



Éléments de présentation synthétique des données du Budget Primitif 2018

Introduction au rapport budgétaire

Le budget primitif, proposé au vote de l'Assemblée départementale, s'inscrit dans un contexte nouveau, marqué par le choix du gouvernement de faire peser sur les collectivités une large part des mesures budgétaires prises au nom de principes strictement comptables.

La loi de programmation des finances publiques pour 2018 comporte ainsi des dispositions qui réduisent considérablement l'autonomie financière des 322 plus grandes collectivités. Leur mise en œuvre, présentée sous la forme d'une démarche « partenariale », relève en réalité d'un processus unilatéral, puisque les clauses de base ont été fixées sans concertation.

Concrètement, les collectivités concernées, comme la nôtre, se voient imposer des normes de gestion budgétaires quasi-uniformes, déterminées sans que soient pris en compte ni leurs capacités financières, ni les besoins locaux. Il s'agit donc d'un recul sans précédent du processus de décentralisation, garant depuis trois décennies de l'affirmation des territoires et de l'efficacité de l'action publique locale, face à la concentration des pouvoirs à Paris.

Ainsi, le gouvernement en charge du budget de l'État, dont les dépenses réelles de fonctionnement ne peut être financées sans recours à l'emprunt, entend imposer des nouvelles contraintes financières à une institution, comme le Département des Pyrénées-Orientales, qui a toujours équilibré ses budgets en fonctionnement et qui affiche une capacité de désendettement inférieure à 3 ans.

De manière tout aussi paradoxale, le gouvernement décide d'assujettir les Départements à des règles de dépense concernant des dispositifs d'allocations sociales, sur lesquels ceux-ci n'ont pas de marge de manœuvre, puisque leurs conditions d'application relèvent de la compétence de l'Etat.

Dans ces conditions et alors que ce dispositif a été promulgué au moment où notre Département finalisait la conception de son budget primitif pour 2018, le choix a été fait de ne pas remettre en cause les fondamentaux de celui-ci. Ils correspondent à la trajectoire financière construite en responsabilité depuis plusieurs années et retranscrite dans le cadre du document du Débat d'orientations budgétaires.

Ainsi, par-delà les choix difficiles que vont nous imposer ces règles iniques, préjudiciables à tous les territoires qui ont besoin de services et d'investissement publics, notre collectivité, forte de ses bases budgétaires solides, n'entend pas remettre en cause le cœur de son action. En 2018, plus que jamais, elle tient à donner la priorité aux solidarités humaines et territoriales, garantes de la cohésion et de l'avenir de notre département.

Les grands équilibres financiers du BP 2018

Le Budget Primitif 2018 atteint 633 697 156,35 € hors mouvements d'ordre et hors opérations afférentes aux options de tirage sur ligne de trésorerie (528 702 683,70 € pour les dépenses de fonctionnement et 104 994 472,65 € pour les dépenses d'investissement).

Par ailleurs la totalité des inscriptions des Budgets annexes de la collectivité se répartira en 16 613 973 € de crédits de fonctionnement (1 421 213 € en neutralisant les flux réciproques dépenses-recettes entre le Budget principal et le Budget annexe IDEA) et 15 055 001 € de crédits d'investissement.

Les chiffres du BP 2018 (Récapitulatif en Millions d'€)

En Millions d'€	BP 2018
Dépenses réelles de fonctionnement	528,7
Recettes réelles de fonctionnement	559,7
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt et hors Très Haut Débit)	88,5
Dépenses réelles d'investissement opération Très Haut Débit	12
Total investissement	100,5
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	30,2
Encours de la dette (au 31/12 n-1)	160,9

La section de fonctionnement

	BP 2018
Dotation globale de Fonctionnement (en €/hab)	105,9
Part des dépenses de personnel*/dépenses de Fonctionnement	20,7%
Dépenses de Fonctionnement (en €/hab)	1 122
Recettes de Fonctionnement (en €/hab)	1 190

*Dont dépenses de personnel comptabilisées sur le chapitre rSa

Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 85% des dépenses de la collectivité et diminuent de 2,9 % en 2018. La section de fonctionnement du Département est d'abord dédiée au paiement des 3 allocations individuelles de solidarité (rSa, APA, PCH). **Ces trois dispositifs représentent en 2018, 36,9% des dépenses de fonctionnement pour un montant total de 195,4 M€ (soit une progression de 0,35 % par rapport à 2017).**

Les frais de personnel, y compris personnels chargés de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion (109,3 M€) du Département représentent 20,7% des charges de fonctionnement (pour une moyenne de la strate de population de 21,6%). Rapportées au nombre d'habitants, elles atteignent 232€ en 2018 (contre 203€ pour la moyenne de la strate et 255€ pour la moyenne régionale inscrits aux budgets 2017). La structure des dépenses de personnel sera impactée en 2018 par l'effet de la revalorisation des carrières décidée au niveau national dans l'accord dit « PPCR » intégré en Décision Modificative lors de l'exercice 2017 et consolidé au BP 2018.

