



DÉBAT D'ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2021

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires, il vous est présenté les orientations budgétaires pour l'exercice 2021.

Ce rapport s'appuie notamment sur une analyse rétrospective couvrant les six derniers exercices de 2015 à 2020¹, soit la durée du mandat. Il est également fait mention de la trajectoire prospective du Département pour les exercices à venir.

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

00000

¹Considérant l'exécution partielle de l'exercice 2020

Sommaire

Introduction

I - L'environnement économique

- 1 LA SITUATION INTERNATIONALE
- 2 LA SITUATION EN ZONE EURO
- 3 LA SITUATION EN FRANCE
- 4 LA SITUATION DU DÉPARTEMENT
- 5 LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

II – L'exercice 2020 impacté par la crise sanitaire

- 1 LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS EN 2020
 - 1.1 Une dégradation rapide
 - 1.1.1 Un constat d'amélioration avant une nette dégradation
 - 1.1.2 L'effet de ciseaux joué à plein
 - 1.2 L'impact sur les finances en 2020
- 2 FACE À LA CRISE, LE DÉPARTEMENT MOBILISÉ ET SOLIDAIRE
 - 2.1 L'adaptation des services du Département
 - 2.2 Le maintien et l'accessibilité du service public départemental
 - 2.3 Le Département aux côtés des personnels mobilisés
 - 2.4 La Département aux côtés des acteurs locaux
- 3 LES IMPACTS SUR LES FINANCES DU DÉPARTEMENT
 - 3.1 Les impacts en fonctionnement
 - 3.1.1 La trajectoire globale 2020
 - 3.1.2 Les impacts COVID
 - 3.2 Les impacts en investissement
 - 3.2.1 La trajectoire globale 2020
 - 3.2.2 Les impacts COVID
 - 3.3 Les impacts sur les équilibres et la stratégie financière

III – L'analyse financière rétrospective 2015-2020

1 LA CHAÎNE DE L'ÉPARGNE

2 LES DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (DRF)

2.1 L'évolution des dépenses de fonctionnement

- 2.1.1 Les achats et charges externes
- 2.1.2 Les dépenses de personnel
- 2.1.3 Les allocations individuelles de solidarité
- 2.1.4 Les frais de séjour et d'hébergement
- 2.1.5 Les contributions obligatoires, subventions et autres

2.2 La structure des DRF

2.3 Les allocations individuelles de solidarité (AIS)

- 2.3.1 L'évolution des AIS
- 2.3.2 Le reste à charge
- 2.3.3 Le poids des AIS dans la structure des dépenses
- 2.3.4 L'évolution des DRF hors AIS

3 LES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (RRF)

3.1 L'évolution des recettes de fonctionnement

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

- 3.2.1 L'évolution du produit fiscal
- 3.2.2 Les inconnues de la réforme de la TFPB

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

- 3.3.1 L'évolution du produit des DMTO
- 3.3.2 Les DMTO, objets de toutes les attentions

3.4 La réforme des impôts de production

3.5 La structure des recettes de fonctionnement

4 LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LEUR FINANCEMENT

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

4.2 Les taux de réalisation de l'investissement

4.3 Le financement de l'investissement

5 LA DETTE

5.1 L'encours de dette

5.2 La structure de la dette

5.3 L'annuité de la dette

5.4 Le délai de désendettement

6 LA TRÉSORERIE

IV – Les orientations budgétaires pour l'exercice 2021

1 LES GRANDES LIGNES DU BP 2021

2 LA FISCALITÉ

2.1 L'année 2020, dernière année de perception du produit de TFPB

2.2 Les conséquences de la réforme

3 L'ENDETTEMENT

4 LES DÉPENSES DE GESTION

4.1 Les charges à caractère général

4.2 Les dépenses d'intervention

4.2.1 Les AIS et le RSA

4.2.2 Les frais d'hébergement

4.3 Les dépenses de personnel

4.3.1 La structure des dépenses de personnel

4.3.2 L'évolution prévisionnelle des dépenses

4.3.3 La durée effective du travail

4.3.4 La gestion prévisionnelle des ressources humaines

4.3.5 La structure des effectifs

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

1 L'ÉVOLUTION DES DRF

1.1 Le dispositif d'encadrement

1.2 La suspension de l'arrêté

1.3 L'évolution définitive des DRF en 2019

2 L'ÉVOLUTION DU BESOIN DE FINANCEMENT

VI – La politique d'investissement du Département

1 LE PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT (PPI)

2 LES ANTICIPATIONS PLURIANNUELLES

3 LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT POUR 2021

4 LA GESTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT

Conclusion

Introduction

Le débat qui porte sur les orientations budgétaires pour l'exercice 2021 s'inscrit dans un contexte particulier, inédit. La crise sanitaire et ses conséquences en matière économique et sociale sont venues percuter les trajectoires budgétaire et financière de l'ensemble des collectivités, n'épargnant pas le Département des Pyrénées-Orientales et la stratégie que nous avons élaborée depuis 2015.

Cette crise systémique a agi comme un double révélateur.

> Révélateur d'abord de la force de la collectivité départementale.

Dès le début de la crise sanitaire, le Département s'est engagé, en première ligne, pour maintenir les services publics essentiels et trouver les réponses adaptées. Cela démontre, si besoin était, que la collectivité départementale incarne l'action publique de proximité et assume son rôle irremplaçable dans les politiques sociales et les solidarités territoriales.

Nous avons apporté des réponses rapides, précises et concrètes : centres Covid, secours d'urgence pour les plus fragiles, aides aux associations, aux collégiens, signal de renforcement de la commande publique confirmée au secteur des travaux publics et même soutien exceptionnel aux entreprises en lien avec la Région.

Nous avons aussi répondu présents en étant à l'avant-garde, en préparant l'avenir : plus que jamais, notre plan d'investissement de plus de 500 M€ sur 4 ans s'avère salutaire pour notre territoire. Ces projets, qui ont un effet conjoncturel de relance immédiat, en donnant de l'oxygène à nos entreprises, vont aussi impacter de manière décisive les Pyrénées-Orientales, en offrant aux habitants une nouvelle génération d'équipements publics répondant aux nouveaux défis qui se présentent.

> Mettant aussi en exergue des fragilités structurelles, **cette crise a mis sous pression**, comme jamais cela ne s'est produit, **nos finances** avec la prise en charge des nouveaux besoins sociaux qui émergent.

Pression sur les dépenses doublée d'une contrainte qui s'exerce sur les recettes et matérialisée par la réforme de la fiscalité locale avec la perte du produit de taxe foncière ou le caractère aléatoire du produit des droits de mutation.

Il existe aujourd'hui un vrai risque de rupture de charges pour le Département.

Cette inquiétude a d'ailleurs portée par l'ensemble des Président.es de Départements. Ces craintes portent sur la pérennité de l'autonomie financière des collectivités et sur la capacité d'agir des Départements. Les Président.es ont réitéré leur souhait de voir émerger une véritable décentralisation des politiques publiques avec davantage de souplesse.

L'exercice 2021 se situe donc à une période charnière.

Malgré ce contexte bardé de contraintes, de risques multiples, le Département proposera en 2021 un budget réaliste, protecteur et ambitieux. Prenant appui sur les très bons résultats de la gestion du mandat 2015-2020, ce budget intègre les réponses à la situation sanitaire, économique et sociale en plaçant au coeur de son action les missions de solidarités humaines. Ce budget porte également, à la mesure des moyens alloués, une ambition intacte en investissement conformément à la feuille de route du PPI 2019-2023.

Les orientations budgétaires, présentées dans ce document, s'inscrivent dans cette perspective volontariste, au service des Pyrénées-Orientales et de leurs habitants.

I - L'environnement économique

Avant-propos

L'ensemble des projections produites par les institutions, organismes privés ou les entités publiques sont soumises à un fort aléa.

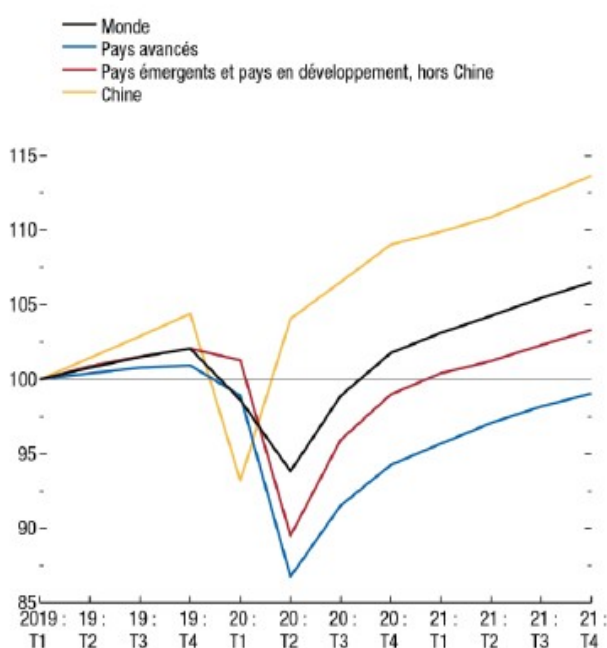
La situation socio-économique liée à la crise du coronavirus est mouvante et génère chaque jour des modifications dans les trajectoires d'analyse.

La situation internationale

Après +3,6% en 2019 et +2,9% en 2019, la croissance mondiale devrait connaître une baisse de 4,4% en 2020. Du fait du fort impact récessif lié à la pandémie de COVID19 sur l'activité au cours du premier semestre 2020, les analystes anticipent une reprise progressive dès 2021. Dans le scénario de référence élaboré par le FMI, l'activité mondiale, après avoir atteint un creux au deuxième trimestre 2020, devrait se redresser les mois suivants. En 2021, la croissance serait donc orientée à la hausse pour atteindre 5,2%. La consommation, comme l'investissement, devraient aussi augmenter en 2021, en se maintenant à des niveaux modérés. Le PIB mondial devrait retrouver son niveau de 2019 en 2021/2022. Une forte incertitude entoure ces prévisions, qui dépendent de la gravité de la contraction de l'activité au deuxième semestre 2020 ainsi que de l'ampleur et de la persistance du choc économique et social.²

Outre les risques liés à la pandémie, l'économie mondiale est confrontée à des menaces supplémentaires liées à l'aggravation des tensions entre les États-Unis et la Chine et à la détérioration des relations au sein de l'alliance des pays producteurs de pétrole OPEP. Enfin, dans un contexte de basse inflation et de fort endettement, la chute de la demande globale pourrait causer une désinflation accrue et des difficultés à assurer le service de la dette, ce qui viendrait freiner encore davantage l'activité économique. Une poursuite de la hausse de l'euro, qui s'est déjà apprécié de 10 % par rapport au dollar depuis le début de l'année 2020, pourrait en outre fragiliser la reprise de la zone euro.

Graphique 1. PIB mondial trimestriel
(2019 : T1 = 100)



²FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2020

La situation de la zone EURO

Les mesures de confinement ont entraîné une récession majeure. Selon le scénario de base, le PIB reculerait de 10% en 2020 et progresserait de 6% en 2021³. Le taux de chômage devrait dépasser les 10% et la dette publique atteindra en moyenne 100% du PIB en 2022⁴. La reprise dépend du soutien monétaire et budgétaire massif. Toutefois, à la fin de l'année 2021, la production et l'emploi seraient toujours inférieurs aux niveaux constatés avant la pandémie. Le programme Next Generation EU⁵, qui mobilise un total de 750 milliards d'euros destinés aux pays membres sous forme d'aides et de prêts, devrait soutenir l'activité européenne et française.

Le chômage ne devrait pas revenir à son niveau d'avant la crise dans les prochains mois, avec un taux de 8,8 % à la fin de l'année 2022 (contre 7,3 % à la fin de l'année 2019). Toutefois, les effets de la pandémie sur le taux de chômage sont, pour l'instant, moins forts que ceux subis à l'issue de la crise financière de 2008-2009. Les dispositifs adoptés en faveur des salariés, comme l'activité partielle, ont contribué à la préservation des emplois afin de relancer rapidement l'activité des entreprises dès la levée des mesures de confinement.



L'inflation devrait ralentir. Après 1,2 % en 2019, l'inflation est attendue à 0,3 % en 2020, avant de remonter à 0,8 % en 2021 et 1,3 % en 2022. Cette baisse du taux d'inflation en 2020 reflète notamment un fort recul des prix des produits énergétiques dû à la chute des cours du pétrole causée par la pandémie. L'inflation s'éloignerait ainsi de la cible des 2 % de la Banque Centrale Européenne⁶ (BCE).

La situation en France: de la crise sanitaire à la crise économique et sociale

Pour contrôler la crise sanitaire liée au COVID 19, le gouvernement a décidé le confinement entre le 17 mars et le 11 mai 2020. Il a par ailleurs pris des mesures de soutien à l'activité visant à la fois à préserver le tissu productif (prêts garantis par l'État, garanties d'emprunt, aides conditionnées, fonds de solidarité, report de charges...) et le revenu des ménages par le mécanisme de l'activité partielle.

Selon les analyses de l'INSEE⁷, l'économie a fonctionné à 33% de ses capacités durant cette période.

³ Les dernières projections de l'OCDE (Coronavirus, vivre avec l'incertitude, septembre 2020) font état de prévisions améliorées soit -7,9% en 2020 et +5,1% en 2021

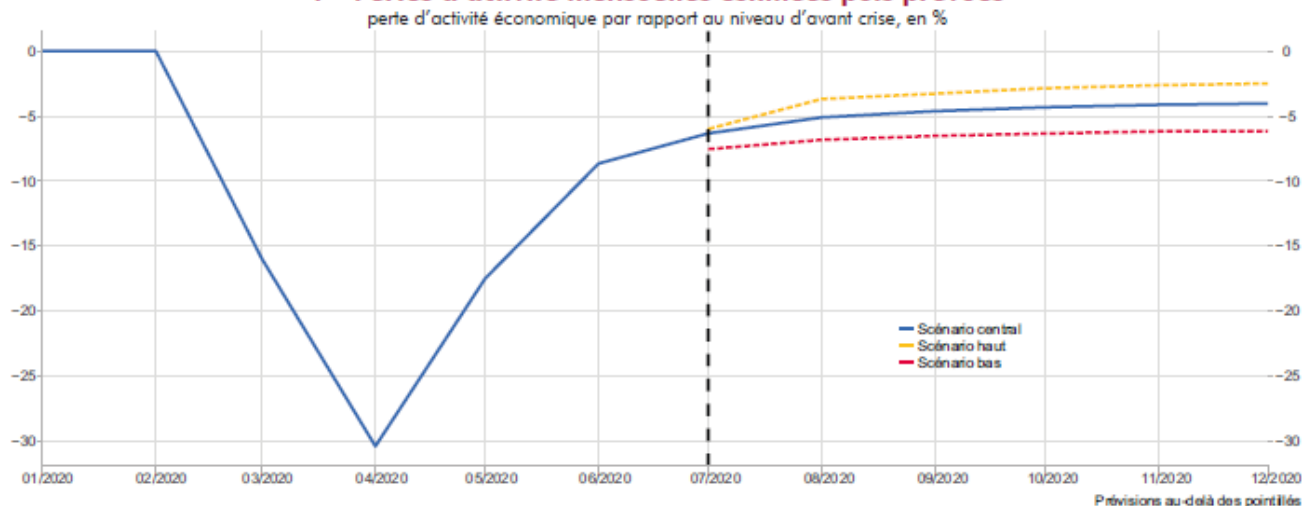
⁴ Projections macroéconomiques pour la zone euro établies par les services de l'Eurosystème, juin 2020

⁵ Cet instrument financier proposé par la Commission européenne est en cours de discussion au Parlement européen; il devra ensuite être approuvé par les États membres

⁶ Inflation annuelle « au-dessous, mais à un niveau proche, de 2 %, sur le moyen terme », Objectif politique monétaire de la BCE

⁷ INSEE, Point de conjoncture COVID19, 8 septembre 2020

1 - Pertes d'activité mensuelles estimées puis prévues



Ces mesures se déploient dans un contexte économique qui voit s'assouplir les politiques monétaires des banques centrales qui injectent des quantités inédites de liquidités dans le circuit économique, relayé par des politiques budgétaires expansionnistes.

La perte d'activité, à hauteur de -30 % du PIB en avril par rapport à une situation normale, se serait ainsi réduite en mai (-18 %), en juin (-9 %), en juillet (-6%) et en août (-5%).

La période estivale s'est aussi caractérisée par la maîtrise relative de l'épidémie, le retour au travail se conjuguant avec les départs en vacances d'été, tandis que la consommation des ménages a été à un niveau proche de la normale.

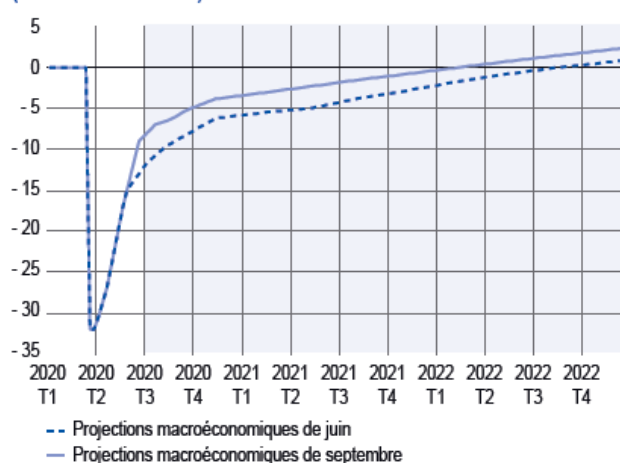
Après -5% au troisième trimestre, -4% au quatrième trimestre, la perte d'activité serait moindre en fin d'année 2020 reflétant toutefois les disparités entre des secteurs résilients (commerce, activité immobilière) et des secteurs durablement "déprimés" (industrie automobile, transport, hébergement/restauration) du fait du maintien de mesures de restrictions, d'une demande internationale toujours faible ou de l'arrêt prolongé du tourisme international.

Certes, le recul du PIB au deuxième trimestre a été moins marqué que prévu, mais l'incertitude sanitaire emporte son lot d'incertitudes et fragilise les perspectives de reprise.

En conséquence, selon le scénario retenu par le Gouvernement, conforme à ceux produits par

Graphique 1 : Niveau du PIB réel en France : une reprise en « aile d'oiseau »

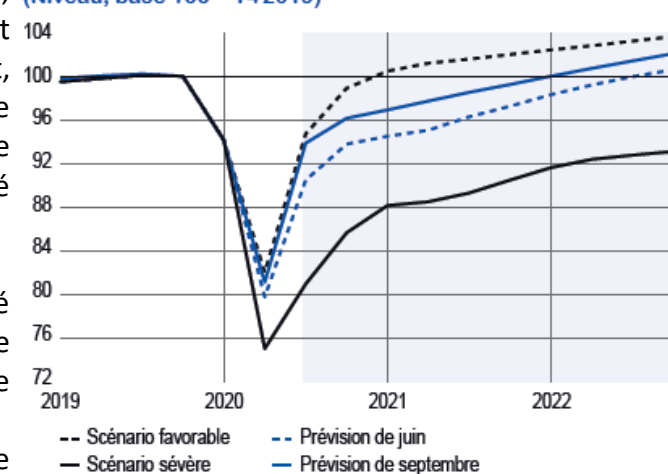
(Base 100=T4 2019)



Source : Insee, Banque de France.

Graphique 5 : Niveau du PIB dans les scénarios favorable et sévère

(Niveau, base 100 = T4 2019)



Source : Insee jusqu'au deuxième trimestre 2020 et projections Banque de France

l'INSEE et la Banque de France, **le PIB reculerait d'environ 10 % en 2020**⁸, soit la plus forte contraction annuelle depuis la création des comptes nationaux en 1948. Après un recul d'ampleur historique en 2020, un rebond autour de +6% (+8% dans le PLF 2021) en 2021 permettrait à l'activité de retrouver son niveau de fin 2019 au début de l'année 2022.

Ces projections restent fragiles. De nombreux aléas jouent à la hausse, comme à la baisse. L'environnement international est également difficile à cerner, avec notamment un risque de « no deal Brexit ».

Au plan interne, le plan de relance annoncé le 3 septembre par le Gouvernement est de nature à soutenir l'activité mais avec une ampleur et à un horizon qui restent encore à évaluer.

La Banque de France a présenté des projections macroéconomiques⁹ pour 2020-2022 avec deux scénarios alternatifs.

Dans le scénario favorable de maîtrise de l'épidémie, l'activité retrouverait dès la fin de l'année 2020 son niveau d'avant-crise, avec un recul du taux de croissance du PIB limité à 7 % en 2020 suivi d'un rebond marqué de l'activité en 2021 (+ 10 %).

Dans le scénario défavorable, le niveau d'activité demeurerait inférieur au niveau d'avant-crise entre 2020 et 2022.

À l'issue de l'exercice 2021, le PIB resterait dès lors inférieur de 3,9 points au niveau de 2019.

Impactant le taux de croissance, la crise liée au COVID 19 a également eu des répercussions négatives sur le marché de l'emploi.

Les pertes nettes d'emplois seraient supérieures à 800 000 fin 2020 par rapport à fin 2019, dont 730 000 emplois salariés. L'emploi total commencerait à se redresser dans le courant de l'année 2021 et augmenterait d'un peu plus de 700 000 sur les deux années 2021-2022¹⁰.

L'emploi continuerait toutefois à se dégrader dans les secteurs les plus touchés par la crise (matériels et services de transport, hébergement-restauration, services aux ménages, dont les services culturels). Ainsi, l'emploi salarié serait quasiment stable au second semestre 2020. Cependant le **taux de chômage augmenterait pour atteindre environ 9,7 % de la population active** en fin d'année, soit 2,6 points de plus que mi-2020 et 1,6 point de plus qu'un an plus tôt¹¹.

Après avoir nettement rebondi en mai puis en juin 2020, **la consommation des ménages¹² s'est maintenue en juillet et en août, à un niveau proche de celui d'avant la crise.**

Les dépenses de biens manufacturés seraient restées à un niveau supérieur, notamment les achats de matériels de transport ou d'équipement du foyer. Du côté des services, les dépenses des ménages auraient poursuivi leur rattrapage, notamment dans la restauration et l'hôtellerie, même si certaines dépenses se situeraient encore nettement sous le niveau d'avant-crise (services de transport par exemple, dont l'aérien). La consommation des ménages semble retrouver dès septembre un rythme normal même si les prévisions à court terme demeurent fragiles.

En France, quand l'activité économique baissait de près de 14 % sur le trimestre, les revenus des ménages, bénéficiant des dispositifs de soutien diminuaient d'un peu plus de 2 %. Au niveau global, les pertes de revenus ont donc été, pour l'instant, principalement absorbées par les administrations publiques.

⁸La Loi de Finances Rectificatives III prévoyait en juillet une baisse du PIB de 11%, le PLF 2021 indique dans ses prévisions -10%

⁹Banque de France, Projections macroéconomiques, septembre 2020

¹⁰Banque de France, Projections macroéconomiques, septembre 2020

¹¹INSEE, Point de conjoncture COVID19, 6 octobre 2020

¹²La consommation pèse pour 55% dans la structure du PIB en France

Toutefois, cette moindre perte théorique de revenus ne doit pas masquer la réalité de la crise sociale qui s'abat sur une partie de la population française et notamment sur les "travailleurs pauvres" ou "invisibles". Selon le Secours populaire, 1,2 million de personnes supplémentaires ont été aidées par l'association entre les mois de mars et août 2020, soit une augmentation de 50 % par rapport aux années précédentes. Au total, ce sont plus de 5 millions de Français qui ont recours à l'aide alimentaire¹³. Les jeunes actifs et les étudiants sont surreprésentés parmi ces nouveaux bénéficiaires.

La confiance des ménages est un autre indicateur qui a subi une très forte baisse.

Le taux d'épargne, ayant enregistré des records depuis le confinement (avec une épargne accumulée proche de 100 milliards d'euros), se replierait au cours de la deuxième moitié de l'année 2020 autour de 17%, avant de se normaliser dans le courant de l'année 2021. Pour autant, le montant d'épargne « forcée » ne serait toujours pas dépensé. Le risque est alors que cette épargne, qui provient moins d'un supplément de revenu que d'une consommation entravée, se transforme en épargne de précaution et empêche le dynamisme de la reprise économique.

Cela doit être relativisé par l'étude du Conseil d'analyse économique qui précise que le confinement a contribué à augmenter l'épargne des plus fortunés¹⁴ (20% des ménages les plus aisés ont épargné 70 % de la croissance du patrimoine financier entre mars et août 2020) quand les plus modestes se trouvent potentiellement plus exposés aux effets d'une seconde vague.

Les mesures de confinement déployées par le Gouvernement pour lutter contre l'épidémie se sont traduites par une "mise à l'arrêt" de secteurs entiers de l'économie. Les finances publiques vont subir durablement l'effet de ciseaux entre des dépenses qui augmentent (par exemple le coût de l'activité partielle et le déploiement du Plan de relance) et des recettes notamment de nature fiscale (impôt sur les sociétés, TVA, Impôts sur le revenu) en baisse.

En conséquence, le déficit public en 2020 (administrations locales, organismes de sécurité sociale et administrations centrales) est attendu à -10,2% du PIB¹⁵, contre -2,2% en LFI 2020, relevant pour l'essentiel de l'État et des administrations centrales¹⁶.

La dégradation du déficit s'accompagne mécaniquement d'une nouvelle hausse de l'endettement qui atteindrait 117,5% du PIB en 2020.

Après une hausse de plus de 30 points de PIB au total dans la décennie qui a suivi la crise financière de 2008-2009, le niveau de dette devrait donc de nouveau augmenter très fortement.

Un nouveau confinement en France

L'instauration d'une nouvelle période de confinement courant du 30 octobre au 1^{er} décembre 2020 annoncée par le Président de la République le 28 octobre emportera nécessairement des conséquences en matière sanitaire, économique et sociale. Si l'évaluation des impacts sur les finances de l'État et des collectivités n'est pas encore connue, la dégradation de la trajectoire de reprise engagée sera fonction de la durée et de l'intensité des mesures contraignantes sur les interactions sociales et l'activité économique.

¹³Estimations des services du Ministère de la Santé, 8 septembre 2020

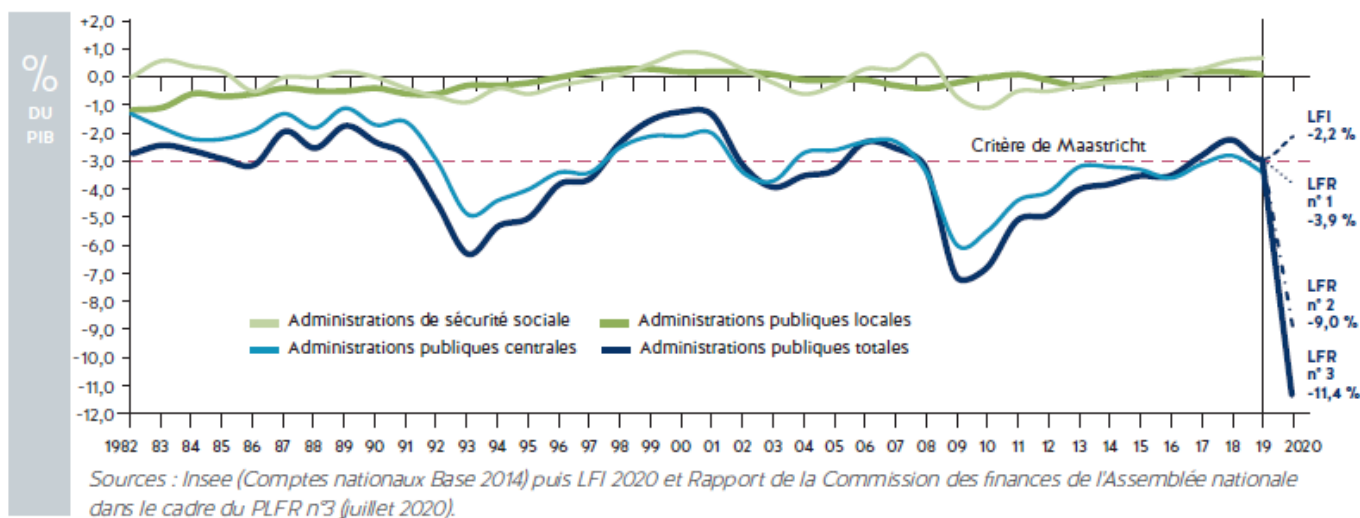
¹⁴Conseil d'analyse économique, Dynamique de consommation dans la crise, 12 octobre 2020

¹⁵PLF 2021

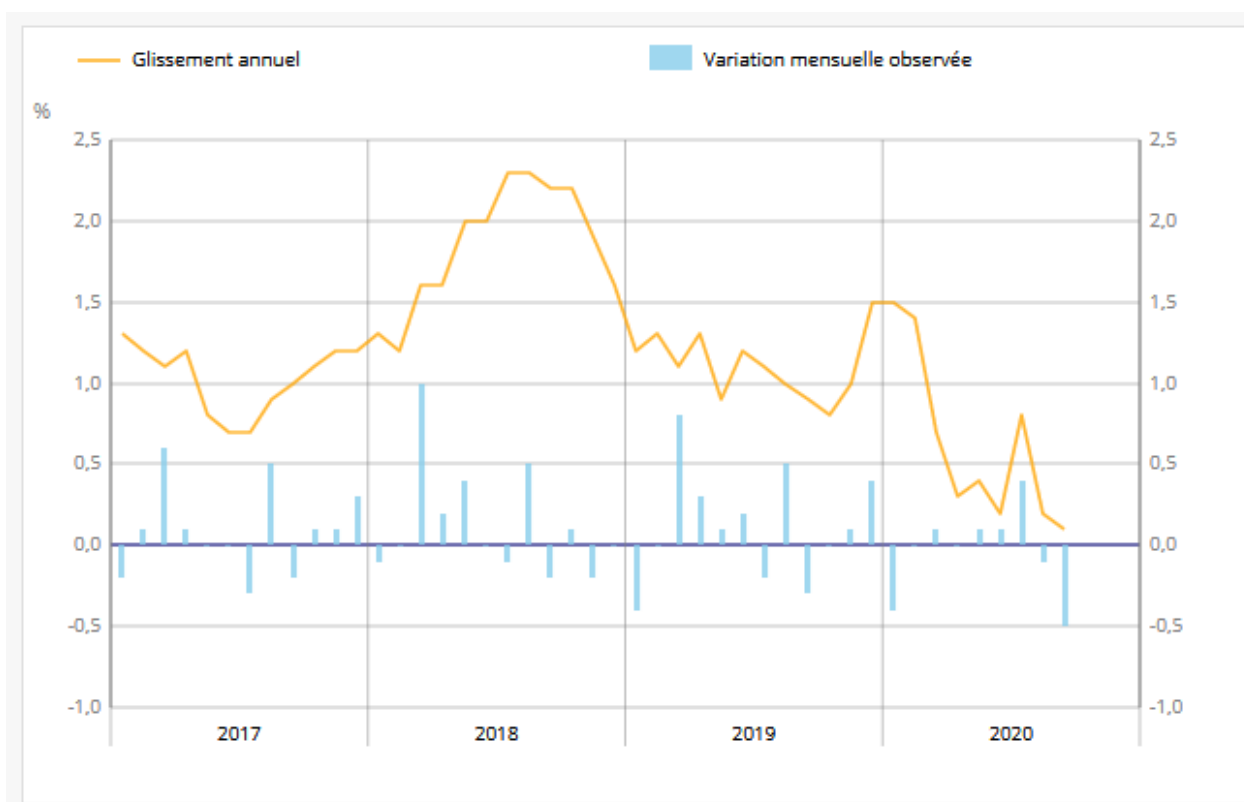
¹⁶Voir le graphique extrait Les finances locales, Note de conjoncture, La Banque Postale, septembre 2020

LE DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

© La Banque Postale Collectivités Locales



En 2020, l'inflation diminuerait à 0,5% en moyenne annuelle¹⁷ (0,9 % en glissement annuel en septembre 2020) contre 1,1% en 2019. Cette baisse de l'inflation résulterait d'un repli des prix des produits manufacturés, en lien avec le décalage des soldes d'été.



