maintenue ? Quelles seront les modalités d'harmonisation des assiettes communales et départementales ? Par ailleurs, les Départements risquent de perdre plus qu'un produit de fiscalité. Ils se verraient d'abord amputer d'un pouvoir de taux. Le lien fiscal avec le territoire est aussi voué à disparaître : la TFPB est une recette représentative du développement du territoire et de la croissance de la population alors que la TVA, bien que dynamique, est une recette sensible aux ressauts de l'activité. Les Départements perdraient donc une recette pérenne et prévisible au profit d'une recette sensible à la conjoncture économique.

D'autres questions restent toujours en suspens :

- la compensation du moindre dynamisme sur le long terme du produit de TVA par rapport à celui de la TFPB,
- l'hétérogénéité de la localisation des bases de TH qui resteront soumises à l'impôt (résidences secondaires, locaux professionnels ou associatifs non soumis à la cotisation foncière des entreprises - CFE),
- la future stratégie fiscale des EPCI si un lien entre le taux de foncier bâti et celui de CFE est maintenu,
- la capacité d'adaptation des Départements à des chocs budgétaires éventuels,
- enfin, pour l'ensemble des collectivités autres que régionales, la modification de l'indicateur de richesse qu'est le potentiel fiscal. La réforme de la TH porte ainsi en germe le chantier de la refonte des dotations.



Source, Ressources Consultants Finances pour ADF⁹

PLF 2020: derniers ajustements du scénario de réforme de la fiscalité

Dans le cadre de la discussion parlementaire relative à la réforme de la fiscalité locale (intégrée dans PLF 2020), les députés ont adopté en session le 18 octobre dernier un amendement de dernière minute du gouvernement qui accorde aux Départements une fraction supplémentaire de TVA. En plus des 15 milliards d'euros destinés à compenser la perte de leur produit de taxe foncière, les Départements se verront allouer par l'Etat, à partir de 2021, une autre fraction de TVA, de 250 M€. A noter d'abord que ce montant de 250 M€ est très en retrait par rapport à ce que produit chaque année la dynamique « naturelle » de la TVA. Ensuite, sur cette somme de 250 M€, 115 millions d'euros correspondent à la "pérennisation" du fonds de soutien aux départements (dit "fonds de stabilisation") institué par la loi de finances pour 2019.

⁹AFIGESE, Réforme fiscale : alerte sur les conséquences financières pour les départements du remplacement de la taxe foncière départementale par une fraction de TVA nationale, août 2019

II – L'analyse financière rétrospective 2014-2019

Avant-propos

La présente étude propose une rétrospective des 6 derniers exercices budgétaires qui détaille par année les soldes et agrégats financiers de la collectivité.

Cette étude offre une lecture rapide et synthétique de la situation financière du Département.

Toutes les données présentées pour l'exercice 2019 correspondent à une prévision d'exécution. Les éléments chiffrés sont produits sur la base d'extrapolations réalisées par la Direction des Finances. Les données définitives seront connues et traitées au cours du premier trimestre 2020.

L'étude s'appuie sur des opérations réelles qui retracent des transferts monétaires effectifs, à la différence de l'approche budgétaire qui enregistre aussi des mouvements sans encaissement ou décaissement effectifs.

Les opérations réelles ont l'avantage de présenter une vision économique de l'activité des collectivités locales.

Par ailleurs, l'évolution du paysage administratif des collectivités, des Départements, entraîne des modifications de périmètre d'intervention.

Le transfert de compétence dans le domaine du Transport du Département vers la Région a pris effet à compter du 1er janvier 2017. Pour assurer la continuité de l'exécution du service, le Département a négocié avec la Région une délégation partielle de cette compétence en 2017. En conséquence, il est fait état dans les comptes, à partir de l'exercice 2017, de recettes et de dépenses impactées par le transfert de la compétence "Transport".

Cet effet de périmètre doit éclairer les écarts constatés dans le profil d'évolution de dépenses et de recettes du Département.

	Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne/ an
F o n c t i o n n e m e n t	RRF	557 410 480	565 161 313	568 074 138	601 637 263	580 524 051	597 060 227	578 311 245
	Impôts et taxes	383 588 975	385 706 530	390 690 469	403 374 815	407 645 163	422 314 036	398 886 665
	dont							
	TFPB	118 728 149	122 673 587	128 385 742	132 733 812	135 372 271	139 021 053	129 485 769
	CVAE	31 232 847	32 837 626	32 315 920	16 278 599	16 672 661	18 051 486	24 564 857
	DMTO	64 196 633	71 290 376	74 047 945	89 124 358	91 207 148	98 959 756	81 471 036
	TSCA	61 416 733	62 320 626	59 332 282	67 741 462	66 505 578	65 446 350	63 793 839
	FNGIR	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349
	TICPE	72 801 218	72 865 232	72 878 289	72 918 489	72 867 478	72 820 659	72 858 561
	Autres produits de fiscalité	22 470 046	10 975 734	10 986 942	11 834 746	12 276 678	15 271 383	13 969 255
	Concours de l'Etat	116 974 388	120 634 026	112 844 927	102 882 666	103 498 417	106 192 637	110 504 510
	Fonds de péréquation DMTO notifié	2 439 125	2 576 340	5 489 019	6 091 734	6 160 881	6 753 171	4 918 378
	Fonds de péréquation CVAE notifié	1 356 667	1 900 762	1 901 338	2 052 644	1 338 998	1 248 339	1 633 125
	Fonds de solidarité DMTO notifié	0	10 428 526	6 928 933	6 250 137	6 517 215	8 281 000	6 400 969
	DGF	71 977 588	64 667 483	57 282 629	49 554 711	50 084 337	50 392 046	57 326 466
	DGD	2 040 303	2 109 878	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 051 899
	Dispositif de compensation péréquée (frais gestion TFPB)	9 461 644	9 824 661	10 033 406	10 094 507	10 405 591	10 902 955	10 120 461
	FMDI	5 650 168	5 783 201	5 894 627	5 999 612	6 274 585	6 300 000	5 983 699
	Compensations fiscales (dont DCRTP)	24 048 893	23 343 175	23 274 672	20 799 018	20 676 507	20 274 823	22 069 515
	Dotations CNSA (APA+PCH+MDPH)	4 489 562	4 359 026	4 245 099	4 343 980	4 574 572	4 652 995	4 444 206
Produits financiers	29 255	23 230	17 807	26 419	13 666	12 312	20 448	
Produits exceptionnels	6 354 604	8 231 969	6 712 996	5 968 532	5 539 021	5 754 068	6 426 865	
Produit de cession 775	82 990	77 490	1 819 566	1 263 174	659 099	2 156 392	1 009 785	
Autres recettes de fonctionnement	45 973 695	46 206 532	53 562 839	85 040 851	59 253 212	58 134 178	58 028 551	
RRF (hors 775)	557 327 490	565 083 823	566 254 571	600 374 089	579 864 951	594 903 835	577 301 460	
DRF	502 613 579	503 984 873	513 619 695	536 046 436	518 686 425	537 526 656	518 746 277	
Achats et charges externes	27 549 884	27 041 789	26 152 806	28 194 181	23 926 589	23 483 406	26 058 109	
Frais de personnel	103 073 580	106 553 785	106 193 045	109 019 758	107 883 312	109 971 918	107 115 900	
Allocations individuelles de solidarité (y.c ACTP)	181 323 150	186 152 069	190 952 752	192 798 078	201 034 768	211 086 267	193 891 181	
Frais de séjour et d'hébergement	57 315 283	62 899 807	67 520 459	72 523 816	74 169 032	75 288 175	68 286 095	
Contributions obligatoires, subventions et autres	129 439 814	117 475 387	118 817 348	129 978 410	108 558 243	114 696 890	119 827 682	
Charges financières	3 911 868	3 862 035	3 983 285	3 532 193	3 114 481	3 000 000	3 567 311	
Epargne brute (EB)	54 713 911	61 098 950	52 634 876	64 327 653	61 178 526	57 377 179	58 555 183	
Remboursement de la dette	13 373 636	14 093 185	13 619 026	17 832 493	15 688 006	13 036 251	14 607 100	
Epargne nette (EN)	41 340 275	47 005 765	39 015 850	46 495 160	45 490 520	44 340 928	43 948 083	
I n v e s t i s s e m e n t	RRI (dont 775)	28 749 226	25 578 678	26 471 216	29 327 052	31 139 225	27 673 782	28 156 530
	FCTVA	9 049 417	8 069 269	9 264 533	8 157 096	9 468 767	8 000 000	8 668 180
	Subventions d'investissement	14 574 053	11 168 077	9 913 096	12 559 263	10 876 928	12 112 378	11 867 299
	Autres recettes d'investissement (hors emprunts)	5 125 757	6 341 332	7 293 586	8 610 693	10 793 530	7 561 404	7 621 050
	dont produit de cessions	82 990	77 490	1 819 566	1 263 174	659 099	2 156 392	1 009 785
	Autofinancement propre (EN+RRI)	70 089 501	72 584 443	65 487 066	75 822 212	76 629 745	72 014 710	72 104 613
	DRI (hors dette) retraitées avec le remboursement anticipé en capital de l'emprunt obligatoire pour 490 000€ par an	100 553 225	95 795 282	85 773 068	87 478 205	80 007 735	104 361 966	92 328 247
	Dépenses d'équipement	67 359 245	59 019 557	49 078 590	57 248 047	48 846 225	69 405 595	58 492 877
	Subventions d'équipement versées	32 101 655	36 067 199	32 234 119	26 223 749	22 607 958	32 115 041	30 224 954
	Autres dépenses d'investissement	1 092 325	708 526	4 460 359	4 006 409	8 553 552	2 841 330	3 610 417
	Besoin de financement (définition au titre de l'analyse financière retenue comme étant la différence entre les DRI hors dette et l'autofinancement propre)	30 463 724	23 210 839	20 286 002	11 655 993	3 377 990	32 347 256	20 223 634
	Emprunts	17 927 312	14 000 000	19 000 000	31 900 000	0	27 000 000	18 304 552
	Variation du fonds de roulement	-12 536 412	-9 210 839	-1 286 002	20 244 007	-3 377 990	-5 347 256	-1 919 082

Introduction

Sur la période 2014-2019, la moyenne des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) s'établit à 518,7 M€, la moyenne des recettes réelles de fonctionnement (RRF) à 578,3 M€.

Parmi les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'allocations individuelles de solidarité (AIS), en y intégrant les allocations compensatrices tierce personne (ACTP), ont connu une croissance moyenne continue de 2,3% depuis 2014. Il est constaté toutefois une accélération des dépenses sur les deux derniers exercices 2018 (+4,3%) et 2019 (prévision +5%) sous l'effet d'une reprise de la croissance des dépenses de RSA.

S'agissant des dépenses de frais de séjour et d'hébergement, la progression s'affiche à 5,8% en raison notamment de l'augmentation des dépenses au titre de l'aide sociale à l'enfance ASE (+5,4 M€ sur la période).

Du côté des recettes de fonctionnement, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) restent à un niveau historiquement élevé et augmentent en moyenne de 9,2% entre 2014 et 2019. Le produit des DMTO est attendu à 99 M€ en 2019, soit 34,8 M€ de plus que le produit 2014.

Après avoir diminué au titre de la contribution annuelle du Département au redressement des comptes publics (CRCP), la dotation globale de fonctionnement (DGF) est passée de 72M € en 2014 à 50,4 M€ en 2019. Sur la période 2014-2019, la perte cumulée de ressource de DGF (dans l'hypothèse d'un maintien en valeur sur la base du niveau de la DGF 2014) est estimée à 65,5 M€. Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) augmente en moyenne de 3,2% sur la période 2014-2019 pour atteindre 139 M€ en 2019.

L'épargne brute ressort en moyenne à 58,6 M€, avec un point bas à 52,6 M€ en 2016 et un point haut à 64,3 M€ en 2017.

L'année 2019 se caractérise par une baisse de l'épargne brute et de l'épargne nette par rapport à 2018 qui s'élève respectivement à 57,4 M€ et à 44,3 M€.

La collectivité a réalisé sur la période, en moyenne annuelle, pour 92,3 M€ de dépenses directes d'investissement (hors dette).

Après une baisse de 2014 à 2018 liée à la fin progressive du cycle d'investissement dans les collèges (Thuir, Millas, Argelès et Elne : constructions et restructurations achevées en 2018), les dépenses d'investissement hors dette augmenteraient de manière significative en 2019 pour atteindre 104,3 M€. Cela correspond à 24,4 M€ de dépenses d'investissement supplémentaires par rapport à 2018 et plus de 14,5 M€ par rapport à la moyenne annuelle constatée entre 2014 et 2018.

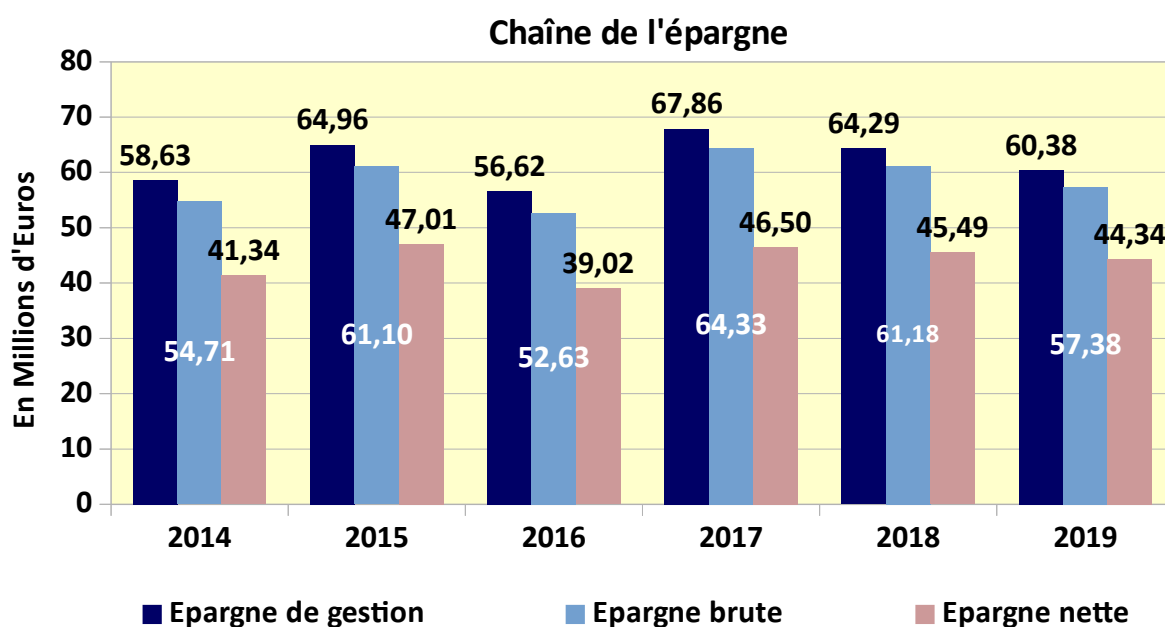
Ces dépenses d'investissement ont été financées par des recettes propres (fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée -FCTVA, subventions d'investissement, produits de cessions) pour un montant de 28,2 M€ et par une épargne nette (épargne brute diminuée des remboursements de capital) moyenne de 44 M€.

Le besoin de financement ressort¹⁰ en moyenne à 20,2 M€, couvert par le produits des nouveaux emprunts à hauteur de 18,3 M€ et la mobilisation du fonds de roulement pour 1,9 M€.

L'encours moyen de dette entre 2014 et 2019 s'établit à 149,2 M€, l'annuité de la dette (reflétant le poids budgétaire de la politique d'endettement) s'élève à 18,2 M€.

La collectivité s'est endettée en moyenne par an pour 18,3 M€ supplémentaires.

Le délai de désendettement (qui modélise le nombre d'années théorique requises pour apurer le stock de dette si la collectivité y consacre l'intégralité de son épargne brute) s'élève à 2,56 années sur la période.



1 LA CHAÎNE DE L'ÉPARGNE

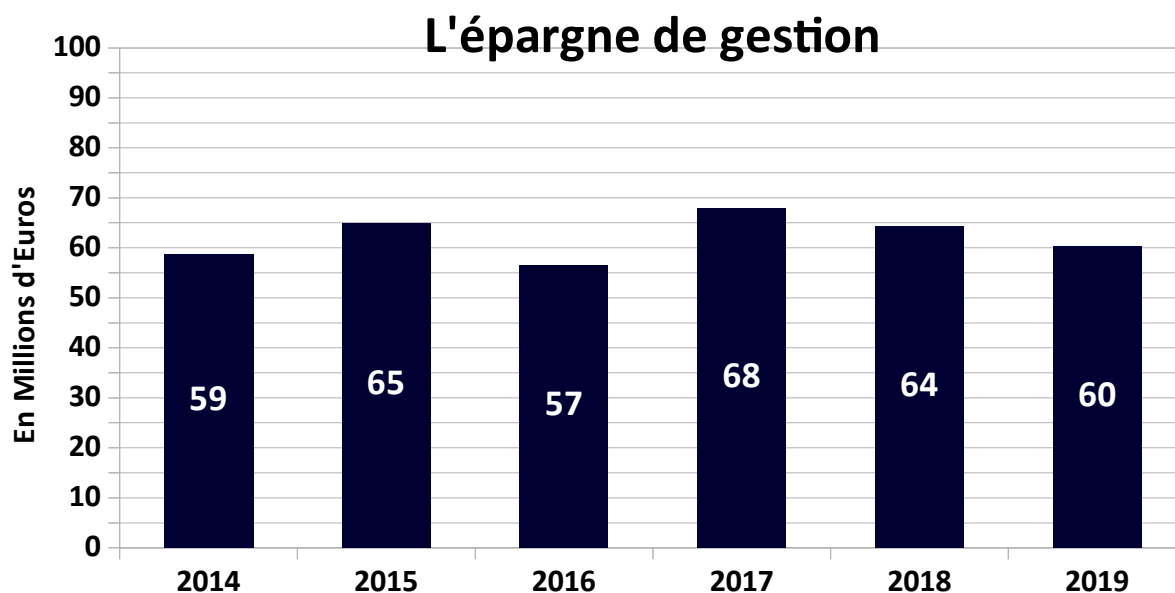
Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne/an
RRF	557 410 480	565 161 313	568 074 138	601 637 263	580 524 051	597 060 227	578 311 245
RRF retraitées (hors 775) (A)	557 327 490	565 083 823	566 254 571	600 374 089	579 864 951	594 903 835	577 301 460
DRF (hors intérêts) (B)	498 701 711	500 122 837	509 636 410	532 514 243	515 571 944	534 526 656	515 178 967
Epargne de gestion C (A-B)	58 625 779	64 960 986	56 618 161	67 859 846	64 293 007	60 377 179	62 122 493
Intérêts (D)	3 911 868	3 862 035	3 983 285	3 532 193	3 114 481	3 000 000	3 567 311
Epargne brute (E) (C-D)	54 713 911	61 098 951	52 634 876	64 327 653	61 178 526	57 377 179	58 555 182
Remboursement de la dette (F)	13 373 636	14 093 185	13 619 026	17 832 493	15 688 006	13 036 251	14 607 100
Epargne nette (E-F)	41 340 275	47 005 765	39 015 850	46 495 159	45 490 519	44 340 928	43 948 083
Délai de désendettement	2,59	2,32	2,79	2,50	2,37	2,77	2,56
encours de dette au 31/12	141 568 703	141 475 517	146 856 491	160 923 998	145 235 991	159 199 741	149 210 074
Annuité de dette (Intérêts +R. de la dette)	17 285 504	17 955 221	17 602 311	21 364 687	18 802 488	16 036 251	18 174 410
Taux épargne brute (EB/RRF)	9,82 %	10,81 %	9,27 %	10,69 %	10,54 %	9,61 %	10,12 %
Taux d'épargne nette (EN/RRF)	7,42 %	8,32 %	6,87 %	7,73 %	7,84 %	7,43 %	7,60 %

Sur la période d'analyse 2014-2019, le niveau d'épargne brute moyen s'établit à près de 58,2 M€. Une fois déduit le coût de l'annuité de la dette (coût du service de la dette constitué des intérêts et du capital), la collectivité parvient à dégager une moyenne de 43,6 M€ d'épargne nette affectée au financement des dépenses d'investissement.

