

REPUBLIQUE FRANCAISE

RAPPORT N° 4

**CONSEIL DEPARTEMENTAL
DES BOUCHES-DU-RHONE**

REUNION DU CONSEIL DEPARTEMENTAL DU 29 Janvier 2016

SEANCE PUBLIQUE DU 29 Janvier 2016

SOUS LA PRESIDENCE DE MME MARTINE VASSAL

ADMINISTRATION GENERALE

RAPPORTEUR(S) : M. DIDIER REAULT

OBJET

Rapport d'orientation budgétaire 2016

**Direction Générale des Services
Direction des finances
04.13.31.25.40**

PRESENTATION

Conformément à l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, le président du conseil départemental présente au conseil départemental un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette ; ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ; il fait l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat dans le département, d'une publication et d'un débat au conseil départemental, dont il est pris acte par une délibération spécifique ; le contenu du rapport et les modalités de sa publication sont fixés par décret* ».

Le débat d'orientation budgétaire est un moment essentiel de la vie d'une collectivité locale. A cette occasion sont définies sa politique d'investissement et sa stratégie financière.

Cette première étape du cycle budgétaire est également un acte majeur de sa communication financière.

Pour votre pleine information, le décret annoncé par l'article L. 3312-1 susvisé n'est à ce jour pas encore paru.

Un état des engagements pluriannuels figure en annexe du rapport.

INTRODUCTION

Pour le département des Bouches-du-Rhône, au même titre que les autres collectivités territoriales, l'équation du budget 2016 est à la fois complexe à résoudre et empreinte d'incertitudes.

Comme ces deux dernières années, les collectivités locales seront amputées en 2016 d'une part importante de leur dotation globale de fonctionnement (DGF). Entre 2014 et 2017, le Département sera ainsi privé d'environ 120 M€ de ressources.

Depuis la réforme de la taxe professionnelle, le Département ne dispose plus que d'un pouvoir fiscal réduit, limité à la fixation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). De plus, depuis ces deux dernières années, la croissance de l'assiette fiscale tend à freiner, voire à régresser, comme on a pu le voir en 2015 pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

En revanche, les dépenses sociales obligatoires s'avèrent, elles, toujours aussi dynamiques. C'est particulièrement exact pour les trois allocations individuelles de solidarité (AIS) que sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH). Malgré certaines avancées, le coût des AIS reste toujours mal compensé par les transferts de ressources d'Etat qui devaient permettre d'y faire face.

Le Département est un acteur majeur de l'investissement local. Chaque année, par ses projets propres (routes, collèges...) ou l'accompagnement de ses partenaires (communes, Etat, associations...), il soutient l'économie locale avec des volumes financiers importants. Toutefois, la montée en charge des investissements ces dernières années et les règles comptables sur les amortissements placent sous forte contrainte la section de fonctionnement.

Ces constats conduisent naturellement le Département, comme de nombreuses collectivités en France, vers un plan d'allègement de ses charges tant au niveau de ses moyens généraux (effectifs, patrimoine, logistique...), que de ses politiques publiques obligatoires et facultatives.

L'année 2016, et plus encore 2017, seront des années d'importantes évolutions institutionnelles et financières. Le Gouvernement a décidé d'assécher les ressources des collectivités territoriales. Il nous faudra donc dépenser moins et mieux utiliser l'argent public.

L'important étant d'assurer l'équité territoriale, tout en assumant les décisions d'investissement en cours et futures.

Les compétences des collectivités locales ont évolué depuis le 1^{er} janvier 2016, la carte des Régions est bouleversée, même si Provence Alpes Côte d'Azur conserve son intégrité territoriale, et la métropole Aix-Marseille Provence est en cours de mise en place.

Pour notre Département, ces changements entraînent la perte de la clause générale de compétence, des transferts d'activités vers la Région et la Métropole modifiant à terme nos équilibres financiers.

Ainsi, entre contrainte budgétaire et redéfinition du paysage institutionnel, le « jouer collectif » est le seul moyen qui permettra d'atteindre les objectifs de la majorité départementale.

1^{ère} PARTIE

LE CONTEXTE DE PREPARATION DES BUDGETS 2016

I – L'ÉTAT DES FINANCES PUBLIQUES

Depuis 2012, la situation économique mondiale est morose. En 2014, l'économie française a peiné à embrayer sur la timide reprise européenne. Les résultats économiques 2015 ne sont pas plus encourageants et loin des attentes en la matière.

A – LA SITUATION DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE INTERNATIONALE ET NATIONALE :

En 2016 et aux dires des observateurs, la situation de la conjoncture économique devrait être la suivante :

- La reprise économique devrait se consolider dans les pays industrialisés. Le rythme de croissance de la zone Euro tendrait à s'accélérer en passant de 1,5 % en 2015 à 1,8 % en 2016.
- Les facteurs qui ont soutenu la croissance (baisse du prix du pétrole, du taux de change et des coûts de financements) devraient rester favorables et les politiques budgétaires moins restrictives.
- Les pays émergents sont, pour leur part, vulnérables car directement impactés par la baisse du prix des matières premières, la sortie des États-Unis d'une politique monétaire expansive et la mutation du régime de croissance de l'économie chinoise.
- Malgré la reprise annoncée, la croissance mondiale ne devrait s'établir qu'autour de 3 % par an en 2016 et 2017.

- des pays émergents fragilisés

Les pays émergents sont exposés à la faible croissance des pays développés, à l'instabilité provoquée par la sortie de certaines économies avancées de politiques monétaires expansives (Etats-Unis, Royaume-Uni) et à la fuite de capitaux en recherche de meilleurs rendements (hausse des taux directeurs aux Etats-Unis).

- vers un nouveau cycle haussier aux Etats-Unis

L'économie des Etats-Unis est exposée à certains risques.

