

DÉBAT D'ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2019

Je vous propose d'examiner les orientations budgétaires pour l'exercice 2019.

Conformément aux dispositions réglementaires, il vous sera présenté le profil financier de l'exercice budgétaire 2019 sur la base des derniers éléments connus et communiqué une présentation de la trajectoire prospective du Département.

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

00000

Sommaire

Introduction générale

Tendances macroéconomiques

Contexte international

Contexte national

I – Les facteurs de risque pour les Départements

II – Le Département en action(s)

III – La maîtrise financière

IV – Le pari de l'ambition

Conclusion

Introduction générale

L'année 2018 a vu naître de profonds changements dans les relations entre l'État et les collectivités. Les dispositions financières de 2018 (issues de la loi de Programmation des Finances Publiques (LPFP) 2018-2022 et de la Loi de Finances 2018) ont en effet imposé une « contrainte légalisée du 1,2 % » sur les dépenses de fonctionnement des collectivités. L'année 2019 doit amplifier le processus en cours avec le risque de perturber les équilibres budgétaires des Départements alors même que pèse déjà sur eux une pression financière forte.

Après une phase de rétablissement observée en 2016/2017, l'économie française connaîtra un ralentissement de la croissance en 2019 (+1,7%). Ce taux est insuffisant pour permettre d'envisager une expansion durable de l'économie ainsi qu'une réduction des inégalités.

La faible dynamique de l'économie oblige les Départements, en première ligne face aux variations de cycles, à faire face à des situations de détresse sociale prégnantes et massives. Or ils agissent sans disposer des ressources financières appropriées et sans même tirer les bénéfices de la croissance économique.

La réouverture des négociations avec l'État relative aux dépenses sociales (Revenu de solidarité active- RSA, Mineurs non accompagnés MNA), qui relèvent pourtant de la solidarité nationale, constituera un des enjeux budgétaires majeurs pour l'année 2019 et les années suivantes.

Mais notre état d'esprit n'est nullement au défaitisme ni même à l'acceptation docile du sort qu'on voudrait nous réserver. Nous portons un regard lucide sur le contexte et le moment que nous traversons. La lucidité est la condition première d'une action conduite avec succès.

Forts du seul vrai contrat qui nous lie, celui passé avec les habitants des Pyrénées-Orientales en mars 2015, nous agissons, nous tenons le cap. En 2018 nous avons montré, que pour injustes qu'elles soient, nous composons avec les contraintes imposées. En 2019, nous allons accélérer, entrer dans une autre dimension : celle d'une nouvelle étape du développement des Pyrénées-Orientales.

Tendances macroéconomiques¹

Contexte International

Selon les prévisions des experts du Fonds monétaire international (FMI), la croissance mondiale est attendue en hausse de 3,7 % en 2018 et 2019 avec de grandes disparités entre les différentes parties du monde. Le déséquilibre entre les niveaux de croissance des principales zones monétaires du monde (Etats-Unis,

¹Source : Perspectives de l'économie mondiale - FMI

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

Zone euro, Royaume-Uni, Japon) constitue un facteur de risque systémique. Dans ce contexte d'expansion inégale, les représentants du FMI pointent les menaces sur le système financier à moyen terme.

Les perspectives sont d'abord assombries par les tensions commerciales actuelles. Au cours des derniers mois, les États-Unis ont érigé de nouvelles barrières douanières sur les importations, entraînant des mesures de rétorsion de la part de ses partenaires commerciaux. Si ces tensions commerciales devaient s'intensifier, elles impacteraient la confiance des entreprises et des marchés financiers, entraînant inévitablement des conséquences préjudiciables sur l'investissement et les échanges commerciaux.

Par ailleurs, une augmentation des tensions de nature financière apparaît dans certains pays de la zone euro. L'incertitude qui pèse sur les orientations budgétaires, conjuguée aux décisions politiques erratiques au niveau national, (Italie) fait peser des menaces sur la dette publique et la stabilité de la zone euro.

Pour la zone euro, la croissance devrait ralentir progressivement, passant de 2,4% en 2017 à 2% en 2018 et à 1,9% en 2019. Les prévisions de croissance pour 2018 ont aussi été révisées à la baisse pour l'Allemagne et la France, du fait de la contraction de l'activité au premier semestre 2018.

La Banque centrale européenne (BCE) a prévu de réduire ses achats mensuels d'actifs de 30 milliards d'euros à 15 milliards d'euros en 2018, mettant un terme à ce programme à la fin de l'année 2018. La BCE a par ailleurs indiqué qu'elle envisage de maintenir à un bas niveau ses taux directeurs jusqu'à la fin de l'été 2019. Le désengagement progressif de la BCE sur les marchés augmente le risque de hausse des taux d'intérêt ce qui hypothèque le retour d'une croissance robuste.

Contexte national : le Projet de Loi de Finances 2019

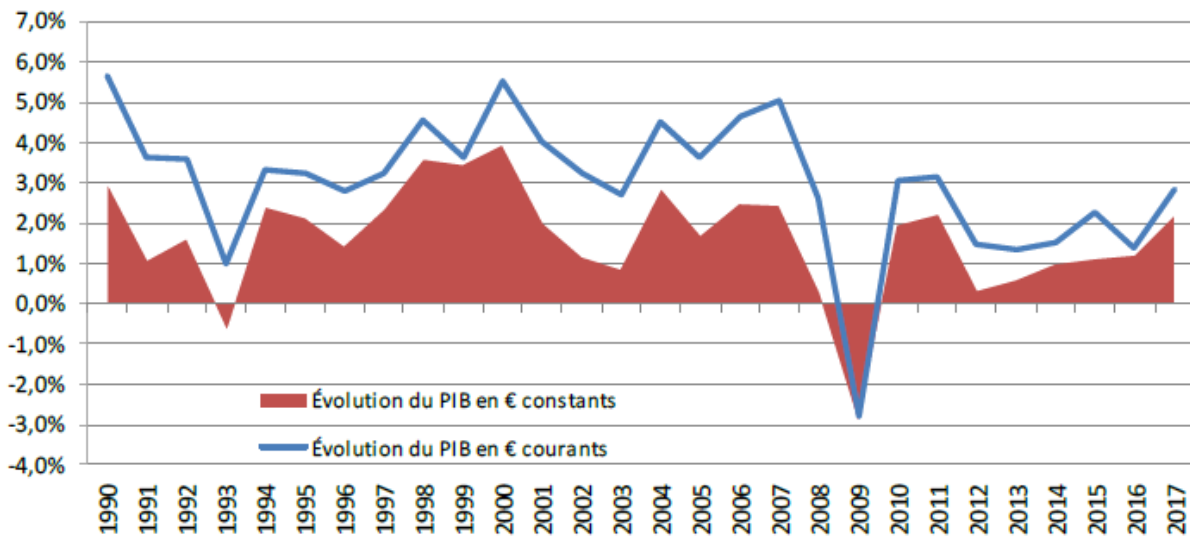
En France, la croissance économique attendue à 1,7 % pour les années 2018 et 2019 (prévisions PLF non révisées en dépit des annonces de l'INSEE et de la Banque de France) se situe dans la moyenne basse européenne. Ceci est dû à une réduction sensible du niveau d'activité au premier semestre 2018.

Au cours de l'année 2018, le contexte économique a beaucoup évolué.

Le niveau d'activité a baissé tant du point de vue de la consommation des ménages, de l'investissement que de la balance des échanges. Dans un contexte international aux risques multiples (menace d'une guerre commerciale, anticipation de la hausse des taux d'intérêt, augmentation du prix du pétrole, inflation élevée) tous les organismes et instituts ont révisé à la baisse leur taux de croissance pour la zone euro et la France. Le FMI a lui-même corrigé ses prévisions pour la France et pour la zone euro : + 1,6 % en France (-0,5 point), +2% (-0,4 point) dans la zone euro en 2018 ; +1,6% en France (-0,4 point), +1,9 % (-0,1 point) dans la zone euro en 2019.

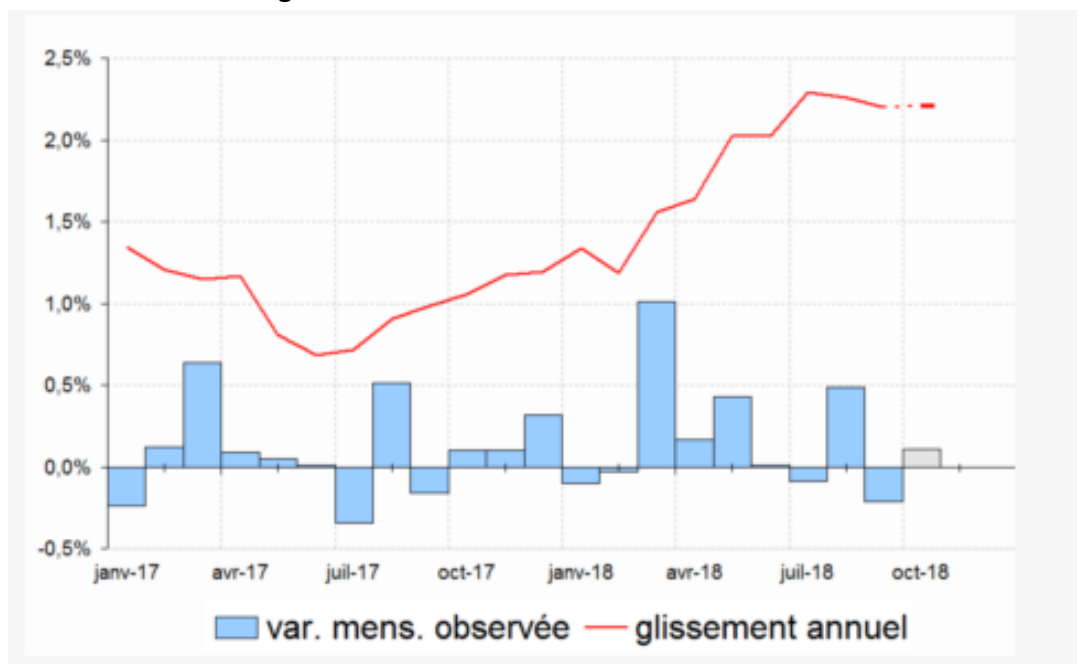
Débat d'Orientations Budgétaires 2019

Évolution annuelle du PIB depuis 1990



Source : FCL – Gérer la cité octobre 2018

2018 est marquée par une nette hausse de l'inflation : +2,2% en glissement annuel en octobre 2018 (source INSEE) alors que l'inflation moyenne constatée en 2017 a été de +1 %. L'inflation est estimée à +1,7 % en moyenne sur l'année 2018 et au même niveau de +1,7% en 2019. La particularité est que la dynamique inflationniste est portée par les dépenses d'énergie (pétrole, gaz) ainsi que par l'alourdissement des taxes sur le tabac et le carburant et toutes les dépenses dites « mauvaises » selon la terminologie des économistes car non couplées à la hausse des salaires. Conséquence : il existe un risque réel sur le niveau du pouvoir d'achat des ménages en 2019.



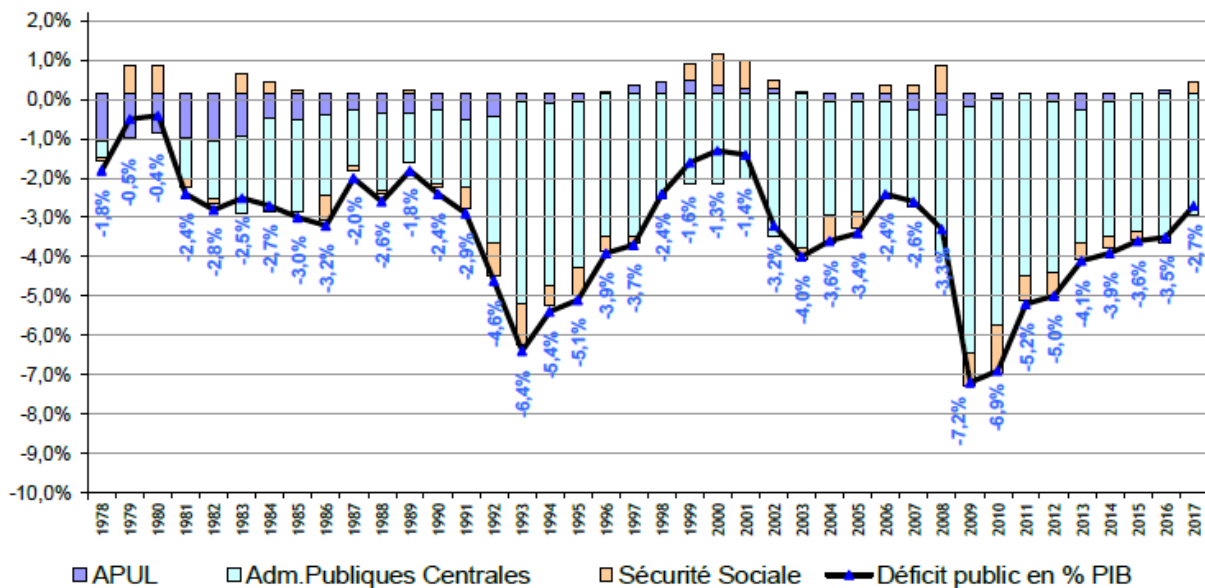
Source INSEE, octobre 2018

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

Le déficit budgétaire anticipé à -2,6 % en 2018 est en très légère amélioration par rapport à 2017 (à -2,7 %). Depuis 2016 la baisse du déficit s'explique par la progression du PIB, par les efforts des collectivités (excédent de 1,7 milliard d'euros en 2017²) et ceux des organismes de sécurité sociale (excédent de 6,3 milliards d'euros en 2017).

