

SE17-12-I-01

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA MARNE

SÉANCE PLÉNIÈRE DU VENDREDI 1ER DECEMBRE 2017

OBJET : FINANCES – Orientations budgétaires 2018

EXTRAIT du PROCÈS-VERBAL DES DÉLIBÉRATIONS

L'an deux mille dix-sept, le 1er décembre, l'Assemblée Départementale s'est réunie à l'Hôtel du département sous la Présidence par intérim de Monsieur Christian BRUYEN pour examiner les rapports inscrits à l'ordre du jour.

NOMBRE DE CONSEILLERS DÉPARTEMENTAUX EN EXERCICE : 46

QUORUM : 24

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : M. BRUYEN, Président du Conseil départemental

MEMBRES PRÉSENTS :

MME BELAREDJ-TUNC, M. BENETON, MME BERAT, M. BONDZA, MME BRESSION, M. BUSSY, MMES CHOUBAT, CONREAU, COULON, M. DE COURSON, MME DEPAQUY, M. DESAUTELS, MME DETERM, M. DEVAUX, MMES DUNTZE, FERAT, GABET, GERARD-MAIZIERES, MM. KARIGER, LANG, LEVEQUE, MME LOISELET, MM. MARX, MOITTIE, MME MORAND, M. NAMUR, MMES PICOT, PINCE, MM. ROZE, SALMON, MMES SAVART, SCHULTHESS, M. SCHWEIN, MME SIGNOLLE, M. TCHIGNOUMBA, MME VUIBERT

MEMBRES ABSENTS EXCUSES ET REPRÉSENTÉS : MMES DORGUEILLE, ERRE, M. FORTUNE, MME MILLER, MM. ROSSI, SAVARY

MEMBRES ABSENTS EXCUSES ET NON REPRÉSENTÉS : MM. BLANCHARD, VALENTIN, VERSTRAETE

Rapporteur : Monsieur Jean-Marc ROZE

A/ Le contexte budgétaire

1. Le pacte financier fixé par le Gouvernement :

Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP), actuellement en débat au Parlement et donc susceptible d'évolutions, vise une sortie au plus vite de la procédure européenne pour déficit public excessif. Le gouvernement se fixe trois objectifs macro-économiques majeurs d'ici 2022 :

- baisse de 5 points de PIB de la dette publique,
- baisse de 3 points de PIB des dépenses publiques,
- baisse de 1 point des prélèvements obligatoires.

Dès l'année prochaine, 15 milliards d'euros d'économies sont attendus des administrations publiques, dont 3 milliards de la part des collectivités locales, 5 milliards de la sécurité sociale et 7 milliards de l'Etat.

SE17-12-I-01

Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement promet que l'Etat assumera sa part mais veut aussi s'assurer que les collectivités locales y contribueront activement et sur la durée. Pour ce faire, le projet de loi de programmation des finances publiques contient une palette d'outils plus ou moins contraignants.

Après 4 années de baisse des dotations versées par l'Etat aux collectivités, se traduisant par une diminution cumulée de 11,5 Mds, le gouvernement a décidé d'établir un pacte financier avec les plus grandes collectivités locales pour obtenir une économie de 13 Mds € sur la période 2018-2022.

Ainsi, une procédure de contractualisation avec 319 collectivités et groupements (qui représentent 70% des dépenses de toutes les collectivités) est prévue à l'article 10 du PLPFP pour obtenir 13 Mds € d'économie sur les dépenses de fonctionnement « par rapport à leur évolution spontanée », soit 3 Mds € dès 2018. Pour obtenir ce résultat l'évolution des dépenses de fonctionnement, budgets annexes compris, serait plafonnée à 1,2%. Ainsi pour le Département de la Marne la progression annuelle de nos dépenses de fonctionnement serait limitée à 5M€.

De plus, l'article 10 du PLPFP fixe un objectif de réduction du besoin de financement des collectivités locales de 2,6 Mds € par an sur la période 2018 – 2022.

