
CONSEIL DÉPARTEMENTAL

RÉUNION DU VENDREDI 7 DÉCEMBRE 2018

Le vendredi 7 décembre 2018, à 09h30, le conseil départemental de la Manche, dûment convoqué le 22 novembre 2018, s'est réuni Salle des sessions, à la maison du département, sous la présidence de Monsieur Marc Lefèvre.

Étaient présents :

Madame Chantal Barjol, Monsieur Philippe Bas, Monsieur Michel de Beauhoudrey, Madame Brigitte Boisgerault, Monsieur Jean-Dominique Bourdin, Monsieur Jacky Bouvet, Monsieur Jean-Claude Braud, Monsieur François Brière, Madame Frédérique Boury, Madame Catherine Brunaud-Rhyn, Madame Christèle Castelein, Monsieur Jacques Coquelin, Monsieur Gabriel Daube, Monsieur Antoine Delaunay, Monsieur André Denot, Monsieur Serge Deslandes, Madame Yveline Druetz, Madame Karine Duval, Monsieur Sébastien Fagnen, Madame Marie-Pierre Fauvel, Madame Marie-Odile Feret, Madame Marie-Hélène Fillâtre, Monsieur Jean-Paul Fortin, Madame Sylvie Gâté, Madame Nicole Godard, Madame Anne Harel, Monsieur Dominique Hébert, Madame Maryse Hédouin, Monsieur Jean-Claude Heurtaux, Madame Adèle Hommet-Lelièvre, Monsieur Jean-Marc Julienne, Madame Dominique Larsonneur-Morel, Madame Maryse Le Goff, Madame Christine Lebacheley, Madame Patricia Lecomte, Madame Odile Lefaix-Véron, Monsieur Marc Lefèvre, Monsieur Gilles Lelong, Madame Martine Lemoine, Monsieur Jean Lepetit, Madame Carine Mahieu, Monsieur Jean Morin, Madame Valérie Nouvel, Madame Anna Pic, Monsieur Patrice Pillet, Monsieur Jean-Paul Ranchin, Monsieur François Rousseau, Monsieur Franck Tison.

Étaient excusés :

Monsieur Mathieu Johann-Lepresle, Monsieur Alain Navarret.

Étaient excusés et avaient donné procuration :

Monsieur Frédéric Bastian procuration à Monsieur François Rousseau, Madame Madeleine Dubost procuration à Monsieur Gilles Lelong, Madame Françoise Lerossignol procuration à Monsieur Patrice Pillet, Madame Valérie Normand procuration à Monsieur Marc Lefèvre.

Secrétaire de séance : Madame Adèle Hommet-Lelièvre.

* * *

CONSEIL DÉPARTEMENTAL
Réunion du 7 décembre 2018

Service instructeur	:	Direction générale adjointe Performance de la gestion publique Direction des finances
Titre du rapport	:	Orientations budgétaires 2019
Rapporteur	:	Monsieur Jacques Coquelin
Commission	:	Administration et finances

Vu les dispositions du Code général des collectivités territoriales ;

Mes chers collègues,

Conformément au règlement financier de la collectivité et à l'article L.3312-1 du code général des collectivités territoriales, « dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un débat a lieu au conseil départemental sur les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés... ».

Dans la perspective du vote du budget primitif et des projets annuels de performance que je vous soumettrai lors de la session de janvier prochain, je vous invite à débattre, ce jour, de nos orientations budgétaires pour 2019.

1ère partie : LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

(source : la lettre du financier territorial – octobre 2018)

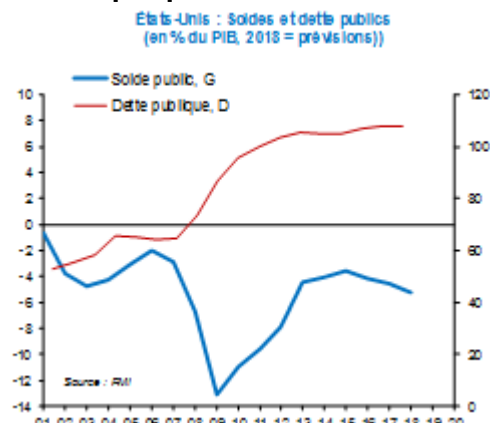
1.1 Le contexte économique international

Les finances publiques européennes ont continué de s'assainir en 2018, avec la poursuite de la réduction du déficit public de la zone euro qui devrait atteindre 0,7% du PIB cette année et une diminution de la dette publique à environ 86 % du PIB après un pic à 94 % en 2014 (graphique1). L'amélioration globale des finances publiques européennes contraste fortement avec la dégradation américaine, où l'administration républicaine a décidé de mener une politique budgétaire expansionniste (réforme fiscale et hausses de certaines dépenses). Le déficit public américain a dépassé 5 % du PIB en 2018 (graphique 2).

Graphique 1



Graphique 2



Dans la plupart des pays de la zone euro, les soldes publics se sont améliorés sous l'effet conjugué de la hausse des soldes primaires (recettes – dépenses hors charges de la dette) et de la diminution des intérêts sur la dette. Les soldes primaires sont devenus égaux ou supérieurs aux soldes nécessaires pour stabiliser la dette publique, permettant une réduction de la dette publique dans la plupart des pays.

