

Direction générale
des services

DGA Administration générale

Service prévision fiscalité dette

**Rapport du Président
à l'assemblée départementale
N° AD/250116/B/1**

Conseil départemental - Débat d'Orientation
Budgétaire
Réunion du 25 janvier 2016

Objet : Débat d'orientations budgétaires 2016

Première étape du cycle budgétaire, le débat d'orientations budgétaires doit se dérouler dans les deux mois qui précèdent le vote du budget primitif qui interviendra du 15 au 17 février 2016.

Il est de nature à renforcer la démocratie en permettant le débat sur les priorités et les évolutions de la situation financière du Département.

Il s'inscrit dans un contexte de mutation de l'organisation territoriale et de persistance de contraintes sur les finances publiques locales.

Comme les années précédentes le taux de la croissance économique, malgré une reprise, impacte les finances départementales, sous l'effet combiné de la progression des dépenses sociales qu'elle induit et de la baisse de certaines recettes, notamment des concours de l'Etat dans le cadre de la participation à la résorption des déficits publics.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) génère quelques incertitudes en prévoyant la disparition de la clause de compétence générale pour les conseils départementaux et certains transferts de compétences entre collectivités. Par ailleurs elle intègre de nouvelles dispositions relatives à la transparence et à la responsabilité financière des collectivités territoriales : elle prévoit de porter à connaissance du conseil départemental des informations relatives aux ressources humaines, aux engagements pluriannuels et à la gestion de la dette.

C'est dans ce contexte que nous devons poursuivre nos ambitions pour les héraultaises et les héraultais, et être garants des solidarités humaines et territoriales. C'est cet engagement que nous avons pris auprès de nos concitoyens pour cette nouvelle mandature et qu'il faut garder à l'esprit tout au long du débat d'orientations budgétaires.

I. DANS UN CONTEXTE DE REPRISE DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE, LA PARTICIPATION A L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES IMPACTERA EN 2016 NOS ORIENTATIONS BUDGETAIRES

1. Le contexte général et la poursuite de l'effort demandé pour le redressement des finances publiques

La loi de finances pour 2016 est fondée sur des hypothèses de reprise de l'activité économique tablant sur une croissance de 1,5% en 2016 contre 1% en 2015.

L'inflation devrait atteindre 1% en 2016 après un niveau très faible de 0,1% en 2015.

L'objectif du gouvernement est un retour à un déficit public inférieur à 3% du PIB en 2017 avec une baisse progressive des déficits publics à 3,8% du PIB en 2015 puis 3,3% en 2016.

Compte tenu du taux de croissance prévisionnel qui ne suffira pas à apporter dès 2016 une amélioration significative du marché de l'emploi, le taux de chômage attendu par les différentes institutions internationales devrait rester aux alentours de 10% et continuer de peser sur les dépenses sociales du Département.

Dans ces conditions, la poursuite des économies amorcées en 2014 et 2015 et la participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes s'avère nécessaire, a minima jusqu'en 2017.

Pour l'ensemble des collectivités territoriales l'enveloppe plafonnée des concours de l'Etat passe de 53,6 milliards d'euros en 2015 à 51,03 milliards d'euros en 2016 et inclut désormais le Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA). Pour la seule DGF, la baisse se poursuit avec une diminution de 3,385 milliards d'euros.

Ainsi, les Départements participeront en 2016 à hauteur de 1,1 milliards d'euros au redressement des comptes publics.

Depuis 2014, et l'adoption de la loi de programmation des finances publiques, un objectif indicatif d'évolution maximale de la dépense locale est fixé annuellement. Pour 2016, il s'établit à +1,9% des dépenses pour les Départements et +2,7% pour leurs seules dépenses de fonctionnement.

Concernant le Département de l'Hérault, la baisse attendue de la DGF est de 16,1 M€ en 2016 par rapport à 2015 et devrait connaître une nouvelle réduction en 2017.

2. l'évolution attendue des recettes départementales incite à la prudence

Outre la baisse des dotations de l'Etat, dont la plus significative est celle de la DGF (-16,1 M€), le Département devra encore cette année 2016 tenir compte de la rigidité de recettes figées (comme la Dotation Départementale d'Equipement des Collèges) ou peu dynamiques (comme la Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurances) depuis plusieurs années alors que les charges correspondantes ne cessent d'augmenter.

Le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) a connu un certain dynamisme dans notre Département en 2015, dû, en partie, à l'augmentation du taux à 4,5% décidé en 2014. Cependant, l'évolution du volume de transactions immobilières, même dans un contexte favorable à l'accès au crédit pour les particuliers, demeure fragile et doit nous inciter à la mesure.

La taxe d'aménagement connaît également par le même effet un rendement erratique.