¹⁰Définition du besoin de financement retenue au titre de l'analyse financière comme étant la différence ente les DRI et l'autofinancement propre (EN+RRI)

Entre 2014 et 2019, l'épargne de gestion (RFF moins DRF hors intérêts) augmente légèrement de 1,8 M€.

L'explication tient au fait que, sur la période 2014-2019, les RRF tirées par le rendement dynamique des DMTO (+34,7 M€, +9,2%), de la TFPB (+20,3 M€, +3,2%) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (+2,5 M€, +3,1%) ont bénéficié en moyenne d'un taux d'évolution proche de celui des DRF (+1,43%).

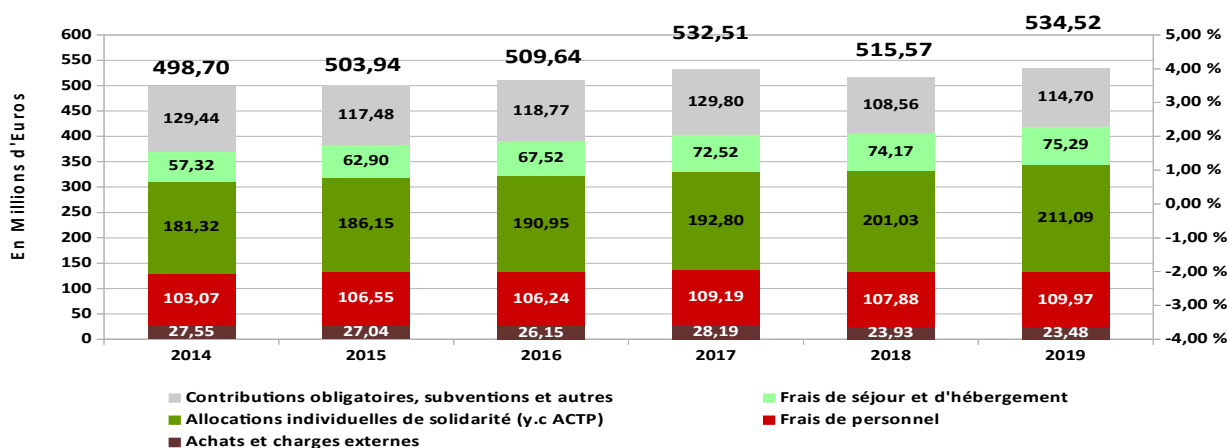


L'année 2019 devrait se caractériser par une amélioration de l'épargne nette (épargne après déduction de l'annuité de dette) s'améliorent par rapport à 2018.

La hausse de l'épargne nette (+0,5 M€ à 46M€), qui assure le financement de la politique d'investissement, s'explique par la modération de l'annuité de dette 2019 en baisse par rapport à 2018 (-2,8 M€) du fait d'un montant de remboursement du capital de la dette inférieur de 2,7 M€ par rapport à 2018.

2 LES DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (hors charges d'intérêt de la dette)

2.1 L'évolution des dépenses de fonctionnement



Sur la période 2014-2019, les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) hors charges d'intérêt de la dette progressent en moyenne de 1,43% par an. Cette hausse régulière des DRF entre 2014 et 2019 subit toutefois un infléchissement sur l'exercice 2018¹¹.

Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Achats et charges externes	27 549 884	27 041 789	26 152 806	28 194 181	23 926 589	23 483 406
Frais de personnel	103 073 580	106 553 785	106 236 870	109 194 919	107 883 358	109 971 918
Allocations individuelles de solidarité (y.c ACTP)	181 323 150	186 152 069	190 952 752	192 798 078	201 034 768	211 086 267
Frais de séjour et d'hébergement	57 315 283	62 899 807	67 520 459	72 523 816	74 169 032	75 288 175
Contributions obligatoires, subventions et autres	129 439 814	117 475 387	118 773 523	129 803 249	108 558 197	114 696 890
Dépenses réelles de fonctionnement hors dette	498 701 711	500 122 837	509 636 410	532 514 243	515 571 944	534 526 656
DRF hors dette majorées des charges transférées	498 701 711	500 122 837	509 636 410	520 312 748	532 132 517	551 087 230

Evolution nominale annuelle en %	Moy. An	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018
Achats et charges externes	-3,41 %	-1,84 %	-3,29 %	7,81 %	-15,14 %	-1,85 %
Frais de personnel	0,92 %	3,38 %	-0,30 %	2,78 %	-1,20 %	1,94 %
Allocations individuelles de solidarité (y.c ACTP)	2,33 %	2,66 %	2,58 %	0,97 %	4,27 %	5,00 %
Frais de séjour et d'hébergement	5,85 %	9,74 %	7,35 %	7,41 %	2,27 %	1,51 %
Contributions obligatoires, subventions et autres	-3,11 %	-9,24 %	1,11 %	9,29 %	-16,37 %	5,65 %
Dépenses réelles de fonctionnement hors dette	1,43 %	0,28 %	1,90 %	4,49 %	-3,18 %	3,68 %
DRF hors dette majorées des charges transférées	2,02 %	0,28 %	1,90 %	2,09 %	2,27 %	3,56 %

2.1.1 Les achats et charges externes

Sur la période 2014-2019, le Département a engagé un processus de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Les charges à caractère général ont diminué de 4 M€ entre 2014 et 2019, en baisse moyenne annuelle de 3,4%.

Les achats de biens et services liés au fonctionnement courant de la collectivité ont été significativement réduits, avec une économie cumulée sur les 5 derniers exercices de 9 M€.

En 2019, la baisse des dépenses du chapitre 011 se poursuit à 1,8% par rapport à 2018.

2.1.2 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel progressent en moyenne, entre 2014 et 2019, de 0,9% par an, proche du niveau d'inflation annuel constaté sur la période (+0,8%).

¹¹Voir les explications relatives au transfert de la compétence "Transport" concernant les contributions obligatoires.

		CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019 Prév.
Chapitres 012 et 017 – Dépenses de personnel	Personnel titulaire	53 641 422	56 108 882	57 245 697	58 603 637	59 266 018	60 493 138
	Personnel non titulaire	8 390 425	8 036 863	7 783 415	7 763 535	6 847 222	6 606 850
	Emplois aidés	681 768	688 855	442 663	312 245	133 370	124 284
	Rémunération Assistants familiaux (hors charges sociales)	9 550 816	9 200 481	7 846 306	8 146 427	8 705 627	9 019 056
	Charges sociales	26 268 128	27 360 727	27 793 792	28 847 762	27 744 060	28 002 196
	Autres (CNFPT, VT, FNAL, tickets restaurants...)	4 295 929	4 947 366	4 898 203	5 267 735	4 932 530	5 471 221
	Total	102 828 488	106 343 173	106 010 077	108 941 341	107 628 826	109 716 745
Chapitre 6586 – rémunération personnel groupe d'élus	245 092	210 612	226 793	253 578	254 531	255 173	
Total masse salariale	103 073 580	106 553 785	106 236 870	109 194 919	107 883 358	109 971 918	

Ces dépenses de personnel enregistrent par un effet direct à la hausse l'impact des décisions législatives et réglementaires dans le domaine des ressources humaines comme le plan parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), la revalorisation indiciaire des agents de catégories B et C, l'extension du champ d'application de la prime dite de garantie individuelle de pouvoir d'achat, la revalorisation du SMIC, l'augmentation de la cotisation employeur, l'augmentation des effectifs des assistants familiaux au regard de la hausse des besoins en matière d'Aide Sociale à l'Enfance ou encore l'application des décrets ouvrant de nouvelles perspectives de carrière aux agents de catégorie B relevant de la filière sociale. Du fait de la prise en charge définitive par la Région à compter de 2018 de la part des dépenses de personnel consacrées à la compétence « Transport » pour 1,6 M€ (soit 38,4 ETP), les frais de personnel affichent une baisse de 1,2 M€ par rapport à 2017. À périmètre constant, une fois réintégrées ces dépenses de personnel, il est constaté une hausse réelle de 0,3 M€ entre 2017 et 2018.

2.1.3 Les allocations individuelles de solidarité (y compris ACTP)

Les trois allocations individuelles de solidarité (AIS) constituées du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH), élargies à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), constituent le premier poste de dépenses pour le Département.

Les dépenses d'AIS augmentent sur la période 2014-2019 de 29,8 M€, à un rythme annuel moyen de +2,3%. Ces dépenses s'élèvent à 211,1 M€ en 2019.

Après une période 2014/2016 d'augmentation constante des AIS autour de 2,6% (+2,66% en 2015, +2,58% en 2016), l'année 2017, avec +1%, marque une inflexion dans la croissance des AIS. Depuis 2018, la tendance est à nouveau à l'augmentation des dépenses d'AIS (ACTP comprises) avec +4,3% en 2018 et +5% en 2019.

2.1.4 Les frais de séjour et d'hébergement

Les frais de séjour et d'hébergement enregistrent une hausse continue entre 2014 et 2018 (jusqu'à 9,7% en 2015) avec toutefois une baisse de la dynamique de croissance à 1,1% en 2019.

Dans le détail, les dépenses d'hébergement pour 2019 relatives à l'aide sociale à l'enfance (4,8%) et aux adultes handicapés (1,8%) augmentent alors que les dépenses liées à l'hébergement et des personnes âgées (-1,9%) sont en diminution.

La mise en œuvre partielle de l'aide sociale différentielle en 2019 a contribué à diminuer les dépenses pour les secteurs PA et PH de l'ordre de 0,3 M€.

Aide sociale différentielle

La baisse en 2019 des dépenses relatives aux frais de séjour et d'hébergement pour les personnes âgées et les personnes handicapées trouve son explication dans l'expérimentation initiée par la collectivité auprès d'établissements volontaires de l'aide sociale différentielle. Par le biais de ce mécanisme, la collectivité paie à l'établissement sa part due au titre de l'aide sociale (et non plus la prise en charge intégrale du coût d'hébergement avec la nécessité de recouvrer les recettes auprès des différents débiteurs). Cette opération doit produire un effet neutre sur l'équilibre du budget de la collectivité puisque le « dégonflement » des dépenses d'hébergement est contrebalancé par une réduction équivalente du montant des recettes.

2.1.5 Les contributions obligatoires, subventions et autres

Sur la période 2014-2019, cette catégorie de dépenses connaît une diminution moyenne de 3,1% par an.

Les exercices 2017 et 2018 présentent des profils atypiques dans la mesure où ils enregistrent respectivement pour l'un une hausse de 9,3% et pour l'autre une baisse de 16,4%.

L'explication se trouve pour l'essentiel dans le transfert de la compétence "Transport" à la Région.

En 2017, le solde positif constitué du produit de CVAE transféré (16,6 M€) et des charges transférées (28,8 M€ à la valeur de la CLERCT 2016) est enregistré dans les comptes des Départements sous la forme d'une attribution de compensation (AC pour 12,2 M€). Cela représente une charge pour le Département, le produit transféré étant inférieur aux charges transférées. À périmètre constant, en neutralisant la nouvelle dépense de 12,2 M€ de l'AC, les charges liées aux contributions et subventions ressortent à -0,9% entre 2016 et 2017.

Pour l'exercice 2018, la prise en charge définitive par la Région de la compétence "Transport" engendre une moindre charge calculée pour la collectivité de 16,6 M€ en 2018 (28,8 M€ - 12,2 M€).

En 2019, il est anticipé une hausse de 5,6% qui trouve son explication dans la hausse des atténuations de produits au titre des mécanismes de péréquation (+3,3 M€), de la participation au SDIS (+1 M€), ou encore dans l'augmentation de la dotation pour le budget annexe IDEA (+2,6 M€).

2.2 La structure des DRF

La structure des DRF reste relativement stable et homogène sur la période 2014-2019.

Structure	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Achats et charges externes	5,52 %	5,41 %	5,13 %	5,29 %	4,64 %	4,39 %
Frais de personnel	20,67 %	21,31 %	20,85 %	20,51 %	20,92 %	20,57 %
Allocations individuelles de solidarité (y.c; ACTP)	36,36 %	37,22 %	37,47 %	36,21 %	38,99 %	39,49 %
Frais de séjour et d'hébergement	11,49 %	12,58 %	13,25 %	13,62 %	14,39 %	14,09 %
Contributions obligatoires, subventions et autres	25,96 %	23,49 %	23,31 %	24,38 %	21,06 %	21,46 %
Dépenses réelles de fonctionnement hors dette	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

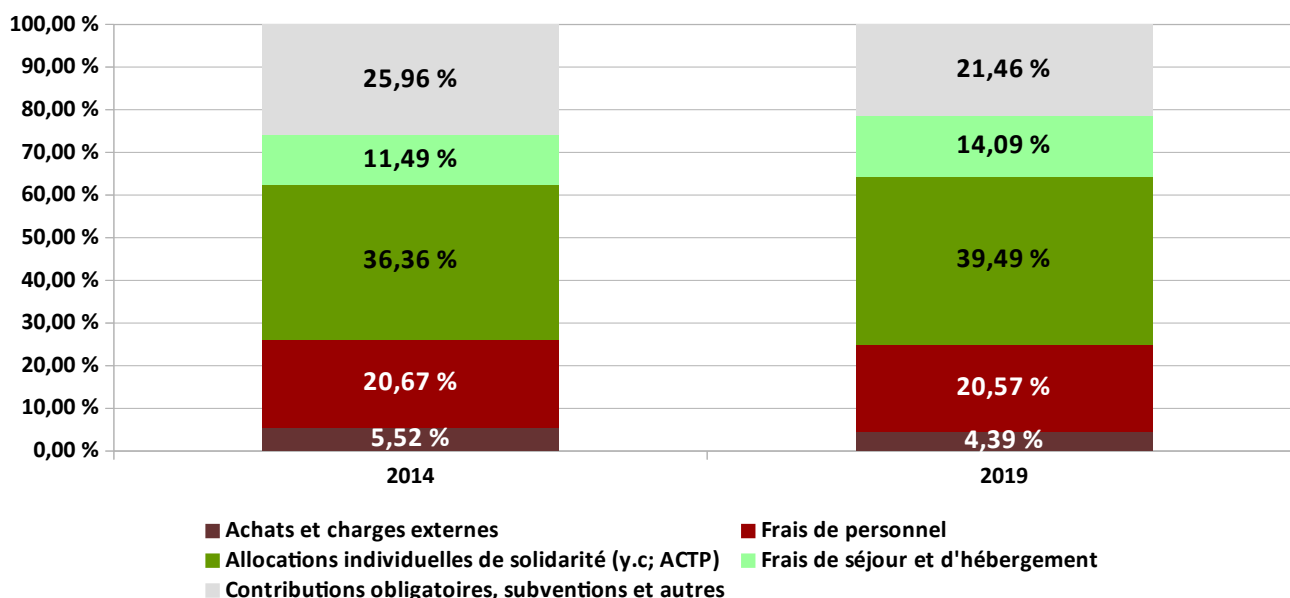
Pour autant, la croissance des dépenses sociales (AIS et frais de séjour et d'hébergement) et les transferts de charges de 2017 ont contribué à modifier la structure des dépenses de fonctionnement du Département.

En 2019, les dépenses sociales relatives aux AIS et aux frais de séjour et d'hébergement représentent 53,6% des DRF hors intérêts (39,5% pour les AIS et 14,1% pour les dépenses d'hébergement) contre 47,8% en 2014 (36,3% pour les AIS et 11,5% pour les dépenses d'hébergement).

Si les dépenses à caractère social augmentent entre 2014 et 2019, le poids des charges à caractère général (chapitre 011) et les contributions obligatoires/subventions diminuent respectivement de 1,1 point et de 4,5 points, sous l'effet du transfert de la compétence « Transport ».

Le poids de la dépense de personnel est en légère diminution sur la période, passant de 20,67% à 20,57% entre 2014 et 2019.