Les charges générales (27,5M€) représentent 58€/habitant (contre une moyenne de la strate de 72€/habitant au BP 2017). Le Département produit un important effort de rationalisation de sa dépense administrative. En considérant l'évolution de l'inflation prévisionnelle (+1%), les charges à caractère général auraient dû atteindre 29,1M€ en 2018, soit une économie prévue de 1,6M€.

Les dépenses de solidarités (312,2 M€, crédits d'intervention) constituent la majorité des dépenses de fonctionnement (59,1%), auxquelles il convient de rajouter 44 M€ correspondant à la masse salariale des agents des solidarités en charge de mettre en œuvre ces politiques sociales. Quatre grands champs de dépense structurent l'essentiel de l'action sociale départementale.

1-**Le rSa** mobilise 139 M€ de crédits (+0,8%) avec les dépenses consacrées au versement de l'allocation (126,5M€, pour tenir compte de la revalorisation réglementaire de 2 % décidée au niveau national). A cette dépense d'allocation rSa, s'ajoutent les dispositifs d'insertion à hauteur de 12,5M€ en section de fonctionnement, auxquels il convient de rajouter 4,3 M€ de salaires des agents chargés de mettre en œuvre les dispositifs d'insertion et 6 M€ en section d'investissement essentiellement au titre de l'aide à la pierre. Au total, les crédits budgétaires dédiés à l'insertion (fonctionnement et investissement cumulés) représentent 22,8 M€ soit 18 % du montant de l'allocation rSa. Le nombre de foyers inscrits au rSa atteint 20 469 (au 30/09/2017, derniers chiffres publiés soit -0,3% par rapport au 30/09/2016).

2- **La dépendance des personnes âgées** est prise en charge à hauteur de 72,8M€ (en progression de 0,2 %). L'APA en est le principal dispositif (50,9M€) et l'exercice 2018 poursuivra l'intégration des effets de la loi de l'adaptation de la société au vieillissement. Par ailleurs, les moyens alloués à l'hébergement hors APA progresseront de 5,5 % (21,2M€ au BP 2018)

3- **La dépendance des personnes handicapées** est assumée à travers 61,1M€ de crédits (+4,1%) avec comme dispositifs principaux le financement de l'hébergement à hauteur de 36,6 M€ (+2,5%) et le versement de la PCH à hauteur de 18M€ (-1,6% par rapport à 2017).

4- Les crédits destinés à **l'Enfance et à la Famille** (Aide Sociale à l'Enfance) atteindront 38,9M€ (+7%) en raison de l'évolution des crédits nécessaires au fonctionnement de l'Institut Départemental de l'Enfance et de l'Adolescence (15,2 M€ soit +6,3 % pour prendre en compte l'obligation nationale d'accueil des Mineurs non accompagnés) et des autres établissements d'accueil (17,9 M€ soit +8,5%). Le reste des crédits de solidarités finance des dépenses d'accompagnement transversal des dispositifs (0,4M€).

Les autres interventions (subventions et participations hors périmètre des solidarités) s'élèvent à 61,9 M€ (en hausse de +0,3%) à périmètre constant hors effet du transfert de la compétence transport à la Région. Ces crédits correspondent aux participations et subventions de fonctionnement assumées par le Département dans la mise en œuvre de l'ensemble des autres politiques publiques : éducation, jeunesse, sports, culture, patrimoine, eau, agro-environnement, infrastructures, sécurité civile.

Les charges financières (5,4 M€), afférentes à la dette départementale (emprunts à long terme et trésorerie), stabilisées par rapport au BP2017 demeurent très en deçà des moyennes nationales (9€/habitant contre 29€ en moyenne pour les Départements équivalents - au CA 2016, dernières statistiques publiques disponibles).

Les prélèvements de péréquation sont prévus à hauteur de 10,7M€ (contre 8,5M€ en 2017). Ils donnent lieu à un reversement et dépendent de l'évolution des droits de mutation perçus en N-1.

Le reste des crédits de fonctionnement est principalement affecté aux dépenses exceptionnelles et imprévues (1,7 M€ stable/ BP 2017).

Les recettes de fonctionnement

Ces recettes atteignent **559,7 M€** et représentent 88,3% des recettes totales du budget du Département. Elles diminuent de -2,1%.