Pour autant, les projections prévoient une dégradation du déficit public en 2019 à -2,9% contre -2,4 % inscrit dans la prévision de déficit remise à la Commission européenne en avril 2018. La loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2018-2022 anticipe pour la suite une amélioration progressive du solde pour atteindre -0,3 % en 2022.

Déficit public au sens de Maastricht en % PIB



Source : FCL – Gérer la cité octobre 2018

Pour le Gouvernement, l'équation budgétaire est donc la suivante : alors que l'activité économique se contracte, il s'agit à la fois de financer les dépenses fiscales du PLF2019, de contenir le déficit sous la barre des 3 % et d'absorber l'ensemble des dépenses exceptionnelles. Ces dernières sont liées d'une part à la reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau, et d'autre part, à la transformation du Crédit d'Impôts pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) en baisse pérenne de cotisations pour les entreprises.

Du côté des dépenses (ou des moindres recettes), les textes financiers (PLF et PLFSS) prévoient d'abord le financement des charges à caractère exceptionnel que sont la transformation du CICE en baisse de charges pérennes (double charge supportée par l'exercice 2019) et la reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau (0,1 point de PIB). Le Gouvernement prévoit également la poursuite des

²Source : Les Finances publiques locales – Cour des Comptes septembre 2018

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

politiques en faveur des entreprises comme la baisse progressive du taux de l'Impôt sur les Sociétés (avec comme objectif de le porter à 25 % en 2022), la suppression en 2019 de 4 points de cotisations patronales sur les bas salaires.

Les ménages devraient pour leur part bénéficier de la suppression partielle de la Taxe d'Habitation (TH) ou de la suppression des cotisations sociales sur les heures supplémentaires. Toutefois l'efficacité économique de ces mesures apparaît peu évidente au regard de l'état du marché du travail. Par exemple, l'encouragement aux heures supplémentaires se fait au détriment de la création de nouveaux emplois.

Plus généralement, à la différence des dépenses fiscales pour les entreprises qui sont intégrales et à effet immédiat, les mesures à destination des ménages sont le plus souvent d'une application partielle et progressive.

Focus CICE

L'année 2019 connaîtra une dégradation du solde public à -2,9%. La raison principale tient aux effets de la transformation du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) en baisse pérenne des cotisations patronales.

En mettant en place la baisse de cotisations en substitution du CICE dès le 1^{er} janvier, le Gouvernement fait peser une double charge sur l'exercice 2019 : 20 milliards d'euros au titre des baisses des cotisations applicables dès 2019 et 20 milliards d'euros au titre du CICE 2018 (soit 40 milliards d'euros au total pour un surcoût pour les finances publiques de 20 milliards d'euros).

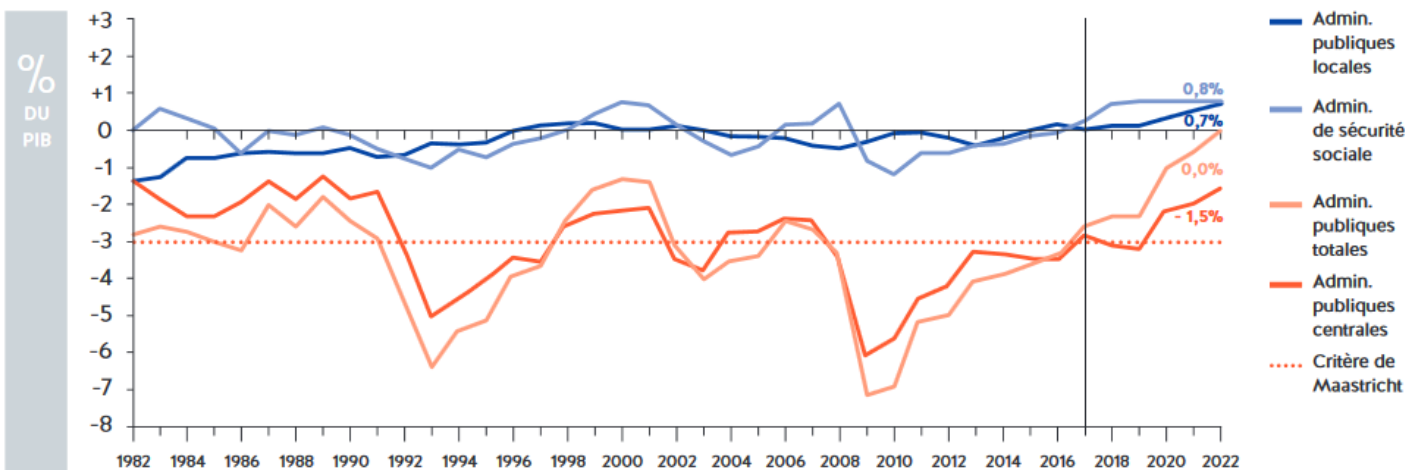
Du côté des recettes (ou des moindres dépenses), les textes financiers prévoient d'abord une baisse en terme réel des prestations familiales, des pensions de retraite, des allocations personnalisées au logement APL qui ne seront plus valorisées au niveau de l'inflation. D'autres mesures viendront aussi impacter le pouvoir d'achat des ménages comme la hausse de la fiscalité énergétique, la réduction des conditions d'octroi du crédit d'impôt transition énergétique (CITE). La réduction massive des contrats aidés, dont le nombre passera de 200 000 à 130 000 en 2019 et l'annonce de la suppression des 4 500 postes de fonctionnaires (avec un objectif inchangé de réduction du nombre de fonctionnaires sur la durée du quinquennat de 120 000 postes, dont 70 000 pour la fonction publique territoriale) pèseront sur le niveau de consommation des ménages, qui contribue pour 55 % à la croissance du PIB.

I – Les facteurs de risque pour les Départements

Les dispositions du PLF2019 s'inscrivent dans un contexte déjà pesant pour les collectivités. Les objectifs pluriannuels de la LPFP 2018-2022 produisent une pression à la baisse sur les dépenses des collectivités avec notamment l'application du mécanisme de « contrainte légalisée ». À ces mesures financières viennent également s'ajouter des dispositions d'ordre institutionnel ou administratif.

UNE PRESSION CONSTANTE SUR LES FINANCES LOCALES

L'État a décidé de faire peser l'essentiel de l'effort du redressement des comptes publics sur les collectivités et sur les organismes de sécurité sociale. La baisse tendancielle du déficit public révèle ainsi de grandes disparités entre l'État qui enregistra en 2022 un déficit de -1,5 point de PIB alors que les administrations publiques locales dégageront des excédents importants représentant +0,7 point de PIB en 2022.

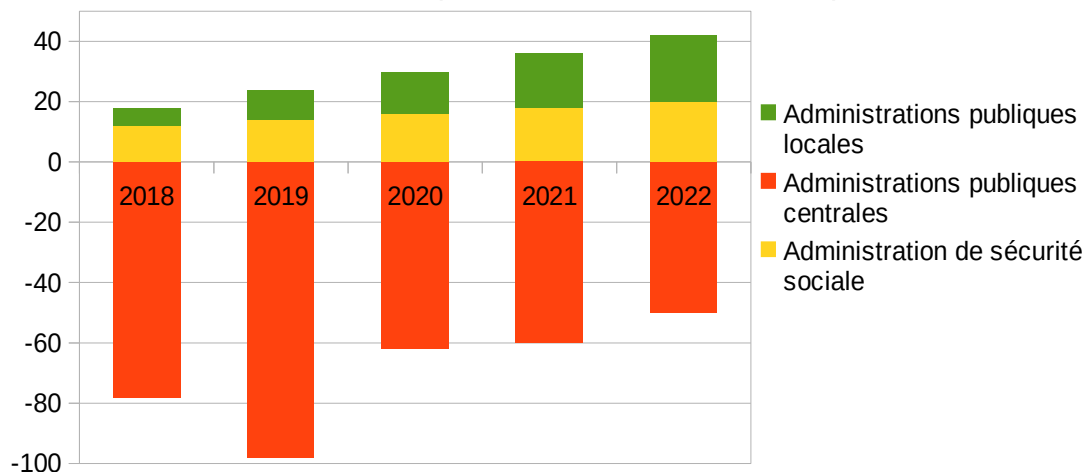


Source : note de conjoncture « La Banque postale collectivités locales », - septembre 2018

Cet effort est accentué dans une période d'inflation élevée. La LPFP 2018-2022 prévoit en effet, par sous-secteur et en volume, le taux de croissance des dépenses par exercice jusqu'en 2022. À ce titre, le taux de croissance des administrations publiques centrales (APUC) est prévu à +0,3 % en 2018 et à +0,8 % en 2019. Or, la norme d'encadrement des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) est exprimée en valeur pour les collectivités (APUL), +1,2 %. Ce qui veut dire, au regard des niveaux d'inflation attendus en 2018 et 2019 (+1,7%), une baisse réelle (ou en volume) des dépenses de fonctionnement des collectivités de 0,5 point en 2018 et 2019, à mettre en regard des hausses de 0,3 point et 0,8 point des dépenses de l'État (voir par ailleurs le focus sur l'inflation). Cela équivaut pour les collectivités et les organismes de sécurité sociale à financer les choix de gestion de l'État.

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

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



Cette année encore le PLF2019 contient des mesures qui pèsent fortement sur l'équilibre des finances des collectivités

Focus sur les mesures du PLF2019 relatives aux collectivités

Les concours de l'État en faveur des collectivités se stabilisent en 2019 à 48,6 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 5,6 milliards d'euros (+1%), le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) à 492M€ (-1,6%), la Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DTRCP) à 2,9 milliards d'euros (+1%), la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) à 1milliard d'euros (0%), la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) à 570M€ (-7%), la dotation globale d'équipement des départements (DGE) à 296M€ (+40 % en raison d'une majoration exceptionnelle de 84M€ pour solder les restes à payer sur les exercices antérieurs).

LE DISPOSITIF D'ENCADREMENT

L'année 2018 a vu s'opérer un changement inédit dans la manière d'appréhender les relations financières entre l'État et les collectivités. Ce changement est d'une telle profondeur qu'il dénature l'esprit de la décentralisation telle qu'elle a été initiée par les lois de 1982 puis approfondie par celles de 1986.

Le Gouvernement a ainsi créé le mécanisme dit de « contractualisation » imposé pour une période de trois ans (2018-2020) aux principales collectivités et groupements (régions, départements, communes et EPCI dont les dépenses réelles de fonctionnement dépassent 60M€). L'État plaçant ainsi les collectivités sous une triple contrainte par:

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

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

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 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 2018, le Département a dû notamment assumer, en année pleine, les revalorisations du RSA imposées en septembre 2017 (+1,62%) et en avril 2018 (+1%), ce qui correspond à une dépense nouvelle de 2M€ par rapport à 2017. À cela s'ajoutent les autres dépenses de gestion directement impactées par la hausse de l'inflation.

Ceci n'est au final qu'un exemple parmi d'autres des injonctions contradictoires du Gouvernement qui impose des dépenses supplémentaires aux Départements tout en leur enjoignant parallèlement d'en réduire le volume.

Focus inflation

Il existe un effet pervers de l'inflation sur le niveau des dépenses.

Le principe d'une limitation de l'augmentation des dépenses en valeur amplifie les effets de la « contrainte légalisée » : puisqu'une fois l'inflation déduite (on parle alors d'une évolution réelle ou en volume), à considérer qu'elle soit supérieure au taux d'évolution, on constate une baisse réelle des dépenses, et non plus une moindre hausse.

Ce phénomène est évidemment amplifié dans un contexte de hausse continue de l'inflation.

Le mécanisme de « contractualisation » fait donc baisser en terme réel les dépenses des collectivités de 0,5 point (différence entre le plafond de dépenses à 1,2 % et le niveau attendu de l'inflation en 2018 à 1,7%). Au regard des prévisions de l'inflation pour 2019 (+1,7%), ce phénomène est appelé à durer dans le temps. Cela ne correspond pas au scénario contenu dans le LPPF 2018-2022 qui anticipait, à sa date de promulgation en janvier 2018, un tel niveau d'inflation à l'horizon 2021.

Illustration : une collectivité a dépensé 100 en 2017, et elle est liée par « contrat » pour ne pas dépenser plus de +1,2 % (en valeur) en 2018 par rapport à 2017. Elle ne peut donc pas dépenser plus de 101,2 en 2018. Or, en 2018 le taux d'inflation est de 1,7 %, les dépenses augmentant mécaniquement pour atteindre 101,7. C'est par rapport à ce niveau de dépenses tendancielle que se calcule l'évolution réelle (ou en volume) des dépenses : $101,2 - 101,7 = -0,5$. Entre 2017 et 2018, les dépenses ont donc diminué en terme réel de 0,5 point.

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 général³.

³ Courrier de la Présidente du Département en date du 28 juin 2018

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

Suite à un ultime échange de courriers au cours du mois d'août, le Préfet, par un arrêté en date du 10 septembre 2018, a notifié au Département les objectifs chiffrés de nos DRF sur la base de +1,2 % sur la période 2018/2020⁴.

LES ENJEUX POUR LES DÉPARTEMENTS EN 2019

Au niveau national, sur 322 collectivités concernées, 230 collectivités ou groupements (dont 45 Départements) ont finalement décidé de s'engager formellement avec l'État.