Structure des dépenses de fonctionnement hors intérêts de la dette



2.3 Les allocations individuelles de solidarité (AIS)

Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Allocation RSA	109 580 109	117 175 899	121 872 821	123 675 050	128 766 965	135 948 215
Allocation APA	49 972 196	48 207 396	48 504 771	48 776 408	50 377 723	52 465 875
Allocation PCH	17 604 245	16 720 122	16 688 406	16 695 859	18 432 744	19 380 535
Dépenses AIS constatées au CA	177 156 550	182 103 417	187 065 998	189 147 317	197 577 432	207 794 625
TICPE RMI/RSA	68 261 139	68 261 139	68 261 139	68 261 139	68 261 139	68 261 139
FMDI	5 650 168	5 783 201	5 894 627	5 999 612	6 274 585	6 300 000
Dotation CNSA PCH	4 489 562	4 359 026	4 245 099	4 343 980	4 574 572	4 652 995
Dotation CNSA APA	19 437 864	19 246 596	22 333 589	22 630 462	23 187 626	23 236 000
Recettes "affectées" au financement des AIS	97 838 733	97 649 962	100 734 454	101 235 193	102 297 922	102 450 134
Reste à charge AIS "budgétaire"	79 317 817	84 453 455	86 331 544	87 912 124	95 279 510	105 344 491
Dispositif de compensation péréqué (DCP)	9 461 644	9 824 661	10 033 406	10 094 507	10 405 591	10 902 955
Reste à charge AIS "budgétaire" net du DCP	69 856 173	74 628 794	76 298 138	77 817 617	84 873 919	94 441 536
Poids du reste à charge sur AIS	39,43 %	40,98 %	40,79 %	41,14 %	42,96 %	45,45 %
Poids du reste à charge sur DRF	13,90 %	14,81 %	14,85 %	14,52 %	16,36 %	17,57 %

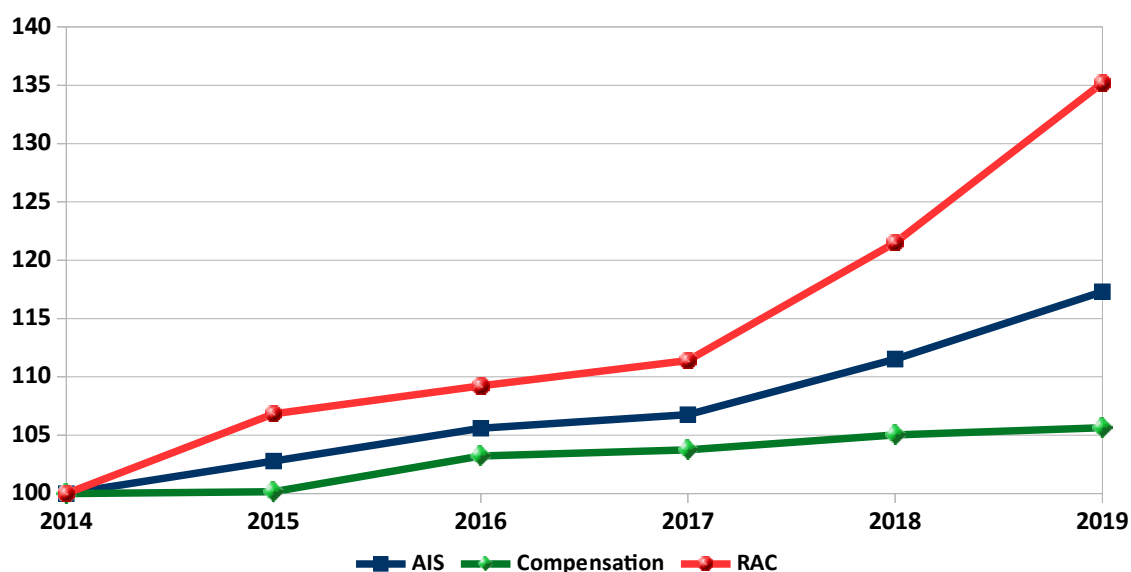
2.3.1 L'évolution des AIS

Les Allocations Individuelles de Solidarités font apparaître un reste à charge pour le Département des Pyrénées-Orientales de 94,4M€ en 2019 (128€/habitant DGF contre une moyenne nationale de 113€/habitant DGF en 2018).

Les AIS subissent des variations d'une année sur l'autre en raison notamment des évolutions du montant des droits et du nombre de bénéficiaires.

Entre 2014 et 2019, les allocations individuelles de solidarité (AIS, RSA, APA, PCH hors ATPC) ont augmenté de 30,6 M€, soit une progression de 17% en 5 ans (+3,2% en moyenne annuelle).

AIS base 100 en 2014



Parmi les 3 allocations, le RSA enregistre la plus forte hausse avec +26,4 M€ entre 2014 et 2019 (+4,4%), suivi de la PCH (1,8 M€, +2,1%) et de l'APA (2,5 M€, +1%).

Après une progression régulière du montant des AIS à 3% par an, il est constaté une nette reprise de la dépense à compter de l'exercice 2017.

Le problème du reste à charge spécifique aux AIS provient du décalage entre le niveau des recettes transférées au moment de la décentralisation et celui des dépenses, difficilement maîtrisables, sur lesquelles les Départements ont peu de marges.¹²

2.3.2 Le reste à charge

Le « reste à charge » est un agrégat difficile à évaluer car les évolutions de concours spécifiques et des ressources affectées dans le cadre d'un transfert de compétences ne peuvent servir de base de calcul. Compte tenu de la fongibilité des ressources affectées par la loi aux Départements pour financer l'ensemble de leurs actions, il est difficile d'isoler précisément un reste à charge.

De plus, des transferts liés à la solidarité entre Départements compliquent encore la détermination du reste à charge.

Dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité de 2013, trois mesures en faveur des Départements ont été prises :

- le transfert du produit des frais de gestion de la TFPB (dispositif de compensation péréquée – DCP);
- la mise en place d'un fonds de péréquation horizontal (fonds de solidarité entre les Départements – FSD) destiné à réduire les écarts de reste à charge des AIS;
- la possibilité de majorer le taux des DMTO de 3,8 % à 4,5 %.

Parmi ces trois mesures, seul le dispositif de compensation péréquée (DCP) est considéré comme une ressource nouvelle affectée aux Départements avec pour effet de réduire le reste à charge des AIS. En effet, le fonds de solidarité est un mécanisme de prélèvement/reversement entre les Départements et la majoration du taux DMTO améliore le rendement du produit de la fiscalité.

Parmi les recettes affectées au financement des dépenses AIS, les dotations de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre de la PCH et de l'APA ont augmenté respectivement sur la période de 0,2 M€ et de 3,8 M€.

Les autres recettes destinées au financement des AIS sont figées comme la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à 68,3 M€ ou en légère augmentation comme le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) à +0,6 M€.

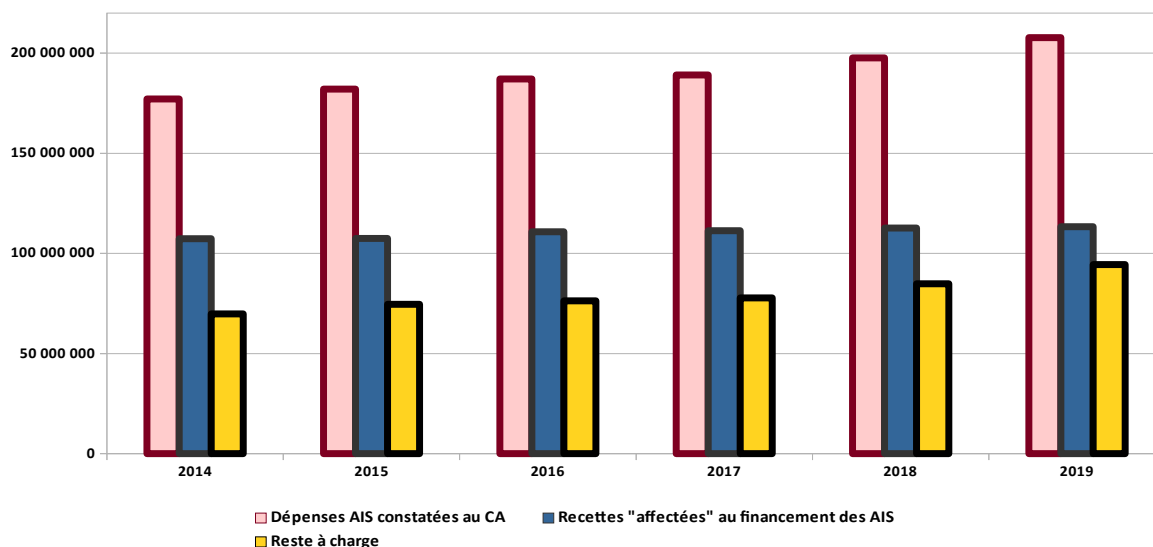
Entre 2014 et 2019, le reste à charge des AIS a augmenté de 24,6M€, soit une hausse de 6,3% en moyenne annuelle. Il pèse en 2019 pour 45,4% dans la dépense totale d'AIS, ce qui signifie que près de la moitié de la dépense AIS 2019 (soit 94,4 M€) doit être couverte et financée par des nouvelles ressources départementales. Ce taux est en constante augmentation depuis 2014.

Par ailleurs, le poids des AIS sur les DRF du Département se renforce pour passer de 13,9% des DRF en 2014 à 17,6% en 2019.

¹²La Banque Postale et ADF, Regard financier sur les Départements, octobre 2019

	AIS	Base 100	Compensation	Base 100	RAC	Base 100
2014	177 156 550	100	107 300 377	100	69 856 173	100
2015	182 103 417	103	107 474 623	100	74 628 794	107
2016	187 065 998	106	110 767 860	103	76 298 138	109
2017	189 147 317	107	111 329 700	104	77 817 617	111
2018	197 577 432	112	112 703 513	105	84 873 919	121
2019	207 794 625	117	113 353 089	106	94 441 536	135
Cumul 2014-2019	1 140 845 339		662 929 162		477 916 177	

Sur la période 2014-2019, le montant cumulé du reste à charge supporté par le Département s'élève à 477,9 M€, ce qui représente à titre comparatif 89% des DRF 2019.



La compensation (+6%) augmente moins rapidement que les allocations (+17%), ce qui alourdit mécaniquement le reste à charge pour le Département (+34%). Il se pose à terme la question pour le Département de la soutenabilité du financement de la charge supplémentaire des AIS.

2.3.3 L'évolution des DRF hors AIS

Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne annuelle
DRF	502 613 579	503 984 873	513 619 695	536 046 436	518 686 425	537 526 656	518 746 277
		0,27 %	1,91 %	4,37 %	-3,24 %	3,63 %	1,39 %
dont AIS	177 156 550	182 103 417	187 065 998	189 147 317	197 577 432	207 794 625	190 140 890
		2,79 %	2,73 %	1,11 %	4,46 %	5,17 %	3,25 %
DRF hors AIS	325 457 029	321 881 456	326 553 697	346 899 119	321 108 993	329 732 031	328 605 388
		-1,10 %	1,45 %	6,23 %	-7,43 %	2,69 %	0,37 %

Les DRF ont connu sur la période une hausse moyenne de 1,39 %. Parmi ces dépenses, les AIS se sont élevées en moyenne à 190,1 M€, avec un rythme de croissance de 3,25 % sur la période.

La croissance annuelle des DRF considérées hors AIS ressort à un niveau plus faible à 0,37 %. Considérant le taux d'inflation moyen (0,8%) constaté sur la période, cela signifie que le Département a su réaliser entre 2014 et 2019, au réel, un effort de gestion considérable sur les dépenses de fonctionnement hors AIS.

3 LES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (RRF)

3.1 L'évolution des recettes de fonctionnement

Entre 2014 et 2019, les recettes réelles de fonctionnement (RRF) augmentent de 39,6 M€ (+1,4% en moyenne annuelle) pour atteindre 597,1 M€ en 2019.

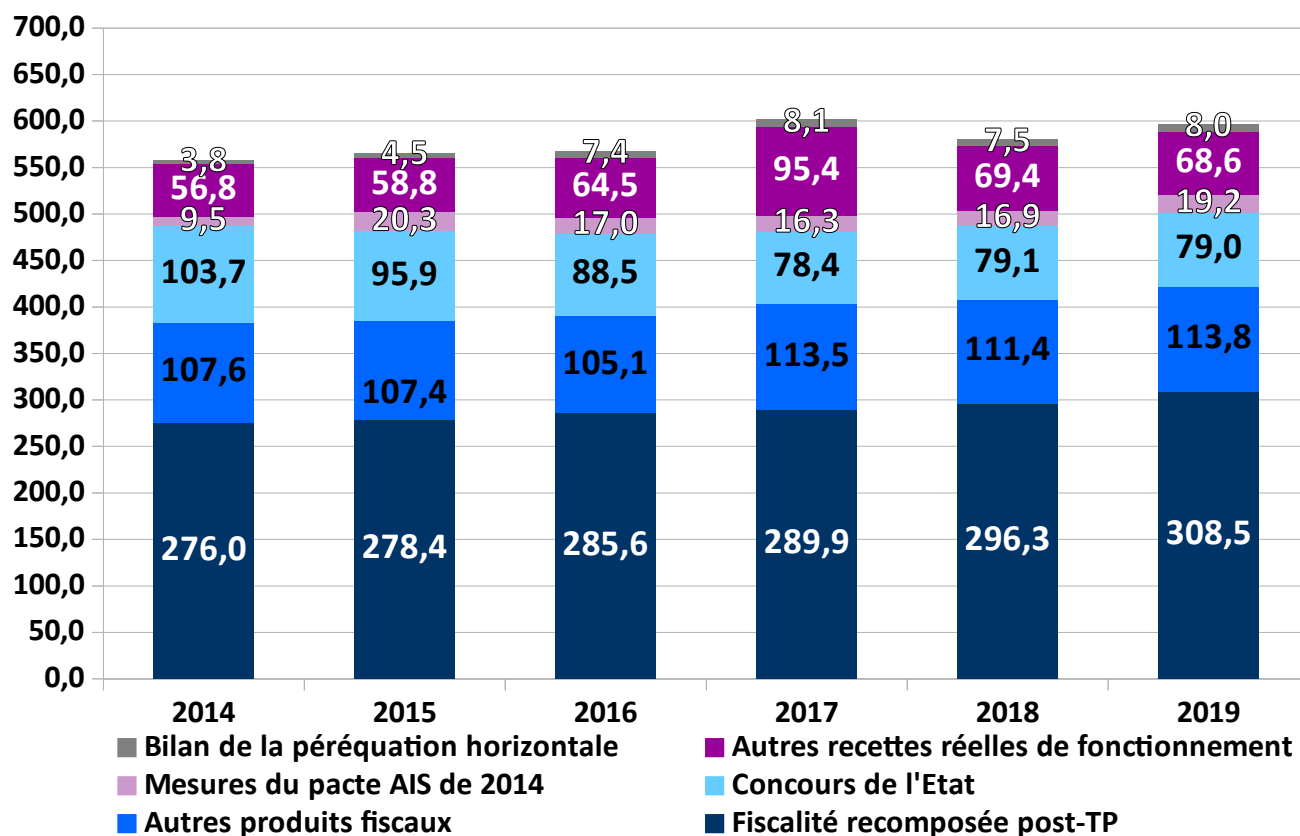
L'évolution nominale annuelle subit de fortes disparités sur la période:

-deux exercices enregistrent des taux d'évolution de RRF inférieurs à 1,5% (2015 à 1,4% et 2016 à 0,5%);

-deux exercices connaissent des évolutions de RRF supérieurs à 2,5% (2017 à 5,9% et 2019 à 2,8%).

Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fiscalité recomposée post-TP	275 981 592	278 355 313	285 623 253	289 912 198	296 288 525	308 513 866
Produit TFPB	118 728 149	122 673 587	128 385 742	132 733 812	135 372 271	139 021 053
Produit CVAE	31 232 847	32 837 626	32 315 920	16 278 599	16 672 661	18 051 486
Produit TSCA article 77	36 826 451	37 833 704	37 077 677	37 761 887	39 010 186	38 327 231
Produit DMTO	64 196 633	71 290 376	74 047 945	89 124 358	91 207 148	98 959 756
FNGIR	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349
Autres	12 254 163	976 671	1 052 620	1 270 193	1 282 910	1 410 991
Autres produits fiscaux	107 607 383	107 351 217	105 067 216	113 462 617	111 356 638	113 800 170
Produit TICPE	72 801 218	72 865 232	72 878 289	72 918 489	72 867 478	72 820 659
Produit TSCA articles 52 et 53	24 590 282	24 486 922	22 254 605	29 979 575	27 495 392	27 119 119
Autres (Taxe sur l'électricité, d'aménagement, autres taxes)	10 215 883	9 999 063	9 934 322	10 564 553	10 993 768	13 860 392
Bilan de la péréquation horizontale	3 795 792	4 477 102	7 390 357	8 144 378	7 499 879	8 001 510
Fonds de péréquation DMTO notifié	2 439 125	2 576 340	5 489 019	6 091 734	6 160 881	6 753 171
Fonds de péréquation CVAE notifié	1 356 667	1 900 762	1 901 338	2 052 644	1 338 998	1 248 339
Concours de l'Etat	103 716 952	95 903 737	88 492 231	78 393 644	79 075 732	79 007 172
DGF	71 977 588	64 667 483	57 282 629	49 554 711	50 084 337	50 392 046
DGD	2 040 303	2 109 878	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 303
FMDI	5 650 168	5 783 201	5 894 627	5 999 612	6 274 585	6 300 000
Compensations fiscales (dont DCRTP)	24 048 893	23 343 175	23 274 672	20 799 018	20 676 507	20 274 823
Mesures du pacte AIS de 2014	9 461 644	20 253 187	16 962 339	16 344 644	16 922 806	19 183 955
Dispositif de compensation péréquée (frais gestion FB)	9 461 644	9 824 661	10 033 406	10 094 507	10 405 591	10 902 955
Fonds de solidarité DMTO notifié	0	10 428 526	6 928 933	6 250 137	6 517 215	8 281 000
Autres recettes réelles de fonctionnement	56 847 116	58 820 757	64 538 741	95 379 782	69 380 471	68 553 553
Dotations CNSA (APA+PCH+MDPH)	4 489 562	4 359 026	4 245 099	4 343 980	4 574 572	4 652 995
Produits financiers	29 255	23 230	17 807	26 419	13 666	12 312
Produits exceptionnels (dont 775)	6 354 604	8 231 969	6 712 996	5 968 532	5 539 021	5 754 068
Autres	45 973 695	46 206 532	53 562 839	85 040 851	59 253 212	58 134 178
Recettes réelles de fonctionnement	557 410 479	565 161 313	568 074 137	601 637 263	580 524 051	597 060 226
<i>Variation annuelle en montant</i>		7 750 834	2 912 824	33 563 126	-21 113 212	16 536 175
<i>Evolution nominale annuelle</i>	0,00 %	1,39 %	0,52 %	5,91 %	-3,51 %	2,85 %
RRF retraitées (CVAE et charges transférées)	557 410 479	565 161 313	568 074 137	596 799 906	594 945 611	613 717 917
<i>Variation annuelle en montant</i>		7 750 834	2 912 824	28 725 769	-1 854 295	18 772 306
<i>Evolution nominale annuelle</i>		1,39 %	0,52 %	5,06 %	-0,31 %	3,16 %

Recettes réelles de fonctionnement



En retraitant les flux identifiables liés au transfert de CVAE et de recettes perçues pour assurer par délégation la compétence "Transport" sur l'exercice 2018, le niveau des RFF ressort à 596,8 M€ (+5%) en 2017 et à 594,9 M€ (-0,3%) en 2018.

3.2 Le produit fiscal de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB)

3.2.1 L'évolution du produit fiscal

L'assiette fiscale départementale, en progression constante sur la période 2014-2019, atteste de l'attractivité du territoire départemental. L'évolution du produit de la TFPB est liée à la revalorisation forfaitaire des bases locatives cadastrales, à la croissance physique des bases d'imposition (notamment due à l'urbanisation), ainsi qu'à la politique de taux conduite par le Département.