Source INSEE, indice des prix à la consommation IPC, 30 septembre 2020

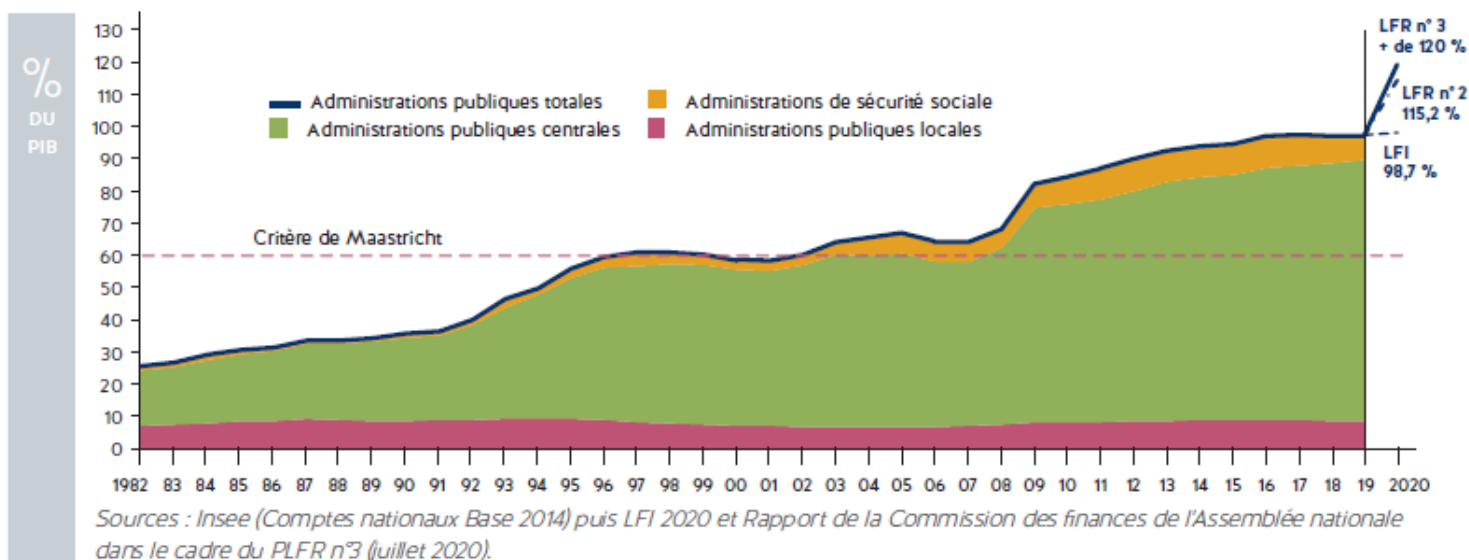
¹⁷PLF 2021

L'activation de la clause de "sauvegarde"

Dans le contexte sanitaire lié à l'épidémie de COVID 19 et sur proposition de la Commission, le Conseil de l'Union européenne a annoncé le 23 mars 2020 le déclenchement de la « clause dérogatoire générale ». Cette clause, si elle ne suspend pas les procédures du Pacte de stabilité et de croissance, elle permet aux États membres et à l'Union européenne de prendre et de coordonner des mesures budgétaires nécessaires pour faire face à la « circonstance inhabituelle » en s'écartant des exigences budgétaires normalement applicables (-3% de déficit et 60% d'endettement)¹⁸.

LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

© La Banque Postale Collectivités Locales



Si la France a su trouver des conditions de financement favorables, le poids du déficit représente toujours un défi pour les années à venir.

Le besoin de financement de l'année dépend aussi bien du renouvellement du stock de dette existante, c'est-à-dire du poids des déficits passés, que du déficit nouveau de l'exercice qu'il convient de financer par de nouvelles émissions.

L'État doit ainsi trouver des ressources de financement de 345 milliards d'euros en 2020, contre 220,5 milliards d'euros en 2019, ce qui constituait déjà un niveau exceptionnellement élevé. En comparaison, ce montant est supérieur de près de 100 milliards d'euros aux montants atteints lors de la crise financière de 2009-2010.

Ces ressources relèvent pour l'essentiel de l'émission de dette, soit à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor), soit à court terme¹⁹.

La situation socio-économique du Département des PO²⁰

Principaux indicateurs de la situation économique du département²¹ :

- Au 1^{er} janvier 2020, le département compte 474 452 habitants avec un taux de croissance démographique annuel moyen de 0,9% (0,5 % en moyenne en France).

¹⁸Avis du Haut Conseil des Finances Publiques relatif au PLFR 3, 8 juin 2020

¹⁹Rapport de la commission des finances sur le PLFR 3, 15 juillet 2020

²⁰Données qui n'intègrent pas, ou de manière parcellaire, les impacts réels liés à la crise sanitaire

²¹Sources INSEE données complètes département des PO, édition 2020, DIRECCTE Occitanie les chiffres clés 2020, CGEDD

- La population active (192 300 personnes âgées de 15 à 64 ans) augmente en moyenne de 0,8% par an.
- La population est plus âgée que par rapport à la moyenne nationale : les plus de 75 ans représentent 12,4 % de la population contre 9,4 % en France métropolitaine.
- Le niveau de vie médian (revenu disponible par le nombre d'unités de consommation) se situe à 18 880€ et 21 110€ au niveau national. 42,4% des ménages fiscaux sont imposés dans le département contre 52,1% en France métropolitaine.
- La part des prestations sociales (prestations familiales, minima sociaux et prestations logement) dans le revenu disponible s'élève à 7,7% dans les PO contre 5,5% au niveau national.
- Le taux de chômage²² s'élève au premier trimestre à 12,6 %, la moyenne nationale s'établissant à 7,6 % en métropole. Cela représente 34 610 demandeurs d'emploi en catégorie A et 55 880 en catégorie ABC.
- Selon le dernier bilan de l'URSSAF d'octobre 2020, le département enregistre une diminution de 3% des effectifs salariés du secteur privé. 2.900 emplois ont été supprimés dans le secteur privé en seulement trois mois, d'avril à juin. Les secteurs les plus touchés sont l'intérim, l'hôtellerie et la restauration.
- L'économie départementale s'appuie essentiellement sur le tourisme et l'agriculture. Elle bénéficie aussi du dynamisme du marché immobilier.
- Le département comprend 14 157 établissements employeurs pour 136 904 salariés.
- Avec 54 % des établissements, les services constituent le 1^{er} secteur d'emplois. Par rapport aux moyennes nationales, le commerce est surreprésenté et concentre 23 % des établissements.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2021

Le projet de loi de finances pour 2021 présente cette année une spécificité liée au contexte de la crise sanitaire qui a obligé le Gouvernement à prendre des mesures spécifiques. Ce texte s'insère dans une longue séquence de textes législatifs financiers délibérés en 2020.

Focus sur les dispositions financières adoptées tout au long de l'année 2020

Le PLF 2021 s'intègre dans un ensemble de textes financiers adoptés depuis la dernière loi de finances pour 2020 de décembre 2019.

Les principales mesures à destination des collectivités et des Départements sont les suivantes :

Loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finance pour 2020 (LFI 2020)

- Affectation de la fraction supplémentaire de TVA et du fonds de sauvegarde aux Départements
- Péréquation : fusion des trois fonds DMTO des Départements
- Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et réforme du financement des collectivités
 - Changement du terme «dotation globale d'équipement» en «dotation de soutien à l'investissement des départements» en différents articles du CGCT
 - Élargissement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) aux dépenses d'entretien des réseaux
 - Remise d'un rapport par le Gouvernement sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale sur les indicateurs financiers locaux

²²Données Pole Emploi Occitanie compilées avant la crise liée au COVID 19

Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

• Continuité de l'accompagnement des personnes en situation de handicap et des personnes âgées vivant à domicile ou dans un établissement, des mineurs et majeurs protégés et des personnes en situation de pauvreté

- Levée de la clause du "service fait" pour permettre aux collectivités d'honorer leurs contrats

Ordonnance n°2020-312 du 25 mars relative à la prolongation de droits sociaux

• Prolongation des droits sociaux à prestation qui expirent entre le 12 mars 2020 et le 31 juillet 2020

• Maintien du RSA pour les personnes ne pouvant faire leur déclaration trimestrielle de ressources par internet

• Prolongation de la prestation compensatoire du handicap (PCH), de l'allocation adulte handicapé (AAH) ou encore des allocations à l'éducation de l'enfant handicapé

Ordonnance n°2020-313 du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux

• Adaptation de certaines règles de la commande publique à la crise sanitaire afin de sécuriser juridiquement la passation et la prolongation des marchés publics

Ordonnance n°2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19

• Possibilité de dérogations aux règles d'adoption et d'exécution des budgets locaux (date limite du vote du budget et du vote d'arrêté des comptes est reportée au 31 juillet 2020, le compte administratif doit être arrêté au plus tard le 31 juillet)

• Adaptation et extension des possibilités d'exécution sur crédits provisoires en absence de vote du budget primitif 2020

Loi n°2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificatives pour 2020 (LFR2)

• Possibilité de verser une prime exceptionnelle aux personnels des collectivités

• Possibilité de maintenir l'attribution de tout ou partie des subventions lorsqu'un événement est annulé

Instruction du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités datée du 6 mai 2020

• Prise en charge par l'Etat de 50% du coût des masques achetés à partir du 13 avril 2020 et jusqu'au 1er juin 2020, dans la limite d'un prix de référence

Loi n°2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificatives pour 2020 (LFR3)

• Disposition concernant les avances remboursables au titre de la baisse des recettes de DMTO due à la crise sanitaire

• Élargissement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) aux dépenses de services d'infrastructure de l'informatique en nuage

- Possibilité de souscrire à des titres participatifs des offices publics de l'habitat (OPH)

Circulaire du 24 août 2020 du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire du Covid 19

• Dispositif d'étalement sur 5 ans des charges directement liées à la crise sanitaire et engagées entre le 24 mars et le 31 décembre 2021

• Création d'un budget annexe au CA 2020 permettant d'isoler l'ensemble des dépenses relatives à la crise sanitaire

"Le budget pour 2021 concrétise la relance de l'activité économique et de l'emploi. Après la mise en œuvre de mesures d'urgence pour atténuer l'impact de la crise, le plan «France relance» annoncé le 3 septembre prévoit une enveloppe de 100 milliards d'euros pour accélérer et amplifier la reprise de l'activité et minimiser les effets de long terme de la crise, tout en renforçant la résilience de l'appareil productif et des services publics, en accélérant la transition numérique et environnementale, et en renforçant la solidarité envers les jeunes et les plus précaires.

Il traduit enfin l'attention portée à la déclinaison locale des politiques publiques, notamment par le renforcement significatif des moyens de proximité, s'agissant en particulier des emplois, et par la territorialisation des moyens de France relance, ainsi que le soutien fort apporté aux collectivités territoriales, partenaires de l'État"²³.

Focus sur les dispositions financières du PLF 2021 relatives aux collectivités

De nombreuses mesures concernent les collectivités, appelées à prendre toute leur part dans la mise en œuvre du plan de relance.

Les collectivités sont ainsi incitées à investir dans la transition écologique selon différents dispositifs:

-une enveloppe de 1,2 milliard d'euros sera consacrée au développement de l'usage du vélo, des transports ferroviaires dans les zones les plus denses avec pour objectif de doubler la part modale autour des grands pôles urbains à horizon 10 ans et de nouvelles offres de services de transports collectifs urbains de province.

-Le plan prévoit également d'investir aux côtés des régions dans les lignes de desserte fine du territoire.

-4 milliards d'euros seront consacrés à la rénovation énergétique des bâtiments publics, dont 300 M€ délégués aux régions pour les lycées et « une enveloppe » dédiée aux projets des communes et des départements (écoles, collèges, équipements sportifs).

-Des opérations de densification des projets de construction pourront être subventionnées ainsi que des opérations de recyclage des friches ou de transformation de foncier déjà artificialisé grâce à un fonds de 300 M€.

-Le « Fonds économie circulaire » de l'ADEME est abondé de 500 M€ pour la modernisation des centres de tri, recyclage et valorisation des déchets et le financement d'activités liées au réemploi ou à la réduction du plastique. Le projet "France Relance" prévoit également 300 M€ pour moderniser les réseaux d'eau et les stations d'épuration.

Le PLF 2021 inscrit 1,2 milliard d'euros afin de financer le second acompte ou le solde devant être versé dans le cadre des dispositifs d'aide aux collectivités adoptés en 2020 (avances remboursables aux Départements subissant la baisse de DMTO). Il n'est pas prévu de reconduction en 2021 de la clause de sauvegarde en faveur du bloc communal. Le PLF 2021 ne reconduit pas le "filet de sécurité" qui garantit un niveau minimal de recettes fiscales et domaniales aux communes et à leurs intercommunalités. Ce dispositif créé par la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative s'applique donc pour le seul exercice 2020.

Le PLF introduit **la baisse des impôts de production** pour un coût estimé à 10 milliards d'euros pour les finances publiques à travers trois mécanismes:

1-la suppression de la part régionale de la CVAE compensée par l'affectation d'une fraction de TVA

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est réduite de moitié par la suppression de la part affectée aux régions qui obtiennent en échange une fraction de TVA. Dès 2021 cette compensation sera égale au montant de la CVAE que les régions ont perçu en 2020, soit 9,5 milliards d'euros.

²³PLF 2021, extraits de l'exposé des motifs (page 8)

2-la réduction de la TFPB des établissements industriels

Il est prévu un abaissement du taux de plafonnement de la contribution économique territoriale (CET). La réforme aboutit à une réduction de moitié de la valeur locative des établissements, se traduisant également par une diminution de moitié de leurs cotisations d'impôts fonciers.

3-la nouvelle exonération de CET

Le PLF instaure une exonération facultative de contribution économique territoriale (CET) au profit des entreprises qui créent une implantation ou une extension, à partir du 1er janvier 2021. L'objectif étant de "stimuler les investissements fonciers" des entreprises.

Le montant de dotation globale de fonctionnement (DGF) est stable en 2021, soit 26,8 milliards d'euros. Pour financer la croissance de certaines dotations, les Départements et les Régions vont subir la baisse de "variables d'ajustement" pour 50 M€, chacun de ces niveaux de collectivités devant renoncer à 25 M€.

Les dotations d'investissement pour les collectivités sont en progression de 2 milliards d'euros. Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) progresse de 546 M€ (par rapport à 2020) pour atteindre 6,5 milliards d'euros.

Le PLF est aussi l'occasion de tirer les conséquences de la réforme de la fiscalité locale qui entrera en vigueur le 1er janvier 2021. Un article introduit un dispositif de "neutralisation" des effets (effets à compter de 2022) de la réforme sur les indicateurs financiers servant à la répartition des dotations et fonds de péréquation.

Le PLF 2021 prévoit enfin des ajustements sur la fiscalité locale.

La taxe sur la consommation finale d'électricité, qui est acquittée par les fournisseurs d'électricité, est revue profondément. Le but est à la fois de simplifier le recouvrement de la taxe et de procéder à une harmonisation des tarifs. La réforme sera mise en œuvre sur une période de deux ans. Au 1er janvier 2021, il sera procédé à un alignement des dispositifs juridiques, notamment des tarifs. Au 1er janvier 2022, la taxe départementale sur l'électricité perçue par les départements deviendra une part départementale de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité. Un guichet unique au sein de la direction générale des finances publiques (DGFiP) gèrera la taxe rénovée. Les collectivités et leurs groupements perdront le pouvoir de modulation des tarifs de la taxe. Le produit de la taxe évoluera chaque année en fonction de la quantité d'électricité fournie sur le territoire concerné.

Le PLF offre également la possibilité aux Départements d'instituer la part départementale de la taxe d'aménagement pour financer des opérations de transformation de terrains abandonnés, ou laissés en friche, en espaces naturels.

Le mauvais coup porté aux Départements dans le PLF 2021

Les députés ont adopté le 20 octobre un amendement gouvernemental au PLF 2021 modifiant l'article 16 de la loi de finances pour 2021 relatif aux modalités de suppression de la taxe d'habitation.

En 2022, le droit à compensation des Départements et des EPCI se calculera sur la base de la TVA 2021 et non plus sur celle de TVA 2020.

En clair, les Départements sont amputés de la dynamique des recettes de TVA attendues entre 2020 et 2021, dont l'évolution est estimée à 10%. Cela représente une moindre ressource au titre de la fraction de TVA qui sera accordée aux Départements en compensation de la perte du foncier bâti de l'ordre de 1 milliard d'euros.

Pour le Département des PO cela représenterait en 2022 un manque à gagner de 8,5 M€ (5,6 M€ de compensation au lieu de 14,1 M€).

II – L'exercice 2020 impacté par la crise sanitaire

Avant-propos

L'analyse de l'exercice 2020 s'appuie sur des données arrêtées au cours du mois d'octobre 2020. Par conséquent, ce travail intègre des données partielles et ne préjuge pas de la parfaite exécution comptable de l'exercice 2020.

1 LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS EN 2020

1.1 Une dégradation rapide

1.1.1 Un constat d'amélioration avant une nette dégradation

Les collectivités locales et les Départements ont abordé la crise sanitaire de 2020 dans une situation financière globalement saine. La croissance de leurs recettes était dynamique depuis 2018 avec en parallèle la maîtrise des dépenses de fonctionnement sur la base des effets du "Pacte de Cahors" et la limitation des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) à 1,2%. Cela entraînant une hausse de leur épargne brute et de l'investissement local. Ces résultats traduisent aussi les efforts consentis par les collectivités et les Départements pour consolider leurs finances (les DRF des Départements sont en 2019 en hausse de 1,3 %) ²⁴.

Malgré cette bonne tenue, les Départements supportent historiquement des fragilités structurelles comme l'a rappelé la Cour des Comptes "*les finances départementales restent fragiles en raison de la dépendance structurelle de leurs charges et de leurs ressources à la conjoncture économique*" ²⁵.

D'abord, les Départements, amputés de leur autonomie fiscale (soit le pouvoir de taux et d'assiette sur les impôts qu'ils perçoivent) au travers des différentes réformes (taxe professionnelle en 2010, taxe foncière en 2021), bénéficient de recettes de nature conjoncturelle liées à la tenue de l'activité économique (DMTO, CVAE, et bientôt TVA).

Dans le même temps, les Départements sont soumis en permanence à une pression financière liée à l'augmentation des dépenses sociales d'aides à la personne et des frais d'hébergement. La dynamique de ces dépenses, qui tient à l'environnement socio-économique, aux évolutions démographiques (vieillesse) et politiques (montée en puissance de la politique du handicap) ainsi qu'aux décisions de l'État (revalorisation du RSA, de l'APA...) ²⁶, échappe à leur pleine maîtrise.

En conséquence, les Départements sont particulièrement exposés à un retournement de conjoncture. Les finances départementales seront donc affectées par la crise liée à l'épidémie de coronavirus et ce dès 2020, tant en dépenses (risque d'augmentation des dépenses sociales) qu'en recettes (baisse des DMTO notamment).

²⁴Cour des Comptes, Les finances publiques locales 2020, juillet 2020

²⁵Cour des Comptes, Les finances publiques locales 2020, juillet 2020

²⁶Sénat, Rapport d'information "Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées aujourd'hui et demain ?", 15 septembre 2020

Focus sur la mission CAZENEUVE

Le Député du Gers, Jean-René CAZENEUVE, a été missionné par le Gouvernement pour étudier les effets de la crise liée au COVID 19. Il a remis le 29 juillet 2020 son rapport sur "l'impact de la crise du COVID-19 sur les finances locales et recommandations".

Selon les termes du rapport *"l'incohérence du mode de financement des Départements doit être résolue par la mutualisation des risques et par une réflexion sur la recentralisation du RSA.*

La crise actuelle met en exergue, s'il en était encore besoin, le décalage entre le mode de financement des départements et leurs dépenses, source d'inégalités territoriales.

Cette incohérence tient à 3 facteurs principaux :

-le panier de ressources des départements est fortement cyclique et sur-réagit aux fluctuations économiques;

-les allocations individuelles de solidarité, en particulier du RSA, sont contracycliques et augmentent quand la croissance économique ralentit;

-les poids respectifs des DMTO dans les ressources des départements et du RSA dans leurs dépenses ne sont pas corrélés.

La situation actuelle ne peut rester en l'état et doit être modifiée sans remettre en cause le rôle des départements". (page 153)

1.1.2 L'effet de ciseaux joue à plein

L'« effet de ciseaux » subi par de nombreux Départements est lié au décalage entre le dynamisme de leurs recettes de fonctionnement (DMTO) et celui de leurs dépenses sociales (notamment les Allocations Individuelles de Solidarité -AIS). Ce phénomène est accentué en période récessive dans la mesure où ces deux flux sont fortement sensibles au contexte économique.

Une crise entraîne logiquement une hausse durable des besoins d'accompagnement des publics les plus en difficulté ou les plus éloignés de l'emploi. Cet effet de ciseaux sera d'autant plus fort que les Départements interviennent à titre principal dans le domaine social : RSA, aide sociale à l'enfance, secteur médico-social. Le montant de ces dépenses supplémentaires est estimé en 2020 à 21,8 euros par habitant, dont 11,5 euros liés aux augmentations du RSA. Elles sont à mettre en perspective avec les économies réalisées par les Départements estimées à 6 euros par habitant. Une extrapolation conduit à un total de dépenses nettes de l'ordre d'un milliard d'euros supplémentaire²⁷.

1.2 L'impact sur les finances en 2020

La crise liée à l'épidémie de coronavirus a des conséquences directes sur les finances des collectivités territoriales et des Départements, même si cet impact est encore difficile à évaluer, certains effets pouvant être diffus, voire différés dans le temps.

À cet impact direct viendraient s'ajouter les coûts induits par la dégradation des équilibres financiers des organismes locaux qui participent à la mise en oeuvre des compétences des collectivités, particulièrement au sein du secteur associatif.

Par ailleurs, les charges et ressources sont réparties de manière inégale sur les différents territoires, mettant en exergue la faiblesse des mécanismes de péréquation actuels.

Aussi les recettes tirées de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sont-elles attendues en forte diminution à compter de 2021.

Les montants perçus par les Départements au titre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)

²⁷Rapport CAZENEUVE sur "l'impact de la crise du COVID-19 sur les finances locales et recommandations", 29 juillet 2020

devraient également diminuer dès 2020. Cependant, s'agissant de ressources attribuées en compensation de transferts de compétences, les montants perçus par les collectivités ne pourront être inférieurs à l'évaluation du coût historique lors du transfert de ces compétences.

La mission « Cazeneuve » a fait une évaluation selon laquelle les Départements connaîtraient en 2020 des pertes de recettes, et principalement de DMTO, de l'ordre de 10%. Ces recettes pourraient cependant connaître un rebond en 2021 et 2022 si l'amélioration de l'état du marché immobilier se confirmait. Toutefois, cette prévision est nécessairement soumise à de nombreux aléas liés à l'évolution de la crise sanitaire et de la situation socio-économique. En l'état les premières prévisions anticipent une baisse de 10 % du produit des DMTO en 2021.

2 FACE À LA CRISE, LE DÉPARTEMENT MOBILISÉ ET SOLIDAIRE

Face à l'épidémie de Covid 19, les Départements, qui incarnent avec les communes la proximité de l'action publique, se sont très tôt engagés en première ligne sur le front sanitaire, social et médico-social.

Dès le début de la crise, le Département a su réorganiser en un temps record ses services, via des plans de continuité d'activité de services et le recours massif au télétravail. Dès l'annonce des mesures du confinement le 17 mars 2020, le Département a fait preuve d'une grande réactivité pour s'adapter au nouveau contexte sanitaire.

Le Département s'est notamment attaché à poursuivre son action au plus près des habitants des Pyrénées-Orientales et s'est voulu pleinement mobilisé et solidaire pour répondre aux nouveaux besoins.

L'intervention s'est réalisée en lien étroit avec les acteurs publics locaux, démontrant la capacité de réactivité et d'adaptation dans des conditions dégradées.

2.1 L'adaptation des services du Département

Tout d'abord, le Département a déployé massivement le recours au télétravail.

Plus de 1 200 agents ont pu bénéficier, au plus fort du dispositif, d'un équipement départemental pour poursuivre leurs missions depuis leur domicile, sans rupture de continuité de l'activité administrative (un jour de déploiement des postes en télétravail).

Par ailleurs, le Département a fourni, et continue de fournir, des équipements de protection individuelle pour l'ensemble de ses agents.

Des mesures ont été prises sur l'ensemble des sites afin d'imposer le respect des règles sanitaires, et plus particulièrement pour les sites recevant du public, avec l'aide des assistants de prévention.

2.2 Le maintien et l'accessibilité du service public départemental

Grâce à une mobilisation totale de ses agents, qu'ils soient "télétravailleurs" ou qu'ils aient agi sur le terrain, aidé par des partenariats fructueux avec les acteurs publics du territoire, le Département s'est attaché à rendre un service public performant.

Cela s'est notamment traduit par :

- l'adhésion à la centrale d'achats constituée par la Région en vue de l'acquisition de biens, matériels et services divers nécessaires à la gestion de la crise.
- l'accueil dans les 8 maisons sociales de proximité (MSP) des personnes vulnérables pour les besoins les plus urgents.

- la mise en place d'un accueil téléphonique à la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH) avec la poursuite des réunions à distance de la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.
- la prise en charge de l'intégralité du prix de journée (aide sociale + participation du résident) pour les résidents confinés pendant le confinement (70 000€/mois).
- le financement au titre de l'aide sociale de l'intégralité du prix de journée pour tout lit habilité à l'aide sociale devenu vacant (2 000€/mois/lit).
- la continuité de la prise en charge des jeunes de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), en étroite collaboration avec les services judiciaires, les établissements et les familles d'accueil. La cellule départementale de recueil des informations préoccupantes (Crip) est restée active.
- les consultations pour les nourrissons et les vaccinations ont été assurées dans le cadre de la PMI.
- l'Observatoire départemental des violences faites aux femmes a maintenu son activité de coordination en lien avec ses partenaires associatifs et institutionnels.
- le paiement des allocations individuelles de solidarité a été réalisé aux dates habituelles avec la collaboration des services de la CAF pour le RSA.
- l'augmentation du montant des aides d'urgence (montant total de 500 000€) à destination des personnes isolées ou à des familles. Le Département s'est mobilisé auprès des associations oeuvrant dans le secteur de l'aide alimentaire avec l'ouverture d'un point de distribution spécifique avec le Secours-populaire.
- le maintien d'un lien quotidien avec l'ARS, autorité compétente sur le plan sanitaire, pour prendre des mesures liées à la crise dans les établissements et services destinés aux personnes âgées et aux personnes handicapées. En complément des dotations attribuées par l'Etat, le Département a distribué des équipements de protection individuelle pour les personnels.
- la mise en place d'une plate-forme solidaire, animée par des 53 agents volontaires.
- en liaison avec le centre COVID de Perpignan, la création de la plate-forme Allopsychologue66, animée par 8 psychologues de la collectivité.
- le financement de 50 postes en remplacement des personnels de l'Institut départemental de l'enfance et de l'adolescence (IDEA) empêchés (Asa fonctionnelle, médicale, garde d'enfants) pour un coût de 250 000€, et le versement aux personnels mobilisés.
- la mise en place d'une prime exceptionnelle visant à compléter l'indemnité d'entretien et le surcroît d'activité primes aux assistants familiaux (140 000€).
- en lien avec l'Education nationale, la mise à disposition de 10 collèges (Argelès-sur-Mer, Bourg-Madame, Cabestany, Céret, Cité mixte Font-Romeu, Ille-sur-Têt, Saint-Exupéry à Perpignan /Rivesaltes, Saint-Paul-de-Fenouillet, Thuir) pour accueillir les enfants des soignants et ceux des personnels de la protection de l'enfance.
- la distribution de 700 tablettes et 280 box 4G aux collégiens ne disposant pas de matériel ou de connexion Internet à la maison. Les équipes de l'IDEA et des associations assurant des missions de soutien scolaire ont aussi été équipées.
- pour la rentrée scolaire, la mise à disposition de dotations exceptionnelles: 50 000 masques pour les élèves, 28 500 masques pour le personnel, 1 000 de bidons de gel hydroalcoolique, 640 distributeurs.
- la garantie de l'entretien et la sécurité des routes et ouvrages d'art du Département.
- la mise en libre accès, des livres, des films, des webradios, des magazines sur la plateforme mediatek66.fr.