L'Assemblée des Départements de France (ADF) a contesté à plusieurs reprises le contenu des contrats proposés : d'abord, malgré les promesses répétées du Gouvernement, les négociations concernant le financement des Allocations Individuelles de Solidarité AIS (RSA, APA, PCH) et la prise en charge satisfaisante des MNA (les AIS et les MNA représentent un enjeu financier de l'ordre de 11 milliards d'euros en 2017) traînent toujours. Or, l'ADF en avait fait un préalable à tout engagement. L'injustice du mécanisme de plafonnement tient à l'uniformité des critères et à la spécificité de la structure des dépenses des Départements (2/3 des dépenses de fonctionnement sont des dépenses liées à l'action sociale répondant à un besoin social et non à un choix de gestion).

Le PLF2019 présente un maintien de l'enveloppe des dotations aux collectivités. En réalité, l'effet de la contractualisation constitue un mécanisme équivalent aux baisses de recettes. À cet effet pervers, viennent s'ajouter des contraintes de gestion qui obèrent encore davantage les marges de manœuvre des collectivités. Ainsi, en 2019, des facteurs de hausse des dépenses de personnel sont à prévoir avec notamment la reprise du rythme en année pleine des mesures du PPCR.

C'est dans un tel contexte que le Gouvernement envisage une réforme fiscale au risque de déséquilibrer les finances du secteur local.

Focus réforme de la fiscalité locale

En vue de compenser la suppression de la Taxe d'habitation TH (pour un coût de 23 milliards d'euros en 2016) pour 100 % des foyers fiscaux à l'horizon 2021, le Gouvernement en a profité pour initier une vaste réforme de la fiscalité locale.

Dans un premier temps, le Gouvernement a chargé deux personnalités Alain RICHARD (Sénateur) et Dominique BUR (ancien Préfet) de proposer des pistes de réforme. De leur rapport rendu public en mai 2018, on retiendra les mesures qui affectent les finances des Départements. Pour compenser la perte du produit de la TH pour le bloc communal, il est prévu le transfert de la part départementale (13,8 milliards d'euros en 2016) de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) d'une part et des ressources complémentaires prenant la forme d'impôts nationaux (pour 9,2 milliards d'euros en 2016) d'autre part. Les Départements bénéficieraient en compensation de l'octroi d'une fraction d'un impôt national comme la TVA ou la CSG.

Le rapport préconise d'aller encore plus loin concernant la fiscalité immobilière. Selon les auteurs du rapport les droits de mutation à titre onéreux DMTO (10 milliards d'euros en 2016), ressource volatile, inégalement répartie sur le territoire ne serait pas adaptée au financement des dépenses

⁴ Arrêté du 10 septembre 2018 portant notification du niveau maximal de DRF

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

sociales des Départements. Ils proposent par conséquent de retirer aux Départements le bénéfice des DMTO au profit de l'État. Les Départements seraient alors compensés par une part de CSG.

Les discussions se poursuivent aujourd'hui entre le Gouvernement et les représentants des associations d'élus locaux.

Si le principe général de la réforme est arrêté, il reste de nombreuses questions en suspens : comment s'opère le partage de la compensation à l'intérieur du bloc communal, quid de la compensation complémentaire hors TFPB pour le bloc communal : fraction de TVA (préférence de Bercy) ou part départementale (4,1 milliards d'euros en 2017) de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises CVAE (préférence de l'Assemblée des communautés de France ADCF) ?

À ce stade des discussions, le Gouvernement semble vouloir donner une fraction de CSG aux Départements en remplacement de la TFPB, en écartant le scénario de transfert du produit des DMTO.

Les décisions concernant le bloc communal seront également dépendantes des résultats des négociations sur le financement des AIS et/ou MNA.

Sur ces différents points, le Gouvernement doit rendre ses arbitrages au plus tard à la fin de cette année puis inscrire les dispositions dans un projet de loi de finances rectificative (PLFR) présenté avant l'été 2019.

L'année 2019 sera, à n'en pas douter, une année charnière pour les Départements avec :

- ① la contractualisation (perte de souplesse dans la gestion, et incertitudes sur les périmètres d'analyse retenus)
- ② la prise en charge par l'État des dépenses sociales (AIS et MNA) avec quelles compensations (déplafonnement DMTO ? dotations?)
- ③ la réforme fiscale (perte du produit de TFPB, DMTO ?, CVAE ?; nature de la compensation, autonomie financière des Départements)
- ④ la réforme institutionnelle (dynamique de métropolisation dans certains départements, droit à la différenciation)
- ⑤ la mise en œuvre par les Départements du Plan pauvreté (service public de l'insertion, revenu universel d'activité)

Face à ces craintes, les élus entendent bien peser dans les futurs débats. Le mercredi 26 septembre 2018, lors du Premier Rassemblement des élus pour les libertés locales à Marseille, les maires, les présidents de Région et de Département ont lancé un appel solennel pour une relance de la décentralisation.

C'est le sens du texte de l'appel des territoires pris à l'unanimité par les trois principales associations d'élus locaux (AMF, ADF, ARF) qui font état de l'impasse financière dans laquelle le Gouvernement place les collectivités.

[...] « *Les libertés locales, c'est la participation équitable de l'État aux côtés des collectivités au redressement des comptes publics : d'ici 2022 les collectivités locales vont contribuer à un désendettement de la France à hauteur de 50 milliards, alors que l'État va accroître l'endettement du pays de 330 milliards d'euros. À quand la réforme de l'État?* » [...] ⁵

⁵ Appel de Marseille pour les libertés locales, 26 septembre 2018

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

Par-delà ces contraintes de plus en plus fortes imposées par l'Etat, l'Assemblée départementale entend déployer une ambition au bénéfice du territoire et des habitants des PO tout en confortant les actions qui fondent l'engagement de la collectivité.

II Le Département en action(s)

Si les éléments budgétaires conduisent d'abord à une lecture comptable des équilibres, il est également possible de présenter les grandes masses financières à travers le filtre des choix opérationnels de l'Assemblée départementale en déclinant les 3 piliers de l'action (Solidarités, Citoyenneté, Aménagement).

Autour de ces trois axes d'intervention, le Département a élaboré 12 politiques publiques, elles-mêmes animées par 6 enjeux transversaux (catalanité, développement durable, santé, tourisme, emploi et égalités).

Solidarités

La majorité des moyens financiers, humains et logistiques du Département est consacrée à l'action sociale et à la prévention médico-sociale. Le BP 2018 fait apparaître une dépense totale de 402,9M€ (soit 64% des dépenses de la collectivité) destinée à l'effort de solidarité envers les personnes les plus démunies.

Accompagnement social et insertion

Les crédits attribués dans le cadre de cette politique publique s'élèvent à 158,9 M€. Le volume de ces crédits destinés à l'allocation RSA atteint 126,5 M€ en raison de l'actualisation de +2 % prévue au niveau national.

Les crédits d'intervention (hors personnel) affectés à la mise en œuvre des politiques d'insertion des publics bénéficiaires du RSA s'élèvent à 12,5 M€.

Le Département bénéficie du Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI). Il s'agit d'un outil de mise en cohérence et de collaboration entre les différentes politiques portées par les acteurs publics de la solidarité.

Le Département et le Centre hospitalier de Perpignan ont mis en place un partenariat visant à optimiser leurs moyens pour proposer une offre complète de soins (information, dépistage, diagnostic, prise en charge initiale et suivi) qui a conduit à la création d'un CeGIDD (Centre gratuit d'information, de dépistage et de diagnostic).

Le Département construit aussi les outils accompagnant les personnes en difficultés et développe des parcours de retour à l'emploi sur des filières en tension.

Il poursuit enfin la montée en charge de la clause d'insertion dans les marchés publics, en lien avec les communes, les EPCI, la Région et l'État.

Accompagnement des personnes âgées

La politique en faveur des personnes âgées dépendantes mobilise 90M€.

Elle est principalement organisée autour de l'Allocation Personnalisée à l'Autonomie (APA) à hauteur de 51M€ et de la prise en charge en Établissements (21,2M€).

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

Les dispositifs de tarification (augmentation des taux directeurs pour les établissements), la politique d'extension des EHPAD ainsi que la poursuite du programme pluriannuel de modernisation des établissements d'accueil existants structurent le volontarisme de l'Assemblée en matière de soutien aux personnes âgées.

L'année 2018 a notamment été marquée par la poursuite du déploiement des Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) avec les services d'aide à domicile.

Le Département est partenaire de ces structures, qui représentent dans les Pyrénées-Orientales 4 000 salariés pour 2,5 millions d'heures de travail.

Le Département a également été l'une des collectivités pilotes pour la mise en œuvre de la loi Adaptation de la Société au Vieillessement (ASV), avec la participation aux projets de prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées. La collectivité a déployé les dispositifs des CLIC (Centres locaux d'information et de coordination) et des MAIA (Méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie) sur l'ensemble du territoire départemental.

Protection de l'enfance et accompagnement des familles

Les crédits destinés à la politique Enfance et Famille s'élèvent à 72,5 M€. Ils sont principalement destinés à l'accueil familial et à l'IDEA (Institut départemental de l'enfance et de l'adolescence).

Dans un contexte de plus en plus difficile marqué notamment par l'augmentation du nombre de MNA, le Département explore de nouvelles modalités de prise en charge des enfants et de leurs familles.

Cette structure, qui regroupe à la fois une pouponnière de 40 places et un lieu de rencontre «parents-enfants» a vocation à accueillir des enfants et leurs familles (4,5 M€ d'investissement).

Pour améliorer leur prise en charge globale, le Département a créé un Comité des jeunes dans le cadre de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE).

Accompagnement des personnes handicapées

Il est consacré 81,4M€ à la politique publique d'accompagnement des personnes handicapées en 2018. La prestation compensatoire du handicap (PCH) en constitue le dispositif pivot avec 18M€. La prise en charge en établissement mobilise par ailleurs 36,6M€.

Citoyenneté

La Citoyenneté, en tant qu'axe stratégique de structuration des politiques publiques départementales, vise à faire partager les initiatives qui animent le principe du « vivre ensemble ». En 2018, 94,3 M€ de crédits sont inscrits au BP 2018 (soit 15% des dépenses de la collectivité).

Éducation et Jeunesse

Parce que la réussite scolaire est essentielle aux jeunes pour bâtir leur avenir, le Département ambitionne d'offrir aux 18 400 collégiens les meilleures conditions

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

d'enseignement pour une dépense totale de 48,9M€ (dont une grande partie de masse salariale affectée aux personnels des Collèges). 340 agents assurent l'entretien des locaux et la restauration scolaire dans les 31 collèges départementaux.

Au-delà des opérations programmées chaque année pour entretenir et maintenir à niveau les bâtiments, l'année 2018 a été marquée par d'importants travaux dans les collèges de Perpignan (Marcel Pagnol, le début des travaux du gymnase de la Garrigole), de Port-Vendres, d'Estagel ou la poursuite des travaux de mise en accessibilité.

De même, le Département poursuit la réalisation du Plan départemental d'éducation artistique et culturelle avec 4 000 collégiens ayant bénéficié de projets pédagogiques.

Culture et Patrimoine

Cette politique départementale participe à la mise en valeur des richesses humaines et patrimoniales de notre territoire. Plus de 15,6M€ sont consacrés à cet objectif en 2018, dont 3M€ en investissement. Par ailleurs, l'exercice 2018 verra se poursuivre la réhabilitation des sites patrimoniaux du Département (Palais des Rois de Majorque, Château Royal de Collioure, Prieuré de Serrabonne). Le Département entend enfin favoriser l'accès aux œuvres culturelles tout en soutenant la création et l'ensemble des acteurs culturels.

Sport

Tout en favorisant l'accès à des pratiques sportives émergentes, le Département entend améliorer le cadre général et valoriser le sport sous toutes ses formes. Ainsi le Département consacre 3,2M€ pour le sport en 2018.

L'accent est mis sur le soutien au sport féminin et au handisport ou au sport adapté. Ainsi, le Département a uniformisé les barèmes «Clubs sportifs amateurs élite», catégorie féminine et masculine, en intégrant la notion de déplacement.

Sécurité civile

Les crédits octroyés à la sécurité civile représentent 26,5M€. La plus grande partie de ces crédits permet de financer le SDIS (23,6M€, dont 3M€ destinés à soutenir le plan de modernisation des casernes). Ces crédits correspondent aux moyens nécessaires au corps départemental pour l'accomplissement de l'ensemble de ses missions à l'échelle du territoire des Pyrénées-Orientales (300 pompiers professionnels et 2 000 pompiers volontaires permettent un maillage efficient du territoire).

Aménagement

En plaçant l'Aménagement au cœur de sa stratégie, le Département se détermine comme l'acteur premier et central des solidarités territoriales.

La collectivité fait apparaître en 2018 une dépense totale de 136,4M€ (soit 22% des dépenses de la collectivité). Cet axe porte l'essentiel de l'effort d'investissement de la collectivité (74,7M€ soit 74% des dépenses d'équipement de la collectivité).

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

Infrastructures et Mobilités

70M€ alimentent la politique publique Infrastructures et Mobilités, dont 43,8M€ destinés à l'effort d'équipement. Des projets emblématiques du territoire ont été poursuivis en 2018 comme les travaux de contournement de Perpignan avec la mise en service de la section centre de la rocade ouest (9M€). Les principales opérations en 2018 concernent également Millas-Thuir (1M€), Estagel-Maury (1,6M€), début de la déviation d'Estagel (0,4M€), Banyuls-Cerbère (1,6M€), la programmation des pistes cyclables telle que la véloroute 81 «Piémont des Pyrénées» reliant à terme Le Barcarès à Bayonne (2M€) et les réparations lourdes du réseau de voirie (7M€).