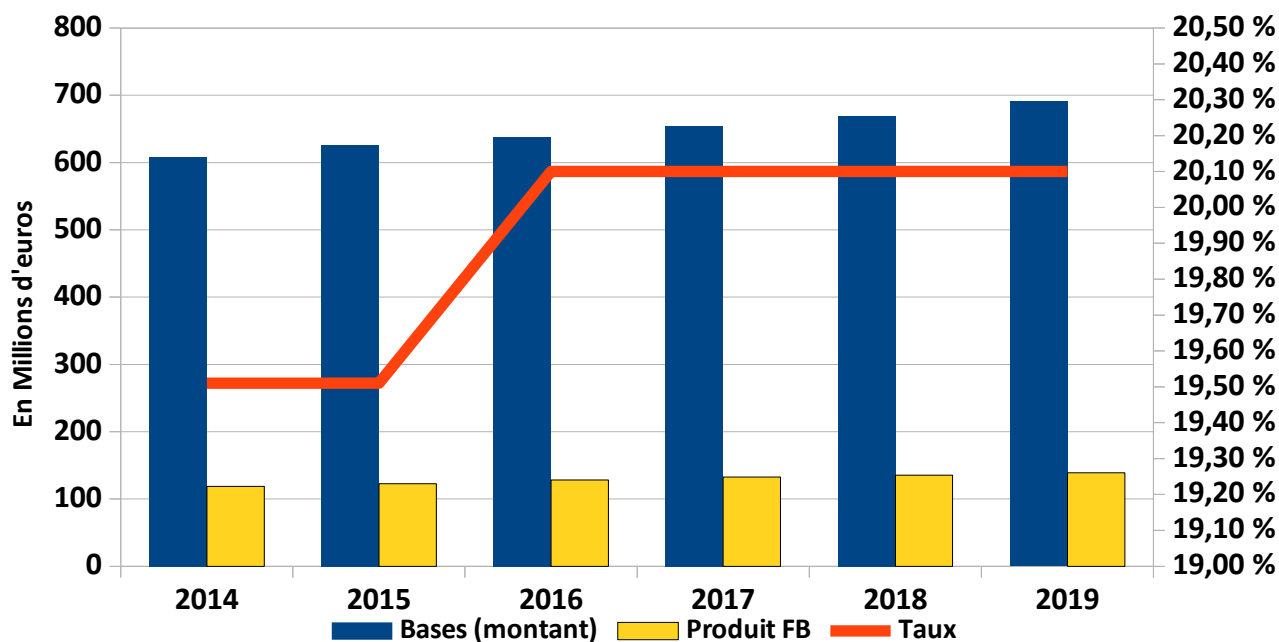
Entre 2014 et 2019, le produit de la TFPB a augmenté de 17% pour atteindre 139 M€ en raison de l'augmentation annuelle moyenne de 2,6% des bases nettes, dont +1,5% de croissance physique des bases et +1,1% d'actualisation.

Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bases nettes FB	608 475 397	626 398 283	637 740 557	654 029 891	669 744 393	690 666 124
x taux d'imposition FB	19,51 %	19,51 %	20,10 %	20,10 %	20,10 %	20,10 %
'= produit fiscal fb strict	118 713 550	122 210 305	128 185 852	131 460 008	134 618 623	138 823 891
+ rôles supplémentaires	14 599	463 282	199 890	1 273 804	753 648	197 162
'= Produit FB	118 728 149	122 673 587	128 385 742	132 733 812	135 372 271	139 021 053

Evolution nominale	Moy/an	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018
Bases nettes FB	2,57 %	2,95 %	1,81 %	2,55 %	2,40 %	3,12 %
x taux d'imposition FB	0,60 %	0,00 %	3,02 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
'= produit fiscal fb strict	3,17 %	2,95 %	4,83 %	2,55 %	2,40 %	3,12 %

Le Département a stabilisé le taux de la TFPB à 20,10% depuis 2016.
Sur la période 2016-2019, seul l'effet "base" porte la dynamique du produit de la TFPB avec des évolutions supérieures à 2,4%, et même 3,1% en 2019.
En 2019, le produit de TFPB pèse pour 23% dans les RFF totales.

Produit Fiscal



3.2.2 Les incertitudes liées à la réforme de la TFPB

Le projet de loi de finances pour 2020 porte les dispositions de la réforme fiscale qui entrera en vigueur au 1er janvier 2021. Pour les collectivités, et pour les Départements, il s'agit de connaître la nature et le niveau des compensations liées à la suppression de la taxe d'habitation (TH).

Les Départements doivent transférer leur produit de TFPB au bloc communal. En compensation, les Départements se voient attribuer une fraction du produit national de TVA.

Sans préjuger de l'avancée des discussions parlementaires sur le sujet, de nombreuses craintes se font jour, parmi lesquelles :

- la perte de la TFPB, impôt territorialisé avec un pouvoir de modulation des élus, ne conduit-elle pas un affaiblissement de la collectivité départementale et de ses représentants?
- la compensation assise sur une fraction de TVA possède-t-elle une dynamique comparable à celle de la TFPB?
- comment préserver la collectivité, en l'absence de tout pouvoir de taux, d'un retournement de la conjoncture économique avec une baisse du rendement de la TVA (et une hausse des dépenses à caractère social)?

L'Assemblée des Départements de France (ADF) a adopté à l'unanimité le 18 octobre dernier une résolution de principe qui refuse le projet de réforme fiscale :

« Les Présidents des Départements de France réunis en congrès à Bourges refusent le projet de réforme fiscale imposé par le Gouvernement. A cette occasion ils ont réaffirmé, dans l'unité et l'unanimité, leur demande du respect impératif de leur autonomie financière et de leur liberté fiscale. [...] »

En privant les Départements de la seule ressource sur laquelle ils peuvent exercer un pouvoir de taux et en la remplaçant par une fraction de TVA forcément tributaire de la conjoncture, le gouvernement accroît sa tutelle sur une collectivité de proximité et d'équilibre des territoires ».

3.3 Le produit des Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO)

3.3.1 L'évolution du produit des DMTO

Entre 2014 et 2019, le produit des DMTO, porté par le dynamisme du marché de l'immobilier, a augmenté de 54% pour atteindre 99 M€ en 2019. Sur ce marché la demande est soutenue et bénéficie d'une politique monétaire accommodante et une baisse généralisée des taux d'intérêt.

L'évolution annuelle moyenne constatée sur la période ressort à 9,2% en 2018 et à 8,5% en 2019.

Les DMTO pèsent pour 16% des RRF en 2019 contre 11,5% en 2014.

3.3.2 Les DMTO, objets de toutes les attentions

Les DMTO représentent aujourd'hui la ressource la plus dynamique pour la collectivité. Pour autant, cette ressource est volatile car liée à la conjoncture du marché de l'immobilier dans le département.

Par ailleurs ce produit présente une nature théoriquement contracyclique.

Les DMTO étant dépendants du cycle économique, lorsque la croissance est forte, le produit des DMTO progresse alors que le nombre de bénéficiaires des allocations individuelles de solidarité liées à la pauvreté diminue. Inversement, en période de croissance faible ou négative, les besoins de financement augmentent significativement alors que l'assiette des DMTO diminue ou croît beaucoup plus lentement.

Ce risque a d'ailleurs fait l'objet d'une note de communication récente de la part de l'agence de notation S&P Global Ratings: "*La forte hausse du produit des droits de mutation à titre onéreux ces dernières années, dont nous anticipons une croissance de 8% en 2019, renforce l'exposition des Départements à un éventuel retournement du marché de l'immobilier*".¹³

¹³S&P Global Ratings, communiqué de presse, 7 octobre 2019

3.4 La structure des recettes de fonctionnement

Structure	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fiscalité recomposée post-TP	49,51 %	49,25 %	50,28 %	48,19 %	51,04 %	51,67 %
Autres produits fiscaux hors DMTO	19,30 %	18,99 %	18,50 %	18,86 %	19,18 %	19,06 %
Bilan de la péréquation horizontale	0,68 %	0,79 %	1,30 %	1,35 %	1,29 %	1,34 %
Concours de l'Etat	18,61 %	16,97 %	15,58 %	13,03 %	13,62 %	13,23 %
Mesures du pacte AIS de 2014	1,70 %	3,58 %	2,99 %	2,72 %	2,92 %	3,21 %
Autres recettes réelles de fonctionnement	10,20 %	10,41 %	11,36 %	15,85 %	11,95 %	11,48 %
Recettes réelles de fonctionnement	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

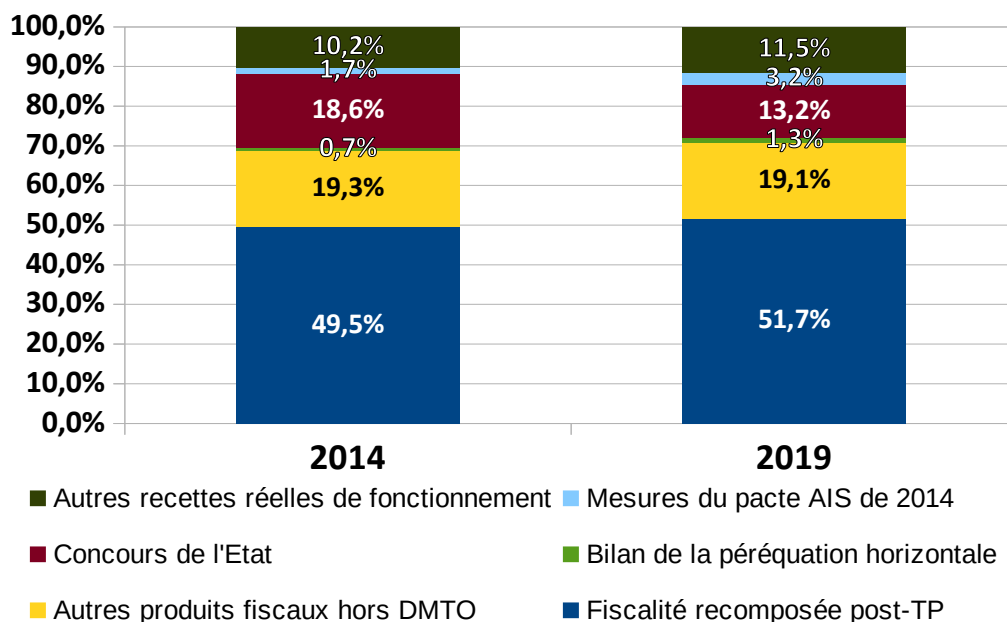
La structure des recettes de fonctionnement a connu quelques évolutions marquées entre 2014 et 2019.

D'abord, les concours de l'Etat ont diminué de 5,4 points sur la période, du fait notamment de la contribution au redressement des finances publiques (2014-2017) imputée sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). La part des concours de l'Etat (hors dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle DCRTP) passe de 18,6% en 2014 à 13,2% en 2019.

Ensuite, le poids de la péréquation horizontale (fonds DMTO et CVAE) augmente fortement pour passer de 0,68% en 2014 à 1,34% en 2019. Cela traduit la montée en puissance des mécanismes de solidarité entre les Départements pour compenser les inégalités entre les territoires.

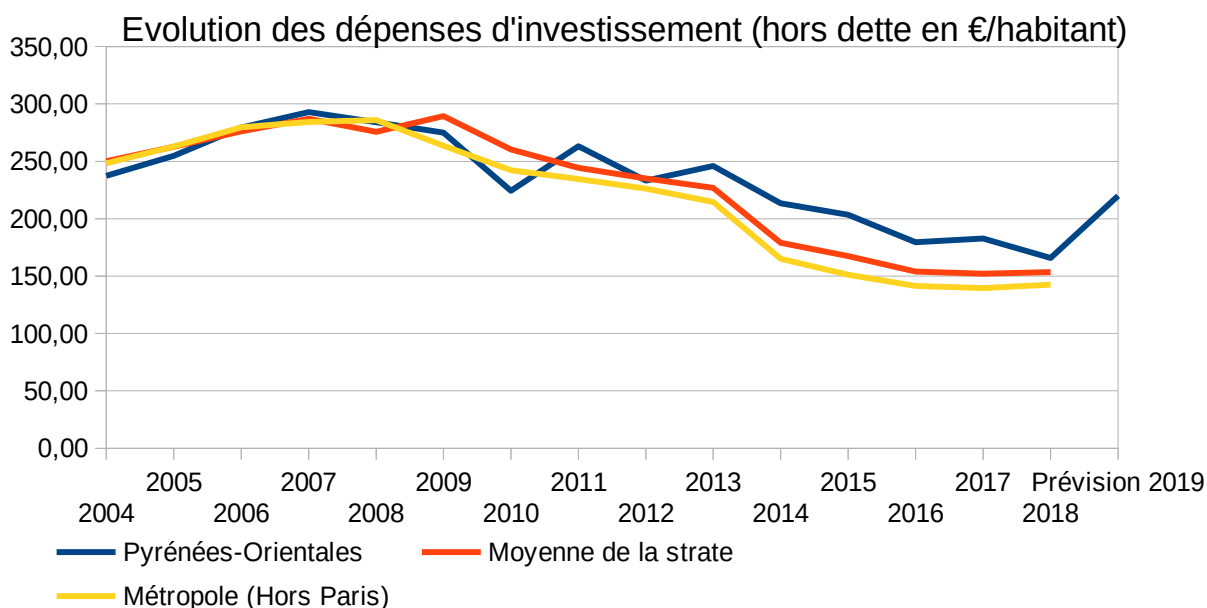
La fiscalité recomposée enregistre une hausse de structure de 2,1 points illustrant le dynamisme des produits de DMTO et de TFPB sur la période.

Les "mesures du pacte AIS 2014", composées des recettes issues des frais de gestion de TFPB perçus par l'État et les attributions au titre du fonds de solidarité en faveur des Départements, pèsent pour 3,2% dans la structure des RRF en 2019 contre 1,7% en 2014.



4 LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LEUR FINANCEMENT

4.1 Les dépenses d'investissement (hors remboursement de dette)



Les dépenses d'investissement hors dette 2019 s'élèvent à 103,9 M€ (hors remboursement de l'emprunt obligataire pour 0,5 M€), soit un niveau supérieur de 31% par rapport à 2018 (79,5 M€). En moyenne annuelle, les dépenses d'investissement hors dette s'établissent à 91,8 M€ entre 2014 et 2019 (dont 64% de dépenses directes d'équipement et 33% de subventions d'équipement versées).

Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moy/an
Dépenses d'investissement hors rembours. Dette	100 063 225	95 305 282	85 283 068	86 988 205	79 517 735	103 871 966	91 838 247
Dépenses d'équipement	67 359 245	59 019 557	49 078 590	57 248 047	48 846 225	69 405 595	58 492 877
Subventions d'équipement versées	32 101 655	36 067 199	32 234 119	26 223 749	22 607 958	32 115 041	30 224 954
Autres dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	602 325	218 526	3 970 359	3 516 409	8 063 552	2 351 330	3 120 417

Sur la période 2014-2019, les dépenses d'investissement directes ont augmenté en moyenne de 1,75%.

L'augmentation des dépenses d'investissement hors dette de 2019 par rapport à 2018 est liée à la hausse des dépenses directes d'équipement (+42%) qui atteint son niveau maximum sur la période 2014-2019 à 69,4 M€ (la moyenne annuelle s'élève à 58,5 M€ entre 2014 et 2019). Les subventions d'équipement versées en 2019 sont en hausse de 42% par rapport à 2018 (32,1 M€ contre 22,6 M€).

Evolution	Moy/an	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018
Dépenses d'investissement hors rembours. Dette	1,75 %	-4,75 %	-10,52 %	2,00 %	-8,59 %	30,63 %
Dépenses d'équipement directes	2,97 %	-12,38 %	-16,84 %	16,65 %	-14,68 %	42,09 %
Subventions d'équipement versées	2,27 %	12,35 %	-10,63 %	-18,65 %	-13,79 %	42,05 %
Autres dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	340,04 %	-63,72 %	1716,88 %	-11,43 %	129,31 %	-70,84 %

Le cycle d'investissement

Un cycle d'investissement constitue une planification des dépenses d'équipement de la collectivité. Pour les communes, les analystes des finances locales considèrent que le cycle électoral conditionne le profil d'investissement d'une manière récurrente sur une échelle retrospective longue.

Pour les Départements, et singulièrement pour les PO, l'échelle et la nature des investissements (notamment les routes et collèges) peuvent provoquer des changements de rythme importants en fonction des aléas avec un décalage dans l'exécution des opérations.

Au niveau national, après avoir perdu plus du tiers de leur niveau d'investissement en 8 ans, les Départements ont relancé leurs politiques en la matière (principalement orientées vers la voirie et les collèges), avec une progression de + 2,1 % en 2018 et + 6,4 % en 2019 (prévision).

Cette reprise est majoritairement portée par les dépenses d'équipement (voirie et aménagement numérique du territoire) en progression de 8,1 %, tandis que les subventions versées, notamment à destination des autres niveaux de collectivités, diminuent de 2,3 %.

La situation du Département des PO est corrélée à cette évolution nationale avec, toutefois, deux spécificités :

-le niveau moyen d'investissement direct par exercice a toujours été supérieur dans les PO comparativement aux autres Départements de la strate. Depuis 2015, la moyenne annuelle des investissements directs se situe à 90,2 M€.

-l'entrée de la collectivité dans un nouveau cycle d'investissement en 2019 en exécution du nouveau PPI voté par les élus en juillet 2019. L'investissement repart dans les PO selon une intensité inédite par rapport aux autres Départements, avec une hausse de 30% attendue en 2019 et le maintien d'un rythme élevé sur les 4 prochains exercices. Cet effet de cycle s'illustre principalement dans les opérations de construction et restructurations lourdes des collèges (25,8 M€ en 2014 contre 8,6 M€ en 2018). Les opérations relatives aux collèges de Millas, Thuir, Argelès et Elne ont ainsi débuté quasiment en même temps en 2013-2014 et ont été achevées en 2018. Cela explique que l'enclenchement d'un nouveau cycle en 2019 présente une reprise forte de l'investissement.

4.2 Le financement de l'investissement

Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses d'investissement hors rembours. Dette	100 063 225	95 305 282	85 283 069	86 988 205	79 517 735	103 871 966
Anticipation du remboursement en capital de l'emprunt obligataire	490 000	490 000	490 000	490 000	490 000	490 000
Dépenses d'investissement directes retraitées	100 553 225	95 795 282	85 773 069	87 478 205	80 007 735	104 361 966
Financement de l'investissement	88 016 813	86 584 443	84 487 065	107 722 212	76 629 745	99 014 711
Epargne nette	41 340 275	47 005 765	39 015 850	46 495 160	45 490 520	44 340 929
FCTVA	9 049 417	8 069 269	9 264 533	8 157 096	9 468 767	8 000 000
Subventions d'investissement	14 574 053	11 168 077	9 913 096	12 559 263	10 876 928	12 112 378
Autres recettes d'investissement (hors emprunts)	5 125 757	6 341 332	7 293 586	8 610 693	10 793 530	7 561 404
dont produit des cessions	82 990	77 490	1 819 566	1 263 174	659 099	2 156 392
Emprunts	17 927 312	14 000 000	19 000 000	31 900 000	0	27 000 000
Variation de l'excédent global de clôture	-12 536 412	-9 210 839	-1 286 004	20 244 007	-3 377 990	-5 347 255

Il a été mobilisé pour 31,9 M€ d'emprunts nouveaux en 2017 afin de répondre à une opportunité de marché. Cette somme couvre largement le besoin de financement de l'année (11,7 M€), ce qui explique la reconstitution du fonds de roulement pour 20,2 M€.