En effet, la récente hausse des taux d'intérêt pourrait avoir des effets négatifs sur un marché du travail encore fragile. De plus, la hausse du dollar peut creuser le déficit public via la détérioration de la compétitivité des entreprises. Enfin, le ralentissement de l'économie chinoise fait craindre l'éclatement d'une bulle financière.

- une reprise encore timide dans la zone Euro

La croissance de la zone euro devrait se situer a priori autour de 1,8 % en 2016. Cette reprise reste toutefois trop faible pour faire rapidement baisser le chômage. Les ajustements vers le plein-emploi, la reprise des investissements et le redressement des finances publiques sont trop lents.

- la croissance en France

En France, l'année 2014 s'est achevée avec une croissance de 0,4 % pour la 3^{ème} année consécutive. L'année 2015 bénéficie d'éléments de conjoncture externes favorables comme la baisse du prix du pétrole, la dépréciation de l'€uro et le faible niveau des taux d'intérêt. Mais, ces gains de productivité sont sans effet notable sur l'emploi en France.

Si l'Etat maintient sa politique actuelle en ne créant pas les conditions de retour à l'emploi pour la population (refonte du coût du travail, notamment par la diminution des charges des entreprises), la situation économique se dégradera encore plus fortement.

B – LES PERSPECTIVES DU BUDGET DE LA NATION

Les prévisions de l'Etat pour le budget 2016 sont basées sur une croissance économique de 1 % en 2015 et de 1,5 % en 2016, dont la crédibilité reste à confirmer, sachant qu'au regard des trois dernières années, le taux de croissance n'a pas dépassé 0,4 % par an.

La principale mesure du budget 2016 de l'Etat, d'ores et déjà amorcée en 2015, reste la poursuite de l'objectif de réduction des dépenses publiques de 50 milliards d'€uros d'ici à fin 2017.

Près de 11 milliards d'€uros sont assumés par les seules collectivités locales ; qui supportent donc 21 % de l'effort alors qu'elles ne représentent que 10 % du déficit des comptes de la Nation.

Après une diminution de 1,5 milliard d'€uros en 2014, 3,7 milliards d'€uros en 2015, les dotations baisseront encore de 3,7 milliards d'€uros en 2016, dont 1,1 milliard d'€uros pour les Départements, proportionnellement à leurs recettes.

Les financements en provenance de l'Etat¹ sont encore en recul et plafonnés à 50,3 milliards d'€uros pour 2016, contre 53,5 milliards d'€uros en 2015.

L'Etat détermine, depuis 2015, un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL). Celui-ci est arrêté à +1,2 % pour 2016, dont +1,6 % au titre des dépenses de fonctionnement. Il reste pour l'heure toujours indicatif. Elément nouveau, cet objectif est désormais décliné par type de collectivité. Il est arrêté à +1,9 % pour les départements, dont +2,7 % pour la section de fonctionnement.

Les Départements, dont les Bouches-du-Rhône, se trouvent ainsi dans l'obligation de réduire notamment les dépenses facultatives et les moyens généraux.

¹ Prélèvement sur recettes de l'Etat (47,3 Mds€) et programme « relations avec les collectivités territoriales » (3 Mds€).

II – LA SITUATION FINANCIERE DES DEPARTEMENTS EN 2015

L'épargne brute des Départements enregistre une baisse importante en 2015 (de l'ordre de -13 %).

En effet, malgré une bonne tenue des droits de mutation, essentiellement dopés par un effet taux, les produits sont en faible évolution (+0,6 %). En face, les charges, même si les Départements déploient des efforts de maîtrise, restent dynamiques (+2,2 %).

Compte tenu de ces éléments, les Départements revoient à la baisse, pour la sixième année consécutive, le volume de leurs investissements (-4,3 %).

A – L'EQUILIBRE DES BUDGETS DES DEPARTEMENTS A FIN 2015²

La situation dégradée des Départements à la fin de l'année 2015 trouve sa source dans un passé récent, combinaison d'événements exogènes (croissance des dépenses de solidarité...), de dépenses somptuaires et de mauvais choix de gestion.

En 2015, après une moindre baisse en 2014, l'épargne brute s'effondre littéralement (-13,3 %) du fait des baisses des dotations d'Etat.

Les recettes courantes sont quasiment en stagnation (+0,6 %).

Les recettes fiscales varient de +2,9 % en 2015, grâce à une CVAE en hausse de 4,4 %, une TFPB en progression de 3,1 % (dont 0,7 % d'effet taux) et des DMTO en augmentation de 6 % (effet volume et taux).

Malgré tout, ces progressions sont pratiquement annulées par le prélèvement sur la DGF et l'atonie des autres ressources de fonctionnement (dont la fiscalité transférée).

Les dépenses de gestion sont en hausse de 2,2 %, tirées par les dépenses de solidarité (environ 36 milliards d'€uros). Le revenu de solidarité active (RSA) progresse de 8 % sous l'effet conjugué des revalorisations de l'allocation (loi Ayrault +2 %) et de la hausse du nombre de bénéficiaires liée à la situation économique générale. Les charges de personnel des Départements sont, elles, en ralentissement.

A fin 2015, certains Départements sont en « faillite » et se trouvent dans l'incapacité d'assumer les dépenses de RSA.

² Note de conjoncture de la banque postale (novembre 2015).

Concernant l'investissement (10,1 milliards d'euros, dont 39 % de subventions d'équipement), la baisse 2015 est de l'ordre de 4,3 %. En dix ans, la dépense par habitant est passée de 231 € à 154 €. Ce sera donc la sixième année de baisse consécutive et 2016 ne s'annonce pas sous de meilleurs augures. La réduction des budgets départementaux n'est pas sans conséquences sur l'investissement du bloc communal, principal bénéficiaire des concours des Départements.

Les investissements restent majoritairement autofinancés. Néanmoins, l'autofinancement est en baisse. En 2015, le recours à l'emprunt s'est donc avéré plus important qu'en 2014 (+3,5 %, contre +3,2 %). Le stock de dette à fin 2015 était de 34 milliards d'euros.