Le projet de requalification du port de Port-Vendres (poumon économique du département avec plus de 600 emplois directs, indirects et induits) avec une inscription de 0,9M€ de crédits en 2018 anticipe l'amélioration de l'interface entre la ville et le port, l'intégration urbaine et paysagère du projet et le soutien à la diversification des activités.

Développement local et Accompagnement des acteurs locaux

Chef de file des solidarités territoriales, le Département accompagne, conseille et appuie les forces vives du territoire et consacre 34,7M€ à cette politique publique.

Le Département construit d'abord un réseau 100 % public, «Numérique 66 » pour un montant de 155 M€, subventionné par l'État, la Région et l'Europe.

La mise en œuvre concrète des solidarités territoriales s'incarne aussi dans le soutien du Département aux communes. La totalité des crédits participe à l'aménagement du territoire, au développement local et à l'amélioration du cadre de vie au plus près des besoins exprimés.

Le Département poursuit en parallèle sa mission d'appui technique aux communes et intercommunalités. Au-delà des actions qu'il porte en direct (par exemple, création de voies vertes, gestion de sites naturels ou patrimoniaux) ou du soutien financier apporté aux acteurs, le Département accompagne les territoires dans leur développement touristique et contribue à la réalisation de projets structurants (ex : développement des stations 4 saisons à la montagne).

Eau et Agro-environnement

Le BP 2018 fait apparaître des dépenses de l'ordre de 20,4M€ (dont 10,5M€ en investissement) et un volume conséquent de crédits destinés aux soutiens des initiatives communales dans la gestion durable des ressources en eau.

Le Département a engagé en 2018 l'initiative de préfiguration d'un syndicat mixte de sécurisation et de production d'eau potable à l'échelle départementale.

Ces actions interviennent au-delà de celles existantes (lutte contre les pollutions par les pesticides, soutien aux actions menées par le Syndicat mixte des nappes de la plaine du Roussillon, appui aux collectivités et aux gestionnaires des sites).

Le Département est un partenaire des filières agricoles locales et des acteurs du foncier dans les Pyrénées-Orientales. Des PAEN (Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains) ont par exemple été élaborés sur les communes de Laroque-des-Albères, Pollestres ou Canohès. D'autres communes ont souhaité intégrer cet outil programmatique à leurs documents d'urbanisme, comme Toulouges, Thuir, Montescot, Alénia ou encore Céret.

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

Logement

Le logement mobilise 11,2M€ de crédits en 2018. Le Département est l'un des principaux financeurs de la construction de logements sociaux dans les Pyrénées-Orientales. Ce volontarisme permet de garantir un niveau d'activité au secteur du BTP. Cet effort particulier se double par ailleurs d'un soutien aux acteurs de l'habitat dans les Pyrénées-Orientales (ADIL, CAUE...).

La collectivité départementale participe également à la réhabilitation de logements privés à vocation sociale afin de combattre l'habitat indigne particulièrement présent sur le territoire de la commune de Perpignan.

En 2018, le Département a poursuivi le déploiement du plan départemental en faveur de la lutte contre la précarité énergétique afin de contribuer à garantir le droit à l'énergie pour tous.

III – La pleine maîtrise de la trajectoire financière

À compter de l'exercice 2018, la LPFP 2018-2022 impose aux collectivités de présenter à l'occasion du débat d'orientations budgétaires 2019 les objectifs relatifs à l'évolution des DRF et du besoin de financement. Il convient de rendre compte des bons résultats financiers de la collectivité par l'analyse de cinq indicateurs: la fiscalité, l'endettement, l'autofinancement, le niveau d'investissement et les dépenses de gestion. L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement faisant l'objet d'une présentation détaillée.

1) La fiscalité

D'un point de vue méthodologique, il convient d'abord de prendre comme comparaison les autres Départements qui partagent des caractéristiques communes en termes de population, de structure des dépenses.

Le Département se trouve ainsi comparé en matière de produits perçus et de taux votés, à des Départements⁶ de même taille et, par conséquent à des problématiques budgétaires comparables.

Il est proposé d'y ajouter à cette liste les Départements du pourtour méditerranéen⁷ afin de rendre compte de situations spécifiques ayant un impact budgétaire contraignant (héliotropisme, tourisme, environnement, caractéristiques socio-économiques...).

Dès lors, il s'agit de positionner le Département des Pyrénées-Orientales au regard de son pouvoir de modulation de l'intensité fiscale. Le taux de la taxe sur les propriétés bâties est resté stable à 20,10% en 2018. Il s'agit du taux le plus faible des 13 Départements de la région, la Lozère ayant augmenté son taux de plus de 3 points en 2018. La pression fiscale dans les Pyrénées-Orientales est ainsi

⁶ Strate de population identifiée entre 350 000 habitants et 550 000 habitants : Aisne, Côte d'Or, Charente, Doubs, Dordogne, Drôme, Eure-et-Loir, Landes, Manche, P-O, Savoie, Deux-Sèvres, Tarn, Vaucluse, Vienne, Haute-Vienne, Vosges.

⁷ Départements du pourtour méditerranéen : Aude, Hérault, Gard, Bouches du Rhône, Var, Alpes Maritimes.

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

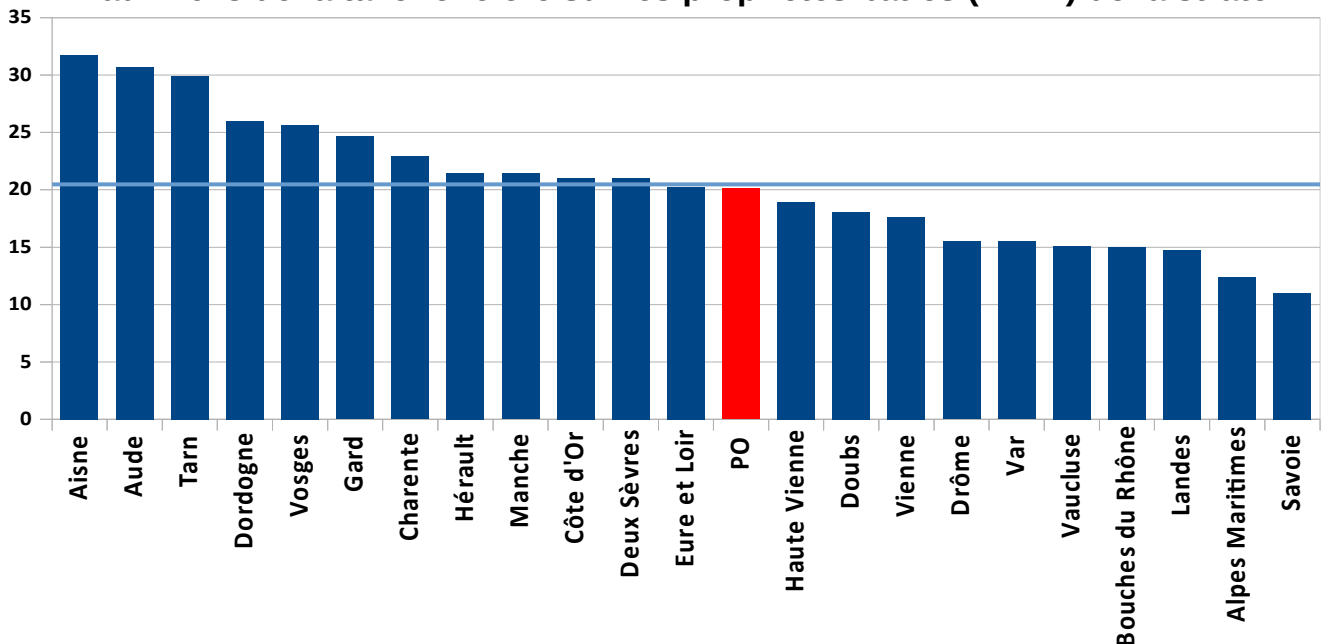
inférieure de près de 5 points par rapport à la moyenne régionale (24,96 % de taux moyen du foncier bâti pour les Départements de la région en 2018).

Taux 2018 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 2018, la moyenne nationale métropolitaine atteint 19,97% (en progression de +0,31 point) et la moyenne de la strate identifiée s'établit à 20,47 % (en progression de +0,13 point)

Taux 2018 de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de la strate



En 2018, l'évolution des bases nettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties devrait atteindre +2,81% (compte tenu de la revalorisation de +1,2% votée en loi de finances 2018). L'assiette fiscale départementale maintient une progression qui atteste de l'attractivité du territoire départemental sur la période 2011-2018.

| Evolution des bases nettes de la TFPB | | | | | | |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 prév. |
| TOTAL France (hors Paris et Lyon) | 70 599 447 194 | 72 359 083 669 | 74 296 858 305 | 75 687 840 033 | 77 026 137 133 | |
| | 3,39% | 2,49% | 2,68% | 1,87% | 1,77% | |
| PYRENEES-ORIENTALES | 591 028 549 | 607 164 861 | 625 703 147 | 637 511 287 | 648 883 010 | 667 135 000 |
| | 3,49% | 2,73% | 3,05% | 1,89% | 1,78% | 2,81% |
| TOTAL REGION | 6 190 289 890 | 6 359 196 874 | 6 545 535 718 | 6 670 360 814 | 6 790 218 302 | |
| | 3,84% | 2,73% | 2,93% | 1,91% | 1,80% | |

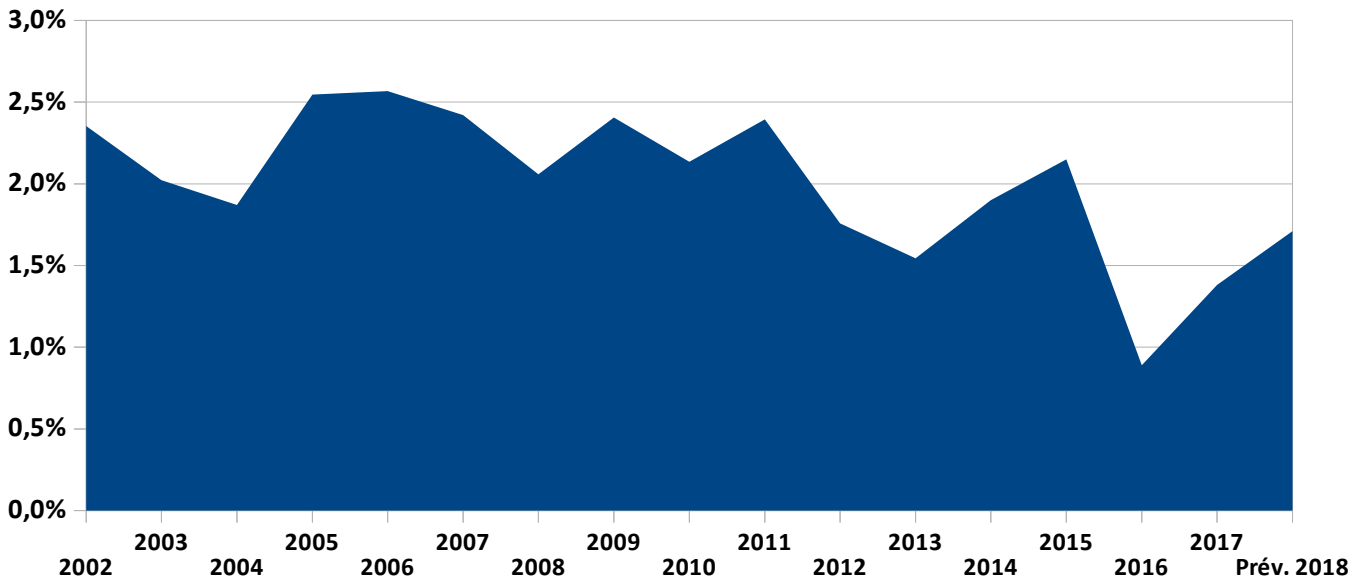
Débat d'Orientations Budgétaires 2019

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), à la politique des taux conduite par les collectivités.

La revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales a été portée à 1,2 % en 2018 au lieu de 0,4 % en 2017.