Toutefois, il persiste d'importantes différences en fonction des pays. Si la situation s'améliore significativement en Allemagne où le solde public est en excédent et la dette publique en forte diminution, la situation est différente dans les autres grands pays de la zone euro où la dynamique est beaucoup plus lente. Certes, les déficits publics continuent de se réduire mais la réduction de la dette publique reste à ce stade limitée. La France et l'Espagne ont toujours une dette proche de 100 % du PIB et l'Italie de 130% du PIB.

Dans la plupart des pays, les efforts structurels pour réduire les déficits se sont atténués, les politiques budgétaires sont devenues globalement neutres.

L'amélioration des finances publiques européennes est dépendante de la politique monétaire de la banque centrale européenne (BCE) qui continue d'être très expansionniste. Les taux d'intérêts négatifs (sur le taux de dépôt) et la politique quantitative ont eu plusieurs effets positifs sur les finances publiques via le soutien de la croissance et la baisse des taux longs réduisant les charges d'intérêt des pays. La BCE a acquis 2 500 Md€ de titres dans le cadre de son programme d'achats d'actifs, dont plus de 2 000 Md€ de titres publics.

Avec l'atténuation du risque déflationniste, la BCE souhaiterait aujourd'hui commencer à normaliser sa politique monétaire. Elle a ainsi réduit ses achats de titres et devrait achever ce dispositif début 2019. Elle devrait également commencer à augmenter ses taux d'intérêt directs à partir de l'été 2019, mais toutefois elle risque d'être contrainte par la dégradation de la situation en Italie l'obligeant à maintenir des taux d'intérêts longs à des niveaux relativement faibles.

En Italie, la nouvelle coalition gouvernementale souhaite utiliser la politique budgétaire pour mettre en œuvre son programme ce qui impliquerait une forte augmentation du déficit public. Un compromis a été trouvé entre les deux grands partis de la coalition pour limiter la hausse du déficit à 2,4% du PIB en 2019 mais les marchés ont déjà anticipé cette orientation. Les taux d'intérêt italiens à dix ans ont fortement augmenté début octobre pour atteindre 3,4%. Les taux à dix ans sont désormais 140 point de base au-dessus de leur niveau de début 2018, ce qui pourrait devenir problématique si cela perdurait dans un contexte de faible croissance.

Le risque d'une nouvelle crise des dettes publiques n'est donc pas définitivement écarté en Europe.

La croissance économique se normalise au sein de la Zone Euro sur fond de risques économiques, politiques, financiers croissants.

Au premier trimestre 2018, on assiste à une décélération de la croissance de la Zone Euro suite à cinq trimestres de forte croissance entre le T4 2016 (+1,7%) et le T4 2017 (+2,8%). La plupart des grands pays de la zone ont connu ce ralentissement.

Evolution du PIB de la Zone Euro depuis 2014 (évolution en glissement annuel)



Source : Bloomberg, FCL Gérer la Cité

Le ralentissement de la croissance est dû à des facteurs conjoncturels tels que les mauvaises conditions climatiques, la hausse des prix du pétrole ou l'appréciation de l'euro depuis 2017. Les tensions géopolitiques et les craintes de guerre commerciale entre les États-Unis et l'Union Européenne sont également des facteurs de ce ralentissement. Ces derniers impactent à la baisse les projets d'investissement.

Ce ralentissement de la croissance au sein de la Zone Euro est toutefois concordant avec les analyses des économistes qui considèrent que la Zone Euro est, dans son ensemble,

en phase de normalisation. La croissance entre dans une phase de décélération et revient en adéquation avec les fondamentaux économiques.

A contrario, plusieurs risques économiques et politiques pourraient peser sur la croissance économique du second semestre : la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine, le risque politique italien, la crise financière en Turquie, les résurgences de la crise de la dette, les incidences incertaines du Brexit...

La remontée de l'inflation pourrait également être un frein au taux de croissance de la demande intérieure en Zone Euro. La France fait face à une poussée inflationniste à court terme. Après plusieurs années d'inflation très faible, son niveau est remonté à 2,3 % en juillet et s'est stabilisée depuis (2,2 % en octobre). Cette remontée s'explique principalement par la hausse des cours du pétrole.

Cependant les instituts de prévision tablent sur une fin d'année 2018 plutôt bonne pour la France, avec une prévision de croissance de + 1,6 %.

1.2 Les marchés financiers – le financement des collectivités locales

Un besoin d'emprunt revu à la baisse

Au premier semestre 2018, une baisse du volume de recherches de financement long terme des collectivités a pu être observée. Cette baisse va dans le sens des objectifs de désendettement fixés par le gouvernement, bien que la contractualisation se focalise sur la limitation des dépenses de fonctionnement.

Des niveaux de marge toujours attractifs

Depuis début 2018, les marges sont toujours très basses sur les taux fixes et devraient le rester. Face à la réduction des besoins de financement des collectivités, les établissements financiers peinent à distribuer leurs enveloppes et adressent des offres très performantes.