B – LES MESURES DE LOI DE FINANCES POUR 2016

Les différents textes adoptés le 29 décembre 2015 relatifs aux lois de finances ont des conséquences sur les budgets des Départements.

1 – les mesures relatives aux dotations et transferts

En 2016, les Départements supporteront un nouveau prélèvement de 1,1 milliard d'euros sur leurs dotations (31,3 % de l'effort des collectivités locales), après une 1^{ère} ponction en 2014 de 476 M€ et de 1,1 milliard d'euros en 2015. Cette réduction sera reconduite théoriquement une dernière fois en 2017, soit près de 4 milliards d'euros de baisse sur la période.

La baisse substantielle des dotations devrait avoir des répercussions sur l'épargne et sans doute sur le volume des investissements. La détermination d'une norme indicative de variation de la dépense publique de +1,9 % pour les Départements ne changera rien à la problématique.

Le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI) a été fixé l'an dernier à hauteur de 500 M€ par an pour la période 2015 – 2017, sans aucune augmentation.

De même, tous les autres transferts³ sont reconduits à l'identique.

Concernant le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), celui-ci est réformé avec l'éligibilité, à compter des paiements 2016, des dépenses d'entretien des bâtiments publics et des réseaux de voirie.

³ Dotation générale de décentralisation (DGD), dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), dotation de compensation de la réforme de taxe professionnelle (DCRTP)...

2 – les mesures fiscales

En premier lieu, les bases de la TFPB seront revalorisées en 2016 de 1 %, comme la prévision hors tabac de la loi de finances initiale. Il s'agit d'un ajustement faible, du même ordre que celui de 2014 et 2015.

De nouvelles règles d'exonération en matière de CVAE et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au titre des projets de méthanisation sont instituées. Le bénéfice de ces exonérations fiscales est étendu aux méthaniseurs agricoles « pionniers ».

Ensuite, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la fiscalité régionale sont ajustées dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Le Département pourrait ainsi perdre, dès 2017, près de la moitié de sa recette au profit de la Région, alors même que l'essentiel des transferts concernera la Métropole.

L'Etat porte de 25 % à 50 % la part de CVAE revenant aux Régions à compter de 2017 et réduit la part revenant aux Départements de 48,5 % à 23,5 %. Le transfert est annoncé, selon l'Etat, à 3,9 Mds€.

Cette décision, en totale contradiction avec les règles habituelles de transfert de compétence, revient à priver les Départements d'une grande part de leurs recettes fiscales, sans aucune évaluation des charges réelles transférées.

L'année 2016 sera une année déterminante pour de nombreux Départements avec un risque important de « faillite ».

2ème PARTIE

LES GRANDES ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2016

DU DEPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHONE

I – LA SITUATION FINANCIERE DU DEPARTEMENT

La situation financière du Département est ci-dessous étudiée au vu d'un arrêté provisoire des comptes 2015.

Il convient de rappeler, à ce stade, que le 29 avril 2015, la nouvelle majorité mise en place le 2 avril 2015, a voté le budget préparé par l'ancienne gouvernance, dans le souci de continuité de l'activité de la collectivité.

Le Budget Primitif 2015 a donc été voté à plus de 2 milliards d'€uros en dépenses de fonctionnement et 575 M€ en investissement.

La clôture prévisionnelle de l'exercice 2015 devrait se solder par un recul de l'épargne brute (-2 M€) consécutif à l'effet ciseaux défavorable recettes / dépenses (hors provisions de 20 M€). Le phénomène est toutefois moins marqué cette année, grâce à la bonne tenue du produit des DMTO et surtout grâce aux mesures prises, dès juin 2015, par la nouvelle majorité.

L'investissement reste, pour sa part, à un niveau élevé, équivalent à celui de l'exercice 2014 (490 M€).

▪ Une épargne brute qui chute beaucoup moins vite en 2015

Les décisions prises en juin 2015 par la nouvelle majorité ont permis de freiner l'accroissement des dépenses de fonctionnement à 2 %, taux inférieur à celui de 2014 (+2,4 %). Hors éléments exceptionnels, la croissance des produits (+1,7 %) reste inférieure à celle des charges. Ainsi, l'épargne brute régresse d'environ 1 %.

Rappelons que la DGF a été amputée de 35 M€ en 2015. C'est la fiscalité indirecte (+7 %) qui sauvegarde l'épargne du Département.

D'autre part, les dépenses de solidarité (hors assistants familiaux) sont, en 2015, encore en croissance d'environ 3 % et représentent toujours plus de 60 % des dépenses de fonctionnement. La hausse des dépenses d'insertion est limitée à 2 % (effet loi Ayrault) grâce aux économies, redéploiements et ajustements réalisés par la nouvelle majorité. Le nombre des allocataires, après une forte croissance en 2014, est en retrait en 2015. En effet, de plus de 77.000 au mois de janvier 2015, il était en fin d'année d'un peu plus de 75.000, grâce à l'accroissement des contrôles et à une orientation claire favorisant le retour à l'emploi.

Les dépenses d'APA sont contenues au même niveau que 2014, en revanche, les autres postes (dont les politiques de l'enfance et des personnes handicapées) sont en hausse de près de 5 %.

Les dépenses de personnel (environ 17 % des charges) connaissent une progression d'environ 2,2 M€, soit +0,7 %.

Aussi, pour faire face à ces augmentations incompressibles, les autres politiques publiques (environ 20 % des charges) ont été réduites pour un total de 6 M€. A l'intérieur, si certaines sont en baisse, en revanche, une partie progresse : transports (+3,6 %), SDIS (+6,8 %)..., en cohérence avec le budget 2015 présenté.

Enfin, le poids des péréquations se fait toujours sentir avec une forte hausse. Depuis la création des fonds de péréquation, le Département aura été contributeur net pour environ 97 M€ en 5 ans.