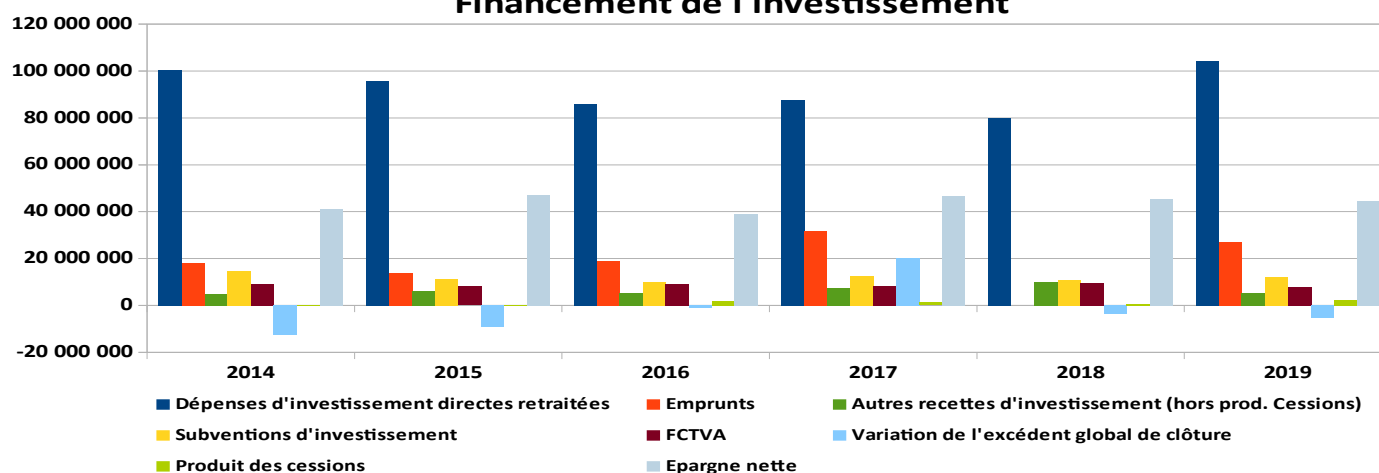
A l'inverse, en 2018 le Département n'a pas souscrit de nouveaux emprunts. Le fonds de roulement étant mobilisé à hauteur de 3,4 M€ pour couvrir le besoin de financement.

La part des autres recettes d'investissement est stable sur la période. Le FCTVA s'élève à 8,7 M€ en moyenne, les subventions d'investissement à 11,9 M€. Les autres recettes d'investissement connaissent des évolutions plus erratiques sous l'effet des disparités de montants perçus au titre de la DGE et des produits de cession.

Depuis 2014, près de la moitié (48%) des dépenses d'investissement hors dette est financée par l'épargne nette, ce qui atteste de l'indépendance préservée de la collectivité à l'égard des institutions bancaires et des financeurs externes.

Structure	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Financement de l'investissement	87,53 %	90,38 %	98,50 %	123,14 %	95,78 %	94,88 %
Epargne nette	41,11 %	49,07 %	45,49 %	53,15 %	56,86 %	42,49 %
FCTVA	9,00 %	8,42 %	10,80 %	9,32 %	11,83 %	7,67 %
Subventions d'investissement	14,49 %	11,66 %	11,56 %	14,36 %	13,59 %	11,61 %
Autres recettes d'investissement (hors emprunts)	5,10 %	6,62 %	8,50 %	9,84 %	13,49 %	7,25 %
Emprunts	17,83 %	14,61 %	22,15 %	36,47 %	0,00 %	25,87 %
Variation de l'excédent global de clôture	-12,47 %	-9,62 %	-1,50 %	23,14 %	-4,22 %	-5,12 %

Financement de l'investissement



5 LA DETTE

5.1 L'encours de dette

Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dettes au 01/01/n	137 015 026	141 568 702	141 475 517	146 856 491	160 923 998	145 235 992
- Remboursements du capital	13 373 636	14 093 185	13 619 026	17 832 493	15 688 006	13 036 251
+ Emprunts souscrits	17 927 312	14 000 000	19 000 000	31 900 000	0	27 000 000
Dettes au 31/12/n	141 568 702	141 475 517	146 856 491	160 923 998	145 235 992	159 199 741
Besoin de financement* (nouveaux emprunts-remboursements)	4 553 676	-93 185	5 380 974	14 067 507	-15 688 006	13 963 749

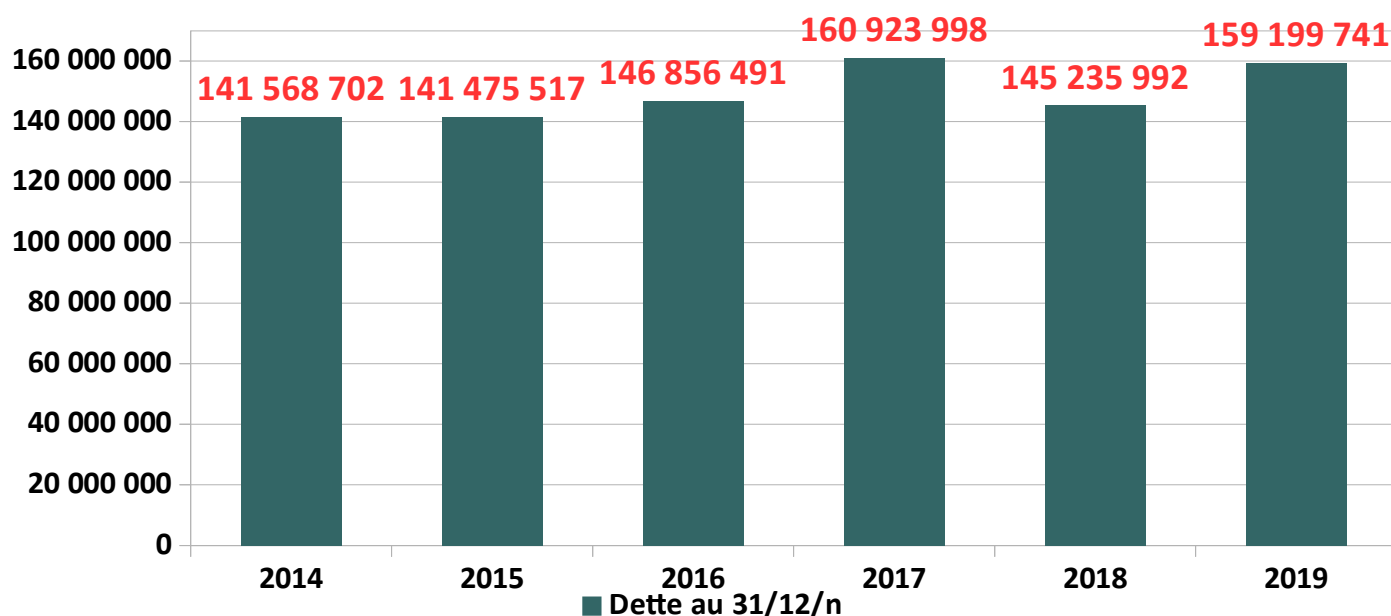
L'encours moyen annuel de la dette se situe à 149,2 M€ sur la période 2014-2019.

L'encours de dette au 31 décembre 2019 est attendu à 159,2 M€ en augmentation de 14 M€ par rapport à 2018.

Le besoin de financement¹⁴ mesure le flux de dette.

¹⁴ Selon la définition du besoin de financement introduite dans la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Lecture: un besoin de financement négatif correspond à un flux de dette négatif sur l'exercice concerné, à savoir que les remboursements de dette sont supérieurs aux nouvelles dettes. On parle alors de désendettement. A l'inverse, un besoin de financement positif correspond à un flux de dette positif. On parle alors d'endettement.

Ce flux a été positif en 2014, 2016, 2017 et 2019, augmentant le stock de dette de l'année. A l'inverse, le flux de dette a été négatif en 2015 et 2018, la collectivité se désendettant.



L'exercice 2017 a vu une mobilisation importante de l'emprunt à hauteur de 31,9 M€ en raison d'opportunités de marché qui ont conduit à mobiliser en fin d'année l'équivalent de 2 années de financements bancaires.

L'encours de dette de la collectivité a connu en 2018 une baisse significative pour s'établir aux alentours de 145,2 M€ pour se rapprocher du montant moyen de l'encours constaté sur la période (149,2 M€).

Il est prévu en 2019 un flux net de dette positif de l'ordre de 14 M€ portant l'encours de dette à 159,2 M€ au 31 décembre de l'année.

5.2 La structure de la dette

L'encours de dette du Département se caractérise par un encours majoritairement sur taux fixe (56,40%) et le solde sur taux variables adossés au livret A et à l'inflation (emprunts Caisse des Dépôts et Consignations CDC).

Au niveau de la répartition des prêteurs, la CDC occupe le premier rang avec 62,54 % de l'encours, suivi par le groupe Crédit Agricole (Crédit Agricole Corporate Investment Bank) avec 12,30 %, la Banque Postale avec 10,38 % suivie par le groupe Caisse d'Épargne (Caisse d'Épargne du Roussillon et Crédit Foncier de France) avec 8,24 %, puis de la Caisse Française de Financement Local avec 2,18 %, la Société Générale avec 1,29 % et un emprunt obligataire qui représente 3,08 %.

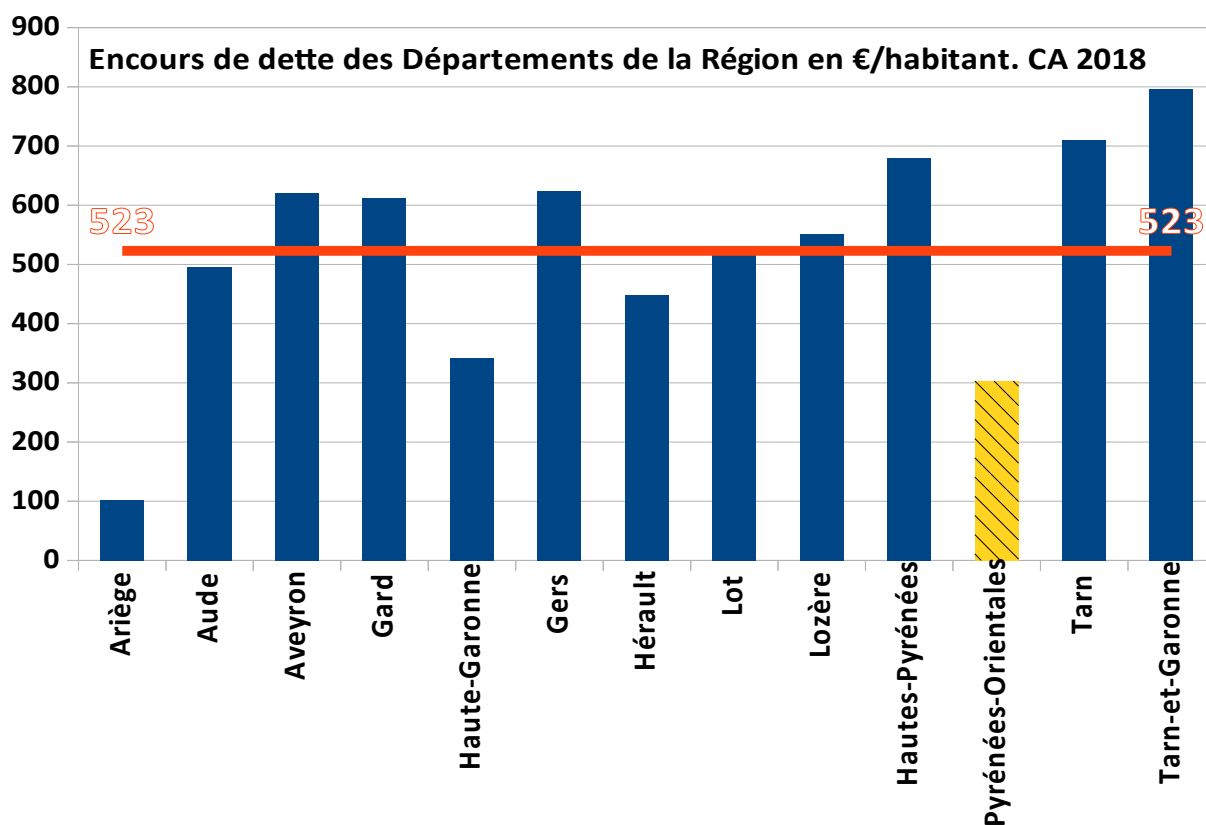
L'encours de dette du Département est très peu exposé au risque. En effet le fort volume de taux fixe offre à la collectivité un niveau de risque parmi les plus bas (catégorie 1-A, 2-A selon la Charte Gissler¹⁵). Par ailleurs les emprunts sur taux variable sont positionnés sur des index peu sujets à de fortes variations (livret A et inflation).

¹⁵La 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.

Structure de l'encours	Situation au 31/12/2018			Situation au 31/12/2019		
	(Compte administratif)			(Extrapolation)		
	Encours en €	%	Risque	Encours en €	%	Risque
Encours taux fixe	101 689 331	70,02	1-A	89 793 453	56,40	1-A
Encours taux variables	43 546 568	29,98	1A et 2A	69 406 196	43,60	1A et 2A
<i>Dont emprunts revolving</i>	<i>50 166 400</i>			<i>19 577 291</i>		
Encours produits structurés	-	-	-	-	-	-
Taux moyen de la dette	2,38 %			2,09 %		
Durée résiduelle moyenne	12 ans et 8 mois			12 ans et 8 mois		
Capacité de désendettement	2,4 ans			2,8 ans		

Le stock de dette par habitant au 1er janvier 2019 s'élève à 303 € pour notre Département, soit un niveau inférieur à la moyenne des Départements de la strate de comparaison (525 €) et à celle des Départements de la Région (523€) (dernier chiffres connus CA2018¹⁶).

5.3 L'annuité de la dette



¹⁶DGCL, Comptes financiers des Départements, CA2018

L'annuité de la dette comprend le remboursement du capital (débit net des comptes de refinancement de dette et des opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie) et le remboursement des intérêts.

L'annuité est ici calculée sans tenir compte de la gestion active de la dette.

Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Remboursement du capital	13 373 636	14 093 185	13 619 026	17 832 493	15 688 006	13 036 251
Gestion active de la dette	0	0	0	0	0	0
Remboursement de la dette	13 373 636	14 093 185	13 619 026	17 832 493	15 688 006	13 036 251

Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Remboursement du capital	13 373 636	14 093 185	13 619 026	17 832 493	15 688 006	13 036 251
Intérêts de dette	3 911 868	3 862 035	3 983 285	3 532 193	3 114 481	3 000 000
Annuité de dette	17 285 504	17 955 221	17 602 311	21 364 687	18 802 488	16 036 251

L'annuité de dette s'établit en moyenne à 18,2 M€ sur la période 2014-2019. En 2019, elle diminue par rapport à 2018 (16 M€ contre 18,8 M€), en raison de la diminution du montant de remboursement du capital et des intérêts.

5.4 Le délai de désendettement

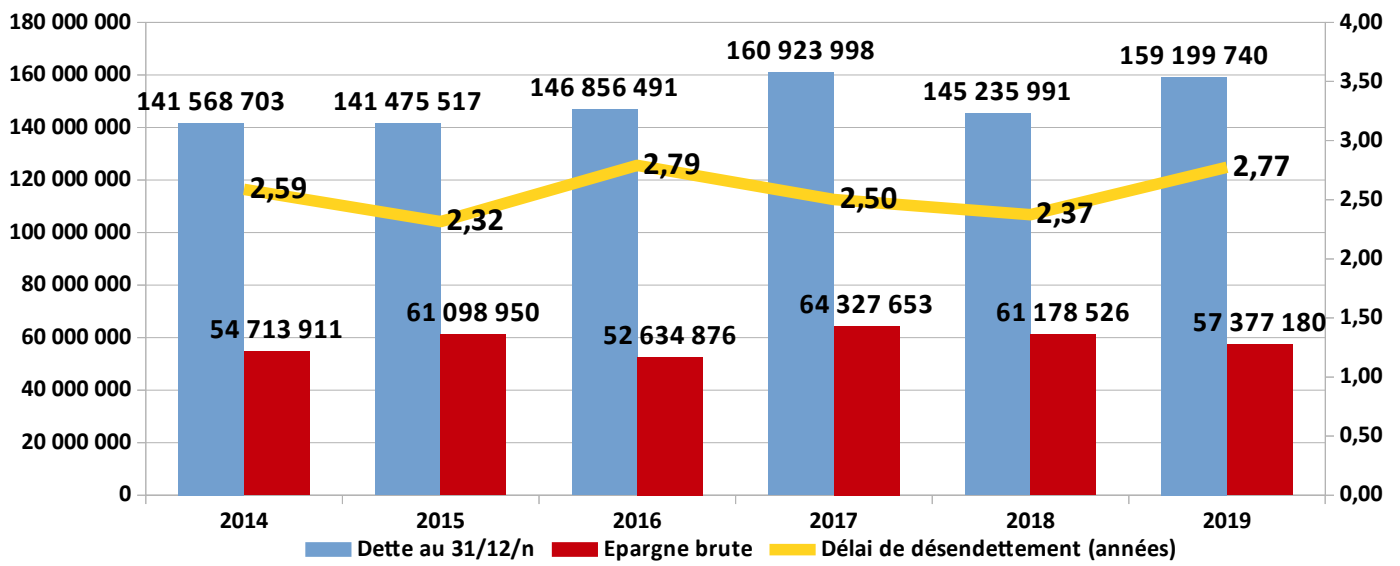
Le délai de désendettement (appelé également capacité de désendettement, représente le rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute, exprimé en nombre d'années) est stable sur la période et affiche une moyenne annuelle de 2,56 années du fait de la bonne tenue de l'épargne brute (58,6 M€ en moyenne) et de la maîtrise de l'encours de dette (149,2 M€ en moyenne).

Le délai de désendettement se situe entre 2,32 années en 2015 et 2,79 années en 2016.

Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dette au 31/12/n	141 568 703	141 475 517	146 856 491	160 923 998	145 235 991	159 199 740
Epargne brute	54 713 911	61 098 950	52 634 876	64 327 653	61 178 526	57 377 180
Délai de désendettement (années)	2,59	2,32	2,79	2,50	2,37	2,77

La bonne tenue du délai de désendettement, fruit de l'action résolue de la collectivité en la matière, se stabilise à un niveau compris entre 2 et 3 années. Ce ratio, qui demeure prudent, marque toutefois une légère dégradation par rapport à 2018.

Au 31 décembre 2019, le délai de désendettement devrait atteindre proche de 2,7 années, inférieur la moyenne de la strate évaluée à 4,07 années.