Sur les taux variables, le niveau des marges est proche de celui observé sur les taux fixes. Cependant la quasi-totalité des contrats de prêts à taux variable incluent un plancher à 0 % sur les indices Euribor et Eonia, toujours en territoire négatif, ce qui engendre un coût pour la collectivité estimé autour de 0,15 %. Les collectivités ne profitent donc pas entièrement du contexte de taux très favorable sur les contrats à taux variable.

Des taux de réponse élevés et des offres adaptées aux besoins des collectivités

Sur le premier semestre 2018, des collectivités ont pu obtenir des taux de couverture de leurs demandes de financement toujours très bons. Par ailleurs, lorsque les collectivités souhaitent bénéficier d'une phase de mobilisation longue jusqu'en 2019 (voir 2020), les établissements bancaires maintiennent un niveau de réponse important. Enfin, le niveau des commissions bancaires reste bas et peut même atteindre 0 % pour certaines collectivités sur les frais de dossier et commissions de non utilisation.

2^{ème} partie : LES PERSPECTIVES ET LES ENJEUX POUR LE BUDGET DEPARTEMENTAL

1. LES PERSPECTIVES DE FIN D'EXERCICE 2018

Avec un taux de réalisation de 101 %, les **recettes de fonctionnement** anticipées en fin d'exercice à hauteur de 488,8 M€ sont supérieures de 6 M€ aux prévisions du budget primitif, résultat rendu possible par un marché immobilier stable, à un niveau historiquement très élevé des droits de mutation.

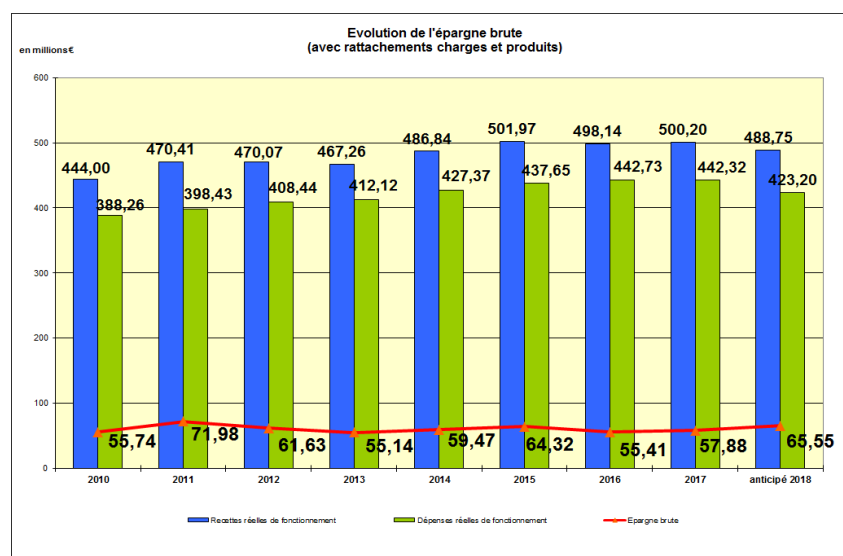
Ces recettes sont en baisse de - 11,4 M€ par rapport à 2017, compte tenu du remboursement par la Région des dépenses de transports avancées par le Département jusqu'à la date du transfert de la compétence (9,1 M€) et par des produits exceptionnels particulièrement importants (5,9 M€ avec notamment 3,3 M€ de pénalités perçues dans le cadre du contentieux « cartel de la signalisation routière »).

À périmètre constant et hors produits exceptionnels, c'est une stabilité à + 0,25 % qui est attendue.

Les **dépenses de fonctionnement** sont anticipées en baisse de - 19 M€ par rapport à 2017, soit - 4,3 %. Toutefois, à périmètre constant, soit hors dépenses de transports et provision pour risques réalisées en 2017, c'est une stabilité des dépenses à - 0,23 % qui est attendue en fin d'exercice.

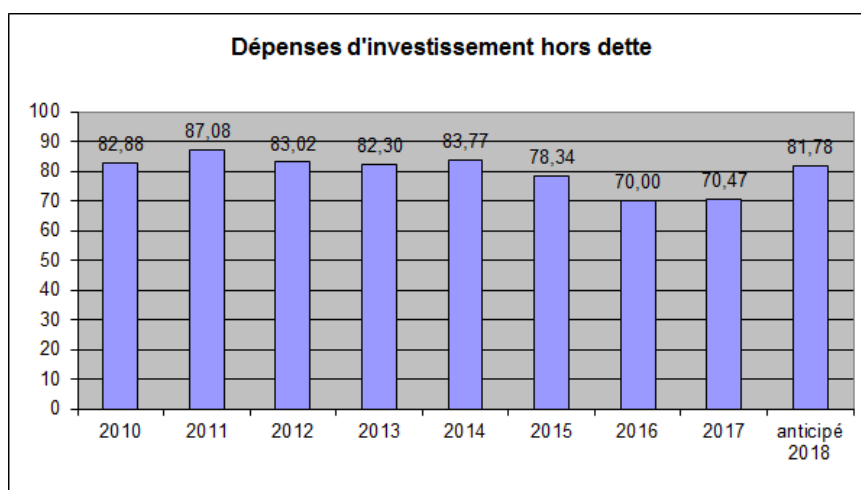
Sur la base des dépenses réelles de fonctionnement définies dans le dispositif « contractuel » de maîtrise des dépenses qui a été imposé aux collectivités en Loi de programmation des finances publiques 2018-2021, et après neutralisation des dépenses de transport, le Département devrait constater en fin d'exercice une évolution de ses dépenses de l'ordre de + 0,7 % par rapport à 2017, soit une augmentation sensiblement inférieure au plafond de + 1,2 % qui lui est imposé par arrêté du préfet de la Manche, sous peine de devoir régler une amende de 100 % du dépassement.