Suite à un échange entre le représentant de l'Etat dans le Département et les exécutifs, ces « contrats » devraient être signés dans le courant du 1^{er} semestre 2018. Ils seraient dotés d'un « mécanisme de correction » qui reste à définir. Néanmoins le gouvernement indique déjà qu'il consistera « en une correction appliquée sur les concours financiers de l'Etat ou bien sur les ressources fiscales affectées aux collectivités ». De nouvelles baisses de dotations et/ou des prélèvements sur fiscalité sont donc à envisager pour les collectivités qui ne pourraient ou choisiraient de ne pas respecter l'encadrement des dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'une « règle d'or renforcée » est également prévue à l'article 24 du PLPFP. La règle d'or actuelle interdit aux collectivités d'adopter un budget en déséquilibre et d'emprunter pour financer leur fonctionnement, deux interdictions qui ne s'appliquent pas à l'Etat. Mais le gouvernement veut aller plus loin en encadrant le ratio d'endettement. Ce ratio est le rapport entre l'encours de la dette d'une collectivité et la capacité d'autofinancement brute ou épargne brute et détermine le nombre d'années nécessaire pour le remboursement de l'encours. Pour les Départements, la durée limite de désendettement serait fixée, entre 9 et 11 années. Il faut souligner qu'au 31/12/2016 l'encours de notre dette était de 175,6 M€ et que le ratio de désendettement du Département de la Marne était de 4,3 ans.

Notre réflexion sur les orientations budgétaires de notre collectivité doit prendre en compte ces nouvelles contraintes, alors même, que pour une grande partie des dépenses de fonctionnement nous n'avons pas la maîtrise de leur évolution. Il nous reviendra d'examiner, pour la période 2018 – 2022, les solutions permettant de contenir la progression des dépenses de fonctionnement à 1,2%, de maintenir le ratio de désendettement entre 9 et 11 ans par une épargne brute suffisante et un encours de dette maîtrisé, si ce double encadrement contractuel reste fixé de cette manière.

2. L'exécution budgétaire en 2017

L'étude du compte administratif anticipé établi au 1^{er} novembre me conduit à caractériser l'exécution de notre budget en 2017 de la manière suivante :

1) Une baisse des recettes de fonctionnement

Du fait de la baisse de la DGF (-9,5 M€) et du transfert d'une partie de la CVAE à la Région suite à la perte de la compétence transport (- 13 M€), l'année 2017 devrait enregistrer une diminution des recettes de fonctionnement de l'ordre de 3,7%.

Cette diminution est limitée par la bonne tenue des recettes fiscales. En effet :

- le produit du foncier bâti, de par l'augmentation des bases, affiche une croissance de l'ordre de 1 M€.
- le produit des DMTO, grâce à une bonne tenue du marché immobilier sur l'ensemble de l'année devrait s'établir entre 70 M€ et 72 M€.

2) Une légère baisse des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement enregistreraient une baisse de près de 1,4%, par rapport à 2016. Cette baisse est en trompe l'œil du fait du transfert de la compétence transport à la Région et donc des dépenses afférentes. A périmètre équivalent, les dépenses de fonctionnement progressent essentiellement pour les raisons que l'on connaît (augmentation de nombre de bénéficiaires des AIS) de 2,8%.

3) La poursuite de la contraction de l'épargne brute

A cette même étape budgétaire, depuis plusieurs années, nous sommes amenés à constater une diminution de l'épargne brute, preuve qu'il s'agit d'une tendance lourde de notre budget même si en 2016 nous avons enregistré comme tous les Départements une meilleure épargne brute du fait notamment de la hausse des taux DMTO et du dynamisme de cette ressource. L'autofinancement anticipé de 2017 devrait avoisiner 30 M€ (41,1 M€ en 2016).

4) Des recettes et donc des dépenses d'investissement en repli

Les recettes d'investissement 2017, seront en repli par rapport à celles de 2016, du fait essentiellement d'une mobilisation moindre de l'emprunt (26,4 M€ en 2016 contre 10 M€ en 2017).

A l'exception des subventions d'investissement versées à des tiers (+3 M€), du fait du versement du solde de notre participation à la LGV, toutes les autres dépenses sont en repli.

5) Une évolution maîtrisée de la dette

Conformément à ce qui avait été présenté lors de la DM2, le recours à l'emprunt sera limité à 10 M€, le solde du besoin de financement étant financé par reprise sur les résultats reportés.

3. Les évolutions budgétaires entre 2007 et 2016

Le débat d'orientations budgétaires nous donne l'occasion d'examiner l'évolution des réalisations budgétaires passées et les possibles évolutions des principales composantes de notre budget. Pour le présent rapport, 3 aspects me paraissent fondamentaux pour bien comprendre les contraintes qui s'imposent à la réflexion préalable à l'élaboration du projet de budget :

SE17-12-I-01

- l'évolution continue des dépenses de fonctionnement,
- la réduction de l'autofinancement,
- la diminution des dépenses d'investissement.