Les impôts et taxes indirectes représentent une part importante (42,2%) des produits de fonctionnement. Ces recettes progressent de 226,6M€ à 236,9M€ en 2018 (+4,5%). La taxe sur les conventions d'assurances (66M€), affectée au financement des transferts de compétences de l'acte II de la décentralisation et à la réforme de la taxe professionnelle (TP), augmentera de +4,8M€. Dans le même temps, les droits de mutation (DMTO), ressource majeure de la collectivité, sont anticipés en hausse (74 M€, +5,7%). La TICPE (72,9M€) qui couvre principalement les dépenses de RSA et une partie de l'acte II de la décentralisation se stabilise. La taxe d'aménagement devrait se maintenir à 4,2M€. Enfin en 2018, le Département bénéficiera des fonds de péréquation (DMTO et Solidarité des Départements) à hauteur de 13,7M€ (+1,2M€ par rapport à 2017). Cette recette est contrebalancée par une dépense-prélèvement de 10,7M€ évoquée précédemment, soit une péréquation nette perçue par le Département passant de 3,9 M€ en 2017 à 3M€ en 2018. Enfin la taxe d'électricité devrait générer une ressource de 5,7M€ en 2018 (+1,8%).

La fiscalité directe représente 31,4% des recettes de fonctionnement. Elle s'élève à 176,3 M€ contre 172,7 M€ en 2017 (+2%). La fiscalité directe procurera 3,6M€ de nouvelles recettes principalement en raison de la progression de la CVAE et de la Taxe sur le foncier Bâti (TFB) sans augmentation des taux départementaux. A pression fiscale constante, la progression de ces impôts (TFB, IFR, CVAE, Frais de gestion sur la TFB) s'explique par l'évolution physique des assiettes taxables.

Les dotations et compensations très majoritairement versées par l'État (114,9 M€) diminuent à périmètre constant (hors effet dotation de la Région pour la compétence transport) du fait de la non inscription de 5,6 M€ attribués en 2017 au titre du fonds d'urgence pour les Départements. Sur le plan des recettes au profil moins atypique en 2018, le FMDI versé en atténuation du déficit de compensation du rSa et indexé notamment sur l'effort d'insertion mené par le Département est stable à 5,9M€. La DGF et la DGD sont attendues au même niveau qu'en 2017 à hauteur respectivement de 49,9M€ et de 2M€. Les compensations de fiscalité se stabilisent à 20,6M€. Par ailleurs, les cofinancements accordés par les partenaires du Département devraient se consolider autour de 7,3M€. La dotation APA devrait en revanche se contracter de 3,9 % (22,5M€) en raison d'un ajustement du versement au niveau de déploiement de la loi ASV. Les dotations CNSA au titre de la PCH atteindront 4,1M€.

Les recettes de tarifications sont attendues en progression de 6 % (3,5M€). **Le volume des recouvrements PAPH** (qui constitue l'essentiel du chapitre 75) est orienté à la hausse (+9%) parallèlement aux volumes de crédits exposés en dépenses (18,6M€).

Enfin les **recettes exceptionnelles** additionnées aux divers recouvrements (notamment indus rSa) sont également à la hausse (9,5M€ en 2018 contre 7,8M€ en 2017).

La section d'investissement

Les remboursements d'emprunts sont prévus à hauteur de 16,5 M€ pour l'année 2018 et représentent 15,7% de la section d'investissement.

Les dépenses d'investissement direct s'élèvent à 88,5M€. En consolidant les budgets annexes on fait apparaître **une dépense d'investissement de 100,5 M€ (12M€ d'investissement prévus pour le déploiement du THD)**. Ces dépenses sont composées des dépenses d'équipement, d'un volant de dépenses imprévues (0,6M€) et des subventions d'investissement, hors remboursement de l'emprunt. Elles sont en diminution de -0,8 % par rapport à 2017 mais demeurent au dessus du niveau moyen d'investissement constaté en 2017 dans les BP des Départements (187,6€ habitant pour les Pyrénées-Orientales en 2017 contre une moyenne de 171,5€/habitant en 2017 – Source DGCL).

Les dépenses d'équipement (57,3 M€) sont destinées à développer, renouveler et rénover les équipements départementaux. Elles sont en baisse de 15,5 % en 2018. Ces dépenses sont constituées d'acquisitions (8,9 M€), de travaux (45,7 M€), d'études (2,6 M€). Avec 27,6 M€, la voirie constitue un poste de dépenses d'équipement important dont le niveau en 2018 s'explique par la montée en puissance du chantier de la rocade ouest. Les affaires scolaires constituent l'autre poste majeur de dépenses d'équipement. Avec un montant global de 15,4 M€, ce poste finance essentiellement l'investissement dans les collèges et s'intègre dans le plan de construction et de rénovation porté par la collectivité.