III – Les orientations budgétaires pour l'exercice 2020

1 LES GRANDES LIGNES DU BP 2020

Le projet de budget 2020 prend appui sur une stratégie budgétaire et financière assumée à travers:

- la maîtrise des dépenses de fonctionnement sans affecter la structure des effectifs avec une volonté d'optimiser la fonction achat ;
- la préservation de marges d'autofinancement qui déterminent la capacité à financer les dépenses d'investissement ;
- la sécurisation de l'évolution de la dette en terme de structure (opportunités de marché) et de soutenabilité (capacité de désendettement) ;
- la montée en puissance de la programmation pluriannuelle des investissements (niveau de réalisation et taux de réalisation en hausse).

Au niveau des dépenses :

Le budget 2020 anticipe une hausse proche de 3%.

Il est prévu d'inscrire 558,5 M€ au BP 2020 contre 540,8 M€ au BP 2019.

Cela représente près de 17,7 M€ de nouveaux crédits (hors effet de la mise en œuvre de l'aide sociale différentielle) en 2020 décomposés de la manière suivante :

Les dépenses de personnel affichent une augmentation proche de 2 M€ du fait de l'intégration des effets du PPCR, de la revalorisation des grilles et du GVT, et de la mobilisation de nouvelles ressources RH prévues dans le cadre du déploiement du Plan Pauvreté et du Plan Enfance ;

Les dépenses d'hébergement pour l'ASE sont en hausse de (+2,5 M€) correspondant à l'ouverture de nouvelles places décidées dans le Plan Enfance, le financement de l'IDEA représentant 4,9 M€ de nouveaux crédits.

Les dépenses AIS en hausse de 14,7 M€ du fait des revalorisations des allocations et la hausse des besoins sociaux exprimés:

- PCH, +1,3 M€
- APA, +2,5 M€ (effets en année pleine de la loi ASV)
- RSA, +10,9 M€ (effets attendus du nouveau mode d'indemnisation du chômage, revalorisation forfaitaire de l'allocation et fin des contrats aidés)

La hausse de la contribution au SDIS 66 de 1 M€.

Au niveau des recettes : le budget 2020 devrait enregistrer une diminution proche de 3 M€ pour un total de 572,8 M€. En neutralisant les effets liés à la mise en œuvre de l'aide sociale différentielle, le BP 2020 enregistre une augmentation des recettes (9 M€) avec dans le détail :

- TFPB (141 M€, +3 M€)
- DMTO (83 M€, +2 M€)
- TICPE (72,8 M€, stable)
- TSCA (71 M€, + 1 M€)
- DGF (50,6 M€, +0,2 M€)
- CVAE (18,1 M€, + 0,7 M€)

Aujourd'hui, une double contrainte pèse sur la collectivité pour la construction du budget 2020:

-d'abord, et pour la 3ème année consécutive, le Département doit respecter l'arrêté préfectoral limitation des DRF à +1,2 %;

-ensuite la collectivité est soumise à la nécessité de trouver des ressources pérennes pour couvrir les dépenses relatives aux nouveaux besoins, tout en sécurisant le niveau d'épargne brute pour le financement du PPI. Cette seconde contrainte pèse d'autant plus dans le contexte de la réforme de la fiscalité locale qui privera en 2021 le Département du levier fiscal de la TFPB.

Sur les 6,4M€ de DRF supplémentaires autorisés en 2020, les AIS pèsent pour plus du double avec 14,7 M€ de nouvelles dépenses. Cela engendre une pression baissière sur les autres chapitres budgétaires alors même que l'inflation attendue à +1,4% augmente mécaniquement les dépenses courantes.

Les orientations budgétaires pour l'exercice 2020 sont présentées au travers de trois indicateurs : la fiscalité, l'endettement et les dépenses de gestion.

2 LA FISCALITÉ

Le taux de la taxe sur les propriétés bâties est resté stable à 20,10% en 2019. Il s'agit du taux le plus faible des 13 Départements de la région.

La pression fiscale dans les Pyrénées-Orientales est ainsi inférieure de près de 5 points par rapport à la moyenne régionale qui se situe à 24,96 % dans les Départements de la région en 2019.

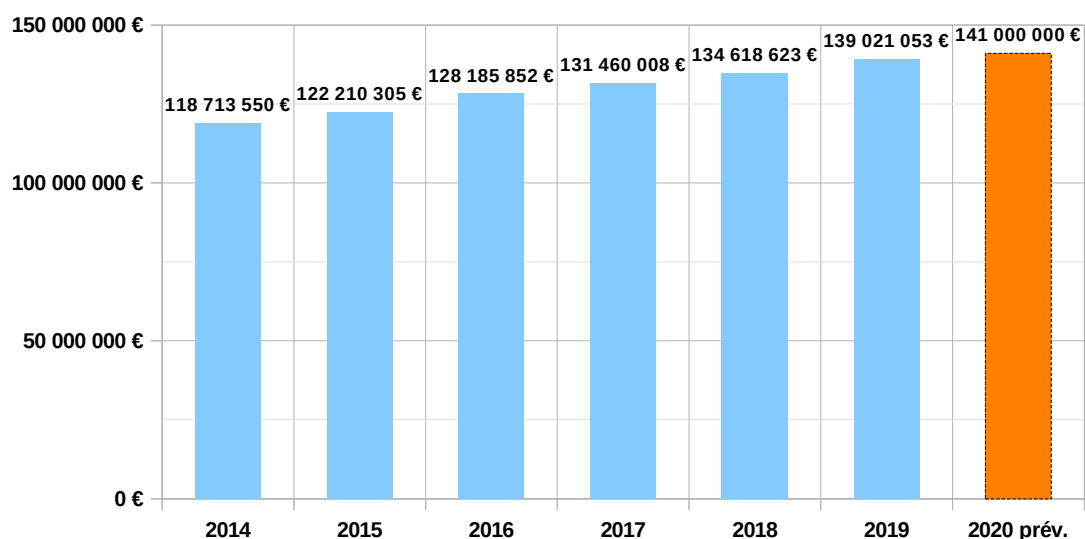
Taux 2019 de TFPB dans les 13 départements de la région (moyenne à 24,96%)

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	21,90	33,85	21,45	23,46	23,13	24,69	20,10	29,91	28,93

En 2019, la moyenne nationale métropolitaine atteint 19,90% (en hausse de +0,2 point) et la moyenne de la strate identifiée s'établit à 20,86% (en progression de +0,02 point).

Considérant les évolutions de base attendues¹⁷, le montant prévisionnel de recettes à percevoir en 2020 est estimé à 141 M€ (contre 139 M€ en 2019).

Produit de la TFPB



¹⁷ Les députés ont adopté (AN, session du 18 octobre 2019) la revalorisation forfaitaire des bases de TFPB en 2020 de 0,9% alors que le gouvernement prônait au départ un gel.

3 L'ENDETTEMENT

De 1998 à 2007, le Département a poursuivi de manière progressive et déterminée son désendettement. Sur la période de 2008 à 2018, l'encours de dette a connu une phase de stabilité avec un encours moyen annuel de l'ordre de 138,5 M€. En 2019, l'encours est anticipé à 159,2 M€ au 31 décembre.

Pour éviter de faire supporter aux générations futures la charge de la dette, l'Assemblée départementale a utilisé le levier de l'endettement avec prudence, dégageant ainsi d'importantes marges de manœuvre avec la contraction des frais financiers.

La programmation pluriannuelle des investissements prévoit pour l'exercice 2020 une reprise de l'endettement à la mesure de la réalisation des opérations contenues dans le PPI sur les prochains exercices.

En matière de gestion de la dette les objectifs pour 2020 sont les suivants :

- financer les investissements de l'exercice avec un tirage a minima de 13,4 M€ euros d'emprunt sur l'enveloppe Caisse des Dépôts et Consignations ;
- limiter les frais financiers par une gestion active de la dette (arbitrages, opportunités de marché) afin que le taux moyen départemental reste proche des taux moyens du marché (équivalent 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 de « 1A et 1B » et en s'interdisant de souscrire des emprunts dont le risque le classerait dans la catégorie supérieure à « 3C » (Charte Gissler) ;
- maintenir une répartition taux fixe/taux variables équilibrée.

La souscription d'une ligne de trésorerie est envisagée par ailleurs, pour un montant de 5 M€.

Budget annexe Très Haut Débit

Pour le déploiement du réseau Très Haut Débit (projet estimé à 140 M€), activité portée par un budget annexe, le Département des Pyrénées-Orientales a sollicité la Caisse des Dépôts et Consignations « Banque des Territoires » dans le cadre d'un partenariat.

La Caisse des Dépôts a accordé un financement à hauteur de 50 M€.

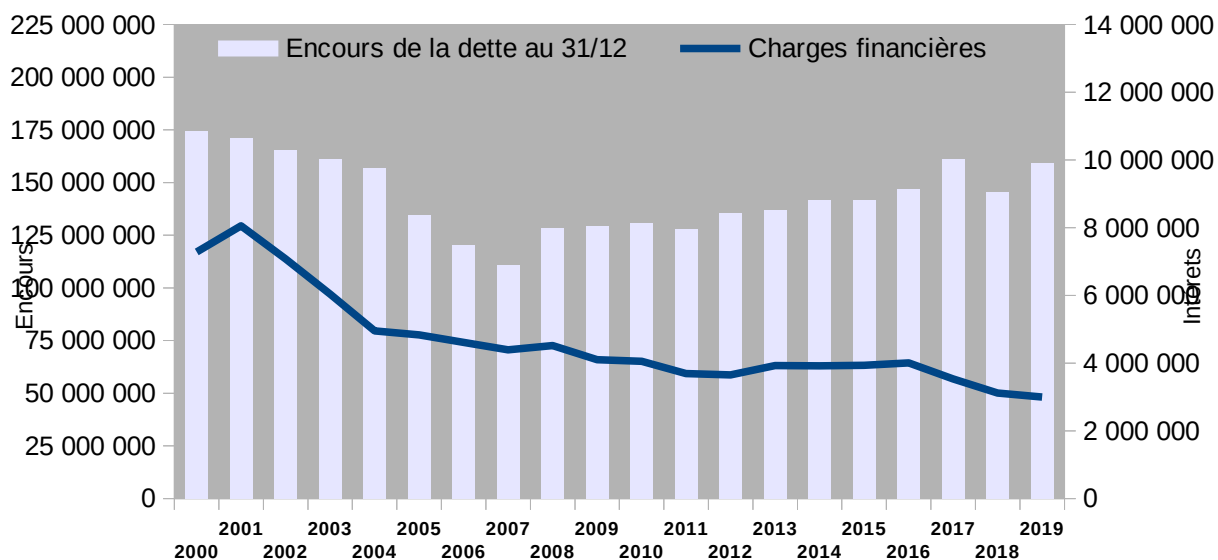
Un premier emprunt de 10 M€ a été souscrit le 14 décembre 2017 au taux fixe de 1,87 % sur une durée de 25 ans à compter de la libération des fonds, le 20 décembre 2018.

Un second financement de 40 M€ a fait l'objet d'un contrat de prêt le 25 juillet 2018 au taux d'intérêt LIVRET A + 1 % (soit 1,75 % à ce jour). Ce contrat court sur une durée de 25 ans assortie d'une phase de préfinancement d'une durée de 3 à 60 mois classé dans la catégorie 1-A de la Charte Gissler. Il donnera lieu à un premier tirage en 2020 (dont le montant n'est pas finalisé).

Alors que le stock de dette était de 174,5 M€ au 31 décembre 2000, il est attendu à 159,2 M€ en 2019, soit une réduction de 15,3 M€. La dette départementale ramenée au nombre d'habitants est inférieure à la moyenne nationale en 2019 (au 1^{er} janvier 2019 la dette départementale représentait 308€/habitant pour le Département contre 503€/habitant¹⁸ en moyenne au niveau national et 570€/habitant pour la strate).

¹⁸ Source : DGCL, fiche financière du Département des Pyrénées-Orientales CA2018

Evolution du stock de dette 2000-2019



4 LES DEPENSES DE GESTION

La maîtrise des dépenses de gestion constitue un enjeu majeur à la fois pour se conformer aux règles de contrainte de la norme « 1,2 % » et assurer la pérennité de l'équilibre budgétaire qui conditionne la soutenabilité du PPI.

4.1 Les charges à caractère général

Concernant les charges à caractère général (chapitre 011) qui regroupent les achats, les prestations et les services extérieurs, la collectivité poursuivra en 2020 le pilotage au plus près de la dépense considérant les besoins exprimés par les services. Il est possible d'affirmer que les dépenses sur le chapitre 011 seront inscrites au BP 2020 aux alentours de 28 M€.

Les derniers éléments de comparaison¹⁹ indiquent une structure de charge inférieure à la moyenne sur le poste des achats (4,57% des dépenses de fonctionnement contre 6,55% en moyenne sur la strate).

4.2 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention regroupent notamment les dépenses d'allocations aux personnes et les dépenses d'hébergement.

4.2.1 Les AIS et le RSA

Les dépenses d'AIS (RSA, APA, PCH), attendues à 207,8 M€ en 2019, font l'objet d'une inscription en BP à 218,7 M€ sous l'effet des revalorisations réglementaires, du vieillissement de la population et de la hausse des besoins exprimés. Le RSA représente 2/3 des dépenses d'AIS.

Le problème de financement posé par le RSA reste entier depuis le transfert de la gestion du RMI en 2005. Le dynamisme de la dépense ne génère aucun mécanisme de compensation.

¹⁹Fiche de situation financière « CA 2018 » du Département des Pyrénées-Orientales

Par conséquent, toute évolution de la charge nette de ce dispositif national est financé par des ressources locales. C'est ce qui a conduit la majorité des Départements à augmenter la pression fiscale pour couvrir ces nouvelles dépenses. Dans ce contexte, les difficultés du financement des AIS par les Départements risquent de se renforcer par la perte du produit de TFPB.

Pour ce qui concerne les dépenses de RSA, le Département intervient en dernier recours. Subissant les effets d'un environnement socio-économique fragile, il doit également prendre en compte les mesures exogènes qui produisent un effet inflationniste sur la dépense.

Les dispositions gouvernementales en matière de contrats aidés et réforme de l'assurance chômage participent de cette dérive. Par exemple, le PLF 2020 anticipe la hausse des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)²⁰ liée à la réforme de l'assurance chômage, qui entre progressivement en vigueur entre le 1er novembre 2019 et le 1er avril 2020. Ce durcissement des règles pourrait toucher environ 40% des allocataires, soit un million de personnes.

Pour les Départements, le problème est que l'ASS constitue le dernier filet de sécurité avant le basculement dans le RSA. Même s'il n'existe pas une causalité directe – un bénéficiaire de l'ASS a plus de chance de retrouver du travail si la situation de l'emploi s'améliore – une progression du nombre de bénéficiaires de l'ASS aura forcément un impact, à terme, sur celui des allocataires du RSA.

La progression du RSA s'explique donc par deux phénomènes : la revalorisation annuelle de l'allocation indexée sur l'inflation et l'évolution physique du nombre de foyers allocataires du RSA.

Montant annuel du RSA pour Département des PO (en €)							
	2014	2015	2016	2017	2018	Prévision 2019	Prévision 2020
Charge annuelle de l'allocation	109 580 109	117 175 899	121 872 821	123 675 050	128 766 965	135 612 597	144 400 000
<i>Variation n-1</i>		6,93%	4,01%	1,48%	4,12%	5,32%	6,48%

Le montant de l'allocation versé en 2019 est reparti à la hausse sous l'effet de la revalorisation annuelle de +1,6 % en avril 2019 et de la hausse du nombre de bénéficiaires.

Il convient de préciser que les chiffres rendus publics par la CAF pour le premier trimestre 2019²¹ font état de 21 787 allocataires, soit une hausse de 2,55% par rapport à la moyenne annuelle 2018. La construction du BP 2020 retient comme hypothèse une évolution à la hausse du montant de l'allocation versée en raison de l'effet volume (nombre de bénéficiaires) et de l'effet prix (revalorisation de l'allocation en avril 2020).

²⁰Allocation de solidarité spécifique est destinée aux demandeurs d'emplois ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage

²¹Une nouvelle méthode de compilation de données par la CAF entraîne un décalage de 6 mois. Cela signifie qu'à la date du 1^{er} octobre 2019, les dernières données sont à jour du premier trimestre 2019.

Moyenne annuelle du nombre de foyers bénéficiaires du RSA (source : données semestrielles CAF)						
	2014	2015	2016	2017	2018	1T 2019
Moyenne annuelle PO	20 454	21 089	20 894	20 898	21 246	21 787
<i>Variation n-1</i>		3,11%	-0,93%	0,02%	1,66%	2,55%
Moyenne annuelle France	1 546 226	1 601 240	1 569 863	1 534 287	1 629 103	1 633 448
<i>Variation n-1</i>		3,56%	-1,96%	-2,27%	6,18%	0,27%
Moyenne annuelle Strate	410 725	422 210	411 183	402 028	397 263	399 363
<i>Variation n-1</i>		2,80%	-2,61%	-2,23%	-1,19%	0,53%
Moyenne annuelle Région	182 590	188 946	184 785	179 239	180 771	182 832
<i>Variation n-1</i>		3,48%	-2,20%	-3,00%	0,85%	1,14%

4.2.2 Les frais d'hébergement

Les frais de séjour et d'hébergement consolidés au niveau des articles 652 et suivants sont attendus en légère augmentation en 2019 du fait de la mise en œuvre partielle de l'aide sociale différentielle. La généralisation du procédé auprès de l'ensemble des établissements en 2020 doit permettre une moindre dépense de l'ordre de 12,5 M€ pour les secteurs PA et PH (avec une inscription de 47,5 M€). Si le périmètre consolidé des frais d'hébergement est en baisse, les dépenses d'hébergement pour l'Aide sociale à l'Enfance (ASE) sont attendues en hausse du fait du déploiement en cohérence avec le plan Enfance qui se traduit par l'ouverture de places d'accueil supplémentaires (+4 M€).

4.3 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel en 2019 s'élèvent à un montant de 110 M€ de crédits (répartis sur 3 chapitres budgétaires de la section de fonctionnement : 012-017-6586) sur un total de 534,5 M€ constitutives des dépenses de la section de fonctionnement du Département.

Les dépenses de personnel représentent 20,94% des dépenses de fonctionnement contre 23,31% pour la moyenne de la strate au 1^{er} janvier 2019.²²

En matière de masse salariale, le Département utilise tous les leviers à sa disposition (plan de formation, mobilités internes...), pour ne pas rigidifier la structure de ses dépenses de fonctionnement.

4.3.1 La structure des dépenses de personnel

En 2018, dernier exercice pour lequel les données RH sont définitivement arrêtées, les dépenses de personnel s'élèvent à 107,9 M€. Ces éléments de rémunération du personnel sont notamment répartis comme suit :

²²Fiche de situation financière « CA 2018 » du Département des Pyrénées-Orientales

Dépenses de personnel 2018	
Traitements indiciaires (hors charges patronales)	74 680 811
Régime indemnitaire	12 001 720
Nouvelle bonification indiciaire	697 682
Heures supplémentaires rémunérées	390 745
Avantages en nature	76 288

Les avantages en nature (76 288€) déclarés à l'administration fiscale sur les bulletins de paye concernent les dépenses liées au logement, au stationnement et à la mobilité par l'usage d'un véhicule pour nécessité de service.