3-1 Les dépenses de fonctionnement augmentent plus vite que les recettes

Entre 2007 à 2016 :

- les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 49%, quand parallèlement les recettes de fonctionnement n'ont progressé que de 25%,
- l'épargne brute a été divisée par 2 (85 M€ contre 41 M€)

Cette évolution est le résultat conjugué :

1. de la baisse des recettes issues des dotations et compensations de fiscalité versées par l'Etat,
2. d'un pouvoir de taux limité suite à la réforme de la fiscalité de 2010,
3. d'une compensation insuffisante des compétences transférées à partir de 2004,
4. d'une forte progression des dépenses sociales et principalement des AIS,
5. de spécificités marnaises – qui sont tout de même le reflet d'une gestion exemplaire - limitant les marges de manœuvre,
 - un taux de foncier bâti modéré
 - des recettes de fonctionnement faibles comparativement aux départements de la strate
 - des dépenses déjà largement maîtrisées

3-2 L'autofinancement diminue et le ratio épargne brute/recettes réelles de fonctionnement se dégrade

Afin de répondre à l'inégale répartition des charges et des recettes entre Départements, et à l'insuffisante compensation des compétences transférées des mesures ont été prises au niveau national (fonds de péréquation horizontale, nouvelles ressources accordées aux Départements, fonds d'urgence)

Ces différentes mesures n'ont pas permis, loin s'en faut, de restaurer un niveau d'épargne brute satisfaisant et d'assurer un équilibre pérenne de la section de fonctionnement.

De plus, il faut souligner que bien souvent les modalités de prélèvement ou reversement sont défavorables à la Marne (références au taux de foncier bâti, au revenu moyen par habitant, au potentiel fiscal ou financier,...).

De son côté, l'Assemblée départementale a été amenée également à prendre, sur la période 2007 – 2016 des mesures pour enrayer la baisse de l'autofinancement.

- Au niveau des recettes de fonctionnement :
 - augmentation du taux de foncier bâti en 2012, 2013, et 2016
 - mise en place de la taxe d'aménagement (2006)
 - augmentation de la taxe sur la consommation finale d'électricité (2012, 2013,2014,2015)
- Au niveau des dépenses de fonctionnement :
 - révision des politiques dites « volontaires » en 2012,
 - plafonnement des prévisions de dépenses de fonctionnement autres que celles du social et du SDIS au niveau constaté au CA précédent,
 - recherches complémentaires d'économies sur les charges de gestion,
 - démarche de contrôle de la juste attribution du RSA.

SE17-12-I-01

Ces différentes mesures, tant au niveau national que départemental, n'ont pas été suffisantes.

La baisse continue du niveau d'épargne brute a des conséquences sur :

- l'équilibre de la section de fonctionnement
- le montant des investissements
- le besoin d'emprunt

3-3 Le respect de l'équilibre de la section de fonctionnement remis en cause

La baisse continue de l'épargne brute et la relative stabilité des amortissements a conduit l'assemblée départementale à modifier les modalités de calcul des amortissements comme l'y autorisaient les décrets 2015-1846 et 1848 (neutralisation de l'amortissement des subventions d'équipement versées comme cela était déjà autorisé pour les Régions et les Communes), afin de préserver le respect des règles comptables de l'équilibre de la section de fonctionnement l'inscription est ainsi passée de 34,6 M€ en 2016 à 17,5 M€ en 2017.

3-4 Les investissements fléchissent malgré le recours à l'emprunt

Sur la période 2004 – 2016 les dépenses d'investissement (remboursement de la dette non compris) ont diminué de pratiquement 50% passant 106 M€ à 55 M€.

3-5 Un recours à l'emprunt plus important

Un recours à l'emprunt de plus en plus élevé entre 2013 et 2016 (+13 M€) alors que dans le même temps les dépenses d'investissement hors dette diminuaient de 10 M€. En 2013 l'emprunt couvrait 20% des dépenses d'investissement ; en 2016 : 40%.

B/ Les orientations budgétaires et les conséquences

4. Orientations budgétaires 2018

Afin de respecter les contraintes annoncées concernant la progression des dépenses de fonctionnement et la durée de désendettement, il faudra une fois encore effectuer des choix. Malgré les contraintes qui nous sont imposées, il reste fondamental :

- d'engager l'exécution du programme de déploiement de la fibre et la mise en œuvre d'une complète couverture de la téléphonie mobile,
- d'offrir à nos collégiens des établissements en capacité de les préparer aux mutations et défis de demain,
- de soutenir la vie associative dans ses divers domaines d'intervention, véritable ciment de notre société,
- de poursuivre l'amélioration de nos infrastructures départementales,
- d'accompagner la plateforme Paris-Vatry dans son développement,
- de conforter notre démarche « Marne 2025 ».