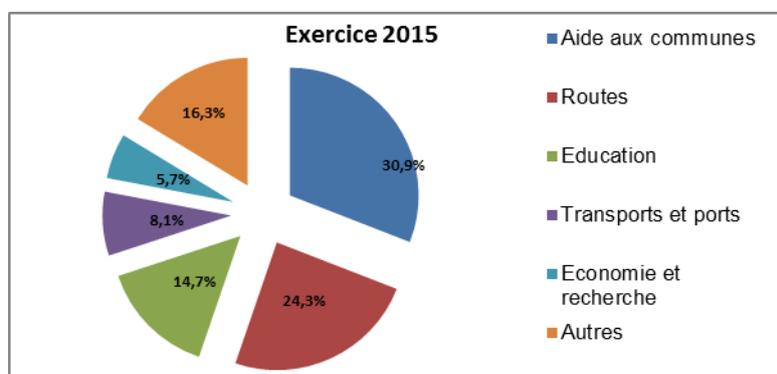
▪ Des dépenses d'investissement en reconduction

En 2015, les dépenses d'investissement hors dette, sont encore importantes, à contre-courant de la majorité des Départements.

Celles-ci sont passées de 437,5 M€ en 2012, à près de 490 M€ en 2015. Le taux de réalisation du budget avoisine les 87 %.

Cinq secteurs, l'aide aux communes (152 M€), les routes (119 M€), l'éducation (72 M€), les transports (40 M€) et l'économie / recherche (28 M€) représentent près de 85 % de l'investissement.

La nouvelle majorité aura le souci de l'équité entre les territoires et procèdera aux rééquilibrages nécessaires autant que de besoin. Depuis avril 2015, près de 110 communes ont été subventionnées, plaçant le Département en position de 1^{er} partenaire des Maires comme la nouvelle majorité l'a souhaité.



▪ Un endettement maîtrisé en 2015

Pour financer les 490 M€ de crédits de paiement d'investissement, le Département a dégagé une épargne pour 60 % des besoins et a eu recours à l'emprunt pour 40 %.

Ainsi, après environ 193 M€ d'emprunt en 2014, l'année 2015 s'est soldée par des levées de fonds supplémentaires de près de 190 M€⁴.

⁴ dont prêt à taux zéro de 12,6 M€ (avance de dotation).

Au cours de l'exercice 2015, face à l'augmentation du stock de la dette, le Département aura supporté une annuité de remboursement de 47 M€ (hors OCLT et réaménagements), contre 36,9 M€ en 2014.

Au 1^{er} janvier 2016, le stock de dette représente 652 M€, soit une dette par habitant de 323,53 € et de moins de 30 % des recettes de fonctionnement. Ce stock de dette se répartit pour 49,2 % en dette à taux fixe (320,7 M€) et pour 50,8 % en dette à taux révisable (331,1 M€), pour un taux moyen de 2,1 % et une durée de vie moyenne de l'ordre de 10 ans.

Le Département a saisi toutes les occasions pour minimiser le poids de cette dette en remboursant par anticipation un emprunt à taux élevé (16,7 M€) et l'OCLT mobilisée en 2014 (4,5 M€).

La dette du Département est répartie entre quinze prêteurs différents, avec une prépondérance de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) (22,6 %), dont les produits sont adossés au livret A.

Enfin, à fin 2015, l'encours obligataire était de près de 190 M€ (taux moyen de 2,14 % et durée moyenne de 17 ans), dette levée sur la base du programme EMTN de 500 M€.

II – LES ORIENTATIONS DU BUDGET 2016

Le budget 2016 sera l'outil de mise en action du programme de la nouvelle majorité.

La consultation des citoyens et acteurs locaux à travers le programme des « Etats généraux de Provence » a conforté le choix de mettre en priorité :

- l'amélioration de l'attractivité économique et le rayonnement du territoire, au service de l'emploi et de la création de richesse,
- l'exigence sociale pour une solidarité envers les personnes qui en ont le plus besoin,
- la solidarité pour tous les territoires à travers les politiques du logement, des transports ou de l'aide aux communes,
- la jeunesse, en améliorant les politiques de l'éducation, de la santé, de la culture ou encore du sport et en donnant à tous les clés de l'autonomie.

Ce programme collégial doit être empreint d'efficacité pour faire des Bouches-du-Rhône « un Département gagnant ».

Le budget 2016 répond aux priorités suivantes :

- pas d'augmentation de la fiscalité locale des ménages et entreprises,
- réduction des dépenses de moyens généraux en fonctionnement,
- réduction des dépenses facultatives de fonctionnement,
- réexamen équitable des politiques d'investissement.

L'équilibre budgétaire de la collectivité dépendra des efforts de gestion qui seront poursuivis.

Comme précisé précédemment, le contexte financier national et local n'est pas favorable aux collectivités locales en général et au département des Bouches-du-Rhône en particulier.

En effet, depuis 2014, les ressources du Département sont amputées chaque année d'une partie de la DGF. Cette ponction doit durer au moins jusqu'en 2017 et aura conduit à la perte d'environ 120 M€ pour notre Département, sur la période 2014 - 2017.

A cela, il convient d'ajouter la faiblesse de la dynamique fiscale (tassement de la croissance de la taxe foncière sur les propriétés bâties [TFPB] depuis deux ans, baisse du produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises [CVAE] en 2015) et la poursuite de la croissance de certains postes de dépenses du secteur solidarité (RSA, APA, PCH...).

Enfin, la solidarité envers les Départements en difficulté, basée sur des critères qui n'avantagent pas notre collectivité, ne fait que s'aggraver, avec plus de 30 M€ de reversement en 2015.

La situation financière du Département est aussi la résultante de choix antérieurs. Notamment, la progression, ces dernières années, des investissements pèse de façon significative sur la section de fonctionnement, à travers la dotation aux amortissements (plus de 200 M€), et sur la charge d'emprunt du Département (15 M€).