Malgré la faible progression des recettes, la maîtrise des dépenses de fonctionnement va permettre de constater une épargne brute à plus de 65 M€.



Conjuguée à la réduction de la dette, cette épargne entraîne une amélioration sensible de la capacité de désendettement à un niveau attendu de 4,8 années. Cette perspective permet d'envisager une augmentation du niveau des investissements sans risque de dégradation des indicateurs financiers du Département.

En termes de dépenses d'investissement : avec un taux d'exécution budgétaire supérieur à 80 % du budget primitif (75 % après ajout des reports), les dépenses d'investissement réalisées hors remboursement du capital de la dette et régularisation comptable (réimputation) des dépenses 2017 du contournement routier de Marcey-les-Grèves, devraient dépasser 81,8 M€, en augmentation de + 11 M€ par rapport à 2017.



En sus de la remontée des dépenses d'investissement hors dette à un niveau proche de celui de 2014, la stabilité des recettes d'investissement et l'amélioration de l'autofinancement (épargne nette) permettent de limiter la mobilisation d'emprunt nouveau à seulement 10 M€ en 2018, ce qui permettra au Département de réduire l'encours de sa dette de - 18,3 M€.

Cette dynamique est totalement en phase avec notre stratégie financière et s'inscrit pleinement dans la démarche nationale de maîtrise des déficits publics. Notre autonomie organisationnelle et notre sens des responsabilités se révèlent plus efficaces que les prescriptions que le Gouvernement a voulu nous imposer à travers une contractualisation restreignant notre liberté de gestion.

En effet, comme a pu le relever le cabinet RCF dans l'examen des 44 contrats financiers des départements signataires, 41 d'entre eux anticipent une augmentation de leur encours de dette dans les trois prochaines années avec une hausse de + 11 %, alors que le respect de la trajectoire de la loi de programmation devrait entraîner une baisse de - 6 % de cet encours.

Alors que l'objectif commun devrait être la baisse de la dette, les contrats ne contraignent qu'à réduire le besoin de financement « tendanciel ». En ramenant l'évolution de leur dette de + 11 à + 6 %, les départements signataires auront respecté le dispositif légal, mais en aucun cas son objectif.

Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son récent rapport sur les perspectives d'évolution des finances publiques : « une trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités conforme au plafond de 1,2 % par an, fixé par l'État, devrait

entraîner une amélioration progressive mais forte de leur épargne, due à l'accélération de leurs recettes et au ralentissement de leurs dépenses de fonctionnement. Si la reprise de l'investissement local, amorcée en 2016 suivait la trajectoire dictée par l'effet du cycle électoral, marquée par une progression jusqu'en 2020 et un recul par la suite, une grande partie de ce surcroît d'épargne serait disponible.

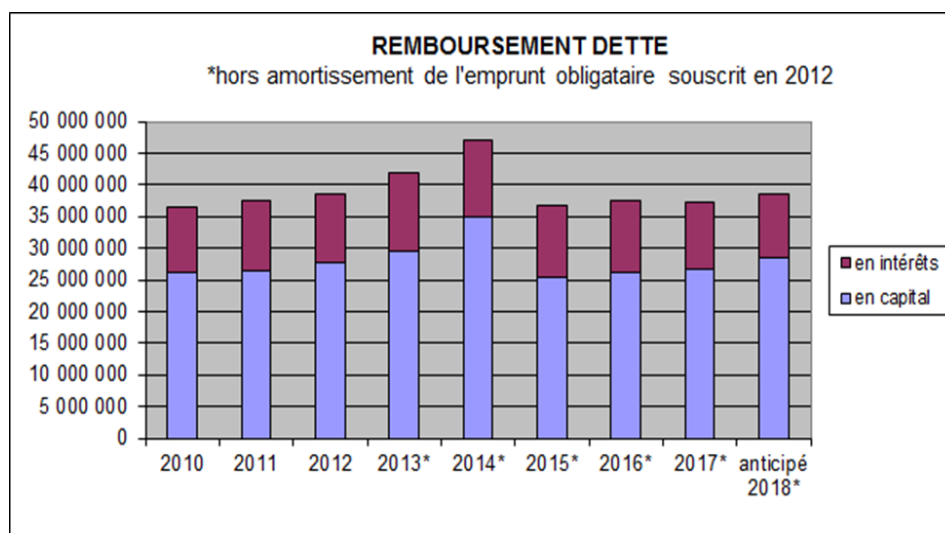
Selon la loi de programmation des finances publiques, il devrait être employé par les collectivités pour réduire leur endettement. Cette hypothèse paraît cependant peu probable pour la grande majorité d'entre elles qui sont peu endettées... Par conséquent, l'importante amélioration de leur équilibre financier pourrait conduire les collectivités à relancer la progression de leurs dépenses de fonctionnement ou celle de leurs dépenses d'investissement, voire les deux ».