Sur les 111 agents bénéficiant des avantages en nature, 4 agents sont contractuels et 107 sont des agents titulaires.

La répartition des avantages est la suivante:

- avantages en nature « logement dans les collèges » : 29 pour 33 058 €
- avantages en nature « véhicule » : 7 pour 12 114€
- avantages en nature « parking » : 76 pour 31 116€

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.

4.3.2 L'évolution prévisionnelle des dépenses

Plusieurs facteurs de hausse des dépenses de personnel sont d'ores et déjà connus. En effet, si le montant du point d'indice de la fonction publique est inchangé en 2020, les mesures du Protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) continuent à produire des effets à la hausse estimés à +0,5 M€ en 2020.

L'exécution du glissement vieillesse technicité (GVT) produira également des besoins de crédits supplémentaires de l'ordre de 0,7 M€.

Aussi dans le cadre de la mise en œuvre progressive du Plan Pauvreté et du Plan Enfance, est-il d'ores-et-déjà anticipé des créations de poste en 2020 pour un montant de 1,85 M€, qui représente la majeure partie de l'augmentation de la masse salariale prévue à hauteur de 3,9 %.

4.3.3 La durée effective du travail

Le tableau indique les différentes modalités d'organisation du temps de travail concernant les agents occupant un emploi permanent, exerçant leurs fonctions à temps complet, qu'ils travaillent à temps plein ou à temps partiel, y compris les agents sur remplacements momentanés :

Durée effective du travail par cycle (source Bilan social 2018, indicateurs DGCL)			
	Femmes	Hommes	Total agents
Cycle hebdomadaire supérieur à 35 heures	1 100	711	1811
Cycle mensuel	-	-	-
Cycle saisonnier	-	-	-
Cycle annuel de 1607 heures	183	146	329
Autre cycle	-	-	-
Forfait	-	-	-
Total tout cycle	1283	857	2140

Par ailleurs des contraintes particulières affectent le temps de travail de certains agents occupant un emploi permanent à temps complet (qu'ils travaillent à temps plein ou à temps partiel). Ces agents ne travaillent pas uniquement en horaires décalés, de nuit ou les week-end mais sont aussi amenés à le faire dans le cadre de leur planning.

Contraintes particulières concernant le temps de travail			
	Femmes	Hommes	Total agents
Horaires décalés (agents d'exploitation)	-	143	143
Travail de nuit (agents de sécurité DLB/DSI)	-	8	8
Travail le week-end (agents des sites)	15	16	31
Total	15	167	182

4.3.4 La gestion prévisionnelle des ressources humaines

Afin d'assurer le pilotage de la masse salariale, le Département entend disposer d'informations encore plus précises sur les métiers et les organisations de service.

Cela doit permettre le renforcement de la Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences (GPEEC), qui est un outil permettant de contrôler et d'anticiper toute modification des effectifs.

Le recours à un nouveau logiciel devrait ainsi aider au recueil de données statistiques et permettre une meilleure diffusion de la GPEEC au niveau de l'ensemble des directions et services du Département.

Un diagnostic par métier et cadre d'emplois fait l'objet d'un groupe de travail réunissant notamment les directions « support » (RH, finances, conseil en organisation et contrôle de gestion) et les directions opérationnelles.

4.3.5 La structure des effectifs

STRUCTURE DES EFFECTIFS INTEGRANT LES SITUATIONS PREVISIONNELLES 2020

AGENTS SUR POSTES PERMANENTS (titulaires et contractuels sur postes vacants)

Cadres d'emploi	Nombre d'agents physiques	Nombre d'agents en équivalents temps plein (ETP) pourvus
Adjoint administratifs	420	404,4
Adjoint du Patrimoine	21	20,3
Adjoint techniques	393	380,9
Adjoint techniques Ets d'enseignement	314	310,2
Administrateurs	6	6,0
Agents de Maîtrise	105	104,4
Assistants Conservation du Patrimoine	10	9,8
Assistants Socio-Educatifs	241	220,4
Attachés	133	128,5
Attachés de Conservation du Patrimoine	6	5,8
Bibliothécaires	3	2,6
Cadres de santé paramédical	1	0,5
Conseillers Socio-Educatifs	22	21,3
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	39	37,4
Ingénieurs	61	58,8
Médecins	25	21,3
Psychologues	21	19,2
Puéricultrices	30	26,2
Rédacteurs	176	165,9
Sages-Femmes	13	10,9
Techniciens	154	149,8
Techniciens Paramédicaux	4	3,9
Total	2201	2111,5

AGENTS SUR POSTES NON PERMANENTS

(remplaçants ponctuels, renforts de service, collaborateurs d'élus et collaborateurs de cabinet)

Cadres d'emploi	Nombre d'agents physiques	Nombre d'agents en équivalents temps plein (ETP) pourvus
Adjoint administratifs	33	31,1
Adjoint techniques	12	12,0
Adjoint techniques Ets d'enseignement	25	25,0
Assistants Socio-Educatifs	28	28,0
Attachés de Conservation du Patrimoine	1	1,0
Collaborateurs de Cabinet	6	6,0
Infirmiers en soins généraux	4	3,3
Ingénieurs	2	2,0
Psychologues	2	1,5
Puéricultrices	1	1,0
Rédacteurs	4	3,7
Techniciens	4	4,0
Total	122	118,6

IV – L'évolution des DRF et du besoin de financement

1 L'EVOLUTION DES DRF

1.1 Le dispositif d'encadrement

Un dispositif d'encadrement s'impose pour une période de trois ans (2018-2020) aux 322 collectivités et groupements (régions, départements, communes et EPCI)dont les DRF dépassent 60 M€. L'État soumettant ainsi les collectivités à une triple contrainte qui s'exerce par :

- un plafonnement à +1,2 % par an en moyenne des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) ;
- une baisse du besoin de financement (flux de dette) qui équivaut à une obligation de désendettement ;
- une amélioration du ratio de capacité de désendettement (stock de dette).

La maîtrise des DRF se situe donc à la base de la « contractualisation ».

Une définition des DRF prises en compte dans la détermination du plafonnement est donnée par une instruction interministérielle²³ : « Les dépenses réelles de fonctionnement s'entendent comme le total des charges nettes de l'exercice considéré entraînant des mouvements réels au sein de la section de fonctionnement de la collectivité ou de l'établissement. Elles correspondent aux débits nets des comptes de classe 6, à l'exception des opérations qualifiées « d'ordre budgétaire », qui n'ont pas de conséquence directe sur la trésorerie. Les dotations aux amortissements et provisions, ne sont pas prises en compte, de même que les valeurs comptables des immobilisations cédées et les différences sur réalisation (positives) transférées en investissement. Les atténuations de produits (chapitre 014) ne sont pas retenues, à la différence des atténuations de charges (chapitre 013) qui sont comptabilisées en déduction des charges ».

Suite au refus motivé de ne pas engager la collectivité dans la voie de la contractualisation, le Préfet a notifié par arrêté les objectifs chiffrés des DRF sur la base de +1,2 % pour la période 2018/2020²⁴:

ARTICLE 1er

Le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) du conseil départemental des Pyrénées-Orientales, est, sur le fondement d'une évolution de 1,2 % par an, fixé ainsi qu'il suit:

DRF 2017	Niveau maximal des DRF 2018	Niveau maximal des DRF 2019	Niveau maximal des DRF 2020
525 626 280 €	531 933 796 €	538 317 001 €	544 776 805 €

Les variations du budget départemental sont soumises à des décisions nationales. Or, le plafonnement à +1,2 % s'applique indifféremment aux dépenses rigides orientées à la hausse sur lesquelles les Départements n'ont aucune prise (AIS dans la limite de 2 %/an, Mineurs Non

²³ Instruction interministérielle du 16 mars 2018 relative à la mise en œuvre de la LPFP 2018-2022

²⁴ Arrêté préfectoral du 10 septembre 2018 portant notification du niveau maximal annuel des DRF

Accompagnés MNA, Protocole Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations PPCR) et aux dépenses variables qui constituent pourtant le coeur des décisions stratégiques du Département (SDIS, routes, collèges, solidarité territoriale).

En 2019, le Département a dû notamment assumer, en année pleine, les revalorisations du RSA imposées en avril 2019 (+1,6%). À cela s'ajoutent les autres dépenses de gestion directement impactées par la hausse de l'inflation.

1.2 L'évolution des DRF

En 2018, le Département des PO a présenté un taux d'évolution spontané des DRF de 1,9 % avant retraitement et à périmètre de gestion équivalent (délégation Transport), et -0,54 % après retraitement (les règles de retraitement ont été fixées après négociation avec les associations représentatives des élus au 1^{er} trimestre 2019).

En 2019, le taux d'évolution spontané est attendu à 535,05, en deçà du plafonnement fixé à 1,2 %/an par arrêté préfectoral (538,3 M€).

En terme de méthodologie, il convient de rendre compte d'une incidence dans le calcul du retraitement à compter de l'exercice 2019.

Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan « Pauvreté », le Département a conventionné avec l'État pour déterminer les obligations réciproques en matière de lutte contre la pauvreté et d'insertion.

Une instruction DGCS (instruction n° DGCS/SD1/2019/24 du 04 février 2019 §2a) vient préciser les modalités du retraitement : *«au titre du Pacte de Cahors, seront exclues des dépenses réelles de fonctionnement prises en compte les dépenses supplémentaires exposées par les départements au titre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, dans la limite du financement apporté par l'Etat. [...] Le cofinancement peut résulter d'une dépense nouvelle, prise en compte dans la trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement de la collectivité, ou de la valorisation d'une dépense existante».*

En conséquence, seules les dépenses supplémentaires exécutées en application des conventions signées en 2019 sont exclues des DRF, à due concurrence du montant de la subvention Etat qui s'élève à 775 213,70€ en 2019.

Les dépenses correspondant à des redéploiements ou celles déjà existantes et valorisées plan pauvreté, n'ouvrent pas droit à retraitement.

Les dépenses supplémentaires supportées par le Département au titre de l'exécution du Plan Pauvreté sont estimées à 289 411€ en 2019.

Plusieurs facteurs permettent d'éclairer l'évolution des DRF 2019 :

D'abord, les dépenses de personnel affichent une hausse en 2019 sous l'effet de la reprise du PPCR et de la mobilisation de nouvelles ressources pour le déploiement du Plan Enfance et du Plan Pauvreté.

Les dépenses d'action sociale progressent ensuite sous l'effet de la montée en charge des dépenses APA et PCH.

Les dépenses de RSA sont également orientées à la hausse du fait de la revalorisation réglementaire annuelle et d'un nombre d'allocataires en augmentation sur l'année 2019.

Le Département conserve cependant tout son objectif de gestion responsable des crédits et devrait tenir le rythme de ses dépenses de fonctionnement à un niveau proche, voire inférieur, à celui attendu pour l'ensemble des collectivités (+0,9 %)²⁵.

ANALYSE CONTRAT DE PLAFONNEMENT DES DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT		CA 2017	CA 2018	Prévision CA 2019
Retraitement initial pour détermination du périmètre du contrat	DRF affichées au CA non retraitées	536 046 436	518 686 425	537 526 656
	Taux d'évolution des DRF brutes	-	-3,24 %	3,63 %
	Retraitement initial chapitre 014 (DRF hors contrat)	-8 885 753	-10 694 923	-14 024 147
	Retraitement initial chapitre 013 (recettes de classe 6 déduites du plafond DRF)	-1 534 403	-1 564 675	-1 514 014
	Total DRF retenues avant retraitement	525 626 280	506 426 827	521 988 495
	Taux d'évolution DRF retenues	-	-3,65 %	3,07 %

Calcul des retraitements

Retraitement positif transfert « loi Notre » de la compétence transport	Périmètre transport 2017 à réintégrer en 2018 (format arrêté CLERCT 2016 actualisé à +1,2%/an hors participation transport urbain Communauté urbaine prise en charge par la Région en 2017).	Montant CLERCT 2016		28 762 068	
		Participation PMCU prise en charge par la Région		-4 975 798	
		Actualisation au taux de 1,2%		X 1,012	X 1,012
		Montant transfert Compétence Transport à retraiter		24 071 705	24 360 566
Retraitement négatif au titre des Allocations individuelles de Solidarité (AIS)	L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est appréciée en déduisant du montant des dépenses constatées la part supérieure à 2 % liée à la hausse des dépenses exposées au titre du RSA, de l'APA et de la PCH.	Dépenses AIS réelles (APA, PCH, rSa)	189 147 316	197 577 432	207 794 626
		Taux d'évolution des AIS		4,46 %	5,17 %
		Actualisation au taux de 2% sur la base CA2017		x1,02	x1,02
		Dépenses AIS en N plafonnés (APA, PCH, rSa)		192 930 262	196 788 868
	Montant AIS à retraiter		-4 647 170	-11 005 758	
Retraitement négatif au titre des Mineurs non accompagnés (MNA)	Retraitement sur la base des dépenses MNA de l'année N qui excède le taux d'évolution de 1,2% des dépenses de référence N-1. Pour un coût forfaitaire de 40 000€ par MNA. 161 MNA accueillis au 31 décembre 2017, 239 MNA accueillis au 31 décembre 2018. X MNA accueillis au 31 décembre 2019 (attente chiffrage)	Dépenses MNA réels	6 440 000	9 560 000	9 560 000
		Taux d'évolution dépenses MNA		48,45 %	0,00 %
		Evolution dépenses MNA au taux de 1,2%		6 517 280	9 674 720
		Montant MNA à retraiter		-3 042 720	0
Retraitement négatif au titre de la prise en compte des nouvelles dépenses relatives à la mise en œuvre du Plan Pauvreté (à compter de 2019)	Les dépenses exposées par le Département au titre de la lutte contre la pauvreté sont retraitées. Seules les dépenses supplémentaires exécutées en application des conventions signées en 2019 sont exclues des DRF, à due concurrence du montant de la subvention Etat. Les dépenses correspondant à des redéploiements ou celles déjà existantes et valorisées dans le Plan pauvreté, n'ouvrent pas droit à retraitement.	Engagement financier de l'Etat pour le Plan Pauvreté	-	-	-289 411
		Taux d'évolution	-	-	
		Montant Plan Pauvreté à retraiter			
Total DRF "retraitées"		525 626 280	522 808 643	535 053 891	
PLAFOND DES DRF		525 626 280	531 933 796	538 317 001	
TAUX D'EVOLUTION DES DRF		-	-0,54 %	2,34 %	
Pour info : PLAFOND DES DRF (hors MNA)		525 626 280	525 851 363	535 053 891	
Pour info : TAUX D'EVOLUTION DES DRF (hors MNA)			0,04 %	1,75 %	

Le mécanisme est entré dans sa phase opérationnelle au premier semestre 2018. Le Préfet des Pyrénées-Orientales a été informé par courrier en date du 28 juin 2018 de la volonté du Département de ne pas signer ce « contrat ». Ce refus étant motivé pour des raisons qui tiennent au caractère unilatéral des clauses proposées, à la nature des missions départementales soumises à des dépenses contraintes et à l'absence de prise en compte des spécificités du territoire, réduisant la capacité à agir du Département dans le sens de l'intérêt général²⁶.

²⁵ Note de conjoncture, La Banque Postale, septembre 2019

²⁶ Courrier de la Présidente du Département en date du 28 juin 2018 (annexe au rapport d'orientations budgétaires)

2 L'EVOLUTION DU BESOIN DE FINANCEMENT

La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit également le respect d'un objectif d'évolution du besoin annuel de financement des collectivités.

La définition du besoin de financement est ici entendue comme la différence entre les nouveaux emprunts de l'année et les remboursements en capital.

Le besoin de financement mesure donc un flux net de dette.

L'objectif national est fixé à -2,6 milliards € par an, soit une réduction du besoin de financement de 13 milliards € à l'horizon 2022, les marges de manœuvre tirées de la réduction des dépenses de fonctionnement étant affectées au désendettement.

Les Départements, déjà en situation de désendettement en 2017 et 2018, le seraient encore en 2019, mais dans des proportions moindres.

Concernant le Département des PO, sur la période d'exécution 2018-2020, le besoin de financement évolue de la manière suivante :

-l'exercice 2018 a enregistré un flux net de dette négatif de -15,7 M€ en l'absence de souscription de nouveaux emprunts.

-l'exercice 2019 doit connaître un besoin de financement de 14 M€, différence entre la mobilisation de nouveaux emprunts (27 M€) et les remboursements en capital (13 M€).

-l'exercice 2020 devrait voir le besoin de financement augmenter pour s'établir à 31,3 M€ sous l'effet de la mobilisation des nouveaux emprunts pour 45,5 M€ pour soutenir l'effort d'investissement du PPI.

Besoin de financement	CA	Prévisionnel	Prévisionnel	
Montants en €	2018	2019	2020	Moy/an
Remboursements du capital (D)	15 688 006	13 036 251	14 369 618	14 364 625
Nouveaux emprunts (R) (à arbitrer)	0	27 000 000	45 500 000	24 166 667
Besoin de financement (nouveaux emprunts-remboursements)	-15 688 006	13 963 749	31 130 382	9 802 042

A l'image des efforts produit par le Département des PO, l'encours de dette des collectivités locales enregistre de faibles augmentations sur les dernières années.

V – La politique d’investissement du Département

1 LA CONCERTATION ET LE PLAN PLURIANNUEL D’INVESTISSEMENT (PPI)

Les 30 engagements pris suite à la concertation citoyenne conduite au 1^{er} semestre 2019 ont renouvelé le cadre d’élaboration des politiques publiques départementales d’investissement.

L’assemblée délibérante du Conseil Départemental a transformé ces engagements, lors de la session du 22 juillet 2019, en un plan pluriannuel d’investissement (PPI) avec le détail des montants qui seront affectés pour les cinq prochaines années.

La réalisation de cette programmation pluriannuelle doit donc constituer la priorité et la feuille de route pour les années à venir.

Cela emporte des enjeux essentiels pour l’institution. Tout d’abord, un enjeu pour l’avenir du territoire départemental, qui va bénéficier d’un niveau d’investissement inédit. Ensuite, un enjeu sur la crédibilité de la collectivité à porter l’investissement et à réaliser de grands projets. Enfin, un enjeu interne avec la diffusion d’une culture de gestion, marqueur de la capacité à optimiser l’utilisation des ressources existantes.

Le plan d’investissement est construit sur une échelle de réalisations étalées entre 2019 et 2023. Le tableau ci-après présente le chiffrage des engagements du Département pour mettre en œuvre les orientations qui ont émergé de la concertation (413,9 M€) et poursuivre les opérations spécifiques (40,7M€ pour Port-Vendres et l’Aéroport de Perpignan).