Face à ces différents constats des mesures de redressement ont été prises et devraient se poursuivre pour permettre au Département de réduire ses dépenses à hauteur de 35 M€.

A – LA SITUATION DES RESSOURCES

En fonctionnement, la faible dynamique des ressources fiscales (pas de hausse du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), faible revalorisation forfaitaire des bases par l'Etat) ne permettra pas de compenser l'effondrement des autres postes. Les recettes d'investissement sont en progression en 2016, grâce au FCTVA, du fait des niveaux d'investissement des années précédentes.

Les recettes de fonctionnement

Les prévisions de recettes pour 2016 sont fondées sur les réalisations 2015. Ainsi, hors provisions, les recettes de fonctionnement (estimées à 2,2 milliards d'€uros) devraient évoluer en 2016 aux alentours de +0,1 %. Il convient de noter que, grâce à la progression du produit des DMTO qui passerait à plus de 300 M€, la baisse des recettes est limitée. Les autres postes afficheraient une stagnation ou une régression.

En effet, les différents concours de l'Etat sont fortement orientés à la baisse, conformément à la loi de finances, et tireront le produit global vers le bas.

Le produit total de fiscalité, sans augmentation de la part du Département, avec environ 1,5 milliard d'€uros attendus, est prévu à la hausse de 2,5 % au global pour 2016, en tenant compte des tendances de 2015.

1. La fiscalité directe

Le produit de fiscalité directe (environ 608 M€) représente 27 % des recettes de fonctionnement.

Le produit de TFPB devrait s'accroître de 2,8 %, dont 1 % au titre de la revalorisation forfaitaire des bases cadastrales et 1,8 % de création de bases (+1,6 % en 2015). Le taux de la taxe, actuellement de 15,05 %, ne sera pas augmenté, conformément aux engagements de la nouvelle majorité.

Les autres composantes de la fiscalité directe que sont la CVAE et les IFR ont subi une perte de vitesse depuis l'exercice 2014. En 2015, la CVAE était même en nette régression, à l'opposé de l'évolution nationale. Le Département est dans l'attente des notifications pour 2016.

2. La fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte (plus de 900 M€), qui représente 41 % des recettes de fonctionnement, devrait progresser de l'ordre de 2,3 %. Cette évolution est liée presque exclusivement au produit des DMTO, reflet d'un marché immobilier dynamique. Les autres postes progressent faiblement ou sont en stagnation.

3. Les concours de l'Etat et de la CNSA

Les différents concours (environ 570 M€) pèsent pour 26 % des recettes de fonctionnement. Ils devraient enregistrer une baisse de 34 M€, essentiellement en DGF.

Les concours de l'Etat (moins de 500 M€ désormais) sont en baisse de 6,7 %, notamment sous les effets de la diminution de la DGF de 35 M€ et des compensations de fiscalité directe.

Les concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) (près de 75 M€) sont en hausse. Les chiffres intègrent, dès le budget primitif et pour la première fois, les arriérés de versement attendus par le Département au titre de l'exercice 2015, anticipant ainsi la totalité des recettes.

Les recettes du secteur solidarité représentent près de 90 M€, montant quasi-équivalent à 2015.

Les autres postes, environ 50 M€ (hors reprises sur provisions) demeurent, dans l'ensemble, globalement stables (-1 M€). Notamment, pour assurer le financement du développement touristique, une recette de 100 K€ au titre de la redevance de séjour est intégrée au présent budget. Le principe d'instauration de cette participation des usagers aux services publics, fait l'objet d'un rapport distinct à la présente séance. En année pleine, le produit attendu est de l'ordre de 0,7 M€.

Les recettes d'investissement (hors dette)

Les recettes d'investissement hors dette sont évaluées à 50 M€. Elles enregistrent une hausse de près de 6 % (+2,7 M€).

Le FCTVA, avec 28 M€ (+3 M€), est le poste le plus important des recettes d'investissement. Les autres dotations (DDEC, DGE et produit des radars automatiques), avec 9,2 M€, sont quasiment identiques à celles de 2015.

La nouvelle gouvernance a lancé un plan de rationalisation de son patrimoine. Cependant, compte tenu des délais de réalisation des ventes, le produit des cessions d'actifs du budget est limité aux opérations signées. Les sommes qui viendront au-delà seront inscrites lors des décisions modificatives (DM).

Cette politique volontariste aura pour effet de participer à l'effort d'économie de fonctionnement à réaliser en 2016 et les années suivantes (entretien, maintenance, gardiennage, squat...).

B – LA SITUATION DES DEPENSES

Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement (plus de 2 milliards d'euros), compte tenu de l'accentuation des efforts de gestion, devraient être quasiment en reconduction en 2016. Mais, cela représente en réalité près de 35 M€ de diminution des politiques publiques gérées par la collectivité.

Pour cela :

- Les dépenses de moyens généraux, à périmètre constant, seront en réduction d'environ 2,5 % (-10 M€ ; 392 M€). Ce poste comprend notamment la masse salariale (326 M€), en reconduction.
- La progression du budget total de la solidarité (un peu en dessous des 1,3 milliard d'euros) est limitée à moins de 1 % en 2016, soit +12 M€. Cette approche ambitieuse nécessitera une vigilance accrue en 2016, se conformant à l'exigence sociale souhaitée par la nouvelle majorité. C'est ainsi que :
 1. Le budget de l'insertion sociale et professionnelle (plus de 40 % du budget total de la solidarité) est prévu stable, avec d'importantes redéfinitions du contenu, du suivi et de l'évaluation des actions d'insertion.
 2. La politique en faveur des personnes âgées est en hausse d'environ 1 %.
 3. La politique des personnes handicapées devrait enregistrer une progression nettement supérieure, de presque 4 %. En effet, l'augmentation de la prestation de compensation du handicap reste forte, en raison de la croissance du nombre d'allocataires.
 4. Les autres politiques de solidarité (enfance et santé) verront leur budget reconduit.