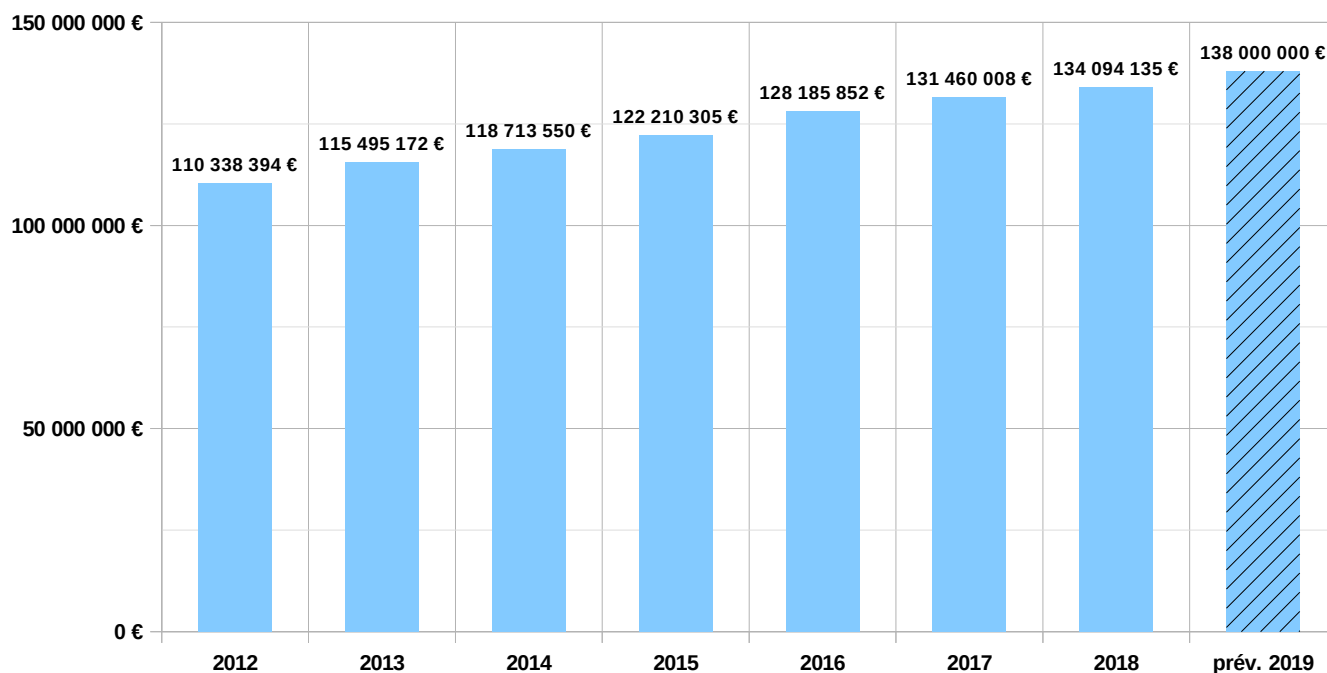
À compter du 1er janvier 2018, la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives foncières est liée au dernier taux d'inflation annuelle constaté, calculé en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation entre le mois de novembre N-1 et le mois de novembre N-2. En 2018, les valeurs locatives sont donc revalorisées forfaitairement en fonction de l'inflation constatée entre novembre 2016 et novembre 2017, soit un coefficient de 1,012. La même méthode s'appliquera pour la détermination du taux de l'année 2019 compte tenu du niveau d'inflation actuel de 2,2 %.

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



Cette évolution des bases procure l'essentiel des nouvelles ressources annuelles de fiscalité directe de la collectivité.

Produit de la TFPB



Considérant les évolutions de base attendues en 2019, le montant prévisionnel de recettes à percevoir en 2019 est estimé à 138 M€ (contre 134 M€ en 2018)

Au niveau des dépenses : bien que les éléments du compte administratif ne soient pas définitivement connus, il est possible de dire que l'évolution des charges en 2018 (520,8M€, -2,8 % avant retraitement) a été impactée par l'arrêt du versement pour 22,5M€ à la Région de la dotation de compensation au titre de la délégation Transport. Ainsi, à périmètre constant, les dépenses réelles de fonctionnement devraient être proches de 521M€ contre 513,5M€ en 2017.

La hausse de nouvelles dépenses s'explique notamment par :

-évolution des allocations individuelles de solidarité AIS (+7,7M€, dont 3,8M€ à intégrer dans le périmètre du dispositif d'encadrement), ce qui signifie que ces nouvelles dépenses d'AIS obèrent les 2/3 des marges de manœuvre laissées par le dispositif d'encadrement ;

-évolution des dépenses d'hébergement relatives aux politiques Enfance-Famille, Personnes Âgées et Personnes Handicapées (+3,3M€) ;

Le montant cumulé de ces seules dépenses (7,1M€=3,8+3,3), sur lesquelles la collectivité n'a pas de prise, dépasse le plafond de dépenses supplémentaires autorisés par le dispositif d'encadrement (6,4M€).

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

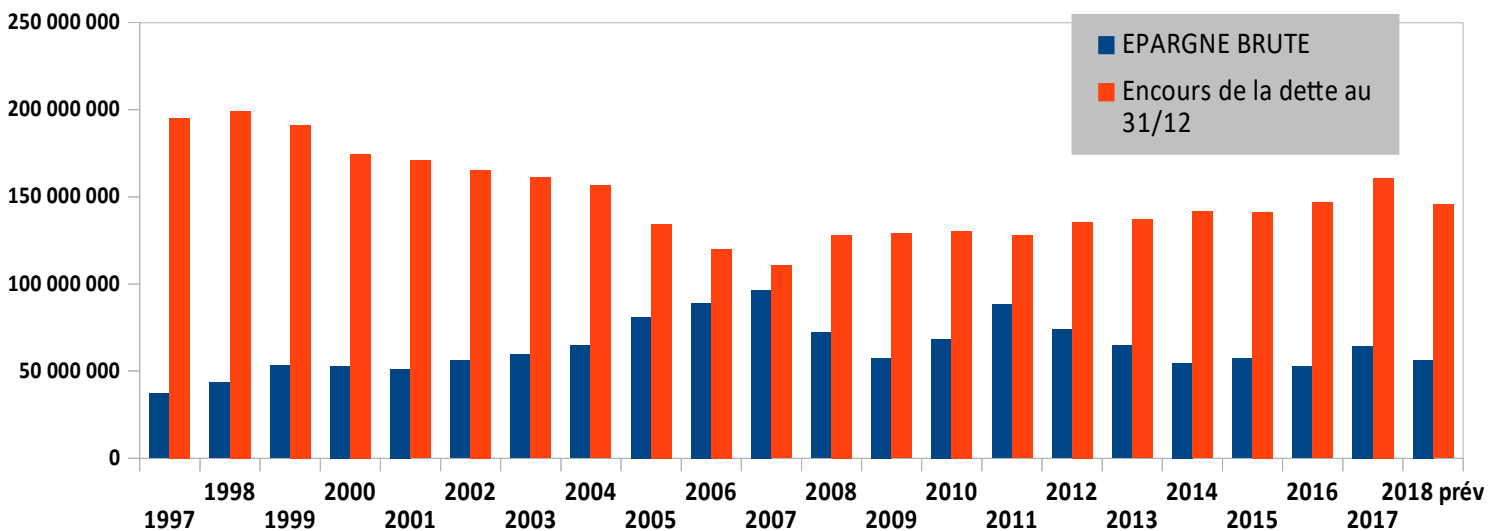
Cette évolution à la hausse des dépenses est contrebalancée par des efforts de gestion :

-réduction des charges à caractère général sur le chapitre 011 de 3,6M€ ; il convient de noter également l'effort de stabilisation de la masse salariale aux alentours de 109M€.

Au niveau des recettes : l'exercice 2018 devrait enregistrer une diminution de 3,7 % pour un total de 579M€ (601M€ en 2017). En neutralisant les effets de périmètre (-23,7M€) liés à la fin de la compensation de la délégation de compétence, les recettes de la collectivité vont très légèrement augmenter de 0,2 % en 2018. L'exercice est donc marqué par une légère augmentation des recettes de fonctionnement avec la DGF (50M€, +0,5M€), les DMTO (90M€, +1M€), TICPE (72,9M€, stable), la TFPB (134,1M€, +2,6M€).

Ainsi, l'autofinancement net de l'exercice 2018 devrait se réduire sous l'effet de la hausse des dépenses, de la faible augmentation des recettes et de la poursuite des remboursements en capital de la dette. L'épargne nette en 2018 devrait donc atteindre 43M€, un niveau inférieur à celui de 2017 qui était de 46,5M€

Evolution couplée de la dette et de l'épargne brute au compte administratif



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

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

3) L'endettement

L'encours de la dette

| | Situation au 31/12/2016 | | | Situation au 31/12/2017 | | |
|------------------------------------|-------------------------|----------|---------------|-------------------------|----------|---------------|
| Encours des emprunts | Encours | % | Risque | Encours | % | Risque |
| Encours taux fixe | 116 669 915,47 | 79,44% | 1A | 121 570 298,61 | 75,55% | 1-A |
| Encours taux variables | 30 186 483,10 | 20,56% | 1A et 2A | 39 353 606,60 | 24,45% | 1A et 2A |
| Dont emprunts revolving | 45871337,83 | | | 53 735 827,33 | | |
| Encours produits structurés | | | | | | |
| Taux moyen de la dette | 2,92 % | | | 2,45% | | |
| Durée résiduelle moyenne | 14 ans et 4 mois | | | 12 ans et 10 mois | | |
| Capacité de désendettement | 2,8 ans | | | 2,5 ans | | |

L'encours de dette du Conseil Départemental se caractérise par une forte sécurisation sur taux fixe (75,55%).

Au niveau des prêteurs, la répartition se fait de la manière suivante :

- la Caisse des Dépôts et Consignations détient 46,64% de l'encours,
- le groupe Crédit Agricole (Crédit Agricole Corporate Investment Bank) 16,68%,
- la Banque Postale 14,13%,
- le groupe Caisse d'Épargne (Caisse d'Épargne du Roussillon et Crédit Foncier de France) 13,01%,
- la Caisse Française de Financement Local 4,43%,
- la Société Générale 1,83%,
- le Crédit Mutuel 0,24%,
- et un emprunt obligataire qui représente 3,04%.

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

La gestion active de la dette en 2017

Les emprunts nouveaux

Cinq emprunts nouveaux ont été réalisés en 2017 dont deux avec la Banque Postale et trois avec la Caisse des Dépôts et Consignations. La souscription des contrats avec La Banque Postale a permis de bénéficier de taux bas au moment opportun et de financer les investissements d'une durée de vie plus courte (matériels et véhicules). Les emprunts auprès de la Caisse des Dépôts pour rénovation thermique des bâtiments sont à taux 0%.

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

- les emprunts Banque Postale: 10M€ sur une durée de 10 ans au taux fixe de 0,87% et 5M€ sur une durée de 7 ans au taux fixe de 0,57%.
- les emprunts Caisse des Dépôts de 1 888 672€, 1 456 573€ et 654 755€ pour une durée 20 ans au taux de 0%.

Afin de garantir la solvabilité à moyen terme de la collectivité et assurer le financement des investissements sur la période 2015-2018, le Département a conclu en fin d'année 2014 un partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations pour un montant total de 82 320 000€ au taux du Livret A + 1,00% (soit 1,75 % au 31/12/2016) :

-avec une phase de mobilisation de 5 ans maximum et phase de consolidation de 30 ans pour 37 157 500€ de financements dédiés à la réhabilitation ou à la construction des bâtiments départementaux (notamment les collèges), dont une première enveloppe de 14M€ a été mobilisée fin 2015, et 24 212 500€ pour le financement des infrastructures de routières et de transport, non mobilisé au 31/12/2017,

-pour une durée de 20 ans augmentée d'une phase de mobilisation de 5 ans au taux du livret A + 1 % pour 12 450 000€ dédiés au financement des subventions accordées aux organismes de logements sociaux, enveloppe mobilisée à hauteur de 10M€ le 20/12/2017, et 7,5M€ dédiés aux subventions apportées au financement des infrastructures d'eau potable et d'assainissement, enveloppe mobilisée à hauteur de 2,9M€ le 20/12/2017.

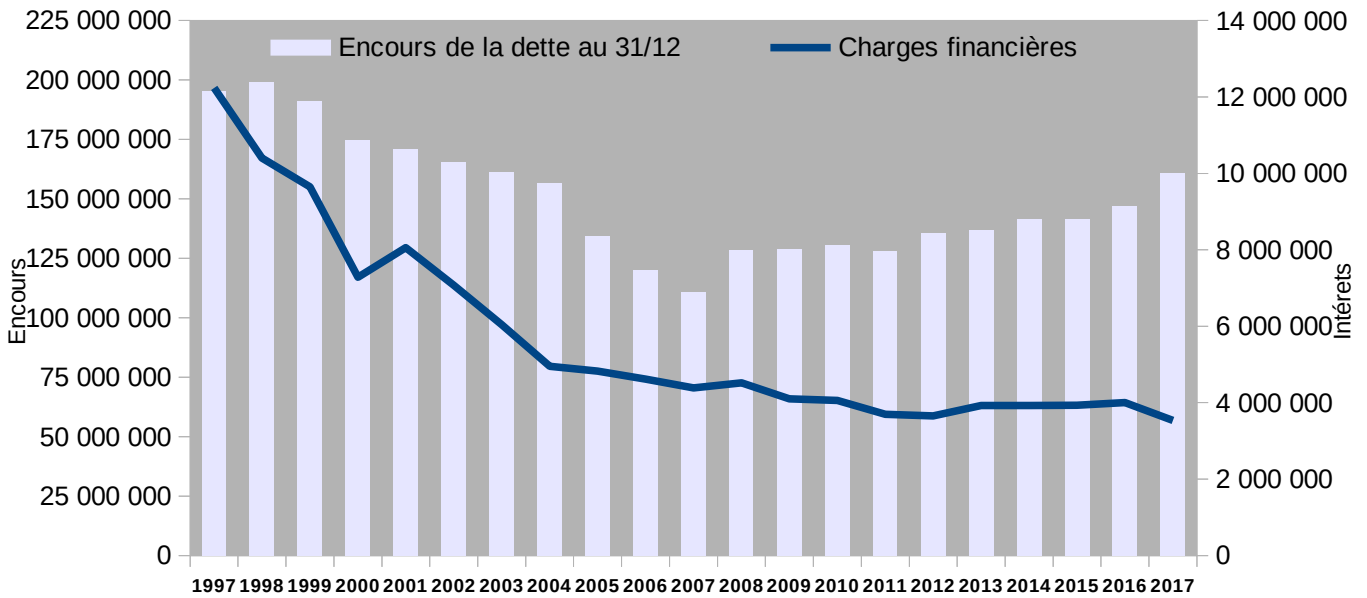
La trésorerie

Une ligne de trésorerie a été souscrite en 2017. Elle est contractée le 9 mai 2017 auprès de la Banque Postale pour un montant de 8M€ au taux EONIA + marge de 0,54 % à échéance 364 jours.