Malgré les contraintes fortes liées à la période de confinement, le Département s'est efforcé de maintenir un service public de qualité sur l'ensemble du territoire. Aussi est-il intervenu pour accompagner au mieux le secteur sanitaire à travers toute une série de mesures et dispositifs.

2.3 Le Département aux côtés des personnels mobilisés

- en lien avec la Préfecture, l'ARS, le Centre Hospitalier de Perpignan, les médecins généralistes et les communes, le Département a contribué à l'ouverture de 10 centres de consultation COVID, dont trois centres hébergés à Perpignan dans les locaux départementaux. La collectivité a également pris en charge la logistique et le déjeuner des équipes.
- en collaboration avec la Fédération française de sauvetage et de secourisme 66 et Médecins sans frontières, le Département a permis l'installation dans un hôtel d'un centre d'hébergement des publics présentant un risque de contagion. Les agents ont fourni, livré et installé le matériel.
- En partenariat avec le Secours populaire français, Le Département a rendu possible l'organisation d'un centre de distribution de colis alimentaires.
- le versement d'une prime aux aides à domicile ayant effectué des missions auprès des personnes âgées et handicapées pendant la crise sanitaire (610 000€).

2.4 Le Département aux côtés des acteurs locaux

Garant des solidarités humaines et territoriales, le Département s'est attaché enfin à soutenir les acteurs locaux mobilisant différents dispositifs:

- la participation dans la limite de 1,5 M€ au fonds régional OCCAL visant à accompagner la relance du secteur du tourisme ainsi que du commerce et de l'artisanat de proximité.
- en partenariat avec l'Agence de Développement Touristique (ADT), le Comité Régional du Tourisme (CRT) et l'Etat, le Département consulte et fédère les professionnels du tourisme et des loisirs pour les accompagner au mieux dans leur reprise d'activité.
- en lien avec la Région et la Préfecture, le Département s'est engagé à prendre toute mesure pour accompagner les acteurs économiques visant ainsi la relance de l'activité.
- la création d'un fonds de soutien aux associations doté de 1,3 M€.
- avec la Chambre d'Agriculture, le Département a lancé le site internet monproducteur66.com (répertoire des agriculteurs proposant des solutions de vente adaptées) pour valoriser la consommation locale et de saison.
- le Département reste le 1er partenaire des communes et des intercommunalités avec lesquels il entend travailler conjointement à la gestion de la crise et de ses conséquences. Leurs demandes sont toujours instruites et les financements se poursuivent, notamment ceux concernant les dégâts causés par la tempête Gloria.
- Le Département a maintenu ses engagements en investissement en confirmant une hausse de près de 10% de ses dépenses dans un contexte de baisse nationale et malgré la réduction de ses capacités d'autofinancement (dégradation du fonds de roulement et augmentation de l'endettement).

3 LES IMPACTS SUR LES FINANCES DU DÉPARTEMENT

Dans ce contexte de dégradation des finances publiques, le Département des Pyrénées-Orientales a subi de plein fouet les impacts de la crise sanitaire.

Sur la base des derniers éléments connus, il est prévu une dégradation de la trajectoire financière 2020 par rapport aux projections initiales.

3.1 Les impacts en fonctionnement

3.1.1 La trajectoire globale 2020

La projection du CA 2020 au 30/09/2020 fait apparaître une stabilisation des charges de fonctionnement (+1,1% à 539,4 M€), qu'il faut retraiter en raison de la mise en œuvre de l'aide sociale différentielle qui représente un rebasage de 12,8 M€ des dépenses et des recettes.

Aide sociale différentielle

La baisse en 2019 et 2020 des dépenses relatives aux frais de séjour et d'hébergement pour les personnes âgées et les personnes handicapées trouve son explication dans l'expérimentation initiée par la collectivité en 2019 et généralisée en 2020 auprès des établissements de l'aide sociale différentielle. Par le biais de ce mécanisme, la collectivité paie à l'établissement sa part due au titre de l'aide sociale (et non plus la prise en charge intégrale du coût d'hébergement avec la nécessité de recouvrer les recettes auprès des différents débiteurs). Cette opération doit produire un effet neutre sur l'équilibre du budget de la collectivité puisque le « dégonflement » des dépenses d'hébergement est contrebalancé par une réduction équivalente du montant des recettes. En 2020, les moindres dépenses et moindres recettes s'élèvent à 12,8 M€.

Les charges à caractère général présentent une baisse conséquente en passant de 24,6 M€ à 22,9 M€ (sur la base du vote du chapitre 011 cela représenterait 7 M€ de crédits non consommés en 2020). L'atténuation de ce poste de charges intègre aussi une baisse des réalisations liée aux effets de l'état d'urgence sanitaire (frais de déplacement, carburants et fluides, consommations administratives diverses).

Les dépenses de personnel augmenteraient de 1,5 M€ sous l'effet principal de la mise en œuvre des plans Enfance/Pauvreté (le plan pauvreté est gagé par le financement à 50 % apporté par l'Etat), de la progression de la masse salariale des assistants familiaux (primes « état d'urgence sanitaire » incluses) et du GVT.

Les dépenses APA atteindraient 53,8 M€ (+2,3%). L'allocation RSA semble s'orienter à la hausse de 8,7 M€ (+6,5%) proche de la prévision BP 2020 qui intégrait à l'origine les effets de la réforme de l'assurance chômage (réforme suspendue suite à la crise). Les autres dépenses à caractère social (FSL, Aides à la personne hors PCH, hébergement, dotation IDEA) mobiliseraient 103,4 M€ à un niveau stable (116,4 M€ à périmètre constant « aide sociale différentielle »).

Les autres dépenses d'intervention, subventions et participations, sont anticipées à 114,9 M€ (+2,7 M€ par rapport à 2019 notamment en raison du soutien prévu aux associations en difficulté et à l'UDSIS impactée par la baisse des livraisons de repas aux établissements scolaires).

Enfin, les charges financières devraient augmenter (0,5 M€) en lien avec le nouveau cycle

d'endettement initié à compter de l'exercice 2019.

3.1.2 Les impacts COVID

L'analyse prévisionnelle des comptes du Département permet d'anticiper une baisse des recettes fiscales provoquée par le ralentissement de l'activité économique. Si les recettes notifiées correspondent aux prévisions budgétaires (fiscalité directe, dotations et péréquation), l'extrapolation projetée une dégradation notable des produits fiscaux attendus par rapport aux inscriptions initiales du BP 2020.

Selon les dernières estimations, les recettes seraient en baisse de 7,7 M€ avec comme principaux mouvements:

- baisse des DMTO (-7,2 M€),
- baisse de la taxe d'aménagement (-0,3 M€),
- baisse des indûs RSA (- 1,5 M€),
- baisse de produits des services (-1,2 M€),
- baisse de la TICPE (-0,6 M€).

Ces baisses sont partiellement compensées par la hausse de certaines ressources:

- hausse de la péréquation et déblocage par le Comité des Finances Locales des mises en réserve (+ 3,8 M€),
- hausse de la TFPB (+3,2 M€),
- hausse de la TSCA (+1,1 M€).

Réforme de la péréquation horizontale entre Départements

Le nouveau fonds national de péréquation des DMTO, créé par la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, regroupe les trois anciens fonds départementaux - fonds de péréquation DMTO, fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) et fonds de soutien interdépartemental (FSID).

Il fait l'objet de deux prélèvements :

- Un premier prélèvement égal à 0,34% du montant de l'assiette des DMTO perçus l'année avant la répartition qui touche tous les Départements et dont le montant varie donc chaque année ;
- Un second prélèvement d'un montant fixe de 750 M€ qui concerne les seuls Départements dont l'assiette des DMTO est supérieure à 75% de la moyenne nationale.

Le reversement est effectué au sein de trois enveloppes, qui reprennent les modalités de répartition des trois fonds préexistants. Ces trois enveloppes sont réparties au profit des Départements les plus fragiles au regard de leur potentiel financier, de leur population, du revenu par habitant, du niveau de DMTO par habitant et du reste à charge au titre des AIS.

Les sommes mises en répartition peuvent faire l'objet d'une mise en réserve lorsque le montant des deux prélèvements dépasse 1,6 milliard d'euros. La mise en réserve n'a pas d'impact sur le montant des prélèvements mais modifie le montant des versements : les montants prélevés et mis en réserve ne sont pas reversés.

Les sommes aujourd'hui mises en réserve au titre de ce fonds de garantie s'élèvent à 120 M€ et correspondent aux sommes mises de côté en 2018 sous le régime de l'ancien fonds DMTO.

En 2020, le prélèvement total atteint un point haut historique, en lien à la fois avec les nouvelles modalités du fonds et avec la hausse des DMTO. Il s'élève ainsi à 1,68 milliard d'euros, contre 1,54 milliard d'euros en 2019, soit une hausse de 140 M€. Ce niveau élevé signifie à la fois une augmentation sensible des prélèvements pour les Départements les plus aisés mais également des

reversements plus forts en direction des Départements les plus fragiles. Cette hausse était toutefois prévisible et correspond aux objectifs poursuivis lors de la réforme du fonds.

En 2021, l'effet inverse se produirait. Si le premier prélèvement est d'un montant fixe, le second baisserait fortement et passerait de 929 M€ en 2020 à 650 M€ en 2021, alors même que le produit des DMTO devrait rebondir en 2021 après le point bas atteint en 2020. Le montant total du fonds atteindrait 1,4 milliard d'euros, soit 280 M€ de moins qu'en 2020.

A compter de 2022, le rebond des DMTO en 2021 devrait entraîner, toutes choses égales par ailleurs, une remontée du niveau du fonds.

Art. 255 : fusion des trois fonds DMTO des départements – Composition du fonds

Le fonds est réparti en 3 enveloppes, correspondant aux 3 fonds préexistant, selon des règles de calcul analogues à celles qui prévalaient

Ex-dénomination	Objectifs	Montants concernés
1 ex FSID Fonds de soutien interdépartemental	Soutien aux départements ruraux et connaissant d'importantes fragilités sociales	250 M€
2 ex FNPDMT0 Fonds national de péréquation des DMTO	Correction des écarts de dynamique foncière, des différences de richesse fiscale et des charges des départements	52 % du solde ≈ 700 M€
3 ex FSD Fonds de solidarité en faveur des départements	Accompagnement financier pour le financement des allocations individuelles de solidarité	48 % du solde ≈ 650 M€

Parmi les décalages réalisation/vote, les principales variations sont les suivantes :

- CVAE 18,5 M€ (+0,2 M€ mais forte baisse de l'ordre de 20% attendue en 2021),
- TFPB 143,1 M€ (+0,8 M€ au titre des rôles supplémentaires et complémentaires)
- TSCA 72,8 M€ (+0,8 M€),
- DMTO 95,1 M€ (+19,8 M€ en raison de la baisse inscrite en DM1 pour protéger les équilibres budgétaires).

Les conséquences sociales de la crise devraient également avoir un coût important pour les Départements.

Selon les dernières projections, les dépenses directement liées à la crise sanitaire atteindront entre 7 et 9M€ selon les niveaux de réalisation constatés en fin d'année (sans compter les impacts indirects sur la structure des dépenses sociales et l'évolution conjoncturelle des recettes) :

Dépenses directes

- Masques : 1,6 M€;
- Aide d'urgence aux associations : 1,3 M€;
- Secours d'urgence : 0,5 M€;
- Nettoyage des locaux : 0,3 M€;
- Produits d'entretien : 0,2 M€;
- Déploiement des centres COVID : en cours de chiffrage ;
- Blouses et Gel : 0,1 M€;
- UDSIS : 3 M€ (montant plafond de la compensation de la perte d'exploitation);
- Primes Assistantes Familiales (0,2 M€) et Services Médico-sociaux (1,6 M€).

Impacts indirects

- Hausse du rSa liée au maintien des droits et progression allocation;
- Surcoût de l'équipement sanitaire dans les prestations d'hébergement et d'aide à domicile

3.2 Les impacts en investissement

3.2.1 La trajectoire globale 2020

La trajectoire d'investissement portée par le PPI anticipait initialement un niveau de réalisation proche de 125 M€.

Bien que la crise sanitaire soit venue perturber cette prévision, il est prévu à la fin de l'exercice un montant de dépenses d'investissement atteignant au moins 110 M€ (hors budget annexe THD qui devrait afficher 20M€ de dépenses d'investissement).

Le rythme d'exécution du PPI a certes connu un ralentissement. Il se maintient toutefois à un haut niveau ce qui permet de réaliser en 2020 près de 8% de dépenses supplémentaires par rapport à 2019.

Il convient de noter un caractère conjoncturel qui explique également la hausse des dépenses. La tempête Gloria, qui a frappé le territoire départemental entre les 21 et 23 janvier 2020 a produit des dégâts considérables. Le Département a réalisé d'importants travaux pour réparer ses propres bâtiments, réseaux ou installations. Aussi, en réponse aux demandes d'aide exprimées par les partenaires ou acteurs du territoire, le Département a-t-il mobilisé des moyens humains, matériels et financiers. Il a ainsi pleinement assumé son rôle de chef de file des solidarités humaines et territoriales en constituant un fonds d'aide exceptionnel pour les communes, leurs groupements, les établissements publics administratifs, pour un montant d'engagements de 4 M€ (dont environ 1 M€ dépensés en 2020).

3.2.2 Les impacts COVID

L'exercice 2020 confirme l'accélération des investissements programmés durant la période 2019-2023 à un niveau légèrement inférieur au rythme prévu dans le nouveau PPI, soit 110 M€ contre une anticipation à 125 M€ de réalisation sur les exercices 2020-2021-2022 et 140 M€ sur l'exercice 2023.

Impacté comme tout maître d'ouvrage, le Département a été contraint de décaler, réviser à la baisse ou même annuler des opérations dont la réalisation était programmée en 2020.

Cependant, un effort de rattrapage produit durant la période estivale a permis de compenser les retards « maîtrisables » (application des protocoles métiers sans exposition au risque sanitaire des prestataires). Il a pu s'agir, d'accélération de chantiers, de dépenses non prévues en soutien des acteurs économiques, de l'abondement au fonds L'OCCAL porté par la Région Occitanie ou encore du versement des aides au bloc communal.

Ensuite pour cause de décalage des opérations menées par d'autres maîtres d'ouvrage et compte tenu du cycle électoral rallongé au niveau du bloc communal (entre le 1^{er} tour des élections municipales et l'installation des assemblées intercommunales), le Département a été contraint de revoir son rythme d'exécution des aides en investissement, qui reste malgré à un niveau supérieur à celui de 2019.

En conséquence, le décalage entre les crédits votés et les crédits réalisés s'avère moins important que prévu, avec un taux de réalisation estimé en fin d'exercice supérieur à 65 % (hors engagements).

3.3 Les impacts sur les équilibres et la stratégie financière

L'épargne brute, agrégat fondamental de gestion, enregistre une baisse significative liée au repli des recettes de fonctionnement d'un côté et à l'augmentation des dépenses de l'autre.

Le montant de l'épargne brute devrait se situer à 54,6 M€.

Une fois déduits les remboursements du capital des emprunts, l'épargne nette atteindrait 40,6 M€, ce qui représente une baisse de 17,6 M€ par rapport à 2019.

Malgré les impacts de la crise liée au coronavirus, les dépenses d'investissement en exécution du PPI ont été sanctuarisées et représentent ainsi en 2020 un niveau record proche de 110 M€.

Pour compenser la baisse de l'autofinancement, il a fallu chercher de nouvelles ressources auprès des partenaires bancaires pour 30 M€ et mobiliser les réserves constituées par le fonds de roulement à hauteur de 8,8 M€.

Malgré la forte pression qui pèse sur les équilibres des finances départementales, le principal ratio de solvabilité constitué par la capacité de désendettement (dette/épargne brute) resterait à un niveau satisfaisant en 2020 proche de 3,2 années, quand le seuil de vigilance se situe autour de 5 années.

L'exercice 2020 étant marqué par une crise d'une ampleur sanitaire et économique insondable, la collectivité pourrait mobiliser toutes ses marges pour maintenir ses engagements à court terme.

La stratégie financière du Département poursuit une trajectoire fragile mais saine qui rend soutenable budgétairement la réponse aux situations de fragilité sociale et la tenue d'un plan d'investissement d'une ampleur inédite, par un fort engagement dans la maîtrise des dépenses de gestion.

III – L'analyse financière rétrospective 2015-2020

Avant-propos

La présente étude²⁸ propose une rétrospective des 6 derniers exercices budgétaires qui détaille par année les soldes et agrégats financiers de la collectivité.

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

Toutes les données présentées pour l'exercice 2020 correspondent à une prévision d'exécution. Les éléments chiffrés sont produits sur la base d'extrapolations réalisées par la Direction des Finances. Les données définitives seront connues et traitées au cours du premier trimestre 2021.

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

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

²⁸Notes de lecture:

-dans cette étude, il est fait référence au TCAM - taux de croissance annuel moyen. Cet indicateur permet de rendre compte avec précision des évolutions moyennes sur une période donnée;

-L'étude porte sur les 6 exercices de 2015 à 2020. Cette période couvre ainsi de manière quasi intégrale la durée du mandat électif qui court de mars 2015 à mars 2021. Par facilité de lecture, il sera souvent fait référence à la période 2015/2020 abrégée sous le terme "la période".

	Montants en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne sur mandat
F o n c t i o n n e m e n t	RRF	565 161 313	568 074 137	601 637 263	580 524 051	606 526 265	598 782 263	586 784 215
	Impôts et taxes dont	385 706 530	390 690 469	403 374 815	407 645 163	428 894 359	424 772 761	406 847 349
	TFPB	122 673 587	128 385 742	132 733 812	135 372 271	138 633 675	141 874 012	133 278 850
	CVAE	32 837 626	32 315 920	16 278 599	16 672 661	18 051 486	18 513 547	22 444 973
	DMTO	71 290 376	74 047 945	89 124 358	91 207 148	102 258 260	95 100 181	87 171 378
	TSCA	62 320 626	59 332 282	67 741 462	66 505 578	68 450 778	72 838 927	66 198 276
	FNGIR	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349
	TICPE	72 865 232	72 878 289	72 918 489	72 867 478	73 083 561	72 416 413	72 838 244
	Autres produits de fiscalité	10 975 734	10 986 942	11 834 746	12 276 678	15 673 250	11 286 332	12 172 280
	Concours de l'Etat dont	120 634 026	112 844 927	102 882 666	103 498 417	105 887 548	109 136 351	109 147 323
	Fonds de péréquation DMTO notifié	2 576 340	5 489 019	6 091 734	6 160 881	6 753 171	7 916 336	5 831 247
	Fonds de péréquation CVAE notifié	1 900 762	1 901 338	2 052 644	1 338 998	1 248 339	1 467 538	1 651 603
	Fonds de solidarité DMTO notifié	10 428 526	6 928 933	6 250 137	6 517 215	8 122 875	10 102 775	8 058 410
	DGF	64 667 483	57 282 629	49 554 711	50 084 337	50 392 046	50 431 646	53 735 475
	DGD	2 109 878	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 051 899
	Dispositif de compensation péréquée (frais gestion TFPB)	9 824 661	10 033 406	10 094 507	10 405 591	10 902 955	11 125 248	10 397 728
	FMDI	5 783 201	5 894 627	5 999 612	6 274 585	6 153 036	6 000 000	6 017 510
	Compensations fiscales (dont DC RTP)	23 343 175	23 274 672	20 799 018	20 676 507	20 274 823	20 052 505	21 403 450
	Dotations CNSA (PCH+MDPH)	4 359 026	4 245 099	4 343 980	4 574 572	4 770 657	4 757 294	4 508 438
	Produits financiers	23 230	17 807	26 419	13 666	12 313	0	15 572
	Produits exceptionnels dont	8 231 969	6 712 996	5 968 532	5 539 021	7 736 132	11 857 327	7 674 330
	Produit de cession 775	77 490	1 819 566	1 263 174	659 099	2 337 850	4 798 316	1 825 916
	Autres recettes de fonctionnement	46 206 532	53 562 839	85 040 851	59 253 212	59 225 256	48 258 530	58 591 203
	RRF (hors 775)	565 083 823	566 254 571	600 374 089	579 864 952	604 188 414	593 983 947	584 958 299
	DRF	507 805 784	513 613 380	536 046 436	518 686 425	533 585 810	539 396 018	524 855 642
	DRF (hors 68)	507 805 784	513 613 380	536 046 436	518 686 425	533 207 626	539 396 018	524 792 612
	Achats et charges externes	27 041 789	26 146 491	28 194 181	23 926 589	24 634 624	22 907 027	25 475 117
	Frais de personnel	106 553 785	106 236 870	109 194 919	107 883 358	108 941 318	110 517 549	108 221 300
	Allocations individuelles de solidarité (y.c ACTP)	186 152 069	190 952 752	192 798 078	201 034 768	210 775 527	222 185 964	200 649 860
	Frais de séjour et d'hébergement	62 899 807	67 520 459	72 523 816	74 169 032	73 226 409	64 977 586	69 219 518
	Contributions obligatoires, subventions et autres	121 296 299	118 773 523	129 803 249	108 558 197	112 250 496	114 907 892	117 598 276
	Charges financières	3 862 035	3 983 285	3 532 193	3 114 481	3 379 252	3 900 000	3 628 541
	Epargne brute (EB)	57 278 038	52 641 191	64 327 652	61 178 527	70 980 788	54 587 929	60 165 688
	Remboursement de la dette	14 093 185	13 619 026	17 832 493	15 688 006	12 836 251	14 000 000	14 678 160
	Epargne nette (EN)	43 184 853	39 022 165	46 495 159	45 490 520	58 144 538	40 587 929	45 487 527
	I n v e s t i s s e m e n t	RRI (dont 775)	25 578 678	26 471 215	29 327 052	31 139 225	27 139 105	31 046 203
FCTVA		8 069 269	9 264 533	8 157 096	9 468 767	7 473 639	13 154 940	9 264 707
Subventions d'investissement		11 168 077	9 913 096	12 559 263	10 876 928	12 069 471	9 601 728	11 031 427
Autres recettes d'investissement (hors emprunts)		6 341 332	7 293 586	8 610 693	10 793 530	7 595 994	8 289 535	8 154 112
dont produit de cessions		77 490	1 819 566	1 263 174	659 099	2 337 850	4 798 316	1 825 916
Autofinancement propre (EN+RRI)		68 763 531	65 493 380	75 822 211	76 629 745	85 283 642	71 634 132	73 937 774
DRI (hors dette) retraitées avec le remboursement anticipé en capital de l'emprunt obligataire pour 490 000€ par an		95 795 282	85 773 068	87 478 205	80 007 735	102 489 492	110 414 515	93 659 716
Dépenses d'équipement		59 019 557	49 078 590	57 248 047	48 846 225	64 053 989	68 563 051	57 801 576
Subventions d'équipement versées		36 067 199	32 234 119	26 223 749	22 607 958	35 547 392	38 774 375	31 909 132
Autres dépenses d'investissement		708 526	4 460 359	4 006 409	8 553 552	2 888 111	3 077 089	3 949 008
Besoin de financement (définition au titre de l'analyse financière retenue comme étant la différence entre les DRI hors dette et l'autofinancement propre)		27 031 751	20 279 688	11 655 994	3 377 990	17 205 850	38 780 383	19 721 943
Emprunts	14 000 000	19 000 000	31 900 000	0	27 000 000	30 000 000	20 316 667	
Variation du fonds de roulement	-13 031 751	-1 279 688	20 244 006	-3 377 990	9 794 150	-8 780 383	594 724	

Introduction

Sur la période 2015-2020, la moyenne des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) s'établit à 524,9M€, la moyenne des recettes réelles de fonctionnement (RRF) à 586,8 M€.

Parmi les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'allocations individuelles de solidarité (AIS), en y intégrant les allocations compensatrices tierce personne (ACTP), ont connu une croissance moyenne continue de 3% depuis 2015. Il est constaté toutefois une nette accélération des dépenses sur les deux derniers exercices 2019 (+4,8%) et 2020 (+5,4%) sous l'effet d'une reprise de la croissance des dépenses de RSA liée au contexte socio-économique.

S'agissant des dépenses de frais de séjour et d'hébergement, la progression s'établit en moyenne annuelle à 0,5% en raison notamment de l'augmentation des dépenses au titre de l'aide sociale à l'enfance ASE (+5,4 M€ sur la période), et en raison de l'atténuation de charges induite par le rebasage de l'aide sociale différentielle (-12,8 M€ en 2020).

Du côté des recettes de fonctionnement, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) restent à un niveau historiquement élevé et augmentent en moyenne de 4,9% entre 2015 et 2020. Le produit des DMTO, subissant en 2020 les effets du ralentissement de l'activité économique et de la baisse de transaction sur le marché de l'immobilier est attendu à 95,1 M€ en 2020, en baisse de 7,2 M€ par rapport à 2019. Ce produit reste toutefois supérieur de 23,8 M€ par rapport au produit DMTO 2015.

Après avoir diminué au titre de la contribution annuelle du Département au redressement des comptes publics (CRCP), la dotation globale de fonctionnement (DGF) est passée de 64,7 M € en 2015 à 50,4 M€ en 2020. Sur la période, la perte cumulée de ressource de DGF (dans l'hypothèse d'un maintien du montant de la DGF 2014) est estimée à 109,5 M€.

Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) augmente en moyenne de 2,4% sur la durée du mandat pour atteindre 141,9 M€ en 2020.

L'épargne brute ressort en moyenne annuelle à 60,2 M€, avec un point bas à 52,6 M€ en 2016 et un point haut à 71 M€ en 2019.

L'exercice 2020 enregistre une dégradation de l'épargne brute pour atteindre 54,6 M€.

Dans le même mouvement, les autres ratios d'épargne connaissent une forte baisse en 2020 avec une perte de 17,6 M€ (-30%) du montant de l'épargne nette entre 2019 et 2020.

La collectivité a réalisé sur la période, en moyenne annuelle, pour 93,7 M€ de dépenses directes d'investissement (hors dette).

Après une baisse relative entre 2014 à 2018 (le niveau d'investissement est toujours resté supérieur à ceux de la strate et de l'ensemble des départements, cf. p.45) liée à la fin progressive du cycle d'investissement dans les collèges, les dépenses d'investissement augmentent à nouveau de manière significative dès 2019, caractérisant la mise en oeuvre du PPI 2019/2023 pour atteindre 110 M€ en 2020. Cela correspond à 8 M€ de dépenses d'investissement supplémentaires par rapport à 2019 et plus de 16,8 M€ par rapport à la moyenne annuelle constatée entre 2015 et 2019.

Ces dépenses d'investissement sont financées par des recettes propres (fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée -FCTVA, subventions d'investissement, produits de cessions) pour un montant moyen de 28,5 M€ et par une épargne nette (épargne brute diminuée des remboursements de capital) moyenne de 45,5 M€.

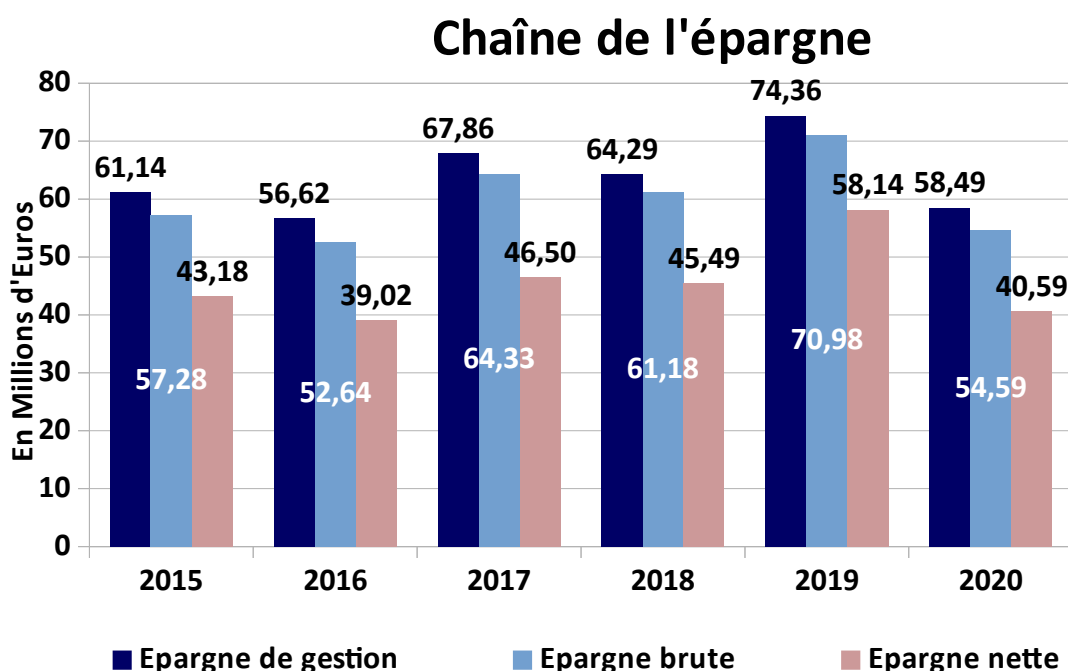
Le besoin de financement ressort²⁹ en moyenne à 19,7 M€, couvert par le produits des nouveaux emprunts à hauteur de 20,3 M€, avec la reconstitution du fonds de roulement pour 0,6 M€.