La Cour conclut par ailleurs : « Au total, une grande incertitude entoure la réalisation de la trajectoire de la situation des collectivités locales prévue par l'État au cours de la période 2018-2020 couverte par la loi de programmation des finances publiques ».

Or, si les objectifs de réduction de la dette publique ne sont pas atteints, et notamment ceux des administrations publiques locales, qu'elles soient signataires ou non des contrats financiers, l'État pourra d'autorité instaurer de nouvelles réductions de ses concours financiers aux collectivités, dont la loi de programmation ne prévoit que des montants maximum. Une telle orientation pénaliserait fortement une collectivité telle que la nôtre qui s'inscrit pleinement dans la démarche attendue par le gouvernement.

2. LA DETTE DEPARTEMENTALE

L'évolution de l'encours de la dette et de la capacité de désendettement :



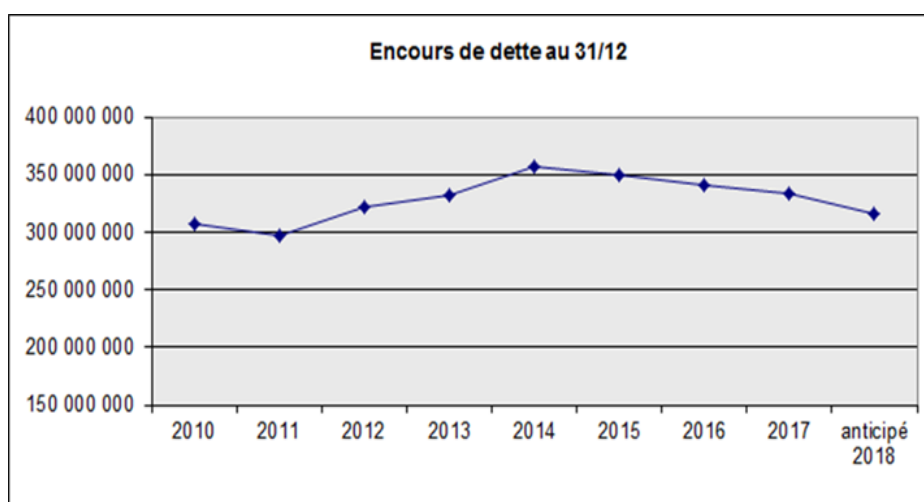
Pour mémoire, les années 2012 et 2014 ont été marquées par une augmentation du recours à l'emprunt pour financer, d'une part, le contrat de partenariat de performance énergétique (CPPE) et, d'autre part, le réaménagement des emprunts structurés, nécessitant le financement des indemnités de remboursement anticipé.

Depuis 2015, le département a mobilisé chaque année des emprunts nouveaux pour un montant toujours inférieur aux remboursements de capital effectués, permettant de réduire progressivement l'encours de sa dette.

C'est ainsi que, après déduction du solde restant à percevoir de l'aide financière du fonds de soutien de dette structurée, l'encours de dette sera ramené à 315,38 M€ au 31 décembre 2018, après avoir atteint 356,7 M€ en 2014.

	encours dette au 31/12	épargne brute	capacité désendettement	épargne nette
2010	306 654 172 €	55 740 095 €	5,50	29 548 775 €
2011	296 747 927 €	71 982 569 €	4,12	45 576 325 €
2012	321 328 240 €	61 796 297 €	5,20	38 804 828 €
2013	332 649 752 €	55 139 953 €	6,03	23 602 934 €
2014	356 762 383 €	56 681 255 €	6,29	22 607 071 €
2015	349 948 991 €	64 317 108 €	5,44	36 989 168 €
2016*	340 113 802 €	55 411 352 €	6,14	27 155 060 €
2017*	333 670 116 €	57 878 854 €	5,76	29 126 846 €
anticipé 2018*	315 381 685 €	65 549 134 €	4,81	34 956 879 €

* après déduction du solde à percevoir de l'aide financière du fonds de soutien (2,97 M€ en 2018)