L'existence de contrats revolving pour un encours global de 53 735 827,33 € au 31/12/2017, souscrits auprès de CA CIB pour 26 835 827,33 € (en phase de consolidation) et des financements contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations tirés à hauteur de 14M€ en 2015 et de 10M€ et 2,9M€ tirés le 20/12/2017 complètent ces lignes de trésorerie.

Les tendances pluriannuelles

Evolution du stock de dette 1997-2017

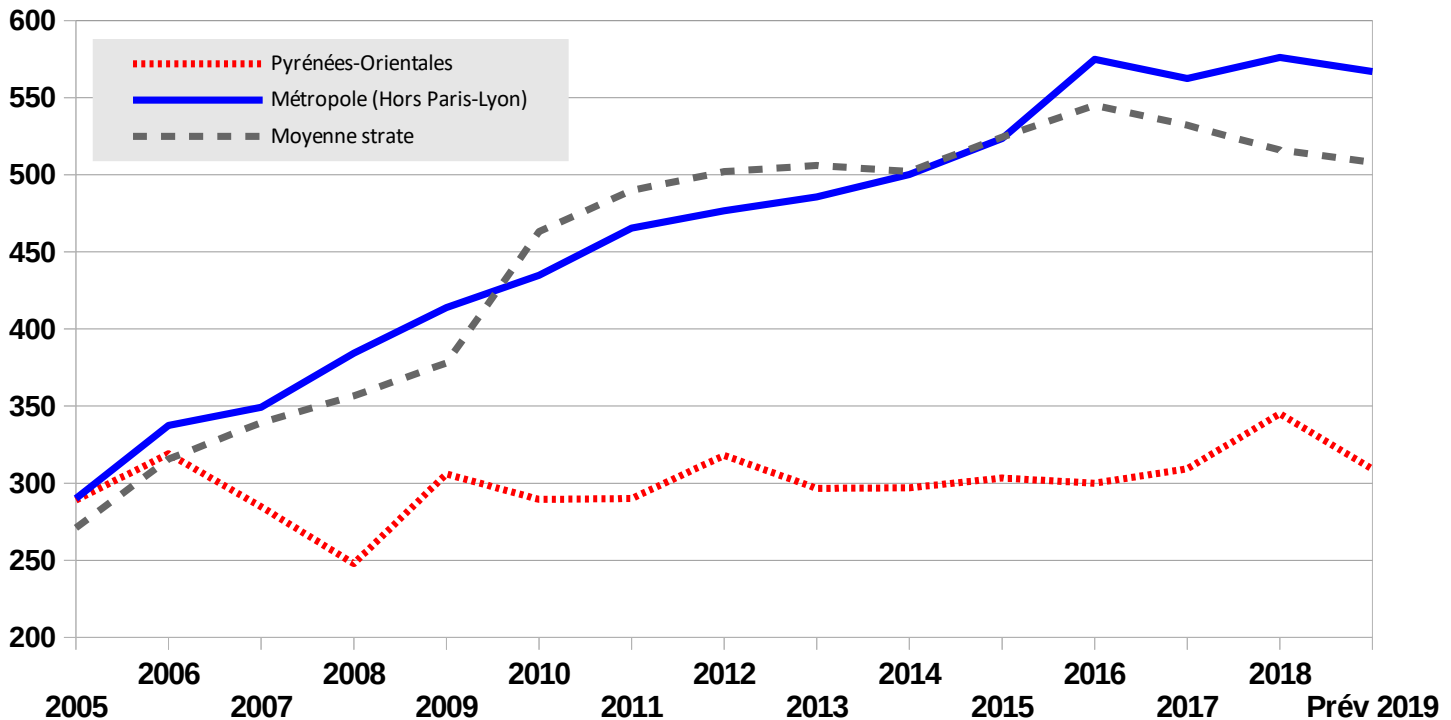


De 1998 à 2007, le Département a poursuivi de manière progressive et déterminée son désendettement. Pour éviter de faire supporter aux générations futures la charge de la dette, l'Assemblée départementale a utilisé le levier de l'endettement avec prudence, dégageant ainsi d'importantes marges de manœuvre grâce à la contraction des frais financiers.

Alors que le stock de dette était de 199M€ au 31 décembre 1998, celui-ci est passé à 160,9M€ au 31 décembre 2017, soit une réduction de 38,1M€ en l'espace de 19 exercices. La dette départementale ramenée au nombre d'habitants reste inférieure à la moyenne nationale en 2018 (au 01/01/2018 la dette départementale représentait 345€/habitant pour le Département contre 498€/habitant⁸ en moyenne au niveau national, et 568€/habitant pour la strate).

⁸ Source : DGCL, fiche financière du Département des Pyrénées-Orientales CA2017

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



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

Au 31/12/2018, la capacité de désendettement devrait atteindre 2,5 années, presque deux fois moins que la moyenne de la strate évaluée à 4,67 années.

L'évolution du besoin de financement

L'encours de dette de la collectivité en 2018 devrait connaître une baisse significative pour s'établir aux alentours de 146M€ comparativement à l'exercice 2017 qui a vu une mobilisation importante de l'emprunt à hauteur de 31,9M€ (en raison d'opportunités de marché qui ont conduit à mobiliser en fin d'année, l'équivalent de 2 années de financements bancaires). Il est prévu en 2018 un financement de la section d'investissement sans recours à l'emprunt, une légère dégradation du fonds de roulement (FDR) servant l'équilibre général.

Sous l'effet du flux net de dette négatif de l'ordre de 15,7M€ (nouveaux emprunts minorés des remboursements, 0M€-15,7M€), la dette restera à un niveau parmi les plus bas des Départements de France.

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

| En M€ | 2017 | 2018 | 2019 (prévision) | 2020 (prévision) |
|---|------|-------|---------------------|---------------------|
| Remboursement en capital des emprunts (A) | 18,3 | 15,7 | 13,7 | 15,5 |
| Emprunts souscrits (B) | 31,9 | 0 | 55 (à arbitrer) | 55 (à arbitrer) |
| Besoin de financement (B-A) | 13,6 | -15,7 | 41,3 | 39,5 |

La programmation pluriannuelle des investissements prévoit un exercice 2019 traduisant la poursuite du volume des investissements au travers des inscriptions budgétaires pour la construction et la rénovation des collèges, la rénovation et l'entretien du réseau routier, l'accélération du projet de Très Haut Débit (THD). Il convient donc de prévoir une reprise de l'endettement à la mesure de la réalisation du PPI sur les prochains exercices.

Cette trajectoire maîtrisée de l'endettement doit être poursuivie autour des objectifs suivants :

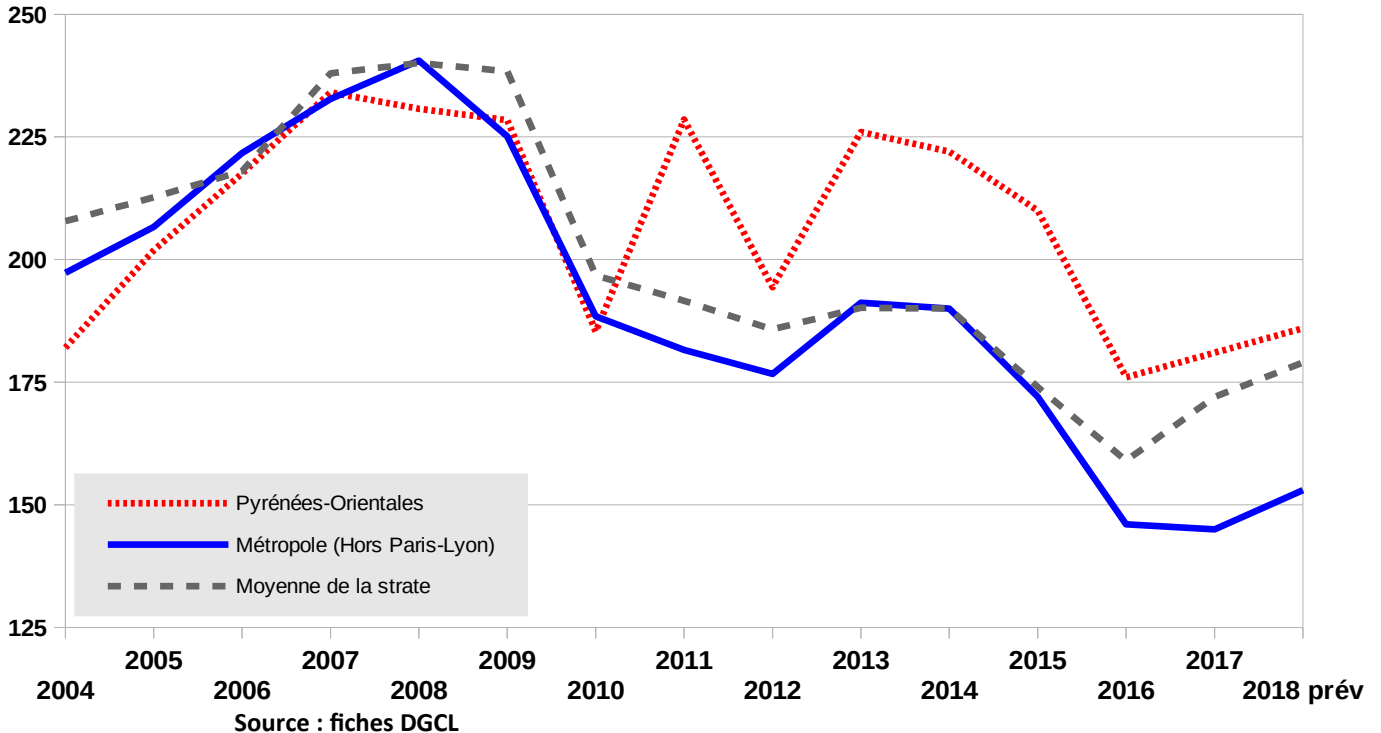
- limiter les frais financiers par une gestion active de la dette (arbitrages, opportunités de marché) afin que le taux moyen départemental soit proche du taux moyen du marché (équivalent du taux du swap sur maturité similaire) ;
- ne pas augmenter l'exposition au risque de notre encours en maintenant 80% de l'encours dans la limite «1A, 1B» et en s'interdisant de souscrire des emprunts classés en risque supérieur à 3C (Charte Gissler) ;
- maintenir la capacité de désendettement en dessous de 5 ans.

4) Le niveau d'investissement

Dans un contexte national de reprise de l'investissement public (+7% anticipé pour l'ensemble des collectivités en 2018), l'exercice 2018 confirme le pilotage du niveau d'intervention au regard de l'avancement du Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI), du niveau de dette et de la contraction de l'autofinancement. En 2018, le niveau de réalisation de l'investissement devrait se stabiliser aux alentours de 90M€ qui correspond ainsi à une tendance similaire observée dans les autres Départements (+5 % en 2018)⁹. Par ailleurs, les dépenses d'équipement de la collectivité devraient être exécutées à près de 80 % (budget primitif + restes à réaliser 2017).

⁹ Note de conjoncture – tendances 2018, La Banque postale, septembre 2018

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



5) La maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement (DRF)

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

Une définition des DRF prises en compte dans la détermination du plafonnement est ainsi donnée par une instruction interministérielle¹⁰ : « 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 ».

Pour notre collectivité, l'arrêté notifié par le Préfet au Département prévoit à l'article 1^{er} le niveau maximum annuel des DRF¹¹:

¹⁰ Instruction interministérielle du 16 mars 2018 relative à la mise en œuvre de la LPFP 2018-2022

¹¹ Arrêté préfectoral du 10 septembre 2018 portant notification du niveau maximal annuel des DRF

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

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 € |

Source : Arrêté préfectoral n°PREF/DCL/BCBDE/2018-253-0001 du 10 septembre 2018

Dans l'attente d'une méthode de retraitement actant l'avancée des négociations entre l'ADF, la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) et la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) sur la base des annonces du Premier ministre (MNA, gestion déléguée des transports en 2017), le tableau d'analyse ci-dessous permet d'apprécier les composantes du plafonnement des DRF du Département :

| | CA 2017 | CA 2018 | CA 2019 | CA 2020 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|
| DRF affichées au CA non retraitées | 536 046 436,00 € | | | |
| Retraitement chapitre 014 (dépenses hors contrat) | -8 885 753,00 € | | | |
| Retraitement chapitre 013 (recettes déduites du plafond) | -1 534 403,00 € | | | |
| Total DRF retenues par arrêté préfectoral | 525 626 280,00 € | 531 933 796,00 € | 538 317 001,00 € | 544 776 805,00 € |
| Eléments annexes de calcul sur les plafonnements 2018 à 2020 | | | | |
| Périmètre transport 2017 non géré à partir de 2018 (format arrêté CLERCT 2016 actualisé à +1,2%/an) | | 29 580 982,00 € | 29 938 954,00 € | 30 295 185,00 € |
| Attribution de compensation à neutraliser (Montant arrêté CLERCT 2016) | | -12 225 825,00 € | -12 225 825,00 € | -12 225 825,00 € |
| AIS (Total APA, PCH, rSa plafonnés annuellement à +2%) | 189 147 316,00 € | 192 930 262,00 € | | |

Dans ce tableau, les éléments annexes de calcul permettront de retraiter annuellement les dépenses liées à la compétence transport au regard du plafond fixé par l'arrêté préfectoral qui retient ces dépenses en 2017 (réintégrées et actualisées à +1,2 %/an entre 2018 et 2020) ainsi que les dépenses AIS plafonnées à +2 % annuel (pour les années 2019 et 2020 le groupe de travail ADF-DGCL-DGFIP doit déterminer la base des retraitements).