L'encours moyen de dette entre 2015 et 2020 s'établit à 154,9 M€, l'annuité de la dette (reflétant le poids budgétaire de la politique d'endettement) s'élève à 18,3 M€.

La collectivité s'est endettée en moyenne par an pour 5,6 M€ supplémentaires.

Le délai de désendettement (qui modélise le nombre d'années théorique requises pour apurer le stock de dette si la collectivité y consacre l'intégralité de son épargne brute) s'élève à 2,6 années sur la période.

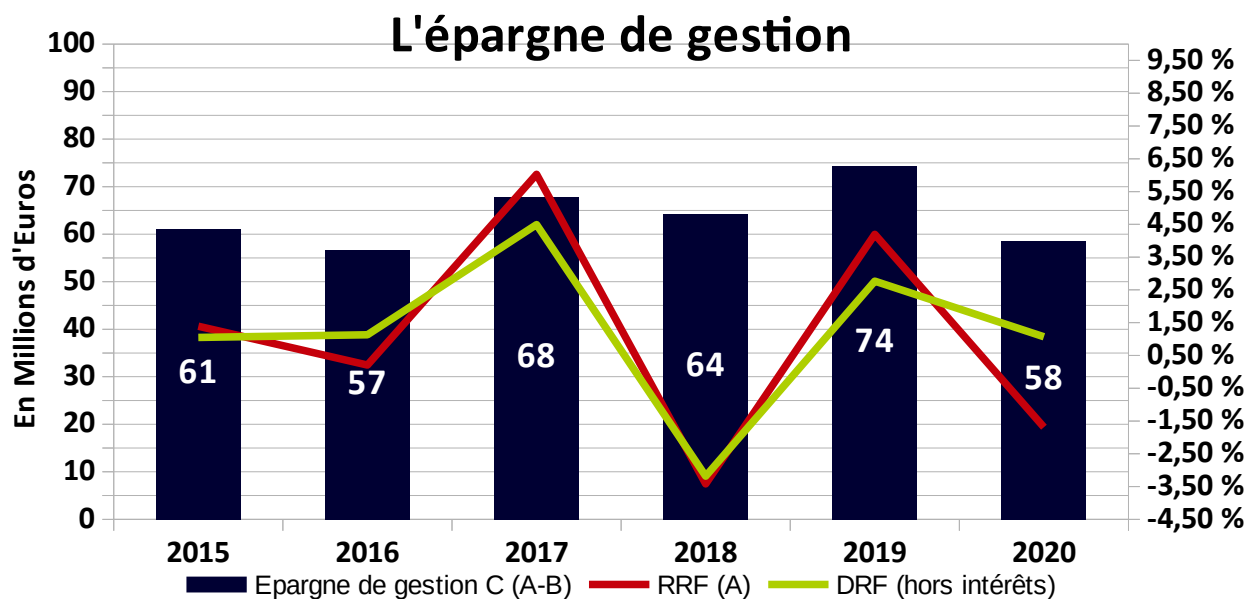
1 LA CHAÎNE DE L'ÉPARGNE



Montants en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne annuelle sur mandat
RRF	565 161 313	568 074 137	601 637 263	580 524 051	606 526 265	598 782 263	586 784 215
RRF retraitées (hors 775) (A)	565 083 823	566 254 571	600 374 089	579 864 952	604 188 414	593 983 947	584 958 299
DRF	507 805 784	513 613 380	536 046 436	518 686 425	533 585 810	539 396 018	524 855 642
DRF (hors intérêts, hors 68) (B)	503 943 749	509 630 095	532 514 243	515 571 944	529 828 374	535 496 018	521 164 070
Epargne de gestion C (A-B)	61 140 074	56 624 476	67 859 846	64 293 008	74 360 041	58 487 929	63 794 229
Intérêts (D)	3 862 035	3 983 285	3 532 193	3 114 481	3 379 252	3 900 000	3 628 541
Epargne brute (E) (C-D)	57 278 038	52 641 191	64 327 652	61 178 527	70 980 788	54 587 929	60 165 688
Remboursement de la dette (F)	14 093 185	13 619 026	17 832 493	15 688 006	12 836 251	14 000 000	14 678 160
Epargne nette (E-F)	43 184 853	39 022 165	46 495 159	45 490 520	58 144 538	40 587 929	45 487 527
Délai de désendettement	2,47	2,79	2,50	2,37	2,25	3,21	2,60
<i>Encours de dette au 31/12</i>	<i>141 475 517</i>	<i>146 856 491</i>	<i>160 923 998</i>	<i>145 235 992</i>	<i>159 399 741</i>	<i>175 399 741</i>	<i>154 881 913</i>
Annuité de dette (Intérêts +R. de la dette)	17 955 221	17 602 311	21 364 687	18 802 488	16 215 503	17 900 000	18 306 702
Taux d'épargne brute (EB/RRF)	10,13 %	9,27 %	10,69 %	10,54 %	11,70 %	9,12 %	10,24 %
Taux d'épargne nette (EN/RRF)	7,64 %	6,87 %	7,73 %	7,84 %	9,59 %	6,78 %	7,74 %

²⁹Définition du besoin de financement retenue au titre de l'analyse financière comme étant la différence ente les DRI et l'autofinancement propre (EN+RRI)

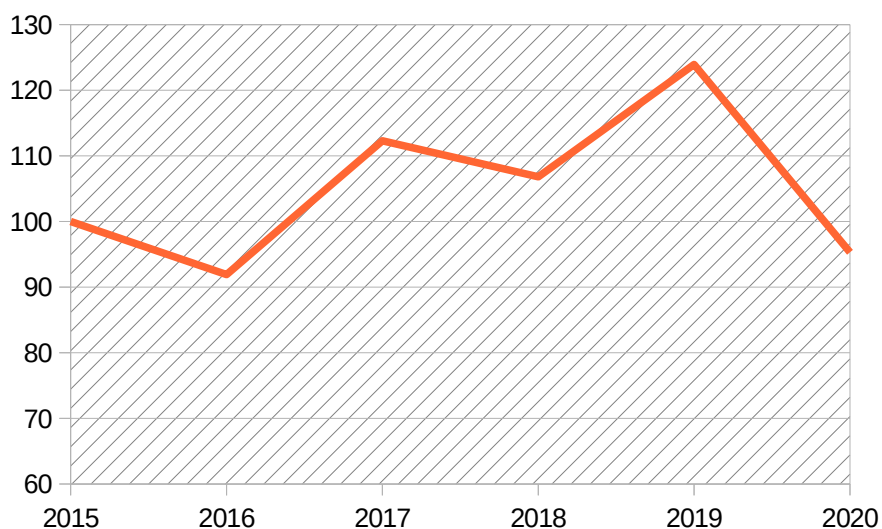
Entre 2015 et 2020, l'épargne de gestion (RFF - DRF hors intérêts) se situe en moyenne à 63,8 M€.



Sur cette période, les RRF tirées par le rendement des DMTO (+4,9%), de la TFPB (+2,4%) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (+2,2%) ont bénéficié en moyenne d'un taux d'évolution supérieur à celui des DRF (+1%).

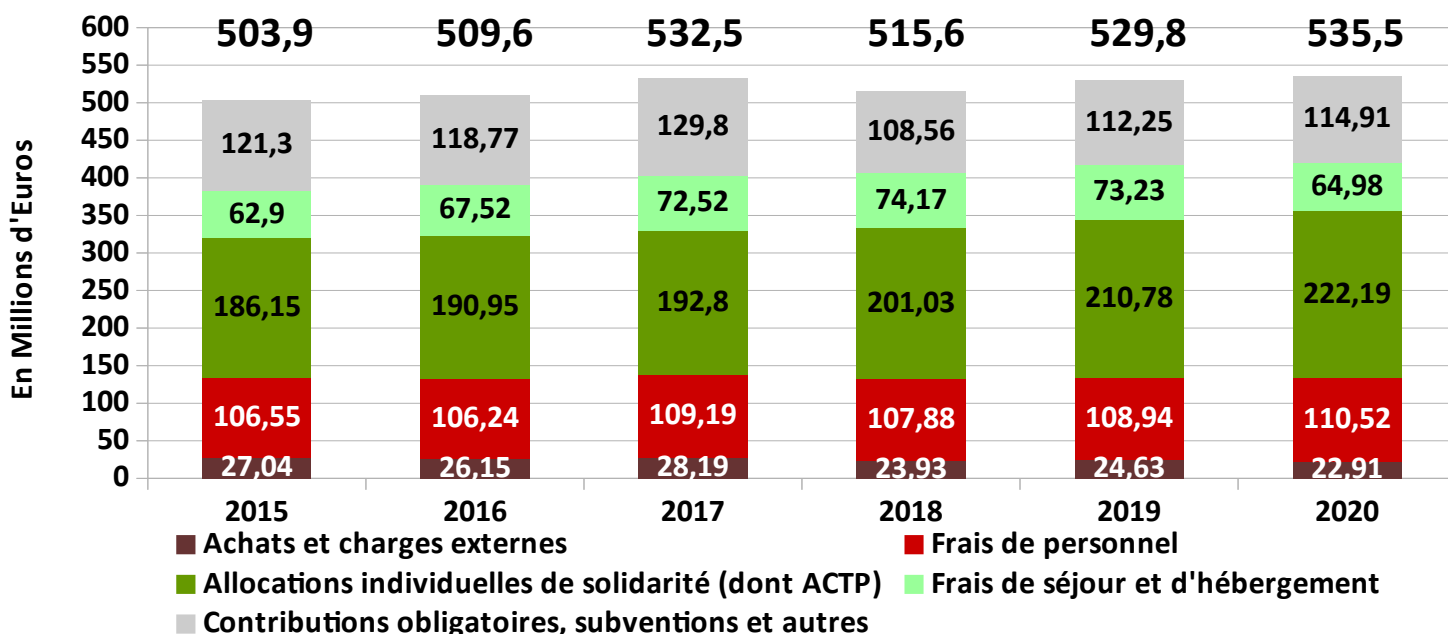
Sur la période, le niveau d'épargne brute moyen s'établit à près de 60,2 M€. Une fois déduit le coût de l'annuité de la dette (coût du service de la dette constitué des intérêts et du capital), la collectivité parvient à dégager une moyenne de 45,5 M€ d'épargne nette affectée au financement des dépenses d'investissement, avec un mouvement baissier en 2020 de 17,6 M€.

Epargne brute base 100					
2015	2016	2017	2018	2019	2020
57 278 038	52 641 191	64 327 652	61 178 527	70 980 788	48 286 748
100	91,9	112,31	106,81	123,92	84,3



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

Dépenses de fonctionnement hors intérêts de la dette



2.1 L'évolution des dépenses de fonctionnement

Montants en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution mandat	
							V° 2020/15	TCAM
DRF (dont 68)	507 805 784	513 613 380	536 046 436	518 686 425	533 585 810	539 396 018	31 590 234	1,01 %
68					378 184			
DRF hors 68	507 805 784	513 613 380	536 046 436	518 686 425	533 207 626	539 396 018	31 590 234	1,01 %
Achats et charges externes	27 041 789	26 146 491	28 194 181	23 926 589	24 634 624	22 907 027	-4 134 762	-2,73 %
Frais de personnel	106 553 785	106 236 870	109 194 919	107 883 358	108 941 318	110 517 549	3 963 764	0,61 %
Allocations individuelles de solidarité (dont ACTP)	186 152 069	190 952 752	192 798 078	201 034 768	210 775 527	222 185 964	36 033 895	2,99 %
Frais de séjour et d'hébergement	62 899 807	67 520 459	72 523 816	74 169 032	73 226 409	64 977 586	2 077 779	0,54 %
Contributions obligatoires, subventions et autres	121 296 299	118 773 523	129 803 249	108 558 197	112 250 496	114 907 892	-6 388 407	-0,90 %
Dépenses réelles de fonctionnement hors dette	503 943 749	509 630 095	532 514 243	515 571 944	529 828 374	535 496 018	36 794 307	1,02 %
DRF hors dette majorées des charges transférées	503 943 749	509 630 095	520 312 748	532 132 517	546 388 948	552 056 592	53 354 881	1,53 %

Sur la période, les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) progressent en moyenne de 1,01% par an.

2.1.1 Les achats et charges externes

Sur la période, le Département a engagé un processus de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Les charges à caractère général ont diminué de 4,1 M€ entre 2015 et 2020, soit une baisse moyenne annuelle de 2,7%.

Les achats de biens et services liés au fonctionnement courant de la collectivité ont été significativement réduits, avec une économie cumulée sur les 5 derniers exercices de 9,4 M€. En 2020, malgré l'impact à la hausse de la crise sanitaire sur ces dépenses, la baisse du chapitre 011 se poursuit à 7% par rapport à 2019.

2.1.2 Les dépenses de personnel

MASSE SALARIALE en €		CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	CA 2020 Prév.	Evol./ 2019	TCAM sur mandat 15/2020
Chapitres 012 et 017	Personnel titulaire	56 108 882	57 245 697	58 603 637	59 266 018	59 623 571	60 133 512	0,86 %	1,16 %
	Personnel non titulaire	8 036 863	7 783 415	7 763 535	6 847 222	6 514 972	6 217 341	-4,57 %	-4,19 %
	Emplois aidés	688 855	442 663	312 245	133 370	117 713	152 957	29,94 %	-22,18 %
	Rémunération Assistants familiaux (hors charges sociales)	9 200 481	7 846 306	8 146 427	8 705 627	8 997 531	9 182 859	2,06 %	-0,03 %
	Charges sociales	27 360 727	27 793 792	28 847 762	27 744 060	27 847 589	28 420 420	2,06 %	0,64 %
	Autres (CNFPT, VT, FNAL, tickets restaurants...)	4 947 366	4 898 203	5 267 735	4 932 530	5 583 892	6 176 042	10,60 %	3,77 %
	Total	106 343 173	106 010 077	108 941 341	107 628 826	108 685 268	110 283 131	1,47 %	0,61 %
Chapitre 6586 – rémunération personnel groupe d'élus	210 612	226 793	253 578	254 531	255 639	234 418	-8,30 %	1,80 %	
Total masse salariale	106 553 785	106 236 870	109 194 919	107 883 358	108 940 907	110 517 549	1,45 %	0,61 %	
Evolution	3,38 %	-0,30 %	2,78 %	-1,20 %	0,98 %	1,45 %			
Basse 100	100	99,7	102,47	101,24	102,23	102,8			
Inflation	0,00%	0,20%	1,00%	1,80%	1,10%	0,50%			
Basse 100	100	100,2	101,2	103,02	104,16	104,68		0,76 %	

Sur la période, les dépenses de personnel représentent un montant cumulé de 649 M€ dont la progression annuelle (+0,6%), légèrement inférieure à l'inflation, s'avère maîtrisée par la collectivité.

Les dépenses de personnel enregistrent par un effet direct à la hausse l'impact des décisions législatives et réglementaires dans le domaine des ressources humaines comme:

- le plan parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR),
- la revalorisation indiciaire des agents de catégories B et C,
- l'extension du champ d'application de la prime dite de garantie individuelle de pouvoir d'achat, la revalorisation du SMIC,
- l'augmentation des cotisations "employeur",
- l'augmentation des effectifs des assistants familiaux au regard de la hausse des besoins en matière d'Aide Sociale à l'Enfance,
- la dotation en moyens RH pour la mise en oeuvre des Plans Enfance et Pauvreté.

2.1.3 Les allocations individuelles de solidarité (y compris ACTP)

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

Les dépenses d'AIS augmentent sur la période selon un rythme annuel moyen de +3%. Ces dépenses cumulées sur la période s'élèvent à 1 203 M€.

Après une phase 2015/2016 d'augmentation constante des AIS autour de 2,6% (+2,7% en 2015, +2,6% en 2016), l'année 2017, avec +1%, marque une inflexion dans la croissance des AIS. Depuis 2018, la tendance est à nouveau à l'augmentation des dépenses d'AIS avec +4,3% en 2018, +4,9% en 2019 et + 5,4% en 2020.

2.1.4 Les frais de séjour et d'hébergement

Les frais de séjour et d'hébergement enregistrent une baisse à compter de l'exercice 2019 du fait de l'application progressive de l'aide sociale différentielle. L'exercice 2020 enregistre l'effectivité de ce dispositif avec une moindre dépense de l'ordre de 12,8 M€ par rapport à 2019.

Les dépenses d'hébergement 2020 relatives à l'aide sociale à l'enfance augmentent (14%) alors que les dépenses liées à l'hébergement et des personnes âgées (-37%) et aux adultes handicapés (-11%) sont en diminution sous l'effet de l'application de l'aide sociale différentielle.

Aide sociale différentielle

La baisse en 2019 et 2020 des dépenses relatives aux frais de séjour et d'hébergement pour les personnes âgées et les personnes handicapées trouve son explication dans l'expérimentation initiée par la collectivité en 2019 et étendue en 2020 auprès des établissements de l'aide sociale différentielle. Par le biais de ce mécanisme, la collectivité paie à l'établissement sa part due au titre de l'aide sociale (et non plus la prise en charge intégrale du coût d'hébergement avec la nécessité de recouvrer les recettes auprès des différents débiteurs). Cette opération doit produire un effet neutre sur l'équilibre du budget de la collectivité puisque le « dégonflement » des dépenses d'hébergement est contrebalancé par une réduction équivalente du montant des recettes.

2.1.5 Les contributions obligatoires, subventions et autres

Sur la période, cette catégorie de dépenses connaît une diminution moyenne de 0,9% par an.

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

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

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

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

En 2020, il est anticipé une hausse de 2,4% qui trouve notamment son explication dans la hausse de la dotation pour le budget annexe IDEA (+0,8 M€).

2.2 La structure des DRF

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

Structure	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Achats et charges externes	5,37 %	5,13 %	5,29 %	4,64 %	4,65 %	4,28 %
Frais de personnel	21,14 %	20,85 %	20,51 %	20,92 %	20,56 %	20,64 %
Allocations individuelles de solidarité (dont ACTP)	36,94 %	37,47 %	36,21 %	38,99 %	39,78 %	41,49 %
Frais de séjour et d'hébergement	12,48 %	13,25 %	13,62 %	14,39 %	13,82 %	12,13 %
Contributions obligatoires, subventions et autres	24,07 %	23,31 %	24,38 %	21,06 %	21,19 %	21,46 %
Dépenses réelles de fonctionnement hors dette	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

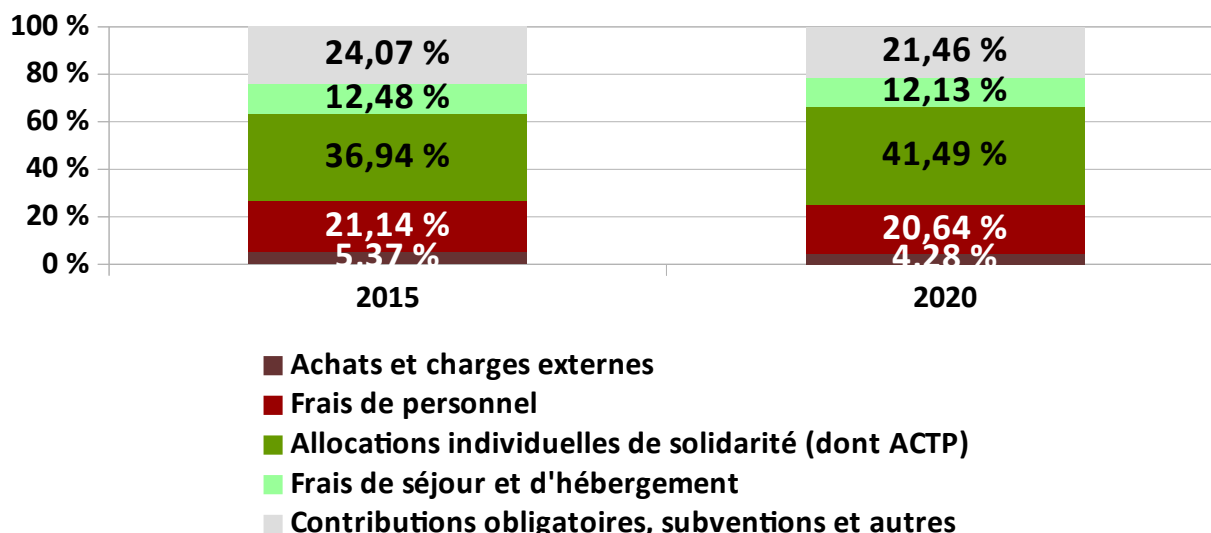
Pour autant, la croissance des dépenses sociales (AIS et frais de séjour et d'hébergement), les transferts de charges ou encore le déploiement de l'aide sociale différentielle ont contribué à modifier la structure des dépenses de fonctionnement du Département entre 2015 et 2020.

En 2020, les dépenses sociales relatives aux AIS et aux frais de séjour et d'hébergement représentent 53,6% des DRF hors intérêts (41,5% pour les AIS et 12,1% pour les dépenses d'hébergement) contre 49,4% en 2015 (36,9% pour les AIS et 12,5% pour les dépenses d'hébergement).

Si les dépenses d'action sociale augmentent entre 2015 et 2020, le poids des charges à caractère général (chapitre 011) et les contributions obligatoires/subventions diminuent respectivement de 1,1 point et de 2,6 points.

Le poids de la dépense de personnel est en diminution sur la période, passant de 21,1% à 20,6%.

Structure des dépenses de fonctionnement hors intérêts de la dette



2.3 Les allocations individuelles de solidarité (AIS)

Montants en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution mandat	
							V° 2020/15	TCAM
Allocation RSA	117 175 899	121 872 821	123 675 050	128 766 965	135 571 969	144 344 407	27 168 508	3,54 %
Allocation APA	48 207 396	48 504 771	48 776 408	50 377 723	52 585 748	53 814 415	5 607 019	1,85 %
Allocation PCH	16 720 122	16 688 406	16 695 859	18 432 744	19 311 844	20 845 777	4 125 655	3,74 %
Dépenses AIS constatées au CA	182 103 417	187 065 998	189 147 317	197 577 432	207 469 561	219 004 599	36 901 182	3,12 %
TICPE RMI/RSA	68 261 139	68 261 139	68 261 139	68 261 139	68 261 139	68 261 139	0	0,00 %
FMDI	5 783 201	5 894 627	5 999 612	6 274 585	6 153 036	6 000 000	216 799	0,62 %
Dotation CNSA PCH	4 359 026	4 245 099	4 343 980	4 574 572	4 770 657	4 757 294	398 268	1,47 %
Dotation CNSA APA	19 246 596	22 333 589	22 630 462	23 187 626	23 639 038	24 101 747	4 855 151	3,82 %
Recettes "affectées" au financement des AIS	97 649 962	100 734 454	101 235 193	102 297 922	102 823 870	103 120 180	5 470 218	0,91 %
Reste à charge AIS "budgétaire"	84 453 455	86 331 544	87 912 124	95 279 510	104 645 691	115 884 419	31 430 964	5,41 %
Dispositif de compensation péréqué (DCP)	9 824 661	10 033 406	10 094 507	10 405 591	10 902 955	11 125 248		
Reste à charge AIS "budgétaire" net du DCP	74 628 794	76 298 138	77 817 617	84 873 919	93 742 736	104 759 171	30 130 377	5,82 %
Poids des AIS sur RRF	32,22 %	32,93 %	31,44 %	34,03 %	34,21 %	36,57 %		

2.3.1 L'évolution des AIS

Les AIS subissent des variations annuelles en raison des évolutions du montant des droits et du nombre de bénéficiaires.

Entre 2015 et 2020, le montant des allocations individuelles de solidarité (AIS, RSA, APA, PCH hors ATCP) a augmenté de 36,9 M€, soit une progression de 20% en 5 ans (+3,1% en moyenne annuelle).

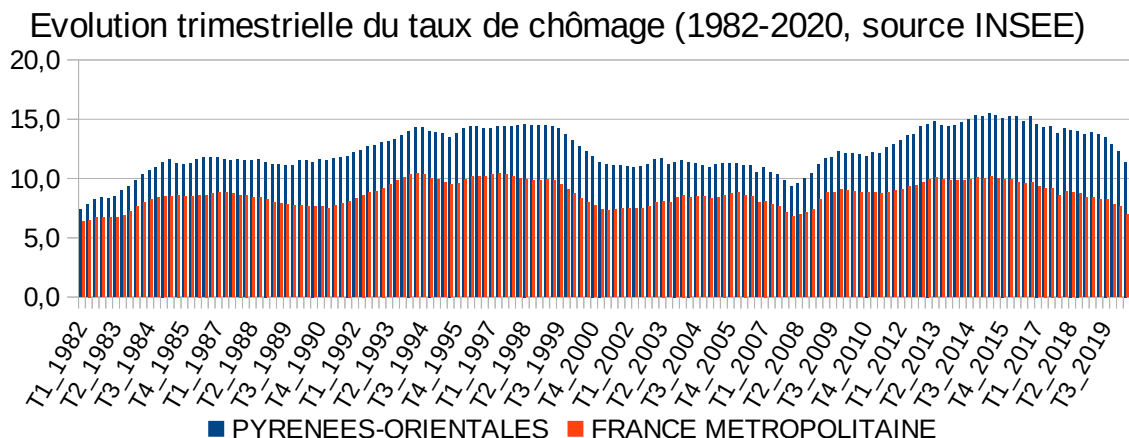
Parmi les 3 allocations, la PCH enregistre en moyenne annuelle la plus forte hausse avec +3,7% (+4,1 M€) entre 2015 et 2020, suivi du RSA (+3,5%, 27,2 M€) et de l'APA (+1,8%, 5,6 M€).

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

Quelques idées reçues sur le niveau de précarité et d'intervention sociale du Département

Il existe des idées reçues qui « ont la peau dure » tendant à démontrer le caractère irrémédiable des niveaux de précarité et des prestations qui y sont associées. Certains chiffres et graphiques permettent pourtant de démontrer le contraire.

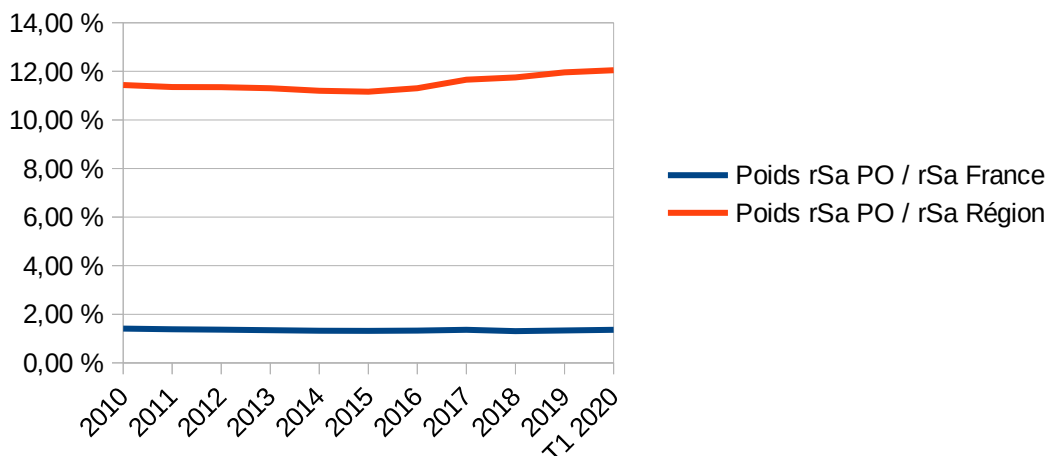
Idée reçue n°1 : le Département est responsable de la situation économique et sociale dégradée dans les PO...



Ce graphique, qui reprend dans une série longue (1982-2019) les évolutions du taux de chômage national (en rouge) et départemental (en bleu), illustre la parfaite corrélation de notre environnement socio-économique à la situation nationale.

Idée reçue n°2 : Le Département est responsable du nombre de bénéficiaires de RSA...

Evolution du nombre de bénéficiaires du rSa des PO par rapport au total national et régional (source CAF DATA)



Ce graphique traduit les tendances d'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA dans le département des PO comparativement aux évolutions constatées en région et en France métropolitaine.

La courbe en bleu est significative de la proportion du nombre de bénéficiaires ramenée au nombre de bénéficiaires de RSA comptabilisés en France. En clair, l'évolution du nombre de bénéficiaires étant linéaire, étale, cela démontre la corrélation parfaite entre la situation locale et la situation nationale.