En conclusion, les politiques de solidarité seront soit maintenues, soit renforcées, tout en préservant nos interventions obligatoires.

Pour atteindre l'équilibre, les politiques d'aménagement, réseaux, infrastructures et économie (autour de 115 M€) intègrent une baisse de près de 4 M€ (-3 %).

De même, les dépenses de fonctionnement des secteurs de l'éducation et de la construction (plus de 115 M€) sont quasiment stables.

Et enfin, ce sont les politiques facultatives (60 M€), qui seront les plus mises à contribution par l'impérieuse nécessité d'économies, avec une baisse de budget de l'ordre de 16 % (-12 M€).

Il convient de préciser que les différents partenaires du Département ont participé autant qu'il leur était possible aux efforts d'économies.

A cela, il conviendra d'ajouter des dépenses indispensables (dette, dépenses imprévues, péréquations...) pour presque 70 M€ et en forte progression en 2016 (+14 M€). Ce sont essentiellement les péréquations (+8 M€) qui pèsent sur cette ligne du budget.

Au total, l'ensemble des dépenses de fonctionnement devrait donc s'établir à un peu plus de 2 milliards d'euros. Si globalement le budget apparaît en reconduction, il convient de rappeler qu'un effort de l'ordre de 35 M€ (environ -10 % du budget global hors charges de personnel) est réalisé sur les dépenses de moyens généraux, volontaires et facultatives du Département, ce qui permet ainsi d'équilibrer le budget de la section de fonctionnement.

Les perspectives en matière de charges de personnel

Les dépenses de personnel concernent près de 7.000 agents (permanents, vacataires, contractuels, personnels détachés ou mis à disposition, en activité ou non, étudiants employés durant les congés d'été, stagiaires rémunérés ou non rémunérés), ainsi que les dépenses des élus départementaux et la participation aux emplois aidés.

L'essentiel des dépenses de personnel (95 % environ) est consacré aux rémunérations.

L'élaboration du budget est nécessairement liée à l'effectif départemental, dont les contours ont été fortement modifiés depuis l'acte II de la décentralisation initié en 2004, qui a entraîné des transferts importants de personnels.

La hausse du nombre d'agents départementaux a été significative : +26 % entre 2005 et 2006 avec la mise à disposition de 1.212 agents des collèges, puis +10 % entre 2006 et 2014 avec notamment 355 agents de l'Équipement et de 39 ouvriers des parcs et ateliers.

Ces mises à disposition se sont accompagnées de recrutements, puisque 135 postes ont dû être créés entre 2006 et 2012 dans les collèges, en vue de remettre à niveau les effectifs transférés par l'État.

Hors transferts de personnel, le Département a maintenu les effectifs à un niveau stable, avec une légère diminution amorcée depuis 2009.

Il convient de souligner l'effort particulier de la nouvelle majorité qui reste apporté aux services sociaux de terrain, avec la création récente de 10 postes d'agents volants supplémentaires et le recrutement, sur le second semestre 2015, de 25 auxiliaires.

A noter que 106 jeunes ont été recrutés en qualité d'emplois d'avenir et 47, donnant toute satisfaction, ont d'ores et déjà été stagiaires ou le seront d'ici au 30 mars 2016, conformément aux souhaits de la nouvelle majorité.

La hausse globale du nombre d'agents liée à la décentralisation a eu pour conséquence une modification de la structure de l'effectif permanent du Département. Celui-ci est composé essentiellement d'agents de catégorie C (55 % environ), désormais majoritaires dans la filière technique (42 %).

Le volume d'agents de catégorie B demeure significatif (27 %). Il s'agit de la catégorie la plus représentée (près de 60 %) dans le domaine social avec un nombre important de travailleurs sociaux. Dans la filière administrative, elle reste conséquente compte tenu des missions de gestion assurées dans les services administratifs.

Il est en effet constaté une évolution des métiers, fortement impactée ces dernières années par le développement des outils bureautiques et les changements réglementaires. Elle se traduit par la suppression d'un certain nombre de tâches répétitives au profit d'activités plus complexes.

Le taux d'absentéisme est de 8,43 % à fin 2015.

L'âge moyen des effectifs s'accroît du fait de la réforme des retraites : 47 ans 9 mois en 2014 contre 45 ans 4 mois en 2006. Les effectifs du Département sont plus âgés que la moyenne observée fin 2013 dans la fonction publique territoriale (44 ans 3 mois) d'après les dernières données publiées par le ministère de la décentralisation et de la fonction publique.

L'allongement des carrières, le vieillissement de la pyramide des âges et le caractère pénible de certains métiers conduisent à faire de la gestion des inaptitudes professionnelles un véritable enjeu pour la collectivité comme pour les agents. Ainsi, la réalisation d'aménagements de postes ou la mise en œuvre de reclassements constituent un axe prioritaire de la gestion des ressources humaines pour les prochaines années. Tous les aspects sont concernés, qu'il s'agisse des parcours professionnels, du renouvellement des effectifs, de la gestion des compétences, du management des équipes ou de l'organisation du travail.

Sur ce dernier point, un règlement général régit le temps de travail des agents qui, pour la grande majorité, ont un temps de travail qui se situe à hauteur de 218,5 jours (prévision 2016). Ce règlement général a été appliqué à compter du 2 avril 2001, puis modifié en mai 2005, soit avant la parution du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale applicable au 1^{er} janvier 2002. Il est assorti de règlements spécifiques qui permettent de prendre en compte des services ayant des fonctionnements particuliers, avec des rythmes ou des temps de travail inférieurs pour des raisons de pénibilité.

Une attention particulière portée aux agents s'effectue néanmoins dans un souci permanent de maîtrise de la masse salariale.

Toutefois, même à effectifs constants, celle-ci progresse mécaniquement, compte tenu du glissement vieillesse technicité (avancements d'échelon, avancements de grade, promotions internes,...) ou encore de mesures exogènes telles que l'accord gouvernemental sur les "parcours professionnels, les carrières et les rémunérations" (PPCR), dont les premières mesures prendront effet en 2016.