Les DRF regroupent notamment les dépenses de gestion et les dépenses d'intervention de la collectivité.

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

Les dépenses de gestion

Les effets liés au mécanisme de la contractualisation font de la maîtrise des dépenses de gestion un enjeu majeur pour l'année 2018, comme pour les prochains exercices budgétaires.

En 2018, le Département devrait voir ses dépenses de gestion diminuer de 3% en raison de la fin du versement pour 22,5M€ à la Région de la dotation de compensation au titre de la délégation Transport. Après retraitement, les dépenses de gestion 2018 sont anticipées à un niveau proche de la norme de plafonnement fixée pour l'exercice 2018.

En ce qui concerne les dépenses de personnel et d'achats, notre collectivité se situe dans la moyenne des Départements. Les derniers éléments de comparaison¹² indiquent une structure de charge inférieure à la moyenne sur le poste des achats (4,67% des dépenses de fonctionnement contre 7,52% en moyenne sur la strate), en matière de charges financières toujours très inférieures aux niveaux moyens constatés (0,67% des charges contre 1,58% en moyenne), et sur le poste charges de personnel (20,43% des dépenses de fonctionnement contre 22,17% en moyenne).

Entre 2017 et 2018, les premières tendances repérées avant vote du CA 2018 laissent apparaître une stabilisation des dépenses de personnel proche de 109M€.

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

Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentaient en 2017 un montant de 109M€ de crédits (répartis sur 3 chapitres budgétaires de la section de fonctionnement : 012-017-6586) sur un total de 536M€ constitutives des dépenses de la section de fonctionnement du Département.

Au titre de l'année 2017, les éléments de rémunération du personnel se sont notamment réparties comme suit :

| |
|---|
| Traitements indiciaires : 67 879 753,94 € |
|---|

| |
|--|
| Régime Indemnitaires : 11 566 611,74 € |
|--|

| |
|-------------------|
| NBI : 733 529,03€ |
|-------------------|

| |
|---------------------------------------|
| Heures Supplémentaires : 543 953,49 € |
|---------------------------------------|

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.

¹²Fiche de situation financière « CA 2017 » du Département des Pyrénées-Orientales

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

Evolution des effectifs du Conseil Départemental (source : Bilan social en nombre d'agents)

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Effectif permanent | 2 134 | 2 145 | 2 163 |
| Agents titulaires | 1 958 | 1 982 | 2 008 |
| Agents non titulaires | 176 | 163 | 155 |
| Effectif non permanent | 395 | 422 | 417 |
| Assistants familiaux | 261 | 271 | 261 |
| Agents non titulaires (renforts, remplacements...) | 134 | 151 | 156 |
| Total effectif | 2 529 | 2 567 | 2 580 |
| Variation totale | 1,73% | 1,50% | 0,51% |

Pour information : en 2017 11ETP mis à disposition ont été intégrés aux effectifs permanents, ce qui explique l'essentiel de la variation (page 3 du Bilan social 2017)

En 2017, les efforts consentis ont permis de rester dans le cadre d'une maîtrise tendancielle du budget en matière de ressources humaines avec une réalisation au 31 décembre d'une dépense de 109 019 758 €.

Evolution de la structure de la masse salariale globale de la collectivité (en €)

| | CA 2015 | CA 2016 | CA 2017 | BP 2018 | |
|---|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Chapitre 012 & 017 – Dépenses de personnel | Personnel titulaire | 56 108 882 | 57 245 697 | 58 603 637 | 58 856 784 |
| | Personnel non titulaire | 8 036 863 | 7 783 415 | 7 763 535 | 7 532 759 |
| | Emplois aidés | 688 855 | 442 663 | 312 245 | 353 564 |
| | Rémunération Assistants familiaux (hors charges sociales) | 9 200 481 | 7 846 306 | 8 146 427 | 8 365 852 |
| | Charges sociales | 27 360 727 | 27 793 792 | 28 847 762 | 28 723 808 |
| | Autres (CNFPT, VT, FNAL, tickets restaurants...) | 4 902 361 | 4 854 378 | 5 092 574 | 5 432 987 |
| | Total | 106 298 168 | 105 966 252 | 108 766 180 | 109 265 754 |
| Chapitre 6586 – rémunération personnel groupe d'élus | 210 612 | 226 793 | 253 578 | 271 334 | |
| Total masse salariale | 106 508 780 | 106 193 045 | 109 019 758 | 109 537 088 | |

Les objectifs fixés pour l'année 2018 seront identiques en 2019 : il s'agit d'envisager le fonctionnement des services publics départementaux à effectifs constants, ce qui se traduira par une variation de la masse salariale limitée au GVT.

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

STRUCTURE DES EFFECTIFS INTEGRANT LES SITUATIONS PREVISIONNELLES 2019

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 | 397 | 390,4 |
| Adjoint du Patrimoine | 27 | 26,6 |
| Adjoint techniques | 390 | 380,1 |
| Adjoint techniques Ets d'enseignement | 314 | 310,3 |
| Administrateurs | 4 | 4,0 |
| Agents de Maîtrise | 116 | 115,0 |
| Assistants Conservation du Patrimoine | 9 | 8,4 |
| Assistants Socio-Educatifs | 231 | 225,6 |
| Attachés | 145 | 140,7 |
| Attachés de Conservation du Patrimoine | 4 | 3,9 |
| Bibliothécaires | 5 | 4,6 |
| Cadres de santé | 2 | 2,0 |
| Conseillers Socio-Educatifs | 25 | 24,3 |
| 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 | 41 | 40,0 |
| Ingénieurs | 64 | 61,2 |
| Ingénieurs Chef | 7 | 7,0 |
| Médecins | 30 | 27,0 |
| Psychologues | 21 | 19,2 |
| Puéricultrices | 27 | 23,3 |
| Rédacteurs | 184 | 175,1 |
| Sages-Femmes | 13 | 10,9 |
| Techniciens | 161 | 158,3 |
| Techniciens Paramédicaux | 3 | 2,8 |
| Total | 2223 | 2 163,7 |

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 | 27 | 26,0 |
| Adjoint du Patrimoine | | |
| Adjoint techniques | 6 | 6,0 |
| Adjoint techniques Ets d'enseignement | 26 | 26,0 |
| Assistants Socio-Educatifs | 19 | 19,0 |
| Attachés | 3 | 2,7 |
| Collaborateurs de Cabinet | 6 | 5,8 |
| Infirmiers en soins généraux | 4 | 3,8 |
| Ingénieurs | 1 | 1,0 |
| Médecins | 1 | 0,7 |
| Psychologues | 2 | 1,5 |
| Puéricultrices | 2 | 2,0 |
| Sages-Femmes | 1 | 0,5 |
| Rédacteurs | 8 | 6,7 |
| Techniciens | 2 | 2,0 |
| Total | 108 | 103,7 |

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

Si l'objectif de maîtrise des dépenses de personnel semble atteignable en 2018, la question pourrait se poser différemment pour les deux exercices suivants.

En attendant de connaître précisément les dispositifs qui auront nécessairement un impact sur les dépenses de la collectivité, (Plan Pauvreté, Plan Santé), il est déjà anticipé pour 2019 une augmentation de la masse salariale à périmètre constant de l'ordre de 2 %.

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 reste inchangé en 2019, les mesures du Protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) qui avaient été décalées d'une année reprennent sur le rythme initialement programmé en 2019. Pour rappel, selon le calendrier initial, le coût pour la fonction publique territoriale était estimé à 103M€ en 2018.

Les charges à caractère général

Concernant les charges à caractère général (chapitre 011) qui regroupent les achats, les prestations, les services extérieurs, la collectivité a poursuivi en 2018 un pilotage au plus près de la dépense considérant les besoins exprimés par les services. Sans préjuger des résultats du CA 2018, il est possible d'affirmer que les dépenses sur le chapitre 011 seront tenues aux alentours de 24,5M€.

Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention regroupent notamment les dépenses d'allocations aux personnes, les dépenses d'hébergement et les subventions. Les dépenses d'AIS (RSA, APA, PCH) s'élevaient en 2017 à 189,1M€ et sont attendues en hausse sensible en 2018 sous l'effet des revalorisations réglementaires, du vieillissement de la population et des besoins exprimés. Le RSA représente près des 2/3 des dépenses d'AIS.

Le RSA

Le problème de financement posé par le RSA est issu du transfert de la gestion du RMI en 2005. Le dynamisme de la dépense ne génère aucun mécanisme de compensation. Par conséquent, toute évolution de la charge nette de ce droit national est compensé par des ressources locales. C'est ce qui a conduit la très large majorité des Départements à augmenter la pression fiscale depuis 2005. La progression s'explique 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 €) | | | | | | |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Prévision 2018 |
| Charge annuelle de l'allocation | 100 709 562 | 109 580 109 | 117 175 899 | 121 872 821 | 123 675 050 | 128 200 000 |
| Variation n-1 | | 8,81% | 6,93% | 4,01% | 1,48% | 3,66% |

Débat d'orientations Budgétaires 2019

Le montant de l'allocation versé en 2018 repart à la hausse sous l'effet de la revalorisation annuelle de +1 % en avril 2018, de celle de 1,6 % mise en œuvre en septembre 2017 (effet assumé en année pleine en 2018) et de la hausse du nombre de bénéficiaires. Cette hausse des bénéficiaires s'explique par la réforme des contrats aidés et la mise en place de la télédéclaration en décembre 2017 qui a augmenté le nombre de bénéficiaires.

Il convient de préciser que les chiffres rendus publics par la CAF pour le premier semestre 2018 font état de 21 169 allocataires, soit une hausse de 0,97% en année glissante (différence entre juin 2017 et juin 2018). La construction du BP 2019 retient comme hypothèse une évolution du nombre de bénéficiaires en raison de l'impact de la baisse du nombre de contrats aidés et de la progression du chômage dans le Département.

Moyenne annuelle du nombre de foyers bénéficiaires du RSA (source : données trimestrielles CAF)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 1S 2018 |
|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Moyenne annuelle PO | 18 551 | 19 728 | 20 454 | 21 089 | 20 894 | 21 164 | 21 169 |
| <i>Variation n-1</i> | <i>2,65%</i> | <i>6,34%</i> | <i>3,68%</i> | <i>3,11%</i> | <i>-0,93%</i> | <i>1,29%</i> | <i>0,02%</i> |
| Moyenne annuelle France | 1 435 732 | 1 548 529 | 1 632 967 | 1 690 970 | 1 657 621 | 1 626 199 | 1 634 702 |
| <i>Variation n-1</i> | <i>4,07%</i> | <i>7,86%</i> | <i>5,45%</i> | <i>3,55%</i> | <i>-1,97%</i> | <i>-1,90%</i> | <i>0,52%</i> |
| Moyenne annuelle Strate | 366 421 | 392 216 | 410 725 | 422 210 | 411 183 | 404 728 | 398 425 |
| <i>Variation n-1</i> | <i>3,86%</i> | <i>7,04%</i> | <i>4,72%</i> | <i>2,80%</i> | <i>-2,61%</i> | <i>-1,57%</i> | <i>-1,56%</i> |
| Moyenne annuelle Région | 159 666 | 172 371 | 183 123 | 188 335 | 184 150 | 179 779 | 180 905 |

1S2018 = moyenne des 2 premiers trimestres 201

En matière d'insertion, le Département a renforcé sa stratégie en réorientant une partie de ses crédits destinés au développement économique avec pour conséquence l'augmentation des recettes issues du Fonds de Mobilisation Départementale pour l'Insertion (FMDI). Cette enveloppe est prévue à 500M€ dans le PLF 2019.

L'évolution des DRF

Comme cela a été évoqué précédemment, la « contractualisation » s'applique dans un environnement pesant et contraignant pour les Départements. D'abord, les dépenses de personnel, si elles sont contenues en 2018, risquent de subir une pression haussière en 2019 sous l'effet de la reprise du PPCR.

Les dépenses d'action sociale progresseraient ensuite sous l'effet de la montée en charge de l'APA liée à la loi relative à l'Adaptation de la société au vieillissement (loi ASV). Les dépenses de RSA seraient orientées à la hausse du fait d'une inflation soutenue.

Le Département garde malgré tout son objectif de gestion responsable des crédits et devrait tenir le rythme de ses dépenses de fonctionnement à un niveau proche de celui attendu pour l'ensemble des collectivités (+0,9 %) ¹³.

¹³ Note de conjoncture – tendances 2018, La Banque postale, septembre 2018

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

Il est possible d'identifier plusieurs facteurs de risque qui pèseront sur la trajectoire des dépenses de fonctionnement en 2019.