2.3.2 Le reste à charge

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

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

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

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

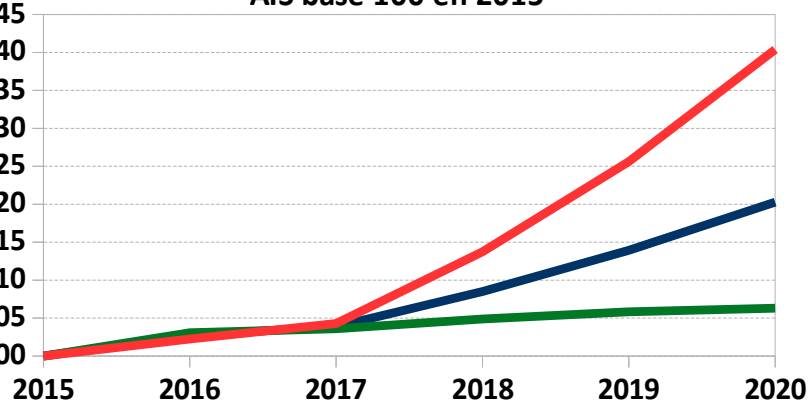
Parmi les recettes affectées au financement des dépenses AIS, les dotations de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre de la PCH et de l'APA ont augmenté respectivement sur la période de 0,4 M€ et de 4,9 M€.

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

Les Allocations Individuelles de Solidarités font apparaître un reste

à charge moyen pour le Département des Pyrénées-Orientales de 85,4 M€ sur la période, soit un effort budgétaire cumulé de 512,1 M€. L'exercice 2020 enregistre une forte hausse de ce reste à charge de 11% (+11 M€).

AIS base 100 en 2015



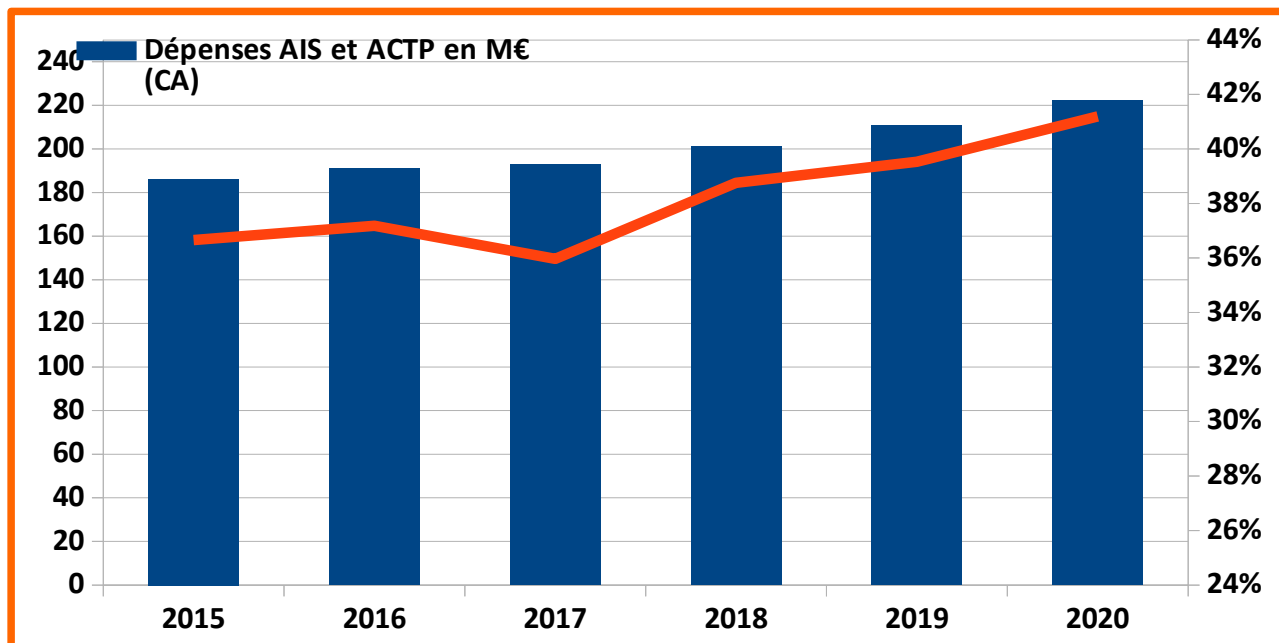
	AIS	Base 100	Compensation	Base 100	RAC	Base 100
2015	182 103 417	100	107 474 623	100	74 628 794	100
2016	187 065 998	103	110 767 860	103	76 298 138	102
2017	189 147 317	104	111 329 700	104	77 817 617	104
2018	197 577 432	108	112 703 513	105	84 873 919	114
2019	207 469 561	114	113 726 825	106	93 742 736	126
2020	219 004 599	120	114 245 428	106	104 759 171	140
Cumul 2015-2020	1 182 368 324		670 247 949		512 120 375	

La compensation (+6%) augmente moins rapidement que les allocations (+20%) ce qui alourdit mécaniquement le reste à charge pour le Département (+40%). Revient dès lors avec acuité la question de la soutenabilité pour le Département du financement de la charge supplémentaire des AIS.

Entre 2015 et 2020, le reste à charge des AIS a augmenté de 30,1 M€, soit une hausse de 5,8% en moyenne annuelle. Son montant pèse en 2020 pour 48 % dans la dépense totale d'AIS, ce qui signifie que près de la moitié de la dépense AIS 2020 (soit 105 M€) doit être couverte et financée par des nouvelles ressources départementales. Ce taux est en constante augmentation depuis 2015.

Par ailleurs, le poids du reste à charge des AIS sur les DRF du Département se renforce pour passer de 14,7% des DRF en 2015 à 19,4% en 2020.

2.3.3 Le poids des AIS dans la structure des dépenses



Sur la période, hormis une baisse conjoncturelle en 2017³⁰ liée à la compensation "Transport", le poids des AIS dans les charges de fonctionnement suit une courbe ascendante régulière.

Le taux passe ainsi de 37 % en 2015 à 41% en 2020.

Cette tendance de fond appelle de nouveaux dispositifs de correction, voire de réforme profonde avec par exemple un meilleur partage de la prise en charge des principales dépenses de solidarité entre les Départements et l'État.

2.3.4 L'évolution des DRF hors AIS

Montants en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne annuelle
DRF	507 805 784 1,03 %	513 613 380 1,14 %	536 046 436 4,37 %	518 686 425 -3,24 %	533 207 626 2,80 %	539 396 018 1,16 %	524 792 612 1,01 %
dont AIS	182 103 417 2,79 %	187 065 998 2,73 %	189 147 317 1,11 %	197 577 432 4,46 %	207 469 561 5,01 %	219 004 599 5,56 %	197 061 387 3,12 %
DRF hors AIS	325 702 367 0,08 %	326 547 382 0,26 %	346 899 119 6,23 %	321 108 993 -7,43 %	325 738 065 1,44 %	320 391 419 -1,64 %	327 731 224 -0,27 %

Les DRF ont connu une hausse moyenne de 1,01 %. Parmi ces dépenses, les AIS se sont élevées en moyenne à 197 M€, avec un rythme de croissance de 3,1 % sur la période.

La croissance annuelle des DRF considérées hors AIS ressort en baisse à 0,27 %.

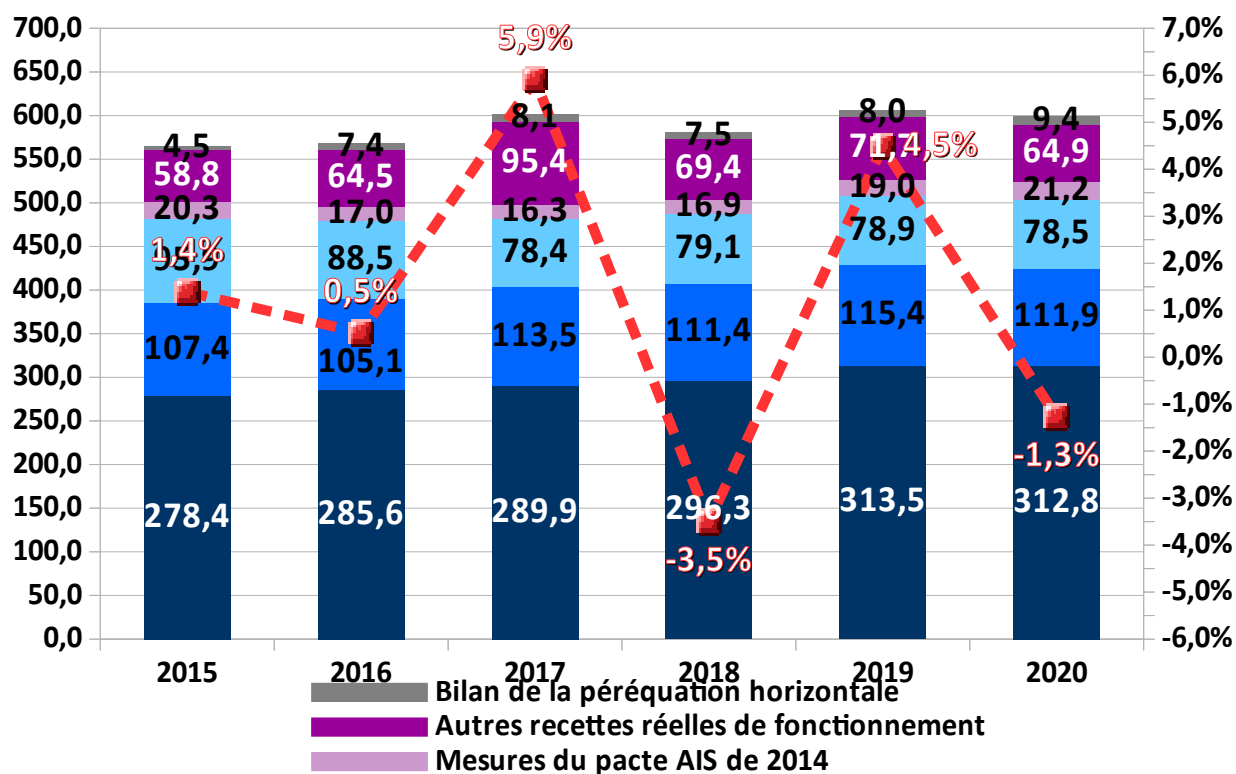
Cela signifie que le Département a su réaliser entre 2015 et 2020 un effort de gestion sur les dépenses de fonctionnement hors AIS.

³⁰En 2017, le solde positif constitué du produit de CVAE transféré (16,6 M€) et des charges transférées (28,8 M€ à la valeur de la CLERCT 2016) est enregistré dans les comptes des Départements sous la forme d'une dépense via une attribution de compensation (AC pour 12,2 M€). Cela représente une charge pour le Département, le produit transféré étant inférieur aux charges transférées. **Montant qui majore les DRF 2017 et augmente le dénominateur de la fraction AIS/DRF, en impactant le ratio à la baisse.**

3 LES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (RRF)

3.1 L'évolution des recettes de fonctionnement

Recettes réelles de fonctionnement



Entre 2015 et 2020, les recettes réelles de fonctionnement (RRF) augmentent de 33,6 M€ (+1,8% en moyenne annuelle) pour atteindre 598,8 M€ en 2020.

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

- quatre exercices enregistrent des taux d'évolution de RRF négatifs ou inférieurs à +1,5% (2015 à 1,4%, 2016 à 0,5%, 2018 à -3,5%, 2020 à -1,3%);
- deux exercices connaissent des évolutions de RRF positifs et supérieurs à 2,5% (2017 à 5,9% et 2019 à 4,5%).

Montants en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution mandat	
							V° 2020/15	TCAM
Fiscalité recomposée post-TP	278 355 313	285 623 253	289 912 198	296 288 525	313 507 624	312 840 554	34 485 241	1,97 %
TFPB	122 673 587	128 385 742	132 733 812	135 372 271	138 633 675	141 874 012	19 200 425	2,45 %
CVAE	32 837 626	32 315 920	16 278 599	16 672 661	18 051 486	18 513 547	-14 324 079	-9,11 %
TSCA article 77	37 833 704	37 077 677	37 761 887	39 010 186	40 310 403	43 083 867	5 250 163	2,19 %
DMTO	71 290 376	74 047 945	89 124 358	91 207 148	102 258 260	95 100 181	23 809 805	4,92 %
FNGIR	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	12 743 349	0	0,00 %
Autres	976 671	1 052 620	1 270 193	1 282 910	1 510 451	1 525 598	548 927	7,72 %
Autres produits fiscaux	107 351 217	105 067 216	113 462 617	111 356 638	115 386 735	111 932 207	4 580 990	0,70 %
TICPE	72 865 232	72 878 289	72 918 489	72 867 478	73 083 561	72 416 413	-448 819	-0,10 %
TSCA articles 52 et 53	24 486 922	22 254 605	29 979 575	27 495 392	28 140 375	29 755 060	5 268 138	3,30 %
Autres (Taxe sur l'électricité, d'aménagement...)	9 999 063	9 934 322	10 564 553	10 993 768	14 162 799	9 760 734	-238 329	-0,40 %
Bilan de la péréquation horizontale	4 477 102	7 390 357	8 144 378	7 499 879	8 001 510	9 383 874	4 906 772	13,13 %
Fonds de péréquation DMTO notifié	2 576 340	5 489 019	6 091 734	6 160 881	6 753 171	7 916 336	5 339 996	20,57 %
Fonds de péréquation CVAE notifié	1 900 762	1 901 338	2 052 644	1 338 998	1 248 339	1 467 538	-433 224	-4,22 %
Concours de l'Etat	95 903 737	88 492 231	78 393 644	79 075 732	78 860 208	78 524 454	-17 379 283	-3,28 %
DGF	64 667 483	57 282 629	49 554 711	50 084 337	50 392 046	50 431 646	-14 235 837	-4,06 %
DGD	2 109 878	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 303	2 040 303	-69 575	-0,56 %
FMDI	5 783 201	5 894 627	5 999 612	6 274 585	6 153 036	6 000 000	216 799	0,62 %
Compensations fiscales (dont DC RTP)	23 343 175	23 274 672	20 799 018	20 676 507	20 274 823	20 052 505	-3 290 670	-2,50 %
Mesures du pacte AIS de 2014	20 253 187	16 962 339	16 344 644	16 922 806	19 025 830	21 228 023	974 836	0,79 %
Dispositif de compensation péréquée (frais gestion FB)	9 824 661	10 033 406	10 094 507	10 405 591	10 902 955	11 125 248	1 300 587	2,09 %
Fonds de solidarité DMTO notifié	10 428 526	6 928 933	6 250 137	6 517 215	8 122 875	10 102 775	-325 751	s.o.
Autres recettes réelles de fonctionnement	58 820 757	64 538 741	95 379 782	69 380 471	71 744 358	64 873 151	6 052 394	1,65 %
Dotations CNSA (PCH+MDPH)	4 359 026	4 245 099	4 343 980	4 574 572	4 770 657	4 757 294	398 268	1,47 %
Produits financiers	23 230	17 807	26 419	13 666	12 313	0	-23 230	-100,00 %
Produits exceptionnels (dont 775)	8 231 969	6 712 996	5 968 532	5 539 021	7 736 132	11 857 327	3 625 358	6,27 %
Dont	46 206 532	53 562 839	85 040 851	59 253 212	59 225 256	48 258 530	2 051 998	0,73 %
Atténuations de charges	1 421 962	1 456 246	1 534 403	1 564 675	1 714 407	1 490 128	68 166	0,78 %
RMI	27 736	53 614	45 987	55 521	36 804	34 436	6 700	3,67 %
APA	19 276 655	22 444 111	22 667 691	23 334 269	23 700 760	24 101 747	4 825 092	3,79 %
RSA	1 336 748	2 738 642	4 030 926	3 760 508	3 543 597	2 000 000	663 252	6,95 %
Produits des services	3 935 500	3 430 711	4 070 227	3 333 704	4 745 228	3 489 600	-445 900	-1,98 %
Autres produits d'activité	14 577 569	16 929 073	18 972 340	18 327 101	18 641 567	9 505 113	-5 072 456	-6,88 %
Fonds qualité	772 169	664 760	679 374	711 132	699 793	660 000	-112 169	-2,58 %
FCTVA	0	0	547 905	437 831	280 951	327 923	327 923	#DIV/0 !
Fonds CG en difficulté	0	0	5 648 392	0	1 548 101	1 890 000	1 890 000	#DIV/0 !
Autres	4 858 193	5 845 681	26 843 606	7 597 415	4 314 048	4 759 583	-98 610	-0,34 %
Recettes réelles de fonctionnement	565 161 313	568 074 137	601 637 263	580 524 051	606 526 265	598 782 263	33 620 950	1,76 %
<i>Variation annuelle en montant</i>	<i>7 750 833</i>	<i>2 912 824</i>	<i>33 563 126</i>	<i>-21 113 212</i>	<i>26 002 214</i>	<i>-7 744 002</i>		
<i>Evolution nominale annuelle</i>	<i>1,39 %</i>	<i>0,52 %</i>	<i>5,91 %</i>	<i>-3,51 %</i>	<i>4,48 %</i>	<i>-1,28 %</i>		

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

3.2.1 L'évolution du produit fiscal

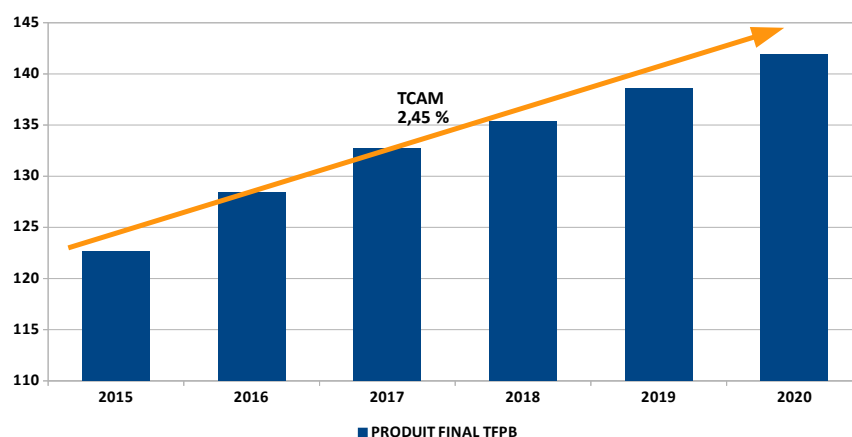
Années	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne Mandat
Bases notifiées	624 649 000	635 928 000	647 026 000	667 135 000	685 691 000	701 612 000	660 340 167
Variation bases notifiées	17 920 000	11 279 000	11 098 000	20 109 000	18 556 000	15 921 000	
<i>évolution Bases notifiées</i>	2,95 %	1,81 %	1,75 %	3,11 %	2,78 %	2,32 %	
Bases réelles	625 703 147	637 511 287	648 883 010	666 623 737	686 291 377	702 472 273	661 247 472
Evolution nominale des bases réelles	18 538 286	11 808 140	11 371 723	17 740 727	19 667 640	16 180 896	15 884 569
<i>évolution Bases réelles</i>	3,05 %	1,89 %	1,78 %	2,73 %	2,95 %	2,36 %	2,46 %
Variations nominales	5 464 484	6 257 031	2 550 045	7 786 596	14 665 722	8 235 497	7 493 229
coefficient de revalorisation nominale	0,90 %	1,00 %	0,40 %	1,20 %	2,20 %	1,2%	1,15 %
Variations physiques	13 073 802	5 551 109	8 821 678	9 954 131	5 001 918	7 945 399	8 391 339
coefficient de revalorisation physique	2,15%	0,89%	1,38%	1,53%	0,75%	1,16%	1,31%
BnotifiéeN/B réelles N	100,17 %	100,25 %	100,29 %	99,92 %	100,09 %	100,12 %	
Taux d'imposition	19,51 %	20,10 %	20,10 %	20,10 %	20,10 %	20,10 %	20,00 %
Produit nominal TFPB (base notifiée x taux)	121 869 020	127 821 528	130 052 226	134 094 135	137 823 891	141 024 012	132 114 135
+ Rôles complémentaires	341 285	364 324	1 407 782	524 488	539 237	600 000	629 519
Produit TFPB 73111	122 210 305	128 185 852	131 460 008	134 618 623	138 363 128	141 624 012	132 743 655
+ Rôles supplémentaires 7318	463 282	199 890	1 273 804	753 648	270 547	250 000	535 195
PRODUIT FINAL TFPB	122 673 587	128 385 742	132 733 812	135 372 271	138 633 675	141 874 012	133 278 850
Evolution	3,32 %	4,66 %	3,39 %	1,99 %	2,41 %	2,34 %	2,45 % TCAM
Base 100 (2015)	100,00	104,66	108,20	110,35	113,01	115,65	
Taux d'inflation	0	0,2	1	1,8	1,1	0,5	0,76 % TCAM
Base 100 (2015)	100,00	100,20	101,20	103,02	104,16	104,68	
Taux de croissance PIB	1,1	1,1	2,3	1,8	1,5	-10,0	-0,65 % TCAM
Base 100 (2015)	100,00	101,10	103,43	105,29	106,87	96,18	

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

Le montant moyen des bases de TFPB ressort à 661,2 M€ sur la période.

Les bases réelles ont augmenté en moyenne de 2,46% dont:

- 1,15% au titre de la revalorisation nominale décidée chaque année en loi de finances sur la base de l'inflation constatée;
- 1,31% au titre des variations physiques.



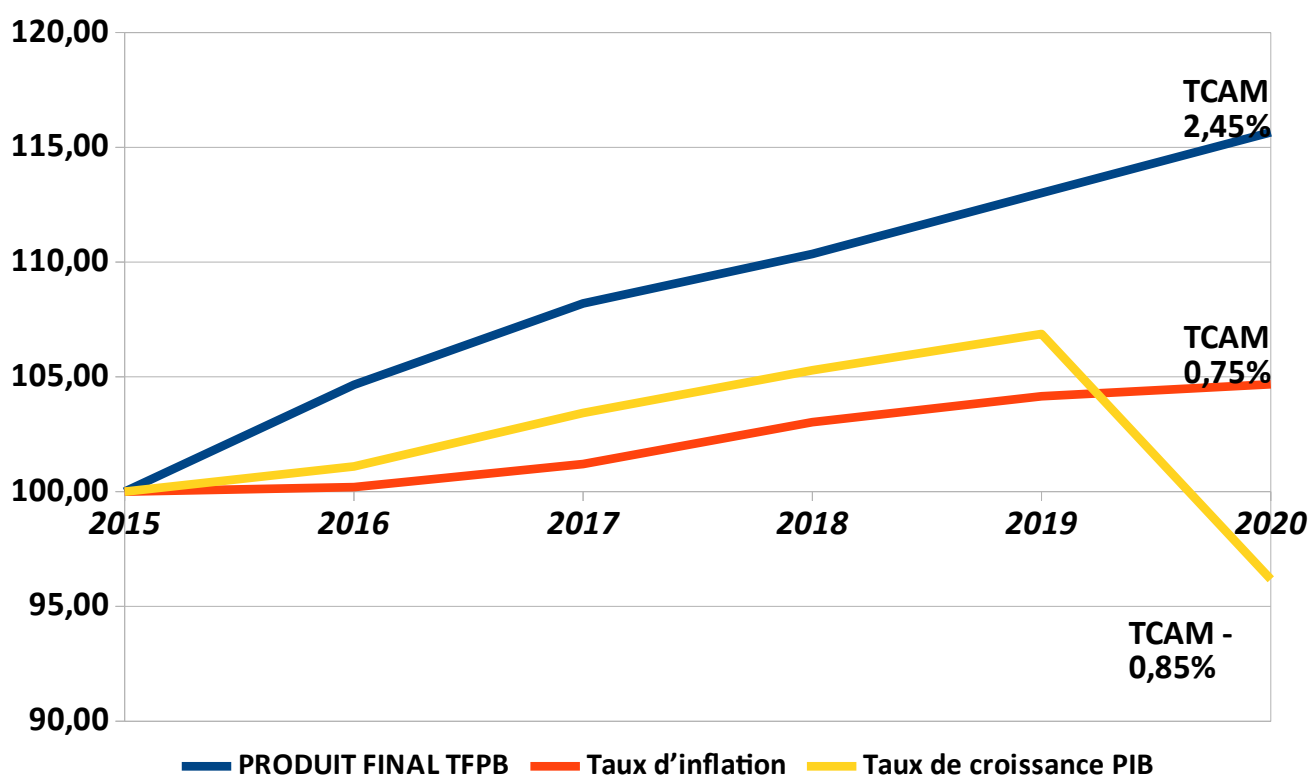
Le Département a utilisé son pouvoir de taux avec parcimonie entre 2015 et 2020. Le taux d'imposition de la TFPB a fait l'objet d'une seule augmentation en 2016 en passant de 19,51% à 20,10%. Cela fait ressortir le taux moyen de la TFPB à 20% sur la période.

Cela signifie que l'effet "base" porte la dynamique du produit de la TFPB.

Au regard de ces composantes, le produit de la TFPB a augmenté en moyenne de 2,45% pour atteindre 141,9 M€ en 2020. Le produit cumulé de TFPB est de 800 M€ sur la période. En 2020, le produit de TFPB pèse pour 24,2% dans les RFF totales.

Le graphique suivant présente la comparaison entre 2015 et 2020 des évolutions du produit de TFPB et de deux autres indicateurs fondamentaux économiques que sont l'inflation et le taux de croissance du PIB.

Il ressort que la dynamique de recette de taxe foncière perçue par le département est toujours supérieure tant au niveau des prix qu'au taux de croissance de l'activité économique.



Le produit de TFPB est donc stable, sécurisé et moins sensible aux contrecoups de l'activité économique.

3.2.2 Les inconnues de la réforme de la TFPB

À compter du 1er janvier 2021, les Départements percevront une fraction de TVA en remplacement du produit de la taxe sur le foncier bâti et des compensations d'exonérations fiscales associées.

L'évolution prospective de cette nouvelle recette ne dépendra plus de la croissance d'une assiette localisée dans le département mais de l'évolution nationale du produit de TVA. Le Département perd une ressource stable, localisée et ajustable pour une fraction de TVA nationalisée, erratique et administrée.

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

3.3.1 L'évolution du produit des DMTO

Entre 2015 et 2020, le produit des DMTO, porté par le dynamisme du marché de l'immobilier a augmenté en moyenne de 4,9%, est attendu à 95,1 M€ en 2020.

Le produit cumulé de DMTO sur la période s'élève à 523 M€.

Le début de l'année 2020 laissait entrevoir une tendance similaire à celle constatée en 2019, qui représentait un exercice record avec 102,3 M€ de DMTO. La crise sanitaire liée au COVID19 est venu perturber cette trajectoire avec un ralentissement du nombre de transactions sur le marché de l'immobilier et dans une moindre mesure un effet déflationniste sur les prix de l'immobilier.

Au niveau national, les études convergent et anticipent une baisse de la recette DMTO de l'ordre de -10% par rapport à 2019³¹.

Le marché de l'immobilier dans les PO semble corrélé à la tendance nationale avec une baisse proche de 7%, soit - 7,2 M€ de perte sur une année.

Le poids des DMTO pèse pour 16% dans la structure des RRF en 2020 contre 13% en 2015.

3.3.2 Les DMTO, une ressource volatile

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

Par ailleurs ce produit présente une nature contracyclique.

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

Le produit est très sensible à l'activité immobilière et les prévisions sont parfois risquées.

Les projections les plus sérieuses anticipaient en fin d'année 2019 une progression du produit de DMTO de l'ordre de 8% en 2020. Or, quelques mois plus tard, dès l'entrée en vigueur de l'état d'urgence sanitaire, les estimations étaient aussitôt revues à la baisse avec des estimations d'avril 2020 de l'ordre de -30%, voire -35%. Finalement la baisse devrait être proche de 10%.

3.4 La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

Depuis 2015, le produit de CVAE a baissé en moyenne de 9,1% pour passer de 32,8 M€ à 18,5 M€. Indépendamment du rythme d'évolution corrélée à la richesse créée par les entreprises sur le territoire départemental en année N-1, le Département a transféré 50% de sa part à la Région (16 M€) en 2017 en compensation du transfert de la compétence "Transport".

La CVAE, bien qu'elle représente un impôt de flux, ne subirait pas la crise économique en 2020 du fait de son calendrier de versement (elle est reversée par l'État l'année qui suit son paiement par les entreprises) et progresserait d'environ 2,6 % par rapport à 2019. Toutefois, le rendement de la CVAE devrait être affecté en 2021 avec des prévisions de baisse de l'ordre de 20%.

³¹Rapport CAZENEUVE sur "l'impact de la crise du COVID-19 sur les finances locales et recommandations", 29 juillet 2020

3.5 La structure des recettes de fonctionnement

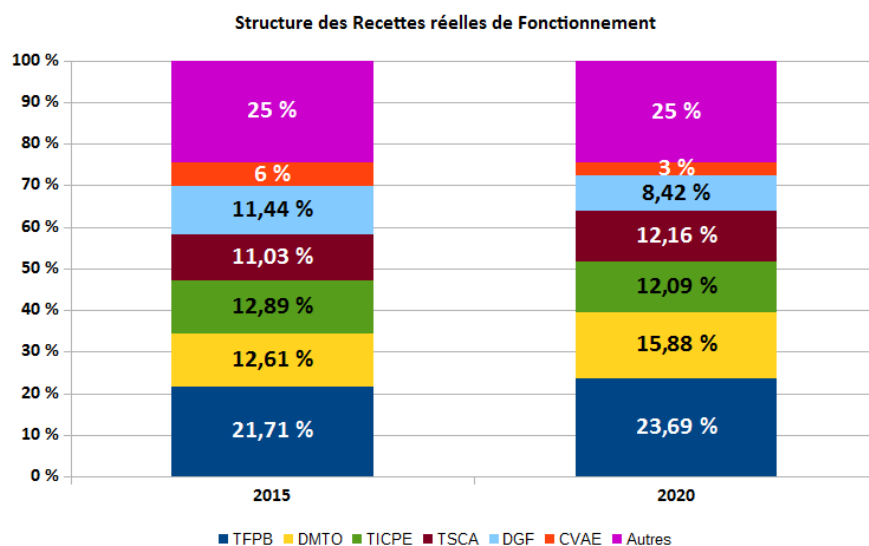
Structure	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TFPB	21,71 %	22,60 %	22,06 %	23,32 %	22,86 %	23,69 %
DMTO	12,61 %	13,03 %	14,81 %	15,71 %	16,86 %	15,88 %
TICPE	12,89 %	12,83 %	12,12 %	12,55 %	12,05 %	12,09 %
TSCA	11,03 %	10,44 %	11,26 %	11,46 %	11,29 %	12,16 %
DGF	11,44 %	10,08 %	8,24 %	8,63 %	8,31 %	8,42 %
CVAE	5,81 %	5,69 %	2,71 %	2,87 %	2,98 %	3,09 %
Autres	24,51 %	25,32 %	28,80 %	25,46 %	25,66 %	24,65 %
Recettes réelles de fonctionnement	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

La structure des recettes de fonctionnement a connu de nombreuses évolutions entre 2015 et 2020.