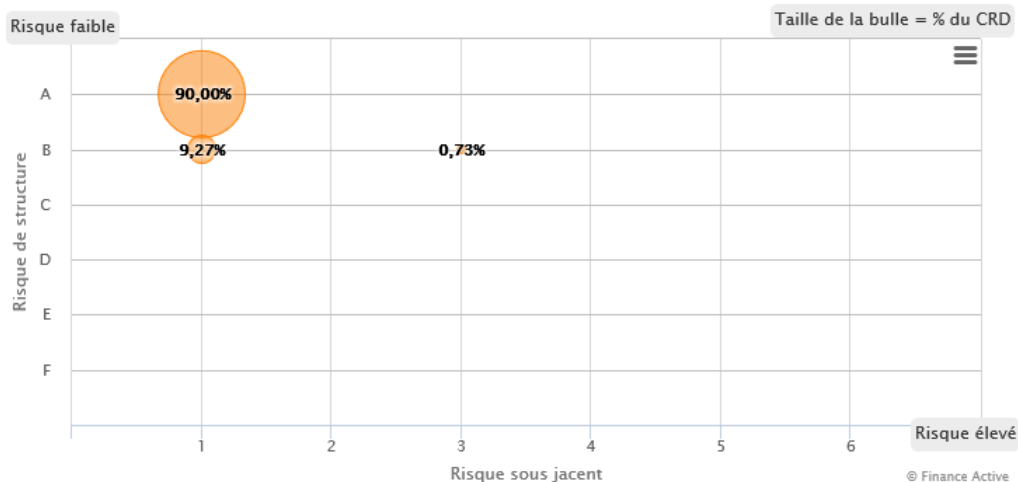
La structure de la dette au 31 décembre 2018

Dettes par type de risque

Type	Encours	% d'exposition	Taux moyen (ExEx, Annuel)
Fixe	222 168 266 €	69,79%	3,60%
Variable	69 187 500 €	21,73%	0,20%
Barrière	27 000 000 €	8,48%	4,26%
Ensemble des risques	318 355 766 €	100,00%	2,91%

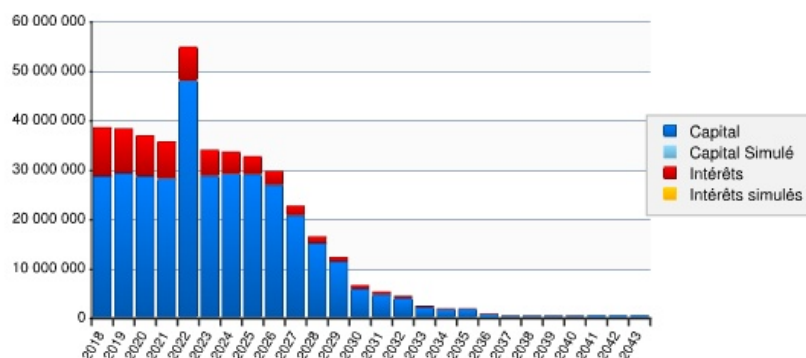
Etat généré au 31/12/2018

Dette selon la charte de bonne conduite



Le profil d'extinction de la dette

Flux de remboursement



La période qui s'ouvre est marquée par l'arrivée à échéance des emprunts contractualisés au début des années 2000 pour le financement d'investissements importants, notamment pour les opérations de désenclavement routier du département. Cela se traduit par une diminution des futures annuités, hors emprunts nouveaux.

Toutefois, l'année 2022 sera marquée par le remboursement in fine du capital de l'emprunt obligataire de dix ans réalisé en 2012 pour un montant de près de 20 M€. Budgétairement, cette échéance est neutralisée par l'amortissement annuel (2 M€) effectué dès la première année.

Considérant la stabilité des taux et marges bancaires, et vu sa très bonne note financière (AA- perspective stable) à nouveau renouvelée par l'agence FitchRatings, le Département devrait obtenir des financements à un taux maximum de 1,5 % marge comprise lors de son prochain appel d'offre pour un emprunt à contractualiser avant fin 2018, pour une mobilisation des fonds courant 2019 selon les besoins de trésorerie. Le choix entre taux fixe et taux variable sera effectué au vu des perspectives d'évolution des marchés financiers et à des propositions de financement.

3. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

Le projet de Loi de finances pour 2019, en cours d'examen, prévoit quelques mesures pour les collectivités locales.

3.1 La création d'une dotation de soutien à l'investissement des Départements

L'article 81 du PLF 2019 prévoit la transformation de la dotation globale d'équipement (DGE) des Départements en dotation de soutien à l'investissement des Départements (DSID).

Pour mémoire, la DGE était composée d'une part principale (76 % de l'enveloppe totale) et de deux parts majoration (« aménagement foncier », 9 %, et « insuffisance de potentiel fiscal », 15 %). En LF 2018, les crédits inscrits s'élevaient à 212 M€.

La part principale est une dotation calculée par un taux de concours (27,56 % en 2018) appliqué aux dépenses d'aménagement foncier effectuées et des subventions versées pour la réalisation des travaux d'équipement rural par chaque département.

La part « majoration aménagement foncier » majore les attributions au prorata des dépenses d'aménagement foncier.

La part « majoration pour insuffisance de potentiel fiscal » majore la dotation des départements dont le potentiel fiscal (PF) par habitant est inférieur d'au moins 40 % à la moyenne ou dont le PF/km^2 est inférieur d'au moins 50 % à la moyenne. Cette part est répartie proportionnellement au produit de l'inverse du PF/habitant et de l'inverse du PF/km^2 .

Le PLF 2019 prévoit une augmentation des crédits au budget de l'État de 84 M€ pour apurer les restes à payer des exercices antérieurs dus par l'État aux Départements.