L'esquisse, de notre projet de budget 2018, permet de répondre à ces engagements. Et se caractérise par :

- l'anticipation prudente mais réaliste des recettes de fonctionnement,
- la recherche d'une maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement,
- la priorisation des investissements telle qu'elle est exposée ci-dessus.

4-1. Une probable hausse modérée des recettes de fonctionnement :

Cette analyse préalable s'appuie sur :

SE17-12-I-01

- la volonté de ne pas modifier les taux de fiscalité et de taxes ;
- une prévision de recettes de fonctionnement 2018 établie sur les bases du PLF 2018 pour ce qui concerne les hypothèses de croissance dont le maintien de la DGF ;
- de la poursuite de la bonne tenue des DMTO ;
- s'agissant de la CVAE, son montant pourrait être maintenu par rapport à celui perçu en 2017.

Au global, les recettes de fonctionnement augmenteraient de 3,3%, passant de 423,7 M€ à 437,9 M€.

4-2. La recherche d'une maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement :

Au stade de la préparation de ces orientations, les dépenses de fonctionnement augmenteraient de l'ordre de 1,25% par rapport au BP 2017 conformément à l'objectif de progression des dépenses des collectivités locales indiqué dans le PLPFP 2018-2022 soit un total de 411,5 M€ contre 406,4 M€ en 2016. Il conviendra d'ajuster cette prévision lorsque nous connaîtrons les modalités exactes de mise en œuvre de ces dispositions. Cette hausse est due principalement à la progression des dépenses sociales (+5 M€) et de notre participation au SDIS (+0,6M€).

4-3. La priorisation des investissements :

Les prévisions de dépenses d'investissement hors dette pourraient s'élever à 69,5 M€ (BP 61,2 M€) et permettraient entre autre :

- la réhabilitation du collège Louis Pasteur (Sermaize-les-Bains), la reconstruction du collège Pierre de Souverville (Pontfaverger), et la réhabilitation du collège Université (Reims),
- la réalisation des travaux de la traverse RD3 à Epernay (Rue Jean Jaurès), du giratoire à Saint Léonard, la poursuite de ceux concernant l'ouvrage d'art de Sillery (pont sur le canal de la Marne à l'Aisne) et la réhabilitation de la RD 934 de Réveillon à la limite du Département de Seine et Marne.
- la poursuite du programme « Vélo-routes et voies vertes »
- quelques aménagements diffus de sécurité

S'agissant de notre politique du partenariat, les montants seraient conformes à la consommation constatée ces dernières années.

Enfin, il est envisagé d'étudier en 2018 :

- le développement des usages du numérique dans les collèges ;
- les modalités de soutien à l'amélioration de la téléphonie mobile ;
- l'engagement de notre programme « marne 2025 ».

5. Les grands équilibres du projet de budget 2018

Compte tenu des prévisions de recettes et de dépenses présentées ci-dessus, les grands équilibres de notre budget 2018 pourraient être les suivants :

- l'épargne brute 2018 progresserait de 9 M€ pour s'établir à 26,4 M€ (17,3 M€ au BP 2017),
- le besoin d'emprunt s'élèverait à 44,6 M€ (49,9 M€ BP 2017),
- le solde de l'exercice en fonctionnement serait de 11 M€ après dotations aux amortissements (4,8 M€ au BP 2017).

SE17-12-I-01

La 1^{ère} commission a examiné avec attention ces orientations budgétaires, l'ensemble de ses membres souligne que celles-ci reposent sur des hypothèses de recettes (maintien du dynamisme actuel du marché immobilier) et de dépenses (baisse des dépenses d'allocations RSA et meilleure prise en charge par l'Etat des mineurs non-accompagnés), qui au stade de ce débat apparaissent réalistes.

Au regard des éléments à prendre en compte pour la préparation de nos budgets à venir, la commission souhaite engager une réflexion durant 2018 concernant :

- la recherche des équilibres optimisés de nos dépenses par rapport à des recettes qui fluctueront au gré des réformes de la fiscalité locale annoncées ; et le besoin de dégager des marges de manœuvre pour le budget départemental,
- le niveau de service à apporter à nos concitoyens et les modalités pour rendre ces services au meilleur coût.

C'est en fonction de la teneur des échanges sur les différents points présentés dans ce rapport que sera élaboré le budget primitif 2018 soumis à l'assemblée départementale lors de la prochaine session.

L'assemblée départementale décide à l'unanimité, de prendre acte :

- de la communication du rapport d'orientations budgétaires 2018 joint en annexe ;
- de la tenue du débat relatif aux orientations budgétaires 2018.

Le Président du Conseil départemental,

Signé

Christian BRUYEN