Les concours de l'Etat ont diminué de 3,9 points sur la période, du fait notamment de la contribution au redressement des finances publiques (2014-2017) imputée sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). La part des concours de l'Etat (hors dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle DCRTP) passe de 17% en 2015 à 13,1% en 2020.

Il ressort une forte concentration des recettes départementales: 6 recettes composent 75% de la structure des ressources départementales avec dans l'ordre décroissant du poids du produit:

- TFPB pour 24%
- DMTO pour 16%
- TICPE pour 12%
- TSCA pour 12%
- DGF pour 8%
- CVAE pour 3%



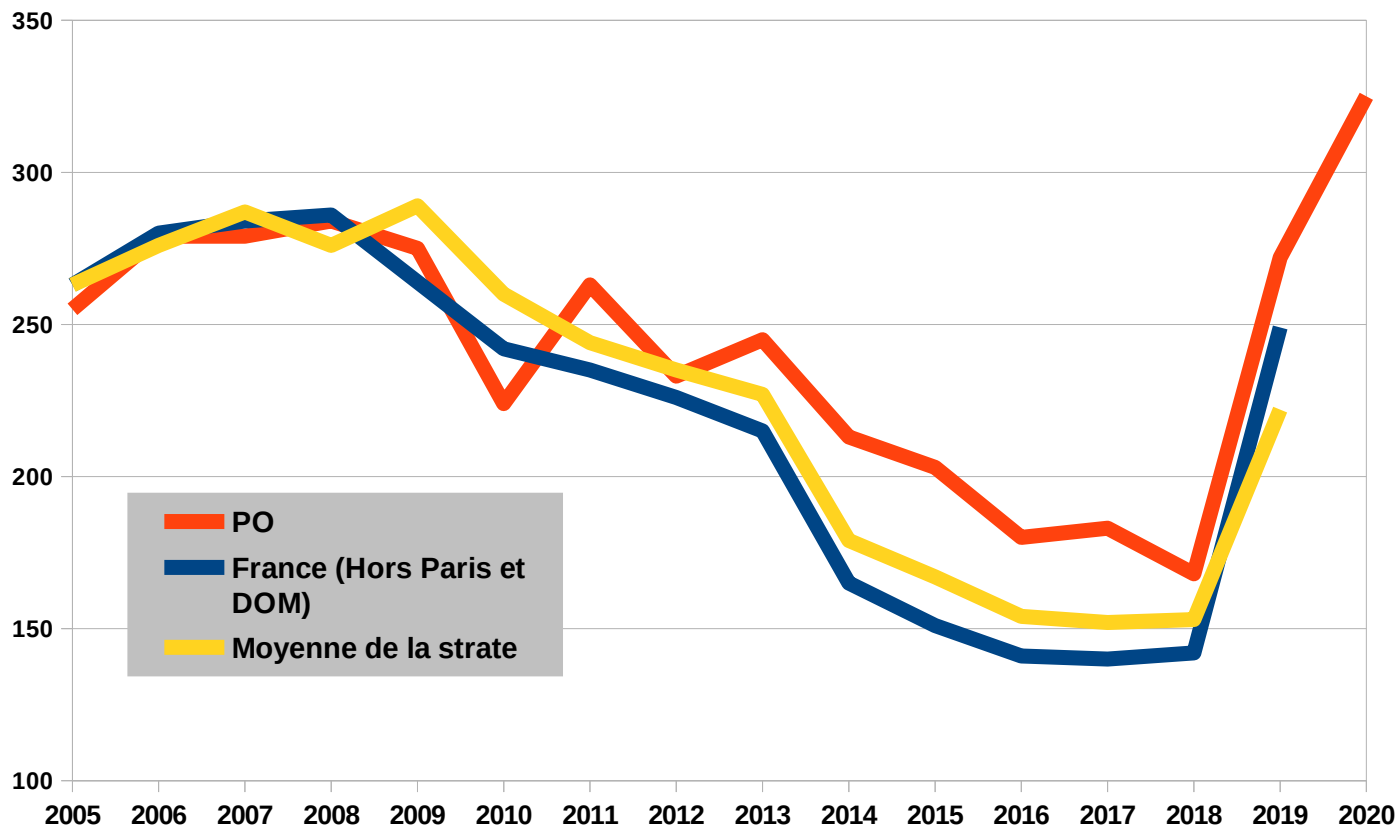
La moitié des recettes ont fait l'objet d'une réforme depuis 2014 accentuant la caractère aléatoire et souvent baissier des prévisions:

- la DGF en 2014 avec la contribution au redressement des finances publiques est passée de 64,7 M€ en 2015 à 50,4 M€ en 2020;
- la TFPB en 2021, compensée par une fraction de TVA, enregistrera la perte d'une année de dynamique fiscale hors effet de la politique de taux évaluée entre 3 et 4 M€;
- la CVAE en 2021, même si cela ne concerne pas directement la part départementale de la taxe, fait peser des menaces à terme sur un impôt de " production".

4 LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LEUR FINANCEMENT

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

Evolution des dépenses d'investissement (hors gestion active de la dette en €/habitant) source DGCL



Les dépenses d'investissement hors dette 2020 s'élèvent à 110 M€ (hors remboursement de l'emprunt obligataire pour 0,5 M€), soit un niveau supérieur de 7,8% par rapport à 2019 (102 M€). En moyenne annuelle, les dépenses d'investissement hors dette s'établissent à 93,2 M€ entre 2015 et 2020 (dont 62% de dépenses directes d'équipement et 34% de subventions d'équipement versées).

Montants en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne annuelle sur mandat
Dépenses d'investissement hors rembours. Dette	95 305 282	85 283 068	86 988 205	79 517 735	101 999 492	109 924 515	93 169 716
Dépenses d'équipement	59 019 557	49 078 590	57 248 047	48 846 225	64 053 989	68 563 051	57 801 576
Subventions d'équipement versées	36 067 199	32 234 119	26 223 749	22 607 958	35 547 392	38 774 375	31 909 132
Autres dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	218 526	3 970 359	3 516 409	8 063 552	2 398 111	2 587 089	3 459 008

Malgré une baisse en 2018 (80M€ contre 87M€ un an plus tôt) le Département présente un investissement en €/habitant (181€/habitant contre 165€/hab pour la moyenne de la strate). Cette situation est constante depuis 2012 : l'effort départemental est systématiquement supérieur aux indices de références.

En 2019, le CD66 pour 102M€ d'investissement atteignait 211€/habitant contre une moyenne de la strate de 184€ et une moyenne nationale de 164€.

En 2020, le CD66 va atteindre 110M€ (+10%) et confirmer la hausse de son engagement alors que la situation économique a conduit les collectivités à baisser d'environ 10% leurs investissements cette année (source : Olivier Dussopt Ministre des comptes publics, présentation du PLF 2021 devant le Comité des Finances locales).

Evolution	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019	TCAM
Dépenses d'investissement hors rembours. Dette	-4,75 %	-10,52 %	2,00 %	-8,59 %	28,27 %	7,77 %	2,41 %
Dépenses d'équipement directes	-12,38 %	-16,84 %	16,65 %	-14,68 %	31,13 %	7,04 %	2,53 %
Subventions d'équipement versées	12,35 %	-10,63 %	-18,65 %	-13,79 %	57,23 %	9,08 %	1,21 %
Autres dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	-63,72 %	1716,88 %	-11,43 %	129,31 %	-70,26 %	7,88 %	50,97 %

Sur la période, les dépenses d'investissement directes ont augmenté en moyenne de 2,4% et représentent un effort cumulé de 562 M€.

Les dépenses directes d'équipement ont une croissance moyenne de 2,5% et les subventions d'équipement de 1,2%.

Le cycle d'investissement

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

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

Au niveau national, après avoir perdu plus du tiers de leur niveau d'investissement en 8 ans, les Départements ont relancé dès 2019 leurs politiques en la matière (principalement orientées vers la voirie et les collèges), avec une progression de + 6,4 % en 2019 et + 6,3 % en 2020 (prévision).

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

- le niveau moyen d'investissement direct par exercice a toujours été supérieur dans les PO comparativement aux autres Départements de la strate. Depuis 2015, la moyenne annuelle des investissements directs se situe à 93,2 M€.

- l'entrée de la collectivité dans un nouveau cycle d'investissement en 2019 en exécution du nouveau PPI voté par les élus le 22 juillet 2019. L'investissement repart dans les PO selon une intensité inédite par rapport aux autres Départements. Après une hausse de 28% en 2019, l'effort d'investissement se poursuit en 2020: à +7,8%, soit 8 M€ supplémentaires.

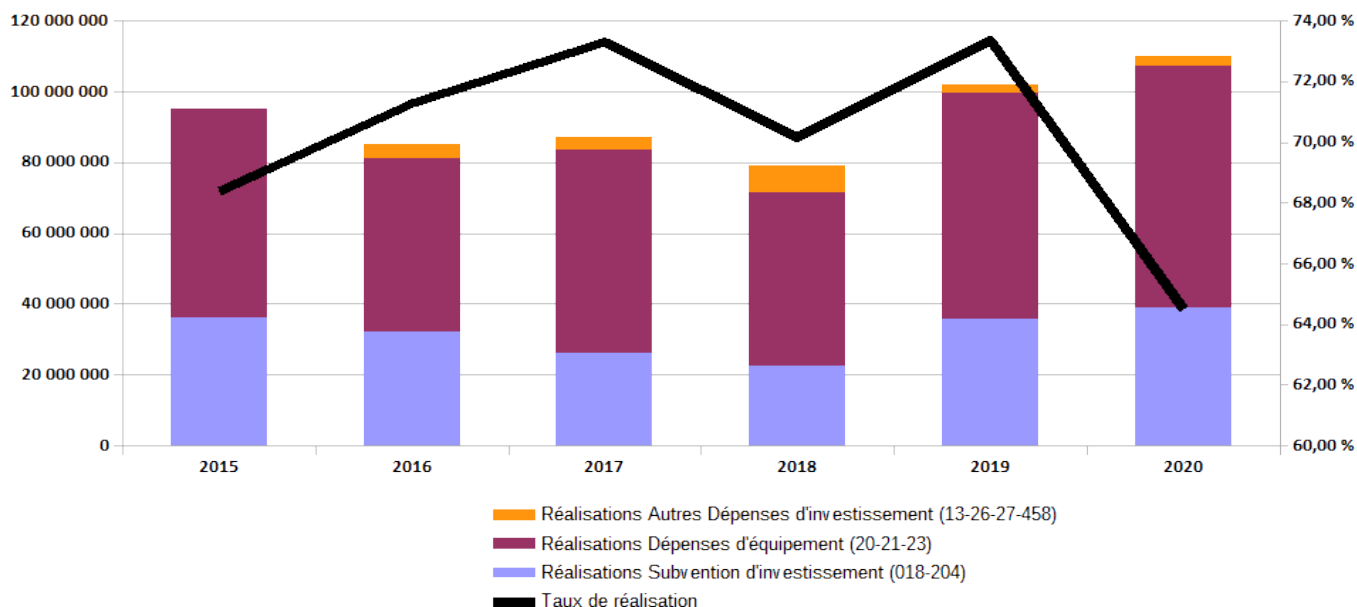
4.2 Les taux de réalisation de l'investissement

Sur la période, il a été voté en moyenne un montant de 133,4 M€ de crédits budgétaires d'investissement (hors dette). Dans le même temps, il a été réalisé 93,2 M€ de dépenses d'investissement, ce qui contribue à un taux de réalisation sur la période de 70,2 % et de 65% pour l'exercice 2020.

Les dépenses d'équipement s'exécutent dans des meilleures conditions (72,4%) pour un volume plus conséquent (57,8 M€ en moyenne) que les subventions d'investissement (65,5% pour 32 M€).

STRUCTURE DE LA DEPENSE D'INVESTISSEMENT	2015	2016	2017	2018	2019	2020
INVESTISSEMENTS DIRECTS						
Réalisations Dépenses d'investissement hors dette	95 305 282	85 283 068	86 988 205	79 517 735	101 999 492	109 924 515
Vote Dépenses d'investissement hors dette	139 330 047	119 648 430	118 676 790	113 359 564	139 092 937	170 436 797
Taux de réalisation	68,40 %	71,28 %	73,30 %	70,15 %	73,33 %	64,50 %
Réalisations Subvention d'investissement (018-204)	36 067 199	32 234 118	26 223 749	22 607 958	35 547 392	38 774 375
Vote subventions d'investissement (018-204)	51 318 468	47 505 915	42 519 992	34 641 062	53 326 359	63 276 782
Taux de réalisation	70,28 %	67,85 %	61,67 %	65,26 %	66,66 %	61,28 %
Réalisations Dépenses d'équipement (20-21-23)	59 019 557	49 078 589	57 248 047	48 846 225	64 053 989	68 563 051
Vote Dépenses d'équipement (20-21-23)	87 097 098	67 867 641	70 365 994	69 175 602	83 355 827	104 276 519
Taux de réalisation	67,76 %	72,32 %	81,36 %	70,61 %	76,84 %	65,75 %
Réalisations Autres Dépenses d'investissement (13-26-27-458)	218 526	3 970 360	3 516 410	7 498 804	2 398 111	2 587 089
Vote Autres Dépenses d'investissement (13-26-27-458)	914 481	4 274 874	5 790 804	9 542 900	2 410 751	2 883 496

Evolution des dépenses d'Investissement et Taux de réalisation



4.3 Le financement de l'investissement

Sur la période, l'investissement a été financé en moyenne pour 45,5 M€ par l'épargne, pour 28,5 M€ de recettes réelles d'investissement, dont 9,3 M€ de FCTVA et 11 M€ de subventions.

Il a été également mobilisé en moyenne pour 20,3 M€ d'emprunts. Cette somme couvrant le besoin de financement (19,7 M€), ce qui explique une reconstitution moyenne du fonds de roulement pour un montant de 0,6 M€.

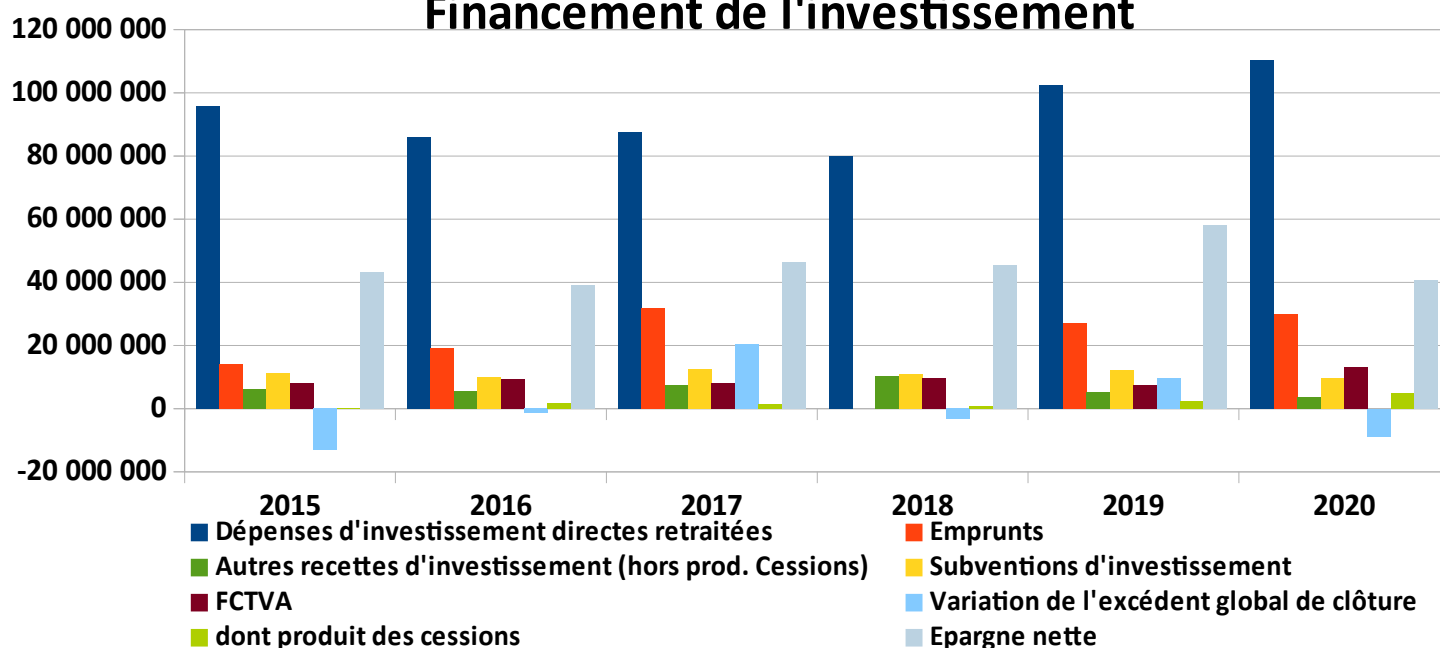
Montants en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne annuelle sur mandat
Dépenses d'investissement hors rembourse. Dette	95 305 282	85 283 068	86 988 205	79 517 735	101 999 492	109 924 515	93 169 716
Anticipation du remboursement de l'emprunt obligataire	490 000	490 000	490 000	490 000	490 000	490 000	490 000
Dépenses d'investissement directes retraitées	95 795 282	85 773 068	87 478 205	80 007 735	102 489 492	110 414 515	93 659 716
Financement de l'investissement	82 763 531	84 493 380	107 722 211	76 629 745	112 283 642	101 634 132	94 254 440
Epargne nette	43 184 853	39 022 165	46 495 159	45 490 520	58 144 538	40 587 929	45 487 527
FCTVA	8 069 269	9 264 533	8 157 096	9 468 767	7 473 639	13 154 940	9 264 707
Subventions d'investissement	11 168 077	9 913 096	12 559 263	10 876 928	12 069 471	9 601 728	11 031 427
Autres recettes d'investissement (hors emprunts)	6 341 332	7 293 586	8 610 693	10 793 530	7 595 994	8 289 535	8 154 112
dont produit des cessions	77 490	1 819 566	1 263 174	659 099	2 337 850	4 798 316	1 825 916
Emprunts	14 000 000	19 000 000	31 900 000	0	27 000 000	30 000 000	20 316 667
Variation de l'excédent global de clôture	-13 031 751	-1 279 688	20 244 006	-3 377 990	9 794 150	-8 780 383	594 724

Depuis 2015, l'épargne nette finance près de la moitié (48,6%) des dépenses d'investissement, ce qui atteste de l'indépendance préservée de la collectivité à l'égard des institutions bancaires ou d'autres financeurs externes. L'emprunt prend part pour 21,7% dans la structure du financement de l'investissement.

Le reste étant porté par le FCTVA pour 9,9 %, les subventions pour 11,8%, les autres recettes 8,7%. La variation du fonds de roulement est positive à hauteur de 0,6%.

Structure	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne 2015/2020
Financement de l'investissement	86,40 %	98,51 %	123,14 %	95,78 %	109,56 %	92,05 %	100,63 %
Epargne nette	45,08 %	45,49 %	53,15 %	56,86 %	56,73 %	36,76 %	48,57 %
FCTVA	8,42 %	10,80 %	9,32 %	11,83 %	7,29 %	11,91 %	9,89 %
Subventions d'investissement	11,66 %	11,56 %	14,36 %	13,59 %	11,78 %	8,70 %	11,78 %
Autres recettes d'investissement (hors emprunts)	6,62 %	8,50 %	9,84 %	13,49 %	7,41 %	7,51 %	8,71 %
Emprunts	14,61 %	22,15 %	36,47 %		26,34 %	27,17 %	21,69 %
Variation de l'excédent global de clôture	-13,60 %	-1,49 %	23,14 %	-4,22 %	9,56 %	-7,95 %	0,63 %

Financement de l'investissement



5 LA DETTE

5.1 L'encours de dette

Montants en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moy/an
Dettes au 01/01/n	141 568 703	141 475 517	146 856 491	160 923 998	145 235 992	159 399 741	149 243 407
- Remboursements du capital	14 093 185	13 619 026	17 832 493	15 688 006	12 836 251	14 000 000	14 678 160
+ Emprunts souscrits	14 000 000	19 000 000	31 900 000	0	27 000 000	30 000 000	20 316 667
Dettes au 31/12/n	141 475 517	146 856 491	160 923 998	145 235 992	159 399 741	175 399 741	154 881 913
Besoin de financement* (nouveaux emprunts-remboursements)	-93 185	5 380 974	14 067 507	-15 688 006	14 163 749	16 000 000	5 638 506

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

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

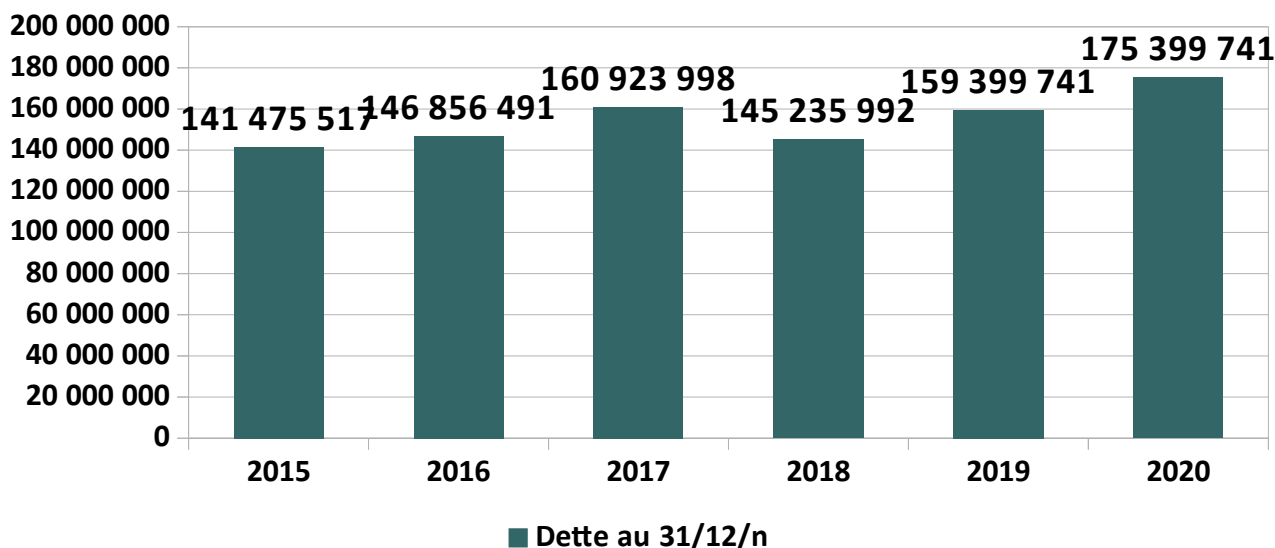
L'encours de dette au 31 décembre 2020 s'élève à 175,4 M€ en augmentation de 16 M€ par rapport à 2019.

Le besoin de financement³², qui mesure le flux de dette, a été positif en 2016, 2017, 2019 et 2020, augmentant le stock de dette de l'année.

A l'inverse, le flux de dette a été négatif en 2015 et 2018, la collectivité se désendettant.

L'exercice 2017 a vu une mobilisation importante de l'emprunt à hauteur de 31,9 M€ en raison d'opportunités de marché qui ont conduit à souscrire en fin d'année l'équivalent de 2 exercices de financements bancaires. L'exercice 2020 porte également un volume d'emprunt de 30 M€ pour financer le cycle d'investissement lié au PPI.

L'encours de dette de la collectivité a connu en 2018 une baisse significative pour s'établir aux alentours de 145,2 M€. Il est prévu en 2020 un flux net de dette positif de l'ordre de 16 M€ portant l'encours de dette à 175,4 M€ au 31 décembre de l'année.



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

5.2 La structure de la dette

L'encours de dette du Département se caractérise par un encours majoritairement sur taux fixe (56,68%) et le solde sur taux variables adossés au livret A et à l'inflation (emprunts Caisse des Dépôts et Consignations CDC).

Au niveau des prêteurs la répartition est la suivante:

- la Caisse des Dépôts et Consignations occupe le premier rang avec 55,07 % de l'encours,
 - la Banque Postale : 19,09 %
 - le groupe Crédit Agricole (Crédit Agricole Corporate Investment Bank) : 9,56 %,
 - la Société Générale : 6,41 %
 - le groupe Caisse d'Épargne (Caisse d'Épargne du Roussillon et Crédit Foncier de France) : 5,82 %,
 - la Caisse Française de Financement Local : 1,25 %,
- et un emprunt obligataire qui représente 2,8 %.

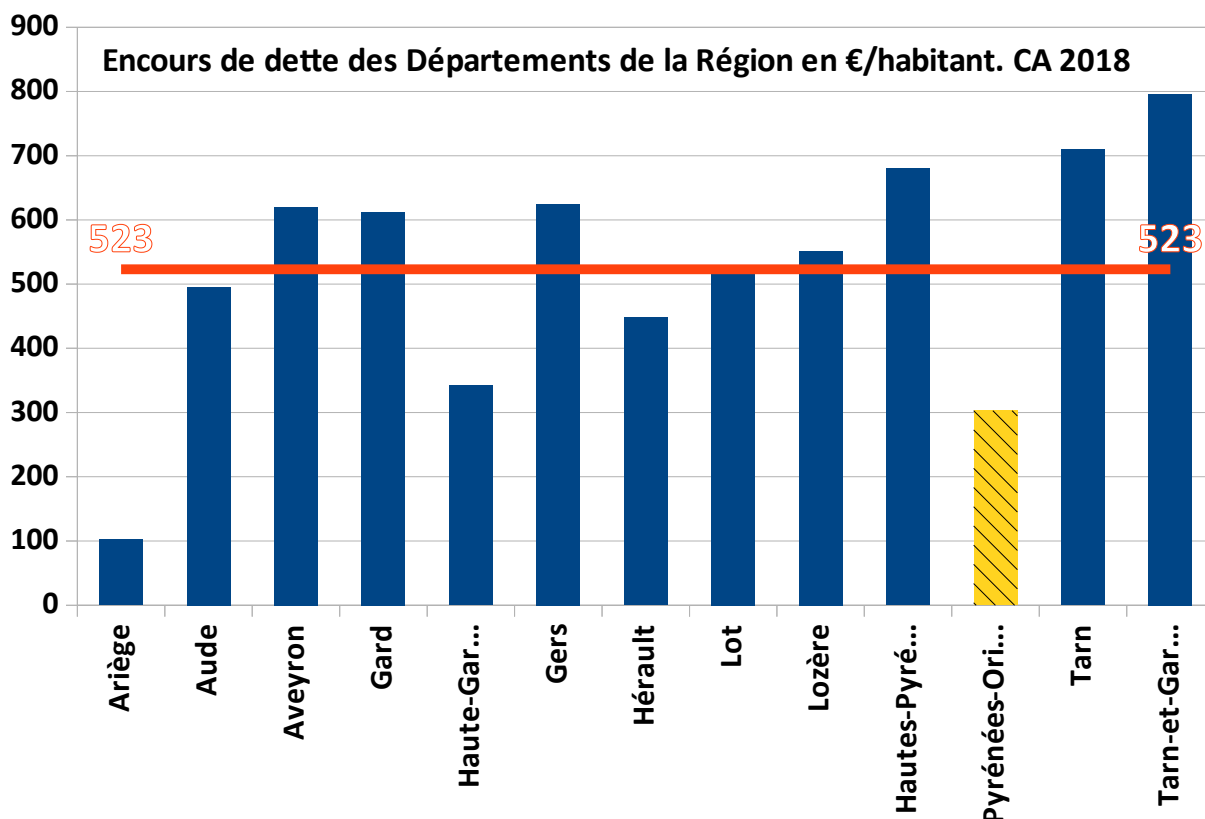
L'encours de dette du Département est très peu exposé au risque. En effet le fort volume de taux fixe offre à la collectivité un niveau de risque parmi les plus bas (catégorie 1-A, 2-A selon la Charte Gissler³³). Par ailleurs les emprunts sur taux variable sont positionnés sur des index peu sujets à de fortes variations (livret A et inflation).

Structure de l'encours	Situation au 31/12/2019			Situation au 31/12/2020		
	(Compte administratif)			(Extrapolation)		
	Encours en €	%	Risque	Encours en €	%	Risque
Encours taux fixe	89 793 453	56,40	1-A	99 211 035	56,68	1-A
Encours taux variables	69 406 196	43,60	1A et 2A		43,32	1A et 2A
<i>Dont emprunts revolving</i>	<i>19 577 291</i>			<i>26 323 906</i>		
Encours produits structurés	-	-	-			
Taux moyen de la dette	2,09 %			2,05 %		
Durée résiduelle moyenne	12 ans et 8 mois			9 ans et 11 mois		
Capacité de désendettement	2,25 ans			3,21 ans		

³³La 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.