La nouvelle **dotation de soutien à l'investissement des Départements** (DSID) est composée d'une première part destinée à soutenir les projets locaux jugés comme prioritaires (77 % de l'enveloppe totale) et d'une seconde part pour « insuffisance de potentiel fiscal » (23 %) qui est libre d'emploi.

La première part est répartie au niveau régional. Les enveloppes régionales sont déterminées pour 55 % en fonction de la population et pour 45 % en fonction de la population des communes situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants ou n'appartenant pas à une unité urbaine. L'enveloppe régionale est au minimum de 1,5 M€ et au maximum de 18 M€. L'attribution de la DSID au titre de cette part est prise par le préfet de région. À noter que cette dotation pourra être majorée pour les seuls Départements ayant signé le contrat LPFP et ayant respecté le plafond de dépenses.

La deuxième part est attribuée aux Départements dont le potentiel financier (PF) par habitant n'est pas supérieur au double de la moyenne et dont le PF/km^2 n'est pas supérieur au double de la moyenne. Le montant attribué est fonction du produit du rapport entre le PF moyen/habitant et le PF/habitant du Département (plafonné à 2) et du rapport entre le PF moyen/ km^2 et le PF/km^2 du Département (plafonné à 10). En 2019, l'attribution au titre de la seconde part ne peut pas être inférieure à 70 % ou supérieure au double de la somme des deux parts «majoration » de l'ex-DGE.

Selon les estimations du cabinet RCF, l'enveloppe de cette nouvelle dotation serait, pour la région de Normandie, supérieure de 2,9 M€ à la moyenne des DGE perçues entre 2015 et 2017. Une recette de 1,5 M€, identique à 2018, est prévue au BP 2019.

3.2 Le gel des concours financiers de l'État se poursuit

Le montant de la Dotation globale de fonctionnement est égal à celui réparti en 2018 sauf, s'agissant des Départements, minoration liée à la recentralisation du RSA de Mayotte.

Toutefois, afin de financer 144 M€ de mesures nouvelles (détaillées ci-après), le PLF 2019 prévoit une nouvelle diminution des dotations dites gagées que sont la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des trois catégories de collectivités, la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE-FDL) soit les anciennes compensations d'exonération de taxe d'habitation, de taxe foncier non bâti et de taxe professionnelle, dites dotation « carrée » des Régions et des Départements, auxquels s'ajoutent la dotation de garantie des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

Pour les Départements, la DCRTP va diminuer de – 2,3 % et la DTCE-FDL de -1,9 %.

Comme en 2017, le PLF 2019 prévoit une répartition de la baisse de ces dotations entre les Départements en fonction de leurs recettes réelles de fonctionnement et non en appliquant une baisse uniforme (comme en 2018).

Il est à noter que, historiquement, les variables d'ajustement diminuaient pour financer la croissance de la péréquation de la DGF. Or, en 2019, bien que la DGF n'augmente pas, ces dotations diminuent, par décision arbitraire de l'État visant à faire financer par les collectivités locales, en son lieu et place :

- 84 M€ de dette de l'État envers les Départements au titre de la dotation globale d'équipement, avant sa suppression,
- 50 M€ de dotation exceptionnelle à la collectivité de Saint-Martin accordée suite à l'ouragan Irma ;
- 8 M€ de majoration de la DGD pour financer l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques et 2 M€ d'augmentation de la dotation « calamités publiques » pour faire face aux événements climatiques de fin 2017 et début 2018.

L'article 79 du PLF 2019 prévoit une augmentation des dotations de péréquation des Départements (dotation de fonctionnement minimale et dotation de péréquation urbaine) de 10 M€ par rapport à 2018 (même croissance qu'en 2018). Ces 10 M€ seront financés en totalité par un écrêtement de la dotation forfaitaire de certains départements. En 2018, l'augmentation de la péréquation était financée pour moitié par un écrêtement de la dotation forfaitaire de certains départements et pour moitié par une réduction des variables d'ajustement de l'enveloppe normée.

3.3 L'absence de réponses de l'État à la problématique du financement des AIS et des mineurs non accompagnés

Les négociations ouvertes depuis 2016 entre l'ADF et l'État sur la compensation des allocations individuelles de solidarité (RSA, APA et PCH) n'ont toujours pas abouti ; il en est de même pour le financement des dépenses relatives aux mineurs non accompagnés.

Alors qu'une issue était proche mi-2018, le gouvernement a mis fin brutalement aux discussions lorsqu'il a constaté que seule une minorité de Départements s'étaient engagés dans la démarche de contractualisation financière.

Le Gouvernement a récemment annoncé au congrès de l'ADF la pérennisation d'un « fonds de stabilisation » de 115 M€ sur une durée de trois ans, destiné à aider les Départements les plus en difficulté, et a déposé un amendement en Loi de finances visant à augmenter la péréquation entre Départements des DMTO de 250 M€ (via le relèvement du plafond des prélèvements sur les produits perçus de 12 à 14 %). Devant l'ampleur du reste à charge des Départements, estimé à 9 Md€, ces avancées ont été jugées très insuffisantes.