Le produit de la CVAE (Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises) pour 2016, lié au dynamisme économique de nos entreprises, devrait être, selon les premières indications des services de l'Etat, en retrait de 2 millions d'euros par rapport à 2015. De plus, une incertitude pèse sur son transfert à la Région dans le cadre des transferts de compétences.

Le seul pouvoir de taux restant concerne la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Enfin, les recettes liées aux fonds de péréquation (DMTO, fonds de solidarité, CVAE) devraient être meilleures en 2016, qu'en 2015, parce qu'elles tiennent compte de la situation dégradée du Département en matière sociale notamment avec un nombre important de bénéficiaires des allocations sociales.

II. UN BUDGET 2016 GARANT DES SOLIDARITES HUMAINES ET TERRITORIALES

1. Afin de maintenir des finances départementales saines, les efforts doivent être poursuivis sur les dépenses de fonctionnement

Les enjeux du budget primitif 2016 sont de plusieurs ordres.

En premier lieu, il s'agit d'assurer les besoins en services publics de nos concitoyens, besoins accrus par le dynamisme de la population héraultaise ainsi que par la précarisation sociale due à la crise

économique. En effet, notre Département est attractif : chaque année, ce sont 14 000 nouveaux héraultaises et héraultais qui s'installent sur notre territoire. Le niveau de services publics doit accompagner ce dynamisme.

Pour ce faire, le Département de l'Hérault disposera, pour 2016, d'un budget en fonctionnement conséquent, avec des dépenses de fonctionnement supérieures à 1,1 milliards d'euros.

Il s'agit aussi d'assurer le respect de l'équilibre budgétaire. L'équation est complexe à résoudre, face à un effet de ciseau qui est désormais bien connu dans les Départements : augmentation de certaines dépenses obligatoires, sociales en particulier, et diminution concomitante des recettes.

Ceci nous impose de mettre en œuvre toute rationalisation possible dans la conduite de nos actions, et de procéder à certains ajustements de dépenses.

Le budget primitif 2016 appelle une attention particulière en matière de dépenses de fonctionnement. Des efforts ont déjà été faits au cours des années précédentes ; ils doivent être poursuivis, accentués, afin de permettre au Département de parvenir à l'équilibre budgétaire, et de dégager des marges de manœuvre et un niveau d'autofinancement suffisant.

En effet, le niveau d'épargne brute est en recul depuis plusieurs années, dans le Département de l'Hérault comme dans la plupart des Départements. Ceci témoigne de la tension sur la section de fonctionnement, et du resserrement continu des marges de manœuvre financières.

En 2015, l'épargne brute des Départements a chuté de 13,3% en moyenne. Dans notre Département, le niveau d'épargne brute passera pour la première fois en 2016 sous la barre des 100 millions d'euros. La satisfaction des obligations budgétaires nous impose la plus grande vigilance pour permettre la couverture par le niveau d'épargne brute de la charge nette des dotations aux amortissements et du remboursement du capital de la dette.

Certaines dépenses connaissent une évolution structurelle. Les dépenses sociales conjuguent accroissement du nombre de bénéficiaires et revalorisation de certaines prestations.

C'est pourquoi un double travail d'optimisation des recettes et de rationalisation des dépenses est entrepris dans le cadre de la construction budgétaire. L'ampleur sans précédent de l'effort exigé nécessite que tous les secteurs de la collectivité, l'ensemble du « groupe Hérault »¹ et de nos partenaires (syndicats mixtes, associations, ...) contribuent à la maîtrise des dépenses et aux efforts budgétaires.

Concernant les dépenses de personnel, l'évolution de la masse salariale est maîtrisée. En effet, la politique de maîtrise des effectifs induit une étude précise de la nécessité ou non de procéder à un remplacement à chaque vacance de poste. Les redéploiements de poste sont effectués principalement à destination du secteur social. En 2016, l'évolution de la masse salariale sera contenue à une progression inférieure à 1,5%.

Globalement les rémunérations des agents n'ont pas progressé du fait du gel du point d'indice depuis plus de 5 ans. Les rémunérations évoluent cependant par le biais du Glissement Vieillesse technicité pour ceux qui peuvent encore dérouler une carrière et au rythme de l'ancienneté. Ces rémunérations ont pu également connaître des variations du fait des nombreuses réformes statutaires que connaissent depuis plusieurs années les cadres d'emplois des catégories B et C. 2016 connaîtra encore des évolutions qui vont tendre à allonger les déroulements de carrière des fonctionnaires.

Au-delà des mesures conjoncturelles, les efforts doivent revêtir une dimension structurelle : une nouvelle baisse des concours de l'Etat est prévue pour l'exercice 2017, elle constituera un nouveau défi pour les finances départementales. Des réflexions sont d'ores et déjà engagées pour parfaire l'organisation des services départementaux.