Le stock de dette par habitant au 1er janvier 2020 s'élève à 336 € pour le Département des PO, soit un niveau inférieur à la moyenne des Départements de la strate de comparaison (561 €) et à celle des Départements de la Région (511€) (dernier chiffres connus CA 2019³⁴). Sur la période, l'encours moyen de dette ressort à 154,9 M€.

5.3 L'annuité de la dette



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

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

Montants en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moy/an
Remboursement du capital	14 093 185	13 619 026	17 832 493	15 688 006	12 836 251	14 000 000	14 678 160
Intérêts de dette	3 862 035	3 983 285	3 532 193	3 114 481	3 379 252	3 900 000	3 628 541
Annuité de dette	17 955 221	17 602 311	21 364 687	18 802 488	16 215 503	17 900 000	18 306 702
Poids dans DRF	3,54 %	3,43 %	3,99 %	3,63 %	3,04 %	3,32 %	

L'annuité de dette s'établit en moyenne à 18,3 M€ sur la période.

En 2020, elle augmente par rapport à 2019 (17,9 M€ contre 16,2 M€), en raison de la hausse du montant de remboursement du capital et des intérêts traduisant la politique de financement de la collectivité.

³⁴DGCL, Comptes financiers des Départements, CA 2019

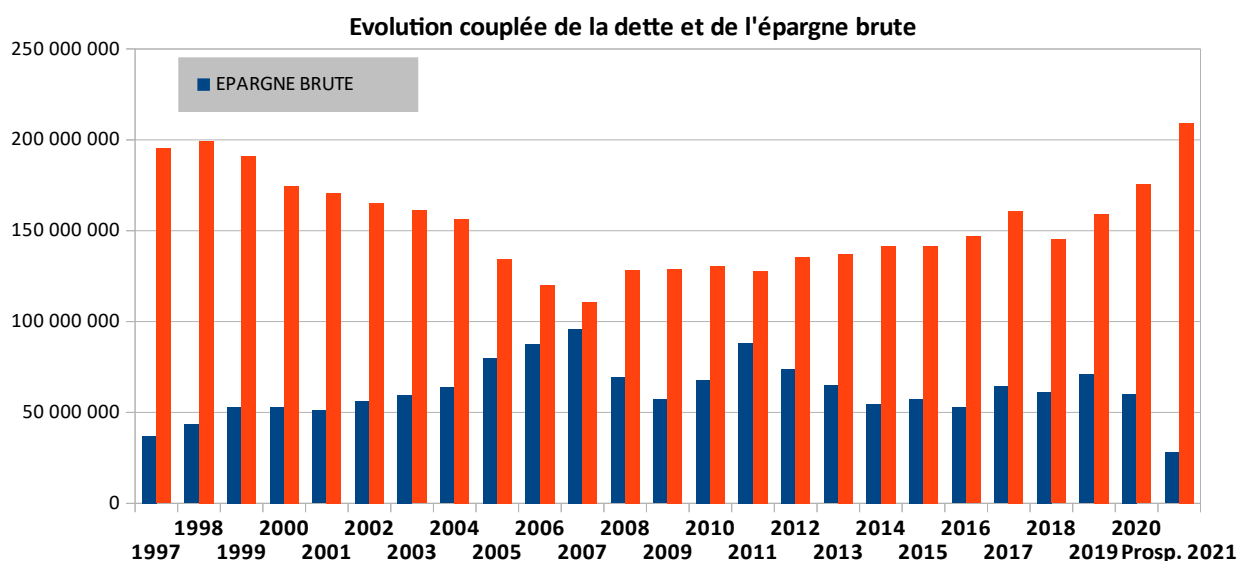
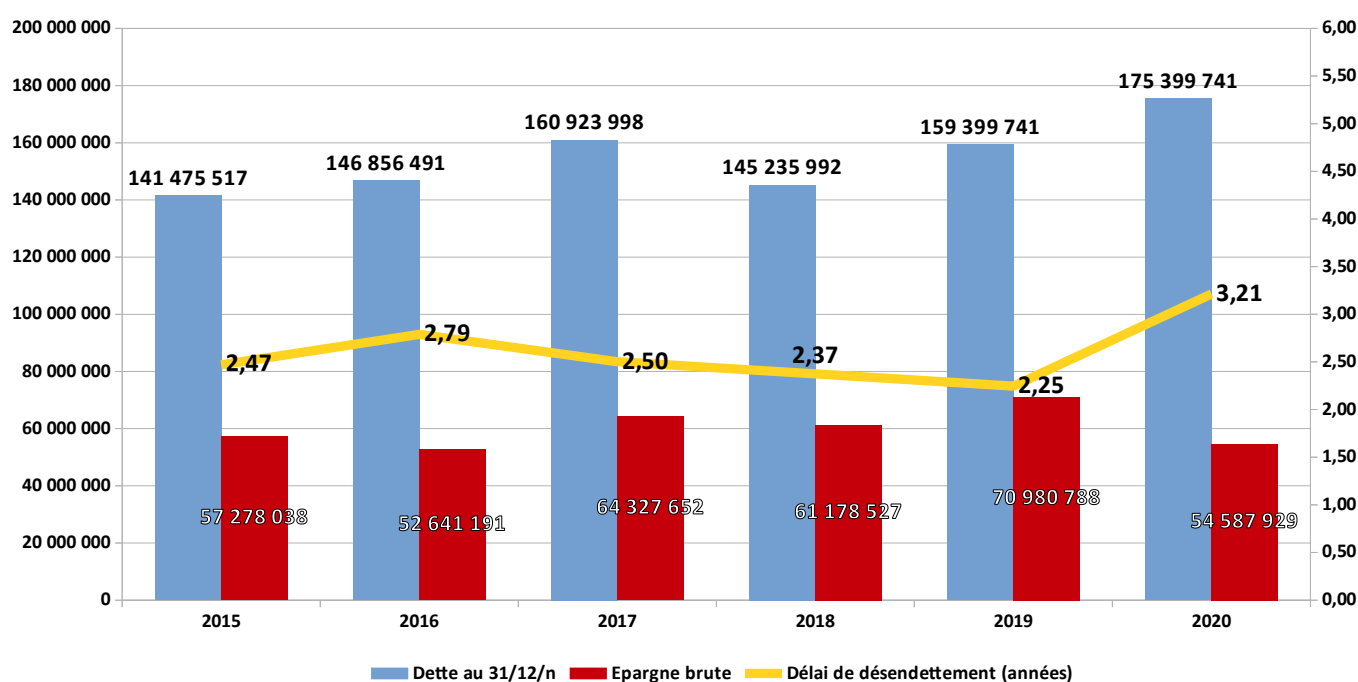
5.4 Le délai de désendettement

Le délai de désendettement (appelé également capacité de désendettement, représente le rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute, exprimé en nombre d'années) affiche une moyenne annuelle de 2,6 années du fait de la bonne tenue de l'épargne brute (60,2 M€ en moyenne) et de la maîtrise de l'encours de dette (154,9 M€ en moyenne).

Montants en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moy/an
Dette au 31/12/n	141 475 517	146 856 491	160 923 998	145 235 992	159 399 741	175 399 741	154 881 913
Epargne brute	57 278 038	52 641 191	64 327 652	61 178 527	70 980 788	54 587 929	60 165 688
Délai de désendettement (années)	2,47	2,79	2,50	2,37	2,25	3,21	2,60

Le délai de désendettement se situe entre 2,25 années en 2019 et 3,21 années en 2020.

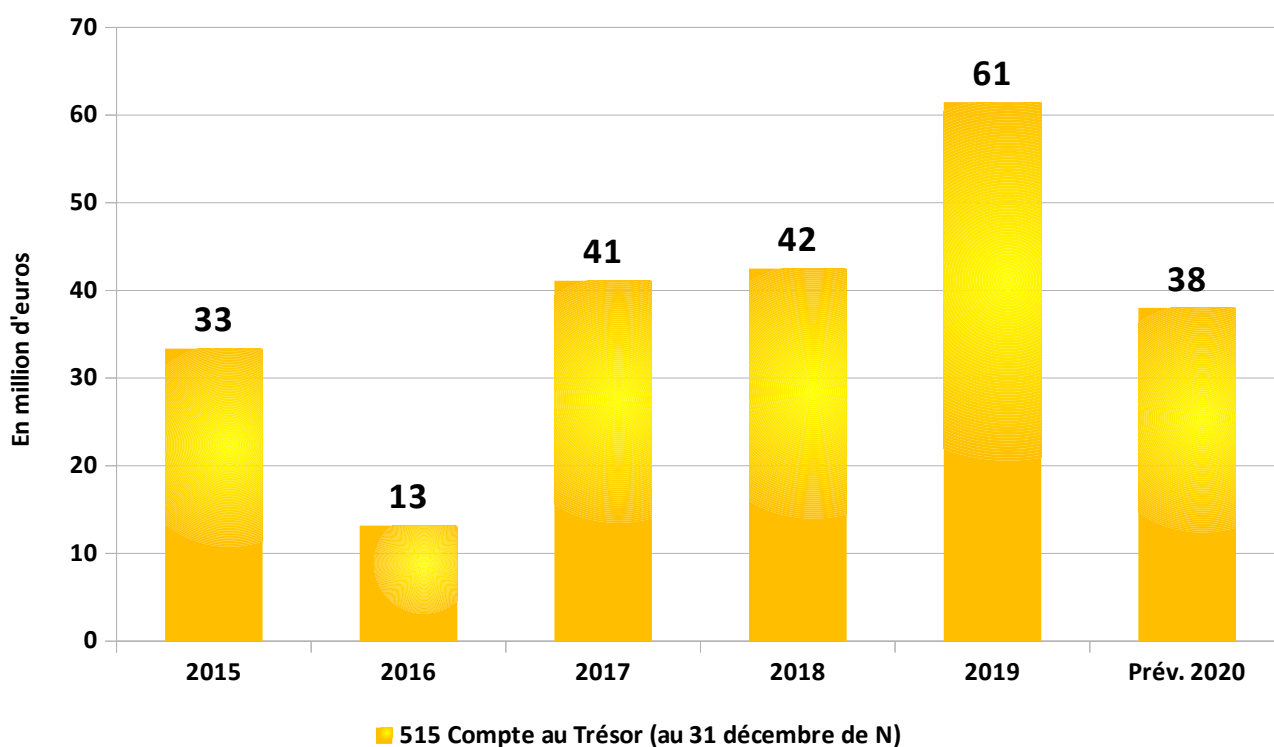
Au 31 décembre 2020, le délai de désendettement devrait atteindre 3,21 années, toujours inférieur à la moyenne de la strate évaluée à 4,07 années en 2019.



6 LA TRÉSORERIE

Sur la période, le compte 515, compte au Trésor, affiche en moyenne 38,2 M€. Cela permet de couvrir théoriquement 26 jours de charges de fonctionnement.

Montants en €	2015	2016	2017	2018	2019	Prév. 2020
515 Compte au Trésor (au 31 décembre de N)	33 341 249	13 146 665	41 081 508	42 462 328	61 457 004	38 000 000
en jours de dépenses réelles	23,64	9,21	27,59	29,47	41,46	25,36



III – Les orientations budgétaires pour l'exercice 2021

1 LES GRANDES LIGNES DU BP 2021

L'année 2021 sera marquée par de très nombreuses inconnues pour le Département.

Les effets COVID de la crise économique, puis de la crise sociale seront encore présents. La pression risque de se maintenir sur les dépenses sociales prises en charge par le Département : allocations individuelles de solidarité, aide aux familles en difficulté, adaptation des équipements publics, financement de nouveaux besoins...

Par ailleurs, le bouleversement fiscal se poursuit.

La réforme de la taxe foncière, la suppression de la taxe d'habitation et les modalités de son remplacement, mais aussi la réduction des "impôts de production" modifient en profondeur les stratégies financières élaborées depuis la décentralisation (le poids des impôts territorialisés et la capacité à user du pouvoir de taux).

Cela impliquera pour le Département, plus dépendant que jamais de la conjoncture économique nationale, une redéfinition de l'équilibre économique à long terme de son action.

Ces réformes produiront également des effets indirects sur les indicateurs de richesse comme le potentiel fiscal ou le potentiel financier, interrogeant au passage l'adéquation et la performance des mécanismes de solidarité représentés par les fonds de péréquation.

Si une telle refonte est menée en profondeur, elle ne pourra être acceptée qu'au prix de règles compréhensibles, objectives et justifiables pour les Départements.

Enfin, le rétablissement de la situation financière s'est fait pour les acteurs locaux au prix de choix difficiles qui remettent parfois en cause le niveau d'intervention dans les politiques publiques. Toutefois, pointent déjà les contradictions entre une incitation de l'État à soutenir la croissance des investissements (comme les sollicitations de l'État à un engagement fort de leur part dans le plan de relance) et les modalités ultérieures de redressement des comptes publics à travers des mécanismes ad hoc (nouvelle contractualisation prévue dans une nouvelle loi de programmation des finances publiques?).

Malgré ce contexte mouvementé, le projet de budget 2021 ne se démarque pas des précédents pas en terme de stratégie budgétaire et financière. La volonté reste intacte à travers la réalisation des objectifs suivants:

- la poursuite de la maîtrise de la section de fonctionnement sans affecter la structure des effectifs, avec une recherche d'optimisation de la fonction achat ;
- la capacité à anticiper les retournements de cycle et à adapter l'intensité de ses interventions en investissement et en fonctionnement non obligatoire contraint;
- la sécurisation de l'évolution de la dette en terme de structure (opportunités de marché) et de soutenabilité (capacité de désendettement) ;
- la mise en œuvre du PPI 2019-2023 (réalisations futurs CA 125M€/an contre moyenne 87M€/an 2015-2018) et la sécurisation des conditions de réalisation.

Néanmoins, l'environnement dans lequel évolue la collectivité départementale demeure instable en 2021 avec de nombreux aléas identifiés:

- incertitude sur les effets socio-économiques de la situation sanitaire (dépenses sociales et fiscalité liées à la conjoncture);
- hausse attendue de l'engagement financier des Départements dans la réforme de la dépendance et les annonces de revalorisation des salaires ;
- sensibilité extrêmement forte à la mécanique AIS/DMTO;
- attente du dispositif succédant à l'arrêté préfectoral suspendu en 2020 de plafonnement des dépenses réelles de fonctionnement (+1,2%/an) sur la période 2018-2020.

Le budget 2021 est construit sur les bases suivantes:

Au niveau des dépenses

Le budget 2021 anticipe une hausse proche de 2%.

Il est prévu d'inscrire près de 570 M€ au BP 2021 contre 558 M€ au BP 2020.

Cela représente près de 12 M€ de nouveaux crédits (hors effet de la mise en œuvre intégrale et de plein exercice de l'aide sociale différentielle) en 2021 décomposés de la manière suivante :

Les dépenses de personnel affichent une progression maîtrisée à 113,7 M€ malgré la pression haussière qu'exercent l'intégration des effets du PPCR, la revalorisation des grilles et du GVT ou encore la mobilisation de nouvelles ressources RH prévues dans le cadre du déploiement du Plan Pauvreté et du Plan Enfance ;

Les dépenses d'hébergement pour l'ASE sont en hausse de (+1,2 M€) correspondant à l'ouverture de nouvelles places décidées dans le Plan Enfance, le financement de l'IDEA représentant 0,7 M€ de nouveaux crédits.

Les dépenses AIS en hausse de 6,8 M€ du fait des revalorisations des allocations et la hausse des besoins sociaux exprimés:

- PCH, +1 M€;
- APA, +0,2 M€;
- RSA, +5,6 M€ (effets attendus de l'impact de la crise socio-économique liée au COVID, revalorisation forfaitaire de l'allocation et fin des contrats aidés).

Cela engendre mécaniquement une pression baissière sur les autres chapitres budgétaires alors même que l'inflation attendue à +0,6% augmente mécaniquement les dépenses courantes.

La contribution au SDIS 66 se maintient à 21,6 M€.

Au niveau des recettes

Le budget 2021 enregistre une diminution de 2 M€ pour un total de 575,2 M€ avec comme postes et mouvements principaux :

- TFPB remplacé par la fraction de TVA (141 M€, figé)
- CVAE (15,5 M€, -2,8 M€)
- DMTO (85 M€, +1 M€)
- TSCA (72 M€, +0,5 M€)
- TICPE (72,8 M€, stable)
- DGF (50,8 M€, stable)

Aujourd'hui, la contrainte qui pèse sur la collectivité pour la construction du budget 2021 est liée à la nécessité de trouver des ressources pérennes pour couvrir les dépenses relatives aux nouveaux

besoins sociaux, tout en sécurisant le niveau d'épargne brute pour sécuriser le financement, donc l'exécution du PPI. D'ici l'adoption du Budget l'évolution des débats parlementaires sur le Projet de Loi de Finances 2021 sera susceptible de faire évoluer le cadrage des recettes.

Les orientations budgétaires pour l'exercice 2021 sont présentées au travers de trois indicateurs : la fiscalité, l'endettement et les dépenses de gestion.

2 LA FISCALITÉ

2.1 L'année 2020, dernière année de perception du produit de TFPB

Le taux de la taxe sur les propriétés bâties est resté stable à 20,10% en 2020.

Il s'agit du taux le plus faible des 13 Départements de la région³⁵.

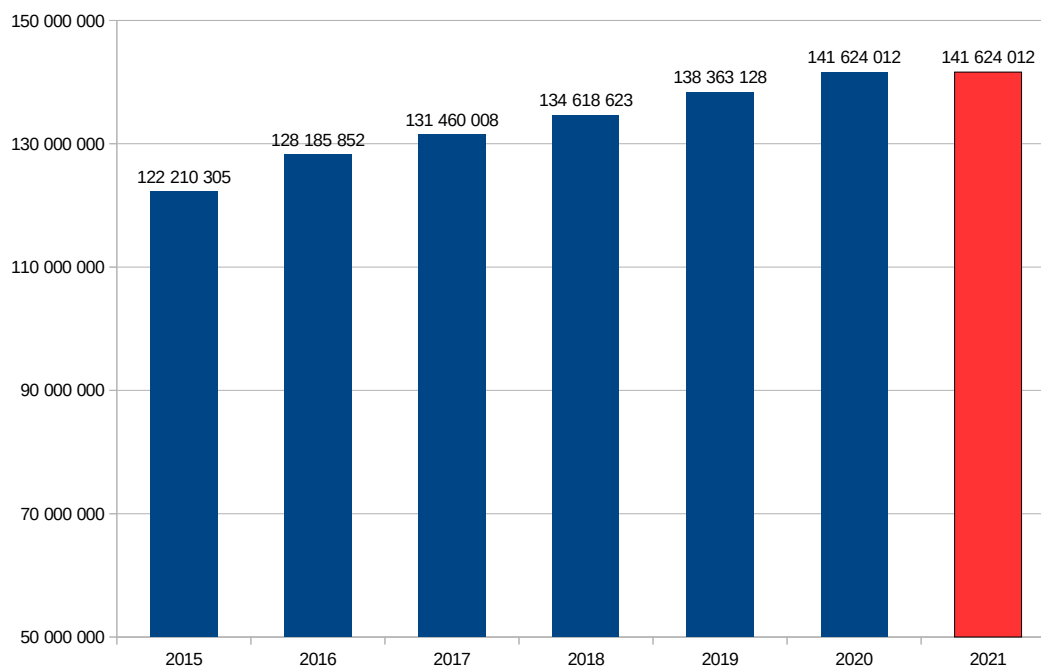
La pression fiscale dans les Pyrénées-Orientales est ainsi inférieure de près de 5 points par rapport à la moyenne régionale qui se situe à 24,96 % dans les Départements de la région.

Taux 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

La réforme fiscale produit ses premiers effets. A compter du 1er janvier 2021, les Départements percevront une fraction de TVA en remplacement du produit de la taxe sur le foncier bâti et des compensations d'exonérations fiscales associées.

L'évolution prospective de cette nouvelle recette ne dépendra plus de la croissance d'une assiette localisée sur le territoire départemental mais de l'évolution nationale du produit de TVA.



³⁵Sur la base des derniers chiffres connus (taux 2019) au 1^{er} novembre 2020 considérant la forte stabilité des taux votés par les Départements sur l'exercice 2020.

2.2 Les conséquences de la réforme

La réforme de la fiscalité introduite par l'article 16 de la loi de finances pour 2020³⁶ aura un impact déterminant sur le Département. Il est en effet prévu, à compter du 1er janvier 2021, l'attribution du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) jusqu'ici perçu par les Départements au bénéfice des communes qui perdent le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales (TH).

En compensation de la perte du produit de TFPB sur laquelle il disposait d'un pouvoir de taux (ce produit représentait 3/4 des recettes de fiscalité directe), le Département percevra une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) fixée au niveau national.

Cette réforme de la fiscalité locale entraîne en conséquence une perte de dynamique pour les Départements dès 2021. Le montant de TVA 2021 sera égal au produit des bases de taxe foncière 2020 multipliées par le taux de 2019, soit pour le Département des PO un montant évalué à 141 M€.

Cette perte de dynamique est loin d'être compensée par l'attribution d'une fraction de TVA supplémentaire de 250 M€, qui sera remplacée par un nouveau fonds de sauvegarde dès 2022, mais cela reste très insuffisant:

-d'abord, la fraction de 250 M€ ne compense pas intégralement la perte de dynamique du produit de TFPB en 2021;

-ensuite dans l'attente des simulations, les règles d'éligibilité et de répartition ne permettent pas de rendre prévisible un montant de compensation;

-enfin, il sera substitué un nouveau fonds dit de sauvegarde à cette fraction de TVA engendrant encore des changements dans les règles de calcul alors que les Départements sont plutôt dans l'attente d'une stabilité de la règle fiscale et de ses incidences.

Fraction supplémentaire de TVA et fonds de sauvegarde des départements		
	Fraction supplémentaire de TVA (2021)	Fonds de sauvegarde (2022)
Alimentation	250 M€ de fraction supplémentaire de TVA (en plus de la fraction pour compenser la perte de TFPB)	Recettes supplémentaires liées au dynamisme de la fraction de 250 M€ indexée sur l'évolution de la TVA
Éligibilité	- Taux de pauvreté (% ménages ayant un revenu < à la ½ du revenu médian) ≥ 12% - Produit de DMTO/hab. < moyenne de l'ensemble des départements	Baisse importante du produit de DMTO <u>et</u> hausse importante des dépenses au titre des AIS
Répartition	En fonction d'un indice de « fragilité sociale » = Proportion de bénéficiaires du RSA dans le département / proportion ens. dép. + idem APA + idem PCH + revenu/hab. moyen ens. dép. / revenu/hab. du dép. Indice majoré de 20 % si taux pauvreté ≥ 17 % et de 10 % si taux d'épargne brute < 10 %	En attente décret en Conseil d'État

3 L'ENDETTEMENT

Le Département poursuit une politique maîtrisée de son endettement. Sur la période de 2008 à 2019, l'encours de dette a connu une phase de stabilité avec un encours moyen annuel de l'ordre de 154,9 M€. En 2020, l'encours est anticipé à 175,4 M€ en fin d'exercice.

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

³⁶Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020

La programmation des investissements prévoit pour l'exercice 2021 une poursuite de l'endettement à la mesure de la réalisation des opérations contenues dans le PPI qui rend plausible l'hypothèse du recours à un volume d'emprunts global de 100 M€.

En matière de gestion de la dette les objectifs pour 2021 sont les suivants :

- financer les investissements de l'exercice avec un tirage a minima de 13,4 M€ euros d'emprunt sur l'enveloppe Caisse des Dépôts et Consignations ;
- limiter les frais financiers par une gestion active de la dette (arbitrages, opportunités de marché) afin que le taux moyen départemental reste proche des taux moyens du marché (équivalent taux du swap sur maturité similaire) ;
- ne pas augmenter l'exposition au risque de notre encours en maintenant 80% de l'encours dans la limite de « 1A et 1B » et en s'interdisant de souscrire des emprunts dont le risque le classerait dans la catégorie supérieure à « 3C » (Charte Gissler) ;
- maintenir une répartition taux fixe/taux variables équilibrée.

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

Budget annexe Très Haut Débit

Pour le déploiement du réseau Très Haut Débit (projet actualisé à 194 M€ en 2020), activité portée par un budget annexe, le Département des Pyrénées-Orientales a sollicité la Caisse des Dépôts et Consignations « Banque des Territoires » dans le cadre d'un partenariat.

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

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

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

En 2020 deux tirages ont été réalisés pour 10 millions d'euros le 10 février et 10 millions d'euros le 15 juillet.

Les 20 millions restant feront l'objet d'appels de fonds calibrés et cadencés en 2021 en fonction du rythme des décaissements liés au paiement des groupements d'entreprises effectuant les travaux de déploiement du réseau THD.

La souscription d'un emprunt complémentaire permettra de financer l'extension du réseau très haut débit sur des zones géographiques présentant des difficultés techniques de couverture.

Le stock de dette est attendu à 175,4 M€ en 2020, soit un niveau équivalent au stock de dette de l'exercice 2000. La dette départementale ramenée au nombre d'habitants est inférieure à la moyenne nationale en 2020 (au 1^{er} janvier 2020 la dette départementale représentait 336€/habitant pour le Département contre 511€/habitant³⁷ en moyenne au niveau national et 561€/habitant pour la strate).

³⁷ Source : DGCL, fiche financière du Département des Pyrénées-Orientales CA 2019

4 LES DÉPENSES DE GESTION

La maîtrise des dépenses de gestion demeure un enjeu majeur pour assurer la pérennité de l'équilibre budgétaire, qui conditionne la bonne exécution du PPI.

4.1 Les charges à caractère général

Concernant les charges à caractère général (chapitre 011) qui regroupent les achats, les prestations et les services extérieurs, la collectivité poursuivra en 2021 le pilotage au plus près de la dépense considérant les besoins exprimés par les services. Il est possible d'affirmer que les dépenses sur le chapitre 011 seront inscrites au BP 2021 en deçà de 30M.

Les derniers éléments de comparaison³⁸ indiquent une structure de charge inférieure à la moyenne sur le poste des achats (4,7% des dépenses de fonctionnement contre 6,3% en moyenne sur la strate).

4.2 Les dépenses d'intervention

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

4.2.1 Les AIS et le RSA

Les dépenses d'AIS (RSA, APA, PCH), attendues à 219 M€ en 2020, font l'objet d'une prévision BP 2021 entre 225 M€ et 230 M€ sous l'effet des revalorisations réglementaires, du vieillissement de la population et de la hausse des besoins liés à la crise socio-économique. Le RSA représente 2/3 des dépenses d'AIS.

Le problème de financement posé par le RSA reste entier depuis le transfert de la gestion du RMI. Le dynamisme de la dépense ne génère aucun mécanisme de compensation. Par conséquent, toute évolution de la charge nette de ce dispositif national est financé par des ressources locales. Dans ce contexte, les difficultés du financement des AIS par les Départements risquent de se renforcer par la perte du produit de TFPB.

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

Les dispositions gouvernementales en matière de contrats aidés, la réforme de l'assurance chômage ajournée suite à la crise sanitaire, et peut être réactivée en 2021, produisent un effet à la hausse sur le nombre d'allocataires du RSA.

La progression du RSA 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.

³⁸Fiche de situation financière « CA 2019 » du Département des Pyrénées-Orientales

Rsa Données précoces	2019											
	janv.	févr.	mars	avr.	mai	juin	juil.	août	sept.	oct.	nov.	déc.
Total	21 064	21 036	21 025	20 901	21 324	21 077	21 077	20 499	20 904	20 561	21 054	21 357
Rsa Données précoces	2020											
	janv.	févr.	mars	avr.	mai	juin	juil.	août				
Total	21 802	21 728	22 847	23 038	23 319	23 136	22 949	22 932				
Evolution/année glissante	3,5%	3,3%	8,7%	10,2%	9,4%	9,8%	8,9%	11,9%				

Le montant de l'allocation versé en 2020 est reparti à la hausse sous l'effet de la revalorisation annuelle de +0,9 % en avril 2020 et de la hausse du nombre de bénéficiaires (+11,9% en année glissante en août 2020).

La construction du BP 2021 retient comme hypothèse une évolution à la hausse du montant de l'allocation versée en raison de l'effet volume (nombre de bénéficiaires) et de l'effet prix (revalorisation de l'allocation en avril 2021).

4.2.2 Les frais d'hébergement

Les frais de séjour et d'hébergement consolidés au niveau des articles 652 et suivants sont attendus en augmentation en 2021 (+2,5 M€). Les dépenses d'hébergement pour l'Aide sociale à l'Enfance (ASE) sont attendues en hausse du fait du déploiement des moyens en cohérence avec le plan Enfance (+0,9 M€).

4.3 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel en 2021 sont anticipées à hauteur de 113,7 M€ de crédits (répartis sur 3 chapitres budgétaires de la section de fonctionnement : 012-017-6586) sur un total proche de 571 M€ constitutives des dépenses de la section de fonctionnement du Département.