Ils se traduiront notamment par une évolution des grilles indiciaires afin d'augmenter les écarts de traitement entre les catégories A, B et C, transformation de primes en points d'indice, des déroulements de carrière modifiés avec le passage à une cadence unique d'avancement d'échelon ou la réduction du nombre de grades dans la catégorie C.

Ces dépenses supplémentaires ont été intégrées dans le budget des ressources humaines pour 2016, dont les besoins sont évalués autour de 326 M€, en stabilité.

Les dépenses d'investissement

Un volume d'investissement, hors dette, de près de 530 M€ est prévu pour l'exercice 2016.

Poste important du budget départemental, le secteur vie locale et associatif mobilise plus de 170 M€ se décomposant comme suit pour les principaux postes :

- pour faire face aux engagements votés en faveur des partenaires du Département et poursuivre la politique d'aide aux communes, 140 M€ seront reconduits en 2016 ; 59 M€ seront consacrés aux contrats de développement, 25 M€ aux équipements structurants et 20 M€ aux travaux de proximité,
- la politique du logement représente 20 M€ de budget.

Le deuxième poste du budget concerne les politiques d'aménagement, de réseaux, d'infrastructures et d'économie (plus de 170 M€), tels que :

- le domaine routier qui nécessite près de 95 M€ de travaux (RD9 pour 14 M€, passage à niveau de la Calade pour 5 M€, carrefours A51/D96/D556, aménagements cyclables...) et de subventions (rocade L2 pour 34 M€, contournement de Port de Bouc...),
- environ 40 M€ sont nécessaires pour couvrir les besoins en matière : de numérique, d'économie, d'aménagement du territoire, d'agriculture (dont le budget est maintenu), de tourisme, et d'enseignement supérieur, essentiellement sous forme de subventions.

La politique des transports dispose quant à elle d'une enveloppe budgétaire de plus de 40 M€, en reconduction par rapport à 2015. Le plan quinquennal d'investissement en représente 35 M€ et le contrat de projet ferroviaire 2,5 M€, dans le cadre du contrat de plan Etat – Région (CPER).

Les domaines des collèges, de la construction et de l'environnement représentent près de 120 M€

La politique des collèges pèse pour plus de 90 M€, dont quasiment 75 M€ au titre des travaux et améliorations et presque 20 M€ d'équipement numérique, mobilier et participations ; la jeunesse étant une priorité de la nouvelle majorité.

En ce qui concerne l'équipement, le collège numérique, marqué notamment par l'équipement en tablettes des collèges en partenariat avec le Rectorat, représente 13 M€

En matière de solidarité (de l'ordre de 21 M€), ce sont surtout les secteurs de la santé (12 M€) et des personnes âgées (5 M€ pour l'hébergement) qui représentent le gros du budget 2016. Ceci permettrait d'identifier un des axes majeurs de la politique voulue par la nouvelle majorité.

Enfin, les moyens généraux et imprévus (logistique, bâtiments et informatique) sont pourvus d'environ 40 M€

Les autorisations de programme

Un volume de 2,2 milliards d'euros d'autorisations de programme reste à financer au 1^{er} janvier 2016. L'essentiel de cette charge devra être assumé sur les prochaines années.

Au titre de l'exercice 2016, nous aurons à voter 250 M€ d'autorisations de programme (AP) pour des projets nouveaux.

C – UN EQUILIBRE PRESERVE GRACE AUX EFFORTS DE FONCTIONNEMENT, MAIS A SURVEILLER

En 2016, l'érosion de l'épargne est maîtrisée grâce à la réduction des charges de fonctionnement, mais la dotation nette aux amortissements absorbera encore toute l'épargne dégagée du Département.

L'épargne de la collectivité

L'épargne brute, qui est le solde entre les produits de fonctionnement et les charges, en baisse de plus de 3 %, devrait avoisiner les 200 M€ pour toutes les raisons exposées précédemment. Elle permettra de couvrir l'épargne contrainte, à savoir la dotation obligatoire aux amortissements.

L'épargne nette obtenue en ajoutant dans le calcul de l'épargne brute la dépense de remboursement en capital de la dette, sera, elle, en nette baisse, en raison de l'augmentation du poids de la charge de la dette (y compris le remboursement du prêt à taux zéro).

Le taux d'autofinancement des investissements prévu au budget primitif est voisin de 30 %. Les ressources d'investissement hors dette financeront plus de 9 % des investissements et le solde (plus de 300 M€), de l'ordre de 60 %, devra être réalisé par recours à l'emprunt.

La dynamique pluriannuelle du budget départemental

Pour la période 2016 à 2018, les perspectives du budget départemental, à périmètre inchangé pour l'instant, se présentent comme développé ci-dessous.

- **l'objectif de maintenir une épargne brute de l'ordre de 200 M€ lors des budgets primitifs à venir**

En 2016, par les efforts consentis sur les dépenses de fonctionnement par la nouvelle majorité pour compenser notamment les baisses de dotations de l'Etat, et grâce aux perspectives estimées favorables en matière de DMTO, le Département devrait être en mesure de maintenir l'objectif de 200 M€ d'épargne brute.

Pour les années suivantes, et particulièrement en 2017, le Département veillera à poursuivre la maîtrise des coûts et à maintenir son niveau d'épargne. Ce n'est qu'avec la fin des ponctions de DGF par l'Etat, en 2018, que l'étau sur les recettes devrait se desserrer quelque peu, sous réserve de nouvelles mesures défavorables au Département.

- **des investissements annuels estimés à 450 M€, en réalisation, pour les trois années à venir**

Sachant que le taux de réalisation des investissements est d'environ 85 %, le dimensionnement du BP 2016 à environ 530 M€ paraît calibré.