Tout d'abord, il est anticipé une poursuite de la hausse des dépenses relatives à la politique Enfance-Famille. Le nombre d'enfants à prendre en charge est en constante augmentation (par exemple plus de 30 enfants supplémentaires de moins de 6 ans ont été confiés pendant l'été 2018), l'évolution des besoins des personnes bénéficiaires des mesures de prévention et de protection de l'enfance et la mutation du cadre réglementaire expliquant également de nouvelles dépenses. Par ailleurs, le budget 2019 prendra en compte les dépenses liées à l'accueil des MNA. La revalorisation salariale issue du PPCR produira aussi des effets à la hausse sur les dépenses de personnel. Compte tenu enfin des prévisions d'inflation en 2019 et des incidences financières à venir des Plans Santé et Pauvreté, il convient de prévoir la mobilisation de nouveaux crédits.

C'est pour anticiper une hausse des dépenses de fonctionnement et pour éviter de se voir injustement pénalisées que les associations d'élus, auxquelles la collectivité s'associe, négocient les conditions du retraitement des DRF pour les Départements sur les points suivants :

- la prise en compte de la hausse de l'inflation ;
- l'abaissement du plafonnement des dépenses AIS ;
- la neutralisation des dépenses supplémentaires de MNA par rapport au 31 décembre 2015 ;
- la neutralisation de l'impact financier des charges nouvelles unilatéralement imposées par l'État
- l'application des critères de modulation auxquels les Départements sont éligibles.

De l'issue de ces discussions dépend les marges de manœuvre dont pourra bénéficier la collectivité pour la construction de ses prochains budgets.

La collectivité a fourni des efforts considérables pour s'adapter aux contraintes imposées par l'État et ceci avec le souci constant de ne jamais dégrader le niveau et la qualité des services publics.

Ainsi, s'il est possible d'anticiper en 2018 une hausse des DRF proche de 1,2%, il demeure néanmoins des inquiétudes quant au respect de ce plafond pour le budget 2019. C'est pourquoi la collectivité, dans un souci de sécurité et dans le respect du principe de sincérité budgétaire, se réserve le droit de contrevenir à cette règle « aveugle » s'il devait peser des menaces sur le service public départemental. Pour l'exercice 2019, l'évolution des DRF sera ainsi conditionnée aux gages donnés par l'État pour proposer des conditions acceptables de retraitement des dépenses imposées au Département. À défaut, la collectivité ne peut garantir que la trajectoire des DRF se situe sous la barre des 1,2 %.

IV – Le Département des PO fait le pari de l'ambition

Les grandes lignes du BP 2019

Le Département a su jusqu'à présent absorber les contraintes budgétaires tout en préservant sa capacité à agir en faveur de la qualité de vie des habitants et du développement du territoire. La nouvelle donne budgétaire exerce une contrainte d'un nouveau type, remettant en question la stratégie du Département dans la mise en œuvre de ses politiques publiques en dépit de fondamentaux financiers préservés.

Le projet de budget 2019 veillera à :

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

Le BP 2018 affichait un montant de recettes de 559,7M€. L'hypothèse actuelle de construction du budget 2019 prévoit plus de 10M€ de ressources nettes supplémentaires sous l'effet de la progression des bases fiscales (taxe sur les propriétés foncières bâties, taxe sur les conventions d'assurance) pour 8M€, des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour 6M€. En revanche, le Département anticipe une moindre recette, de près de 3M€ (solde participation Région à la délégation de la compétence transport 2017 versée en 2018 et baisse des cofinancements de l'Agence de l'eau).

Parallèlement, les dépenses de fonctionnement inscrites en 2018 étaient prévues à hauteur de 529,5M€. Le BP 2019 prévoit une hausse proche de 2% (avant retraitement des périmètres prévus dans l'arrêté préfectoral). Cela représenterait environ 11M€ de nouveaux crédits en 2019 parmi lesquels :

- les dépenses de personnel (proche de 2M€): afin de consolider les effets PPCR, la revalorisation des grilles et du GVT et la prise en charge des placements auprès des assistants familiaux du Département ;
- l'hébergement Enfance, Personnes Âgées, Personnes Handicapées (+2,6M€): pour assumer les mesures nouvelles, les revalorisations annuelles des dotations et la hausse du nombre de bénéficiaires en établissement ;
- les dépenses d' AIS (+9M€) : hausse liée à l'effet des revalorisations des allocations et la hausse des besoins sociaux exprimés.

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

Ces nouveaux besoins de crédits sont notamment contrebalancés par des efforts sur le chapitre 011 (-1M€) et sur les frais financiers en remboursement des intérêts de la dette (-1,4M€).

La recherche de l'équilibre ne constitue plus le coeur des débats autour des orientations budgétaires, c'est la logique d'encadrement qui prévaut désormais. Sur les 6,4M€ supplémentaires autorisés en 2019, les AIS grèvent déjà près de 4M€, et l'accueil en établissement des personnes âgées, des personnes handicapées et des enfants placés au titre de l'aide sociale à l'enfance progressent de plus de 3 M€. Cela impose un effort d'environ 1M€ sur les autres chapitres alors même que l'inflation attendue à +1,7 % augmente mécaniquement les dépenses courantes.

Ce scénario de construction de l'équilibre de fonctionnement et de maintien du niveau d'autofinancement autorisé par le vote du budget s'appuie sur la tendance actuelle de progression tendancielle des allocations individuelles de solidarité (PCH, APA, RSA).

Anticipations pluriannuelles

Si l'autofinancement reste constant, l'investissement annuel se maintiendra à un niveau minimum de 90M€. Toutefois, un risque conjoncturel pèse sur l'autofinancement qui découle 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, donc sur le niveau de l'épargne brute.

Le premier élément à prendre en compte pour analyser les ambitions financières à long terme d'une collectivité tient à la gestion de son programme AP/CP (gestion pluriannuelle des crédits). Les AP/CP correspondent à une inscription anticipée des crédits sur les budgets à venir. Ce dispositif dérogatoire au principe d'annualité budgétaire doit faire l'objet d'une attention particulière.

En 2019, la collectivité défendra le principe de sa programmation pluriannuelle des investissements (PPI) qui prévoit à ce jour de poursuivre le plan de modernisation des collèges, l'effort en direction du logement social, des digues et barrages, la réalisation des programmes d'aménagements routiers, le soutien à l'investissement des communes et la poursuite du plan d'aménagement numérique très haut débit (investissement pris en charge au sein du budget annexe). Le reste des crédits étant dédié aux programmes récurrents d'investissement et de réhabilitation du patrimoine de la collectivité.

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

SITUATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CREDITS DE PAIEMENT

| N° ou intitulé de l'AP | Montant des AP | | | Montant des CP | | | |
|---|--|---------------------------|--|--|---|---|---|
| | Pour mémoire AP votée y compris ajustement | Révisions de l'exercice N | Total cumulé (toutes les délibérations y compris pour N) | Crédits de paiement antérieurs (réalisations cumulées au 31/12/2017) | Crédits de paiement ouverts au titre de l'exercice 2018 | Crédits de paiement indicatifs prévus au titre de l'exercice 2019 | Restes à financer (exercices au delà de 2019) |
| FDS DE CONCOURS ETAT POUR RN | 26 364 220,28 | 0,00 | 26 364 220,28 | 11 109 811,04 | 750 000,00 | 0,00 | 14 504 409,24 |
| PROG. PLURIANNUEL DES VELOURUTES | 14 000 000,00 | 0,00 | 14 000 000,00 | 1 554 969,30 | 4 445 030,70 | 2 000 000,00 | 6 000 000,00 |
| PROG ROUTIER 2016-2022 | 105 000 000,00 | 0,00 | 105 000 000,00 | 29 196 864,50 | 15 803 135,50 | 15 000 000,00 | 45 000 000,00 |
| COLLEGE JEAN MOULIN RESTRUCTURATION | 15 271 934,00 | 0,00 | 15 271 934,00 | 14 707 874,42 | 0,00 | 0,00 | 564 059,58 |
| COLLEGE-PIA BOMPAS | 16 170 000,00 | 0,00 | 16 170 000,00 | 15 926 760,41 | 0,00 | 0,00 | 243 239,59 |
| PLAN RENOVATION COLLEGES | 73 298 191,20 | 0,00 | 73 298 191,20 | 39 241 114,04 | 9 059 248,02 | 9 000 000,00 | 15 997 829,14 |
| PROGRAMME CHAPELLE PRIM | 2 700 000,00 | 0,00 | 2 700 000,00 | 1 221 657,57 | 224 642,28 | 280 000,00 | 973 700,15 |
| TVX PORT DE PORT-VENDRES CHARTE | 13 158 167,02 | 0,00 | 13 158 167,02 | 5 533 204,43 | 88 971,44 | 0,00 | 7 535 991,15 |
| PROG. PLURI 2018-2024 DVPT DURABLE PORT-VENDRES-QUAI DEZOUIMS | 43 200 000,00 | | 43 200 000,00 | 0,00 | 1 450 000,00 | 2 700 000,00 | 39 050 000,00 |
| PROGRAMME MODERNISATION EHPAD | 10 000 000,00 | 0,00 | 10 000 000,00 | 5 465 299,11 | 789 730,85 | 196 000,00 | 3 548 970,04 |
| TRAIN JAUNE | 2 333 333,00 | 0,00 | 2 333 333,00 | 1 576 750,00 | 599 083,00 | 157 500,00 | 0,00 |
| CONTRAT DEPARTEMENTAL EAU-ASSAINISSEMENT DEPENSES | 41 787 443,00 | 4 674 152,00 | 46 461 595,00 | 33 789 069,08 | 4 489 503,60 | 4 500 000,00 | 3 683 022,32 |

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.

En section de fonctionnement, les analyses prospectives retiennent comme hypothèses les dispositions légales en matière de programmation des finances publiques et des concours de l'État, une évolution prudente des éléments de fiscalité directe et indirecte (reprenant la croissance annuelle moyenne des recettes sauf pour les droits de mutation anticipés légèrement à la baisse, préservant une sécurité face aux fluctuations du marché immobilier) et une progression des charges de +2 % (qui agglomère les taux de croissance annuels moyens des principaux postes de dépenses à cadre législatif inchangé).

Sur la base de ces éléments, il est possible de prévoir un niveau d'épargne brute (agrégat fondamental de construction du budget puisqu'il commande la capacité d'investissement et la soutenabilité de la dette) se situant pour la période 2019-2022 autour de 40M€.

Débat d'Orientations Budgétaires 2019

Ce niveau d'épargne autorise la programmation d'au moins 90M€ d'investissements directs annuels avec des co-financements proches de 30M€/an et l'enclenchement d'un nouveau cycle d'endettement dans des proportions soutenables pour les finances de la collectivité. Cela suppose par ailleurs 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 stabilisation de la charge nette des AIS.

Le Département, fort de sa maîtrise budgétaire et d'une structure financière saine, est donc en capacité de poursuivre son effort d'investissement pour l'année 2019.

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

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

Pour autant, la collectivité et les élus entendent dès 2019 porter une nouvelle dynamique en matière d'investissement. La volonté affichée est d'aller encore plus loin pour ce qui concerne les crédits qui impactent directement l'avenir du territoire et de ses habitants. Le Département a pour ambition, parce qu'il a su lui-même trouver les marges de manœuvre nécessaires, d'actionner sa force de frappe budgétaire. Le Département veut être le moteur d'une nouvelle donne financière en associant l'ensemble des acteurs publics et privés dans une démarche vertueuse pour faire réussir les PO.

Les interventions départementales sur le champ de l'investissement ont un effet démultiplié à travers des opérations qu'il porte mais aussi grâce à l'ensemble des acteurs institutionnels qui s'appuient sur les subventions départementales pour mener à bien des projets majeurs. Ce maillage est un facteur clé pour le succès de l'aménagement du territoire des PO. En 2017, lorsque le Département investit 87M€ (subventions et maîtrise d'ouvrage départementale) il génère près de 190M€ d'investissements sur le territoire (intégrant les constructions de casernes et logements sociaux, l'accompagnement des projets des communes et des acteurs institutionnels du territoire...).

Conclusion

Dans la présentation de ce rapport d'orientations budgétaires pour 2019, il est fait état du respect des engagements de la collectivité sur le plan des agrégats financiers.

Le Département affiche depuis plusieurs années la pleine maîtrise de ses budgets et de sa trajectoire financière. Ce sérieux budgétaire lui permet aujourd'hui de poursuivre son programme de développement et d'ouvrir une nouvelle ère en matière d'investissement.

Nous sommes à un tournant politique, social, économique et environnemental. Nous voulons mettre notre force et nos moyens en investissement au service des citoyens, des territoires, de leurs représentants, des acteurs économiques et sociaux, de toutes celles et tous ceux qui veulent créer une nouvelle dynamique pour les Pyrénées-Orientales.

Notre gestion passée fait de nous la collectivité la plus puissante et la plus capable. Nous sommes également les seuls à pouvoir intervenir partout. Nous allons pleinement assumer ce rôle.

L'année 2019 sera donc consacrée à l'identification de tous les projets offrant une nouvelle génération d'équipements. Concertation et ambition deviendront les axes de déploiement d'un plan d'aménagement sans précédent.

Nous allons proposer à toutes celles et à tous ceux qui le souhaitent de s'engager avec nous pour les Pyrénées-Orientales. Sans aucun sectarisme et au nom des valeurs de solidarité, humaine et territoriale et parce que chacune et chacun dans notre département doit pouvoir réussir sa vie. Nous allons rassembler et fédérer toutes les énergies.

00000

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

Dans le contexte des orientations budgétaires 2019, l'Assemblée Départementale répond à un système de contrainte légale et réglementaire qui lui est imposé sans renier son action en faveur de l'attractivité du territoire et de la protection de la population.

Sur la base de cet exposé, j'ouvre le débat d'orientations budgétaires pour l'exercice 2019.

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