Les dépenses de personnel représentent 20,6% des dépenses de fonctionnement en 2019.³⁹

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

4.3.1 La structure des dépenses de personnel

Les éléments de rémunération du personnel sont notamment répartis selon les principaux postes comme suit :

Dépenses de personnel 2019	
Traitements indiciaires	75 182 033
Régime indemnitaire	11 495 736
Nouvelle bonification indiciaire	700 923
Heures supplémentaires rémunérées	552 655
Avantages en nature	181 704

³⁹Fiche de situation financière « CA 2019 » du Département des Pyrénées-Orientales

Les avantages en nature (181 704€) déclarés à l'administration fiscale sur les bulletins de paye concernent les dépenses liées au logement, au stationnement et à la mobilité par l'usage d'un véhicule pour nécessité de service.

Sur les 120 agents bénéficiant des avantages en nature, 13 agents sont contractuels et 107 sont des agents titulaires; parmi les avantages principaux déclarés:

- avantages en nature « parking » pour 40 762€
- avantages en nature « logement dans les collèges » pour 31 899 €
- avantages en nature « véhicule » pour 15 969€

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

4.3.2 L'évolution prévisionnelle des dépenses

Plusieurs facteurs de hausse des dépenses de personnel sont d'ores et déjà connus.

En effet, si le montant du point d'indice de la fonction publique reste inchangé en 2021, l'exécution du glissement vieillesse technicité (GVT), qui intègre les mesures du Protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) 2021, produira des besoins de crédits supplémentaires de l'ordre de 0,8 M€.

Par ailleurs, sous réserve des conditions d'équilibre définitives à préciser (Cloture gestion 2020, Vote Loi de Finances, Notifications), il est anticipé une hausse des crédits liés au recrutement de nouveaux personnels parmi lesquels les Parcours Emploi Compétences (PEC) affectés à la mission THD (0,6 M€).

4.3.3 La durée effective du travail

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

Durée effective du travail par cycle (source Bilan social 2019, indicateurs DGCL)			
	Femmes	Hommes	Total agents
Cycle hebdomadaire supérieur à 35 heures	1 105	706	1811
Cycle mensuel	-	-	-
Cycle saisonnier	-	-	-
Cycle annuel de 1607 heures	181	135	316
Autre cycle	-	-	-
Forfait	-	-	-
Total tout cycle	1286	841	2127

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

Contraintes particulières concernant le temps de travail			
	Femmes	Hommes	Total agents
Horaires décalés (agents d'exploitation)	-	129	129
Travail de nuit (agents de sécurité DLB/DSI)	-	9	9
Travail le week-end (agents des sites)	15	18	33
Total	15	156	171

4.3.4 La construction d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

L'évolution de l'environnement budgétaire et financier incite le Département à mieux anticiper les flux entrants et sortants de personnel.

Le pilotage de cet important chantier mobilise toutes les ressources de la collectivité en matière de formation et d'accompagnement au changement.

Il a été posé un certain nombre de constats soulignant la nécessité de disposer d'informations précises sur les métiers et les organisations de service afin d'assurer un pilotage précis de la masse salariale.

Cela doit permettre le renforcement de la Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences (GPEEC), permettant d'anticiper les modifications nécessaires dans la structure des effectifs, tant sur le plan de la répartition des postes que sur celui de leurs caractéristiques.

La Direction de l'évaluation, du conseil en organisation et du contrôle de gestion est chargée en lien avec la Direction des Ressources Humaines de mettre en œuvre une GPEEC, en conduisant une démarche partagée avec l'ensemble des directions et avec les représentants du personnel. Il est d'ores-et-déjà acquis que la formation des agents, condition essentielle à la facilitation de leur mobilité, sera un enjeu prioritaire dans les années à venir.

4.3.5 La structure des effectifs

STRUCTURE DES EFFECTIFS INTEGRANT LES SITUATIONS PREVISIONNELLES 2021

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	412	397,6
Adjoint du Patrimoine	22	21,3
Adjoint techniques	382	373,3
Adjoint techniques Ets d'enseignement	303	299,4
Administrateurs	5	5,0
Agents de Maîtrise	108	107,4
Assistants Conservation du Patrimoine	11	10,8
Assistants Socio-Educatifs	241	224,1
Attachés	139	134,9
Attachés de Conservation du Patrimoine	5	4,8
Bibliothécaires	3	2,6
Cadres de santé paramédical	1	0,5
Conseillers Socio-Educatifs	20	19,3
Conservateurs de Bibliothèque	1	1,0
Educateurs de jeunes enfants	1	1,0
Educateurs Activité Physique et Sportive	1	1,0
Infirmiers en soins généraux	38	36,5
Ingénieurs	57	54,6
Ingénieurs chefs	6	6,0
Médecins	25	21,3
Psychologues	23	21,2
Puéricultrices	30	26,2
Rédacteurs	175	165,1
Sages-Femmes	13	11,0
Techniciens	157	154,1
Techniciens Paramédicaux	4	3,9
Total	2183	2103,9

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	35	32,6
Adjoint techniques	18	18,0
Adjoint techniques Ets d'enseignement	29	29,0
Assistants Socio-Educatifs	15	15,0
Attachés	2	2,0
Attachés de Conservation du Patrimoine	1	1,0
Collaborateurs de Cabinet	4	4,0
Infirmiers en soins généraux	3	2,8
Ingénieurs	2	2,0
Psychologues	3	2,5
Puéricultrices	2	2,0
Rédacteurs	10	65,0
PEC (Parcours Emploi Compétences)	50	25,0
Total	174	145,9

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

1 L'ÉVOLUTION DES DRF

1.1 Le dispositif d'encadrement

L'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe un objectif national d'évolution des dépenses de fonctionnement. Ce dispositif d'encadrement a été imposé pour une période de trois ans (2018-2020) aux 321 collectivités et groupements (régions, départements, communes et EPCI) dont les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) dépassent 60 M€.

L'État a contraint les collectivités à 3 niveaux :

- un plafonnement à +1,2 %, en valeur et à périmètre constant, des DRF ;
- une baisse du besoin de financement (flux de dette) qui équivaut à une obligation de désendettement ;
- une amélioration du ratio de capacité de désendettement (stock de dette).

Une définition des DRF prises en compte dans la détermination du plafonnement est donnée par une instruction interministérielle⁴⁰ : « *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. Elles correspondent aux débits nets des comptes de classe 6, à l'exception des opérations qualifiées « d'ordre budgétaire », qui n'ont pas de conséquence directe sur la trésorerie. Les dotations aux amortissements et provisions, ne sont pas prises en compte, de même que les valeurs comptables des immobilisations cédées et les différences sur réalisation (positives) transférées en investissement. Les atténuations de produits (chapitre 014) ne sont pas retenues, à la différence des atténuations de charges (chapitre 013) qui sont comptabilisées en déduction des charges* ».

Suite au refus motivé de ne pas engager la collectivité dans la voie de la contractualisation (dite « pacte de Cahors), le Préfet a notifié par arrêté les objectifs chiffrés des DRF sur la base de +1,2 % pour la période 2018/2020⁴¹:

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 €

Le mécanisme est entré dans sa phase opérationnelle en 2018.

⁴⁰ Instruction interministérielle du 16 mars 2018 relative à la mise en œuvre de la LPFP 2018-2022

⁴¹ Arrêté préfectoral du 10 septembre 2018 portant notification du niveau maximal annuel des DRF

Dans son courrier du 28 juin 2018 au Préfet des Pyrénées-Orientales, le Département a motivé son refus par 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 général⁴².

1.2 La suspension de l'arrêté

Dans le contexte de lutte contre l'épidémie de COVID 19, l'article 89 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie a suspendu l'application des contrats et des arrêtés pour les 321 collectivités et EPCI soumis à contractualisation.

Les dépenses réelles de fonctionnement de l'année 2020 ne feront donc pas l'objet d'un examen par les représentants de l'État, ni de reprise financière.

Par conséquent, l'analyse des dépenses de fonctionnement 2019 clôturera ainsi la contractualisation couvrant la période 2018/2020.

1.3 L'évolution définitive des DRF en 2019

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

En 2019, le taux d'évolution ressort à +1,77%, soit 532,1 M€.

En prenant en compte les deux évolutions 2018 et 2019, le Département reste donc au-dessous du plafonnement fixé à 1,2 %/an par arrêté préfectoral (538,3 M€).

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

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

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

En conséquence, seules les dépenses supplémentaires exécutées en application des conventions signées en 2019 sont exclues des DRF, à due concurrence du montant de la subvention État qui s'élève à 775 214€ en 2019.

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

Les dépenses supplémentaires supportées par le Département au titre de l'exécution du Plan Pauvreté sont estimées à 276 890€ en 2019.

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

⁴² Courrier de la Présidente du Département en date du 28 juin 2018

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

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

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

Le Département a engagé une gestion responsable des crédits et a su tenir le rythme de ses dépenses de fonctionnement conformément aux dispositions du Pacte de Cahors.

A la fin de l'année 2019, le taux d'évolution des DRF par rapport à la base 2017 ressort ainsi à 1,23%, moitié moins que la limite fixée à 2,4%.

ANALYSE CONTRAT DE PLAFONNEMENT DES DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT		CA 2017	CA 2018	CA 2019	
Retraitement initial pour détermination du périmètre du contrat	DRF affichées au CA non retraitées	536 046 436	518 686 425	533 207 626	
	Taux d'évolution des DRF brutes	-	-3,24 %	2,80 %	
	Retraitement initial chapitre 014 (DRF hors contrat)	-8 885 753	-10 694 923	-12 825 477	
	Retraitement initial chapitre 013 (recettes de classe 6 déduites du plafond DRF)	-1 534 403	-1 564 675	-1 714 407	
	Total DRF retenues avant retraitement	525 626 280	506 426 827	518 667 742	
	Taux d'évolution DRF retenues	-	-3,65 %	2,42 %	
Calcul des retraitements					
1 Retraitement positif transfert « loi Notre » de la compétence transport	Périmètre transport 2017 à réintégrer en 2018 (format arrêté CLERCT 2016 actualisé à +1,2%/an hors participation transport urbain Communauté urbaine prise en charge par la Région en 2017).	Montant CLERCT 2016	-	28 762 068	
		Participation PMCU prise en charge par la Région	-	-4 975 798	
		Actualisation au taux de 1,2%		x 1,012	x 1,012
		Montant transfert Compétence Transport à retraiter	-	24 071 705	24 360 566
2 Retraitement négatif au titre des Allocations individuelles de Solidarité (AIS)	L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est appréciée en déduisant du montant des dépenses constatées la part supérieure à 2 % liée à la hausse des dépenses exposées au titre du RSA, de l'APA et de la PCH.	Dépenses AIS réelles (APA, PCH, rSa)	189 147 316	197 577 432	207 469 561
		Taux d'évolution des AIS	-	4,46 %	5,01 %
		Actualisation au taux de 2% sur la base CA2017	-	x1,02	x1,02
		Dépenses AIS en N plafonnés (APA, PCH, rSa)	-	192 930 262	196 788 868
	Montant AIS à retraiter	-	-4 647 170	-10 680 693	
3 Retraitement négatif au titre des Mineurs non accompagnés (MNA)	Retraitement sur la base des dépenses MNA de l'année N qui excède le taux d'évolution de 1,2% des dépenses de référence N-1. Pour un coût forfaitaire de 40 000€ par MNA. 161 MNA accueillis au 31 décembre 2017, 239 MNA accueillis au 31 décembre 2018. 233 MNA accueillis au 31 décembre 2019.	Dépenses MNA réels	6 440 000	9 560 000	9 320 000
		Taux d'évolution dépenses MNA	-	48,45 %	-2,51 %
		Evolution dépenses MNA au taux de 1,2%	-	6 517 280	9 674 720
		Montant MNA à retraiter	-	-3 042 720	0
4 Retraitement négatif au titre des dépenses nouvelles relatives au Plan Pauvreté (2019)	Les dépenses exposées par le Département au titre de la lutte contre la pauvreté sont retraitées. Seules les dépenses supplémentaires exécutées en application des conventions signées en 2019 sont exclues des DRF, à due concurrence du montant de la subvention Etat. Les dépenses relatives à des redéploiements, ou celles déjà existantes et valorisées dans le Plan Pauvreté, n'ouvrent pas droit à retraitement.	Engagement financier de l'Etat pour le Plan Pauvreté	-	-	-276 890
		Taux d'évolution	-	-	-
		Montant Plan Pauvreté à retraiter	-	-	-276 890
DRF RETRAITÉES		525 626 280	522 808 643	532 070 725	
		Taux d'évolution / base	-0,54 %	1,23 %	
PLAFOND DES DRF (arrêté préfectoral)		525 626 280	531 933 796	538 317 001	
TAUX 1 D'ÉVOLUTION DES DRF (sur DRF retraitées N-1)		-	-0,54 %	1,77 %	
TAUX 2 D'ÉVOLUTION DES DRF (sur plafond DRF N-1)			-0,54 %	0,03 %	
Pour info : PLAFOND DES DRF retraitées (hors retraitement MNA)		525 626 280	525 851 363	532 070 725	
Pour info : TAUX D'ÉVOLUTION DES DRF retraitées (hors retraitement MNA)			0,04 %	1,18 %	

Nomenclature comptable

RSA allocation, comptes 65171 et 65172

APA chapitre 016, subdivisions du compte 65114

PCH allocation, comptes 6511211 et 6511212

Nombre de MNA accueillis au 31 décembre de chaque année sur la base du document transmis au Ministre de la Justice (article R 221-14 casf)

2 L'ÉVOLUTION DU BESOIN DE FINANCEMENT

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

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

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

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

Concernant le Département des PO, entre 2018 et 2020, le besoin de financement évolue de la manière suivante :

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

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

-l'exercice 2020 devrait voir le besoin de financement augmenter pour s'établir à 16 M€ sous l'effet de la mobilisation des nouveaux emprunts pour 30 M€ pour soutenir l'effort d'investissement du PPI.

Besoin de financement	CA	CA	CA provisoire
Montants en €	2018	2019	2020
Remboursements du capital (D)	15 688 006	12 836 251	14 000 000
Nouveaux emprunts (R) (à arbitrer)	0	27 000 000	30 000 000
Besoin de financement (nouveaux emprunts-remboursements)	-15 688 006	14 163 749	16 000 000

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

VI – La politique d’investissement du Département

1 LE PLAN PLURIANNUEL D’INVESTISSEMENT (PPI)

L’assemblée délibérante du Conseil Départemental a intégré, lors de la session du 22 juillet 2019, les 30 engagements issus de la concertation citoyenne dans un plan pluriannuel d’investissement (PPI) avec un détail des montants affectés pour les cinq prochaines années.

La réalisation de cette programmation pluriannuelle constitue la priorité et la feuille de route de la collectivité pour les trois années à venir.

Cela emporte des enjeux essentiels pour l’institution. Tout d’abord, un enjeu pour l’avenir du territoire départemental, qui va bénéficier d’un niveau d’investissement inédit. Ensuite, un enjeu sur la crédibilité de la collectivité à porter l’investissement et à réaliser de grands projets au même où les marges d’autofinancement se réduisent consécutivement à la crise sanitaire, économique et sociale qui frappe le département. Enfin, un enjeu interne avec la diffusion d’une culture de gestion, marqueur de la capacité à optimiser l’utilisation des ressources existantes.

Le plan d’investissement est construit sur une échelle de réalisations entre 2019 et 2023.

Le tableau ci-après présente le chiffrage des engagements du Département pour mettre en œuvre les orientations qui ont émergé de la concertation (413,9 M€) et poursuivre les opérations spécifiques (40,7M€ pour le port de Port-Vendres et l’Aéroport de Perpignan).

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

Le PPI projette pour 2021 une inscription budgétaire en investissement de l’ordre de 156 M€.

PPI en M€

Objectifs	Engagements	Montants votés le 22 juillet 2020	2019		2020	2021
			Montants cibles	Montants réalisés	Montants cibles	Montants cibles
Utiliser toutes les ressources du département (soleil, vent, eau, terre, bois) au service d'une production responsable d'énergies renouvelables	1 Financer partout où c'est possible l'équipement en panneaux solaires des bâtiments publics	7,3	1	0,4	2	2
	2 Conditionner, sur l'ensemble du département, le développement de l'éolien à la préservation des paysages - lancement d'une étude d'impact en 2020	0				
	3 Renforcer l'utilisation des autres énergies renouvelables (bois-énergie, hydroélectricité y compris sur les canaux d'irrigation, géothermie...)	3		0,0	0,8	1
Garantir de manière pérenne l'approvisionnement en eau du département	4 Développer le réseau et les infrastructures, créer une structure publique départementale de production d'eau potable et réutiliser les eaux usées pour l'irrigation	11,9		1,8	2,8	4,2
S'engager collectivement pour une agriculture locale et de qualité	5 Approvisionner en produits locaux la restauration collective (cantines, EHPAD et hôpitaux...) : créer un site de préparation, de conditionnement et de livraison de type « légumes »	10			1,7	3,4
	6 Mettre en place un réseau labellisé de stands de vente de produits locaux et/ou bio	1			0,3	0,4
Faire des PO une destination nature et bien-vivre	7 Lancer un budget participatif pour les jardins familiaux et partagés	1			0,3	0,3
	8 Donner la priorité à un tourisme authentique et responsable : lancer un plan stratégique pour nos stations de montagne, créer une base nautique sur l'Agly, soutenir les initiatives écotouristiques sur le littoral.	42		1,7	20,9	10,1
Faire des PO un département pilote sur l'adaptation au changement climatique	9 Mettre en place un incubateur dédié pour accompagner : - l'enseignement supérieur et l'enseignement professionnel dans la création de formations innovantes ; - les filières économiques du département (tourisme, agriculture, mer...)	4,7		0,3	0,7	1,2
Donner toutes leurs places aux jeunes	10 Faire des jeunes des partenaires privilégiés (Mise en place d'une Assemblée des collégiens et d'un Conseil des jeunes) et construire avec eux une application numérique pour les stages, des solutions de logement et un budget participatif destiné aux associations de jeunes	4			1	1
	11 Donner les mêmes chances de réussite à tous grâce à nos investissements dans les collèges (80 millions d'euros sur 5 ans).	90	11,7	5,8	13,1	19,5
	12 Mettre à disposition des véhicules permettant de favoriser les trajets solidaires et la mobilité des jeunes ; financer des minibus pour les clubs sportifs.	3,5	0,1	0,1	0,3	1,5
Créer des espaces de travail partagés et des lieux de convivialité, de création et d'innovation	13 Permettre l'ouverture en 5 ans de 15 espaces type « tiers lieux », de coworking et de création culturelle dans des lieux emblématiques réhabilités (ex : caves coopératives) et animés par une collectivité ou une association.	9,9	0,4	0,6	1,5	2,5
	14 Faire des PO un département connecté : - former et engager 50 jeunes et personnes en recherche d'emploi (en contrats aidés) pour accompagner les habitants.es aux usages du numérique ; - Mettre en place des « bus du numérique » sur le territoire ; - financer des équipements numériques pour l'accès aux services publics, notamment dans le domaine de la santé	4		0,0	1	1
Faire du plan d'investissement une opportunité d'emploi pour tous	15 Imposer l'embauche de personnes en situation d'insertion dans tous les projets d'investissement financés par le Département	0				
Communiquer sur l'atout catalan	16 Fédérer les acteurs autour de l'appellation « Pays catalan » pour lancer une marque de produits et une route du patrimoine	36,6	4	3,2	11,6	9,6
	17 Créer notre maison des vins et ouvrir une école de sommellerie	5		0,4	0,5	1
	18 Soutenir les projets de valorisation de l'agriculture, dont le lancement d'un centre d'interprétation et d'échange de ressources	1,5				1
Saisir l'opportunité des JOP Paris 2024 pour favoriser le sport pour toutes et tous	19 Investir dans les installations sportives sur l'ensemble du territoire, dont la cité sportive de Font-Romeu, et financer les équipements adaptés au handisport pour devenir une « terre de jeux »	10	1,5	0,5	2,5	2,5
Renforcer les échanges transfrontaliers	20 Tisser de nouveaux partenariats et favoriser le rayonnement de l'Office public de la langue catalane	0				
Inciter aux déplacements propres et/ou collectifs pour réduire progressivement la place de la voiture	21 Construire 265 km de pistes cyclables supplémentaires en 5 ans	40	2	1,4	8	10
	22 Ouvrir, en 5 ans, 25 aires multimodales et de covoiturage (avec bornes de recharge pour les vélos électriques, bus électriques ou à hydrogène)	8			1,5	3
	23 Se mobiliser pour assurer le financement d'un « RER catalan », le développement du Train jaune et la réalisation de la ligne TGV Montpellier-Pérpignan	15		0,1	4	3
Favoriser un urbanisme éco-citoyen	24 Concevoir un nouveau modèle d'habitat qui allie qualité de vie, préservation des espaces naturels et économie en foncier pour limiter l'étalement urbain	13,4		1,7	0,6	3,6
	25 Lutter contre l'habitat indigne et refaire vivre les centre-bourgs avec les habitants	4,4	0,4	1,1	1	1
	26 Valoriser les friches agricoles, industrielles et commerciales	1,6		0,0	0,4	0,4
	27 Soutenir la création de cafés associatifs et citoyens dans les villages sans commerce	1,5			0,5	0,5
	28 Appeler à un moratoire pour dire stop aux nouvelles installations de grandes et moyennes surfaces commerciales	0				
	29 Se donner l'objectif d'assurer l'écorénovation de 100 % du parc de logements sociaux en 10 ans, et engager un vaste plan de 15 millions d'euros pour la rénovation des établissements médico-sociaux, en lien avec l'artisanat et le bâtiment	74,1	0,9	3,9	14,2	16,4
Faire de Perpignan une capitale forte pour les PO	30 Financer les grands projets de réhabilitation et de structuration de la ville (logements, équipements culturels et sportifs, mobilités, Université en centre-ville...)	10,5	2,6	1,9	2,9	2,7
TOTAL PPI		413,9	24,6	25,1	94,1	102,8
Opérations d'investissement à caractère récurrent (bâtiments administratifs, routes, équipements..) sur la période 2019-2023		326,7	106,7	75,3	51,95	43,25
Opérations spécifiques (aéroport, Port-Vendres)		40,7	7	1,642	10	10
TOTAL INVESTISSEMENT 2019-2023		781,3	138,3	102,0	156,0	156,0
Rappel déploiement THD		194,1	30,3	12,2	35,1	35,1

Selon le tableau de suivi du PPI, le Département a réalisé en 2019 pour 102 M€ de dépenses d'investissement sur un total voté PPI de 138,3 M€, ce qui représente un taux de réalisation de 74%.

Dans le détail, il a été réalisé pour 25,1 M€ de dépenses PPI, 75,3 M€ de dépenses récurrentes et 1,6 M€ de dépenses spécifiques.

Pour les exercices 2020 et 2021, le PPI prévoit une inscription de crédits à hauteur de 156 M€ dont il faudra à la fin de chaque exercice faire une analyse détaillée des taux de consommation pour donner une image fidèle de la trajectoire de réalisation du PPI.

2 LES ANTICIPATIONS PLURIANNUELLES

Le cadrage politique prévoit un maintien des engagements pluriannuels en 2021, en tablant sur des paramètres financiers stables (autofinancement, endettement, équation rSa/DMTO).

L'évolution des recettes fiscales conjoncturelles pourrait aboutir à des arbitrages seront éventuellement à opérer courant 2021 pour adapter la trajectoire financière.

Les options d'arbitrage à fixer en fonction du niveau d'investissement attendu et du niveau d'alerte engendré par la crise sociale sont de 3 ordres :

- recours plus important à l'endettement et réduction du fonds de roulement à un niveau minimal (autour de 10M€);

- ajustements du PPI, en tenant compte du décalage de certaines opérations du fait de la crise actuelle;

- renforcement des efforts de gestion (action marges de manoeuvre sur les dépenses de fonctionnement).

Actuellement, la trajectoire du PPI, dans son volet financement, reste cependant inchangée et repose toujours sur le scénario prospectif tel qu'annexé à la délibération du 22 juillet 2019.

Tableau de présentation de financement du PPI 2019-2023⁴³

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

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

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

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

Le rapport de la Chambre Régionale des Comptes Occitanie est venu confirmer cette analyse: "[...] *En synthèse, la collectivité dispose à court terme d'options permettant de ne pas mettre en danger les principales politiques publiques qu'elle déploie, par un ajustement de son PPI, sa capacité d'endettement ou par une dégradation de son fonds de roulement*"⁴⁴.

⁴³Rapport annexé à la délibération du 22 juillet 2019 relative à l'approbation du PPI 2019-2023

⁴⁴Chambre régionale des comptes Occitanie, Rapport d'observations définitives Département des Pyrénées-Orientales, octobre 2020 (page 110)

3 LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT POUR 2021

En 2021, la collectivité entend maintenir le haut niveau d'exécution des dépenses d'investissement dans le cadre de la mise en œuvre du PPI. Cette ambition, couplée à la poursuite des engagements en investissement de nature récurrente ou spécifique, permet d'anticiper la concrétisation de nombreuses opérations.

Sous réserve d'éléments imprévus affectant les équilibres, la programmation pluriannuelle des investissements prévoit en 2021 :

- le plan d'aménagement numérique Très Haut Débit (investissement pris en charge au sein du budget annexe) pour 35,1 M€
- le programme « Mobilités douces » avec l'aménagement des véloroutes 12 M€
- le programme de réhabilitation et de construction des collèges 9,7 M€
- le soutien au logement social 9,2 M€
- le financement du programme d'amélioration des réseaux d'assainissement et de fourniture d'eau potable 3,8 M€
- le plan de rénovation des maisons de retraite 1,8 M€
- le financement de la construction par l'UDSIS de la cuisine centrale de Millas 1,7 M€
- la construction d'un nouveau bâtiment des archives 1 M€
- le soutien aux sports professionnels
- la création des tiers-lieux
- l'aménagement des sites historiques et culturels (CRC, PRM, Castelnou)
- le développement des énergies renouvelables (équipement en toitures photovoltaïques, nouvelle centrale de production hydroélectrique)

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

- la poursuite du programme d'aménagement des routes
- le plan de casernement 10 M€
- l'accompagnement des communes
- les travaux du port de Port-Vendres
- le développement de l'aéroport

4 LA GESTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT

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

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

La formalisation des principales opérations traduisent les engagements du PPI dont les rapports sont soumis à l'approbation de l'Assemblée départementale sous la forme d'autorisations de programme.

Le tableau suivant relate l'état des AP gérées par la collectivité.

ETAT	AP	Montant	Année
En cours	CONTRAT DÉPARTEMENTAL EAU-ASSAINISSEMENT-DÉPENSES	43 360 165	2001
En cours	PROGRAMME PLURI 2018-2024 DÉVELOPPEMENT DURABLE PORT- VENDRES-QUAI DEZOUMS	43 200 000	2018
En cours	AP COLLÈGES 2019-2024	64 520 000	2019
En cours	MOBILITÉS DOUCES	48 000 000	2019
En cours	PROGRAMME ROUTIER 2016-2022	114 000 000	2016/2019
En cours	PROGRAMMATION EAU-ASSAINISSEMENT 2019	2 143 477	2019
En cours	PROGRAMMATION EAU-ASSAINISSEMENT 2020	2 514 100	2020
En cours	ÉTABLISSEMENTS PROTECTION DE L'ENFANCE	8 000 000	2020
En cours	UDSIS MILLAS 2	7 600 000	2020
En cours	PROGRAMMATION ÉTABLISSEMENTS PA/PH	15 000 000	2020
TOTAL		304 977 577	
A réviser	FONDS DE CONCOURS ÉTAT POUR RN	26 364 220	2004
TOTAL		26 364 220	
A clôturer	COLLÈGE PIA BOMPAS	16 170 000	2001
A clôturer	COLLÈGE JEAN MOULIN	15 271 934	2001
A clôturer	TRAVAUX PORT DE PORT-VENDRES CHARTE	13 158 167	2004
A clôturer	TRAIN JAUNE	2 333 333	2016
TOTAL		46 933 434	

Conclusion

Le Département des PO bénéficie d'une situation financière solide comme le démontrent les chiffres et analyses du présent document, et comme l'a récemment confirmé la Chambre Régionale des Comptes Occitanie.

Cette stratégie de pleine maîtrise des budgets passés permet aujourd'hui de répondre avec volontarisme aux trois défis que fait émerger ou qu'accentue la crise actuelle:

-d'abord, et c'est le cœur de notre action au Département, le **défi de la solidarité** puisque la situation sanitaire est toujours préoccupante et que les effets délétères sur l'emploi et la cohésion sociale sont devant nous. Nous devons continuer et amplifier notre mission de protection en affirmant notre rôle de garant des Solidarités humaines.

- ensuite, le **défi financier**: la hausse des dépenses liées à l'accompagnement des plus fragiles, la réforme fiscale et les incertitudes qui pèsent sur le niveau des recettes en 2021 sont autant de contraintes qui pèsent sur les équilibres financiers. Nous devons encore une fois innover, faire preuve d'audace pour dégager de nouvelles marges de manoeuvre budgétaires.

-enfin, le **défi d'un avenir partagé** : nous devons poursuivre, comme nous y ont encouragé les citoyens lors de la concertation, les dépenses d'investissement, d'équipement pour donner aux habitants, aux jeunes un cadre de vie favorable à l'épanouissement personnel et collectif.

Nous mobiliserons toute notre énergie, sur la base d'une ambition demeurée intacte, pour à la fois :

- protéger et accompagner les plus fragiles, les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants en situation de danger, les travailleurs pauvres, confrontés aux effets de la crise socio-économique qui se profile

- et continuer à agir pour construire le territoire de demain favorisant l'émancipation des citoyens.

C'est cette double ambition que porte le budget 2021: une ambition de protection et une ambition de développement.

00000

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

Sur la base de cet exposé, j'ouvre le débat d'orientations budgétaires pour l'exercice 2021.

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

La Présidente du Conseil Départemental

Hermeline MALHERBE