Aussi, sur la période 2016 - 2018, eu égard aux opérations en cours et aux projets de la nouvelle majorité, les besoins annuels en crédits de paiement d'investissement sont évalués à 450 M€.

Parallèlement, les autorisations de programme (AP) seront de l'ordre de 250 M€ par an, afin de réduire le volume du reste à financer qui est aujourd'hui de 2,2 Milliards d'€uros (5 ans d'exécution), comme mentionné précédemment.

Ce volume est compatible à la fois avec les objectifs d'investissement du Département et le souhait de maîtrise de son endettement.

A fin 2018, la durée de vie du stock d'AP serait limitée à 3,5 ans.

	en M€		
Libellé	2016	2017	2018
Reste à financer (début d'année)	2 186,9	1 986,9	1 786,9
Ouvertures d'AP	250,0	250,0	250,0
Consommations	450,0	450,0	450,0
Reste à financer (fin d'année)	1 986,9	1 786,9	1 586,9
Durée de vie (années)	4,4	4,0	3,5

▪ **un recours à la dette parfaitement planifié**

Les besoins en matière d'emprunts nouveaux seraient donc de l'ordre de 200 M€ par an.

Dès lors, le stock final de dette au 31 décembre 2018 s'élèverait à environ 1,1 milliard d'euros, soit un endettement par habitant de 554 € et une solvabilité de 4,6 années.

Actuellement, l'endettement par habitant du Département est de 324 € et sa solvabilité de 2,1 années. Les moyennes nationales des Départements en la matière (calculées à fin 2014) sont respectivement de 540 € par habitant et de 5,2 ans.

	en M€		
Libellé	2016	2017	2018
Stock de dette au 1er janvier	652	807	962
Flux de dette nouveau	200	200	200
Remboursements de dette	45	45	45
Stock de dette au 31 décembre	807	962	1 117
Endettement par habitant (€)	400	477	554
Solvabilité (années)	3,3	3,9	4,6

Pour mobiliser ces volumes d'emprunts, le Département s'appuiera en premier lieu sur son programme obligataire de 500 M€, dont 312 M€ restent mobilisables, et sur sa convention de 187,5 M€ avec la Caisse des dépôts et consignations, dont les levées de fonds sont programmées jusqu'en 2017 – 2018.

La couverture des autres besoins s'effectuera au fil de l'eau par des consultations basées sur la délégation annuelle de gestion de dette accordée à l'exécutif du Département, en respectant, dans la mesure des occasions de marché, un équilibre entre bancaire / obligataire et taux fixe / taux variable, comme ce fut le cas en 2015.

Concernant le strict exercice 2016, il est précisé que le Département dispose d'ores et déjà de 90,5 M€ de contrats d'emprunt signés en 2015 qui vont permettre une partie du financement de l'investissement de cette année.

Ainsi, le budget départemental 2016 devrait s'équilibrer à 2,6 milliards d'€uros avec comme principaux faits marquants :

- des ressources de fonctionnement en stagnation (hors provisions),
- une grande maîtrise des dépenses de fonctionnement,
- une capacité d'autofinancement maintenue à 200 millions d'€uros,
- un investissement refondé et équitable,
- un recours à l'emprunt programmé, diversifié et maîtrisé.

CONCLUSION

« Malgré un contexte politique en pleine évolution (baisse des dotations de l'Etat et mise en place de la Métropole), la majorité départementale a décidé de placer l'année 2016 sous le signe d'une action résolue et déterminée au service de la Provence et de ses habitants.

S'inscrivant dans la fidélité aux engagements pris devant les électeurs, cette action s'appuiera d'abord sur les orientations politiques qui ont été fixées depuis avril 2015 :

- une solidarité fondée sur l'exigence sociale pour replacer le travail au cœur des aides et allocations versées par la collectivité départementale,
- une politique volontariste pour la jeunesse afin de lui donner les meilleures chances pour l'avenir (collège 100% numérique et 100% sécurité ; service civique...),
- un aménagement équilibré et harmonieux de tous nos territoires (le très haut débit pour en finir avec les zones blanches, mesures en faveur de nos agriculteurs et de la ruralité...),
- une implication plus forte sur les questions de sécurité (investissements confirmés pour le SDIS et soutien aux forces de l'ordre),
- un développement économique ciblé sur la croissance et l'innovation (French Tech...),
- un engagement plus fort en matière de santé (mesures pour les urgences hospitalières...) et de recherche (contrat de plan Etat – Région...),
- une valorisation de notre patrimoine provençal (rénovation du Museon Arlaten et extension du MDDA).

Ces orientations ont été accompagnées par des choix budgétaires courageux que la majorité départementale assume pleinement.

Cette action pour 2016 s'organisera également autour d'une méthode, « jouer collectif ». Le Conseil Départemental doit trouver les meilleures synergies possibles et ainsi travailler en étroite collaboration avec l'ensemble de ses partenaires naturels : l'Etat, la Région, mais aussi les intercommunalités et les communes.

Cette action se déclinera enfin à partir des travaux des « Etats Généraux de Provence » qui ont mobilisé l'ensemble des élus et des services pendant plus de six mois.

De ces « Etats Généraux de Provence » sortiront des mesures très concrètes pour améliorer la vie quotidienne des habitants de notre département et qui seront mises en œuvre durant tout le mandat.

L'emploi constituera le fil rouge de l'action du Conseil Départemental en 2016.

Toutes nos politiques publiques doivent être concentrées autour d'un seul et même objectif : faire baisser le chômage et remettre le plus grand nombre de bénéficiaires du RSA sur le chemin d'une activité professionnelle.

Le travail et le mérite doivent également être davantage reconnus et récompensés. Notre politique d'aides doit être mieux ciblée sur les classes moyennes et les familles qui en ont vraiment besoin.

Aussi, cette feuille de route particulièrement exigeante se traduira dans un budget 2016 à la fois réaliste et ambitieux pour préparer l'avenir de la Provence. »

Signé
La Présidente du Conseil Départemental

Martine VASSAL