¹ Organismes du « groupe Hérault » : COGITIS, le CAUE (*Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement*) ; l'EID (*Entente interdépartementale de démoüstication*) ; l'EPIC du Domaine d'Ô, Hérault Energie ; Hérault Sport ; Hérault Tourisme ; Hérault Transport, le SDIS (*Service départemental d'incendie et de secours*), Hérault Aménagement / Territoire34 et Hérault Habitat.

La recherche systématique de recettes doit être poursuivie : par de nouveaux dispositifs, par la contractualisation avec de nouveaux partenaires (Europe, Région,...) ou encore par l'amélioration de la récupération de créances.

2. Le choix affirmé de maintenir un haut niveau d'investissement, au bénéfice de l'économie et de l'emploi local

Le Département de l'Hérault fait résolument le choix de maintenir un haut niveau d'investissement au bénéfice du développement du territoire. C'est un axe structurant de notre stratégie financière. Maintenir un niveau d'investissement ambitieux, dans un contexte financier aussi contraint, assure un soutien indispensable à l'économie et l'emploi local. Une rétractation brutale de la commande publique aurait inmanquablement un impact négatif sur l'emploi, donc par voie de conséquence sur les finances départementales.

De nombreux Départements freinent leurs investissements depuis plusieurs années consécutives : en 2015, les dépenses d'investissement ont reculé en moyenne de 4,3% dans les Départements, et ont diminué en moyenne de plus de 6 % pour l'ensemble des collectivités.

Le projet de budget primitif 2016 envisage une hausse sensible de l'investissement du Département. Les crédits d'investissement concerneront principalement les routes, le patrimoine, les collèges, la solidarité territoriale et le soutien aux communes et EPCI au travers des POST, le logement ... autant de domaines d'intervention au cœur de la vie des habitants de notre territoire. Projet structurant pour le développement du Département, le Très Haut Débit entrera dans une phase de réalisation dès le second semestre 2016. Au final, c'est un budget d'investissement de plus de 200 millions d'euros (hors remboursement du capital de la dette), qui serait envisagé pour le budget primitif 2016.

L'année 2016 verra une actualisation du plan pluriannuel d'investissement avec l'introduction de nouveaux projets à conduire sur la mandature, en particulier le projet de très haut débit et le bâtiment Alco II.

Les efforts atteints sur la section de fonctionnement doivent nous permettre de mener cette politique ambitieuse.

En effet, même dans un contexte de financement favorisé par des taux d'intérêt historiquement bas, la part d'investissement financée par la dette doit être étroitement surveillée. Le recours à tout emprunt supplémentaire génère des frais, qui impactent la soutenabilité de nos finances départementales. Aussi, la recherche d'autofinancement doit être privilégiée tant que faire se peut.

La poursuite de la baisse des taux et des marges bancaires en 2015 aura permis des conditions de financement attractives pour les collectivités qui viendront minimiser d'autant la charge de remboursement des emprunts.

Pour 2016, l'encours de la dette départementale s'élèvera à environ 570 millions d'euros. Le Département poursuit sa stratégie de diversification de la dette qui lui a été favorable depuis de nombreuses années.

Il a fait appel en 2015 à deux nouveaux partenaires financiers, la banque postale et la caisse d'épargne, qui se sont substitués à des banques comme DEXIA qui n'interviennent plus. Ceux-ci ont rejoint les six banques principales qui financent les projets du Département.

La quasi-totalité des emprunts obtient la meilleure note dans le classement Gissler (1A), ce qui montre l'excellente santé de la structure de notre dette.

L'encours de la dette est répartie à 55% en taux fixe, 20% en taux variable et enfin est 25% indexé sur le livret A.

Je vous propose, dans ces conditions, de débattre des orientations budgétaires suivantes :

En dépenses :

- la mobilisation de tous, dans les propres services du Département ainsi que dans les organismes du « Groupe Hérault » et chez nos partenaires, dans le but de rationaliser les dépenses de fonctionnement, afin de garantir l'équilibre budgétaire et la soutenabilité des finances départementales,
- le maintien d'un niveau haut d'investissement, au bénéfice de l'économie et de l'emploi local, des communes et intercommunalités, afin de garantir aux héraultaises et héraultais le niveau d'équipement nécessaire au développement du territoire.

En recettes :

- la prise en compte de notre contribution à l'effort de redressement des finances publiques,
- la recherche systématique des recettes sur toute politique publique, afin d'en optimiser la comptabilisation et le recouvrement au budget 2016.

Je vous prie de bien vouloir prendre acte de la communication de ce rapport.

Signé

Pour le Président et par délégation
La Vice-Présidente déléguée aux
Finances aux marchés Publics

Marie-Christine BOUSQUET