Les subventions d'investissement s'élèvent à 29,3M€. Les principales subventions sont celles destinées aux communes et structures intercommunales (16,8 M€ en 2018), au logement social et structures d'insertion (6M€). En 2018 le Département poursuivra le financement d'opérations d'envergure pour le territoire : 3M€ pour les casernes du SDIS66, 0,8M€ pour le contournement de Joncet sur la RN116 conduit par l'État.

Les recettes d'investissement (30,2 M€ hors emprunt) sont en hausse (+21,7%). Cette tendance s'explique par la progression des co-financements parallèles aux programmes d'investissement de la collectivité (notamment la rocade ouest de Perpignan). Les crédits principaux perçus par le Département sont les subventions d'investissement qui pour l'essentiel proviennent des partenariats solides qui unissent le Département à la Région (3,5M€), aux EPCI et aux communes (2,3M€) et à l'État (12,9M€ dont la DGE et la DDEC qui sont des dotations). Le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), par l'intermédiaire duquel l'État compense la TVA payée sur les investissements réalisés au cours de l'exercice précédent, s'élève à 9,5M€ (8,2M€ perçus en 2017). Le Département prévoit enfin 1,4 M€ de cessions d'actifs en 2018.

L'autofinancement

Solde de la section de fonctionnement, l'épargne brute est un indicateur fondamental du niveau d'indépendance financière d'une collectivité locale. Elle reflète la capacité du Département à rembourser ses emprunts et à autofinancer ses investissements.

Cette **épargne brute** dégagée par le budget départemental atteint 31 M€ en 2018 soit une amélioration de l'ordre de 4 M€ par rapport à 2017.

Le **taux d'épargne brute**, autrement dit, le montant d'épargne rapporté aux recettes courantes s'élève à 5,5%, ce qui conduit à neutraliser environ 6,3M€ d'amortissement pour respecter les obligations légales de couverture des amortissements par l'épargne brute. Ce ratio permet d'évaluer la capacité de la collectivité à générer son autofinancement.

L'épargne nette mesure, une fois déduit le remboursement annuel de la dette en capital, la capacité de la collectivité à financer par des ressources définitives, une politique d'investissement. Elle correspond à l'épargne réellement affectée au financement des investissements (15 M€ en 2018). L'épargne nette suit la tendance observée pour l'épargne brute avec une amélioration de 6 M€ par rapport à 2017.

L'autofinancement net dont dispose la collectivité lui permet de couvrir à hauteur de 17% ses dépenses d'investissement hors opérations relatives à la gestion de la dette.

Ces soldes de gestion constituent des éléments d'analyse de la structure financière de la collectivité.

L'Endettement

Au 31 décembre 2017, l'encours de la dette s'élève à 160,9 M€ et un niveau d'endettement de **345 € par habitant en deçà de la moyenne de la strate (prévue autour de 560 €/habitant en 2016)**. Le stock de dette représente 28,7% des recettes réelles de fonctionnement. Il est important de préciser que le stock de dette consolidée à partir des autorisations de programme votées (crédits que la collectivité s'est engagée à consacrer à la réalisation de programmes d'investissement dans un délai certain) projettent un stock de dette orienté à la hausse lors des 6 prochains exercices.

Cette programmation contient comme priorité, en grande masse, la réalisation du programme routier à l'horizon 2022, la réalisation du plan de construction et de rénovation des collèges et l'implantation du réseau très haut débit. Il témoigne du nouveau cycle d'investissement de la collectivité qui devrait rapprocher le niveau de dette départementale de la moyenne nationale. Le BP 2018 prévoit un enclenchement de ce cycle d'endettement avec un recours de 43,8M€ aux financements bancaires et un remboursement d'environ 16,5M€, soit un endettement net de 27,3M€ qui correspond à la stratégie de pilotage des fondamentaux financiers, considérés comme très sains, pour financer de grandes priorités d'investissement.

L'appréciation de la **capacité de désendettement** d'un département se mesure en comparant l'encours de la dette à l'épargne brute dégagée par l'exploitation normale de la collectivité.

Ce ratio indique la capacité à dimensionner sa dette à ses possibilités de remboursement. Le Département des Pyrénées-Orientales pourrait amortir la totalité du capital de sa dette, en supposant qu'il y consacre tout son autofinancement brut, **en 5 années d'épargne brute si le budget 2018 est exécuté en l'état** (ce ratio plus généralement analysé sur la base des réalisations atteint 2,5 années en 2017 contre 4,2 années pour la moyenne nationale 2016).