Le PPI intègre aussi pour 326,7 M€ les investissements récurrents et déjà engagés (programme routier, réparations bâtiments administratifs et collèges, programme d’acquisition de mobiliers, de matériels informatiques, d’engins, études récurrentes, aides aux communes...) tout en réservant une part en 2023 aux engagements postérieurs au PPI qui poursuivront la trajectoire d’investissement de la collectivité.

Le PPI projette pour 2020 une inscription budgétaire en investissement de l’ordre de 156 M€.

Le PPI est inscrit dans la prospective à hauteur des montants cibles arrêtés pour les 5 prochains exercices (50 % des réalisations 2019 et 2023 pour un total de 250 M€ ce qui représente 125M€ inclus dans le plan d'investissement, et 375 M€ répartis sur les exercices 2020 à 2022). Cela signifie que le Département prévoit de réaliser 625 M€ d'investissements sur les 5 prochaines années, soit 500 M€ ramenés sur une période de 4 années.

Objectif	Engagement	Montant K€	2019	2020	2021	2022	2023
Enjeu 1 : Impulser un développement économique durable							
Utiliser toutes les ressources du département (soleil, vent, eau, terre, bois) au service d'une production d'énergies renouvelables	1 Financer partout où c'est possible l'équipement en panneaux solaires des bâtiments publics	7 300	1 000	2 000	2 000	2 000	300
	2 Conditionner, sur l'ensemble du département, le développement de l'éolien à la préservation des paysages : lancement d'une étude d'impact en 2020	action transversale nécessaire à la mise en œuvre PPI					
	3 Renforcer l'utilisation des autres énergies renouvelables (bois-énergie, hydroélectricité y compris sur les canaux d'irrigation, géothermie...)	3 000		800	1 000	1 000	200
Garantir de manière pérenne l'approvisionnement en eau du département	4 Développer le réseau et les infrastructures, créer une structure publique départementale de production d'eau potable et réutiliser les eaux usées pour l'irrigation	11 900		2 800	4 200	2 700	2 200
S'engager collectivement pour une agriculture locale et de qualité	5 Approvisionner en produits locaux la restauration collective (cantines, EHPAD et hôpitaux...); créer un site de préparation, de conditionnement et de livraison de type « légumerie »	10 000		1 700	3 400	3 400	1 500
	6 Mettre en place un réseau labellisé de stands de vente de produits locaux et/ou bio	1 000		300	400	300	
	7 Lancer un budget participatif pour les jardins familiaux et partagés	1 000		250	250	250	250
Faire des P.-O. une destination nature et bien-vivre	8 Donner la priorité à un tourisme authentique et responsable : lancer un plan stratégique pour nos stations de montagne, créer une base nautique sur l'Agly, soutenir les initiatives écotouristiques sur le littoral...	42 000		20 900	10 100	10 000	1 000
Faire des P.-O. un département pilote de l'adaptation au changement climatique	9 Mettre en place un incubateur dédié pour accompagner :	4 700		700	1 200	1 400	1 400
	- l'enseignement supérieur et l'enseignement professionnel dans la création de formations innovantes ;						
	- les filières économiques du département (tourisme, agriculture, mer...)						
Enjeu 2 : Réussir dans les Pyrénées-Orientales							
Donner toute leur place aux jeunes	10 Faire des jeunes des partenaires privilégiés (Mise en place d'une Assemblée des collégiens et d'un Conseil des jeunes) et construire avec eux une application numérique pour les stages, des solutions de logement et un budget participatif destiné aux associations de jeunes.	4 000		1 000	1 000	1 000	1 000
	11 Donner les mêmes chances de réussite à tous grâce à nos investissements (collèges, numérique éducatif, loisirs sportifs périscolaires, Cité de l'Enfance...)	90 000	11 700	13 100	19 500	24 700	21 000
	12 Mettre à disposition des véhicules permettant de favoriser les trajets solidaires et la mobilité des jeunes ; Financer des minibus pour les clubs sportifs	3 500	100	300	1 500	1 400	200
Créer des espaces de travail partagés et des lieux de convivialité, de création et d'innovation	13 Permettre l'ouverture en 5 ans de 15 espaces type « tiers lieux », de coworking et de création culturelle dans des lieux emblématiques réhabilités (ex : caves coopératives...) et animés par une collectivité ou une association	9 900	400	1 500	2 500	2 500	3 000
	14 Faire des PO un département connecté (hors THD 150 M€ HT) :	4 000		1 000	1 000	1 000	1 000
	- Former et engager 50 jeunes et personnes en recherche d'emploi (en contrats aidés) pour accompagner les habitants aux usages du numérique ; - Mettre en place des « bus du numérique » sur le territoire ; - Financer des équipements numériques pour l'accès aux services publics, notamment dans le domaine de la santé	action transversale nécessaire à la mise en œuvre PPI					
Faire du plan d'investissement une opportunité d'emploi pour tous	15 Imposer l'embauche de personnes en situation d'insertion dans tous les projets d'investissement financés par le Département	action transversale nécessaire à la mise en œuvre PPI					
Enjeu 3 : Tous fiers des Pyrénées-Orientales							
Communiquer sur l'atout catalan	16 Fédérer les acteurs autour de l'appellation « Pays catalan » pour lancer une marque de produits et une route du patrimoine (dont Valorisation numérique des Patrimoines, Musée Céret, Tautavel, Palais des Rois de Majorque, Château Royal de Collioure, Mas Bauby-Sant Vicens, Serrabona, Castelnou, St Michel de Cuixa, Archives départementales et Centre de conservation et d'études archéologiques...)	36 600	4 000	11 600	9 600	7 400	4 000
	17 Créer notre Maison des vins et ouvrir une école de sommellerie	5 000		500	1 000	1 500	2 000
	18 Soutenir les projets de valorisation de l'agriculture, dont le lancement d'un centre d'interprétation et d'échanges de ressources	1 500			1 000	500	
Saisir l'opportunité des JOP Paris 2024 pour favoriser le sport pour toutes et tous	19 Investir dans les installations sportives sur l'ensemble du territoire, dont la cité sportive de Font-Romeu, et financer les équipements adaptés au handisport pour devenir une « terre de Jeux »	10 000	1 500	2 500	2 500	2 500	1 000
Renforcer les échanges transfrontaliers	20 Tisser de nouveaux partenariats et favoriser le rayonnement de l'Office public de la langue catalane	action transversale nécessaire à la mise en œuvre PPI					
Enjeu 4 : Construire un modèle d'aménagement responsable							
Inciter aux déplacements propres et collectifs pour réduire progressivement la place de la voiture	21 Construire 265 km de pistes cyclables supplémentaires en 5 ans	40 000	2 000	8 000	10 000	10 000	10 000
	22 Ouvrir, en 5 ans, 25 aires multimodales et de covoiturage (avec bornes de recharge pour les vélos électriques, bus électriques ou à hydrogène)	8 000		1 500	3 000	2 500	1 000
	23 Se mobiliser pour assurer le financement d'un « RER catalan », le développement du Train jaune et la réalisation de la ligne TGV Montpellier-Perpignan.	15 000		4 000	3 000	3 000	5 000
Favoriser un urbanisme écocitoyen	24 Concevoir un nouveau modèle d'habitat qui allie qualité de vie, préservation des espaces naturels et économe en foncier pour limiter l'étalement urbain	13 400		600	3 600	3 900	5 300
	25 Lutter contre l'habitat indigne et refaire vivre les centre-bourgs avec les habitants	4 400	400	1 000	1 000	1 000	1 000
	26 Valoriser les friches agricoles, industrielles et commerciales	1 600		400	400	400	400
	27 Financer la création de cafés associatifs et citoyens dans les villages sans commerce	1 500		500	500	500	
	28 Appeler à un moratoire pour dire stop aux nouvelles installations de grandes et moyennes surfaces commerciales.	action transversale nécessaire à la mise en œuvre PPI					
Construire un plan pour la rénovation énergétique du bâti	29 Se donner l'objectif d'assurer l'écovision de 100 % du parc de logements sociaux en 10 ans, et engager un vaste plan de 15 M€ pour la rénovation des établissements médico-sociaux, en lien avec l'artisanat et le bâtiment	74 100	900	14 200	16 400	22 400	20 200
Faire de Perpignan une capitale forte pour les PO	30 Financer les grands projets de réhabilitation et de structuration de la ville (logements, équipements culturels et sportifs, établissements médico-sociaux, mobilités, Université en centre-ville...)	10 500	2 600	2 900	2 700	1 300	1 000
TOTAL Crédits Engagements Concertation		413 900	24 600	94 050	102 750	108 550	83 950
Opérations spécifiques hors concertation		40 700	7 000	10 000	10 000	8 000	5 700
Port de Port Vendres		35 700	6 000	9 000	9 000	7 000	4 700
Aéroport de Perpignan-Rivesaltes		5 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Investissements récurrents + Déjà engagés 2019 + 2023 : nouvelles opérations post PPI		326 700	106 700	51 950	43 250	39 450	85 350
TOTAL PPI (hors THD)		781 300	138 300	156 000	156 000	156 000	175 000
Rappel Déploiement THD		117 600	30 300	30 000	25 000	17 000	15 300

2 LES ANTICIPATIONS PLURIANNUELLES

Dans un contexte national de reprise de l'investissement public (+9,2% anticipé pour l'ensemble des collectivités en 2019), les Départements, après avoir perdu plus du tiers de leur niveau d'investissement en 8 ans, relanceraient leurs politiques en la matière (principalement orientées vers la voirie et les collèges), avec une progression de + 6,4 % en 2019²⁷.

Pour le Département des PO, l'exercice 2019 confirme le pilotage du niveau d'intervention au regard du lancement du Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI).

En 2019, le niveau de réalisation de l'investissement devrait donc connaître une augmentation significative de 31,5% par rapport à 2018, aux alentours de 104,6 M€. Par ailleurs, les dépenses d'équipement de la collectivité devraient être exécutées à près de 75 % (budget primitif 2019 + restes à réaliser 2018).

L'exercice 2020 doit intégrer la montée en charge de l'exécution du PPI.

L'investissement annuel devrait se situer à un niveau minimum de 135 M€.

Sur la base des éléments anticipés, il est possible de prévoir un niveau d'épargne brute (agrégat fondamental de construction du budget puisqu'il commande la capacité d'investissement et la soutenabilité de la dette) se situant pour la période 2020-2023 autour entre 50 M€ et 55 M€.

Ce niveau d'épargne autorise la programmation d'investissements directs tels que prévus dans le PPI. Par ailleurs, les co-financements proches de 30 M€/an et l'enclenchement d'un nouveau cycle d'endettement dans des proportions soutenables couvrent le besoin de financement. Cela suppose le renouvellement d'un effort annuel de rééquilibrage structurel de la section de fonctionnement avec la poursuite de la rationalisation des achats et prestations, la maîtrise des enveloppes de masse salariale et des subventions.

La trajectoire du PPI, dans son volet financement, repose sur le scénario prospectif tel qu'annexé à la délibération du 22 juillet 2019.

Tableau de présentation de financement du PPI 2019-2023²⁸

en M€	CA 2016	CA 2017	CA 2018	Scénario prospectif				
				2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses de fonctionnement	513,62	536,05	518,69	531,75	543,68	553,52	563,27	573,04
Recettes de fonctionnement	568,07	601,64	580,52	595,57	598,92	608,13	616,05	625,69
Dépenses d'investissement hors dette	85,28	86,99	79,52	110,03	125,03	125,46	124,39	140
Recettes d'investissement hors dette	24,65	28,06	30,48	23,77	36,55	29,29	27,97	23,82
Epargne brute	54,45	65,59	61,84	63,82	55,24	54,6	52,78	52,65
Dette (encours au 31/12/n)	146,86	160,92	145,24	159,2	182,93	215,03	244,27	302,97
Capacité Désendettement (en années)	2,7	2,5	2,3	2,5	3,3	3,9	4,6	5,8

Le plan d'investissement respecterait ainsi l'objectif d'une capacité de désendettement inférieure à 10 années (déclenchement du seuil d'alerte d'un risque de solvabilité pour les partenaires financiers des collectivités territoriales). À terme, le Département rejoindrait un niveau moyen situé entre 5 et 6 ans.

²⁷Note de conjoncture, La Banque Postale, septembre 2019

²⁸Rapport annexé à la délibération du 22 juillet 2019 relative à l'approbation du PPI 2019-2023

L'anticipation des futurs budgets du Département exige la formulation d'hypothèses relatives à l'équilibre de la section de fonctionnement pour dégager une capacité d'investissement et optimiser un financement par l'emprunt.

Il convient de noter qu'il pèse un risque conjoncturel sur l'autofinancement du fait de la forte sensibilité des ressources départementales à l'égard du marché immobilier local. En effet, une diminution du nombre de transactions immobilières aurait un impact considérable sur le volume des DMTO, sur le niveau de l'épargne brute, donc sur la capacité d'investissement.

La trajectoire prospective est analysée à partir d'un scénario central de réalisation incluant des hypothèses considérées comme acquises. Pour autant, toute modification majeure des paramètres fondamentaux exigerait l'ajustement des objectifs d'investissement.

Les paramètres en question sont les suivants :

- niveau des DMTO attendu en progression de 2 %/an sur la période
- progression des Allocations Individuelles de Solidarités : +2,5%/an
- accès à des financements bancaires à 15 ans au taux fixe de 2,5 % (couverts pour 1/3 par l'engagement pluriannuel conclu avec la Caisse des Dépôts et Consignation à de meilleures conditions).

3 LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT POUR 2020

En 2020, la collectivité entend amplifier la mise en œuvre du PPI. Cette ambition, couplée à la poursuite des engagements en investissement de nature récurrente ou spécifique, permet d'anticiper la concrétisation de nombreuses opérations.

Sous réserve d'éléments imprévus affectant les équilibres, la programmation pluriannuelle des investissements prévoit :

- le plan d'aménagement numérique Très Haut Débit (investissement pris en charge au sein du budget annexe)
- le plan d'investissement pour les stations de montagne
- le soutien au logement social
- le programme de réhabilitation et de construction des collèges
- le programme « Mobilités douces » avec l'aménagement des véloroutes
- le plan de rénovation des maisons de retraite
- la construction d'un nouveau bâtiment des archives
- le soutien aux sports professionnels
- la création des tiers-lieux
- le financement du programme d'amélioration des réseaux d'assainissement et de fourniture d'eau potable
- l'aménagement des sites historiques et culturels (CRC, PRM, Castelnuou)
- l'effort sur le patrimoine de la collectivité (équipement en photovoltaïques, MSP Agelès-sur-Mer)

Le reste des crédits étant dédié aux programmes spécifiques ou récurrents d'investissement :

- la poursuite du programme d'aménagement des routes
- le plan de casernement

- l'accompagnement des communes
- les travaux du port de Port-Vendres
- le développement de l'aéroport

4 LA GESTION PLURIANNUELLE DES CREDITS D'INVESTISSEMENT

Le premier élément à prendre en compte pour analyser les ambitions financières à long terme d'une collectivité tient à la gestion des autorisations de programme AP et crédits de paiement CP (gestion pluriannuelle des crédits).

Les AP/CP correspondent à une inscription anticipée des crédits sur les budgets à venir. Ce dispositif dérogatoire au principe d'annualité budgétaire doit faire l'objet d'une attention particulière.

La formalisation des opérations traduisant les engagements du PPI sera concrétisée, au fur et à mesure des différentes phases d'études et d'évaluation, dans les rapports soumis à l'approbation de l'Assemblée départementale, notamment sous la forme d'autorisations de programme qui ont vocation à structurer une grande partie du PPI.

Le tableau suivant relate l'état des AP gérées par la collectivité, en y intégrant les propositions de délibérations inscrites à l'ordre du jour de la session du 25 novembre 2019.

ETAT	AP	Montant	Année
En cours	AP COLLEGES 2019-2024	64 520 000	2019
En cours	PROGRAMME PLURI 2018-2024 DVPT DURABLE PORT-VENDRES-QUAI DEZOUMS	43 200 000	2018
En cours	MOBILITES DOUCES	48 000 000	2019
En cours	PROGRAMME ROUTIER 2016-2022	114 000 000	2019
En cours	PROGRAMMATION EAU-ASSAINISSEMENT 2019	2 143 477	2019
A réviser	FDS DE CONCOURS ETAT POUR RN	26 364 220	2004
A créer	PROGRAMMATION ESMS PA/PH	15 000 000	2020
A créer	PROGRAMME DEPARTEMENTAL AIDE A LA PIERRE	30 000 000	2020
A créer	ARCHIVES	19 100 000	2020
A créer	MONUMENTS HISTORIQUES	nd	2020
A créer	BATIMENTS ADMINSTRATIFS	nd	2020
A créer	EQUIPEMENT SDIS	nd	2020
A clôturer	COLLEGE PIA BOMPAS	-	2001
A clôturer	COLLEGE JEAN MOULIN	-	2001
A clôturer	TVX PORT DE PORT-VENDRES CHARTE	13 158 167	2004
A clôturer	PROGRAMME MODERNISATION DES EHPAD	10 000 000	2007
A clôturer	TRAIN JAUNE	2 333 333	2016
A clôturer	PROGRAMME CHAPELLE PRM	2 700 000	2007

Conclusion

Le Département assume la pleine maîtrise de ses budgets et de sa trajectoire financière. Les ratios et agrégats tirés de l'analyse rétrospective 2014-2019 attestent de la gestion responsable conduite par les élus départementaux.

Si le Département a refusé la prétendue contractualisation proposée par l'État, c'est notamment parce que celle-ci avait pour objectif de bloquer les collectivités non seulement en fonctionnement mais aussi en investissement. Un tel dispositif aurait été absurde pour le Département des Pyrénées-Orientales compte tenu de sa situation financière. Au contraire, la collectivité a décidé de s'appuyer sur l'ensemble des ressources dont elle dispose pour donner un nouvel élan au territoire à travers un plan d'investissement hors norme.

Parallèlement, elle a tout mis en œuvre pour ne pas subir passivement le plafonnement en fonctionnement. Elle a ainsi utilisé tous les leviers dont elle dispose sur les plans comptables et financiers pour que cette mesure inique ne l'empêche pas d'exercer son rôle de rempart dans un contexte de désengagement des autres services publics dépendant de l'État.

Dans cette logique, le Département sera plus que jamais vigilant à toutes les décisions, prises au niveau national, qui auront des conséquences sur sa trajectoire de gestion : conséquences de la réforme de l'indemnisation chômage sur les dépenses de RSA, réforme de la fiscalité locale, modification du partage de compétences, velléités de changement des règles de l'encadrement des dépenses de fonctionnement, etc.

C'est cette double volonté de protection et d'ambition qui sera au cœur du projet de budget 2020.

00000

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

Sur la base de cet exposé, j'ouvre le débat d'orientations budgétaires pour l'exercice 2020.

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