Les présentes orientations budgétaires pour 2019 du Département ne contiennent donc aucune nouvelle recette de compensation des AIS ou d'aide sociale à l'enfance.

3.4 Le respect de la règle du + 1,2 % par an

Pour mémoire, la Loi de programmation des finances publiques 2018-2022 dispose que les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique. Au niveau national, les objectifs prévoient une évolution des dépenses réelles de fonctionnement, de + 1,2 %, en valeur et à périmètre constant, et une réduction du besoin de financement de – 2,6 Md€ par an.

Des contrats conclus avec le représentant de l'État devaient être signés avant le 30 juin 2018 par les grandes collectivités (DRF supérieures à 60 M€) pour déterminer les objectifs annuels d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement et de leur besoin de financement pour les années 2018 à 2020.

Considérant les nombreux reproches faits à ce dispositif, et notamment l'atteinte forte à leur autonomie financière, de nombreuses collectivités, dont le Département de la Manche, ont refusé de s'engager contractuellement.

En l'absence de contrat financier, le Préfet du département fixe les plafonds annuels des dépenses réelles de fonctionnement nettes. En cas de dépassement constaté au compte de gestion, la sanction financière prévue par le dispositif légal est majorée pour les collectivités non signataires.

Comme nous le notions dans le rapport d'orientations budgétaires pour 2018, cet objectif moyen de 1,2 % est beaucoup plus contraignant que les ODEDEL antérieurs, établis à des niveaux supérieurs avec une inflation quasi-nulle, alors que le nouvel objectif de 1,2 % par an en valeur a été fixé dans un contexte de remontée significative de l'inflation : 1 % en 2018, 1,1 % en 2019, 1,4 % en 2020 et 1,75 % en 2021 et 2022.

Au vu de l'inflation prévisionnelle associée au projet de loi, cet ODEDEL représentait des marges de manœuvre des collectivités réduites de moitié par rapport à la période 2013-2016 qui a été elle-même très contraignante.

Dès 2018, ce décrochage en défaveur des collectivités s'aggrave puisque l'inflation définitive sera supérieure à 1,8 % (2,2 % fin octobre) et qu'un même niveau d'inflation est anticipé en 2019 dans le projet de Loi de finances.

De surcroît, cet objectif de 1,2 % en valeur ignore l'effet de la croissance économique et entraîne une double peine aux collectivités. Cette croissance économique est de 1,7 % en 2018 et 2019, hypothèse retenue en projet de Loi de finances et jugée plausible par le Haut conseil des finances publiques.

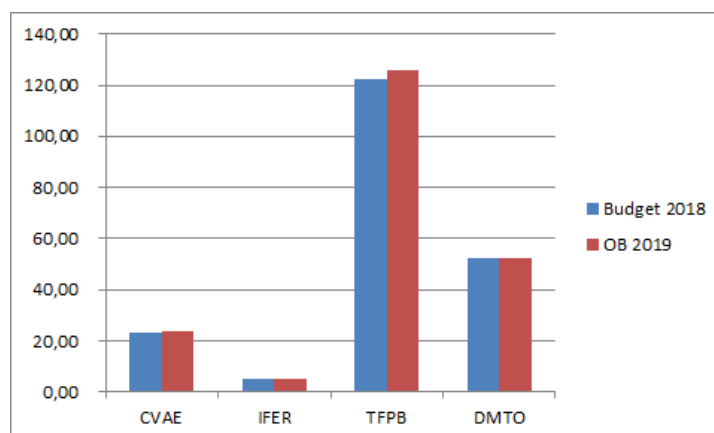
3^{ème} partie : LE BUDGET DEPARTEMENTAL EN 2019

1. L'EVOLUTION ATTENDUE DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT:

RECETTES DE FONCTIONNEMENT	BP 2018	OB 2019	évolution OB 2019 / BP 2018
Fiscalité directe (TFPB + CVAE + IFER)	150 687 529 €	154 799 000 €	2,73%
<i>dont TFPB</i>	122 381 229 €	126 000 000 €	2,96%
<i>dont CVAE</i>	23 341 641 €	23 788 000 €	1,91%
<i>dont IFER</i>	4 964 659 €	5 011 000 €	0,93%
Fonds péréquation CVAE	1 546 732 €	1 144 000 €	-26,04%
Dotation compensation péréquée (transfert frais gestion TFPB)	6 676 273 €	7 177 000 €	7,50%
Dotation de compensation de la réforme TP (DCRTP)	13 362 543 €	13 166 000 €	-1,47%
Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	11 366 711 €	11 366 711 €	0,00%
Compensations d'exonérations fiscales	6 288 376 €	6 044 000 €	-3,89%
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	52 500 000 €	52 500 000 €	0,00%
Fonds de péréquation des droits de mutation	7 700 000 €	6 929 000 €	-10,01%
Fonds de solidarité des départements	967 640 €	1 308 000 €	35,17%
Taxe intérieure sur produits pétroliers (TIPP)	29 700 000 €	29 403 000 €	-1,00%
Taxe sur conventions d'assurance (TSCA)	68 884 816 €	73 230 000 €	6,31%
Taxe sur la consommation finale d'électricité (TFCE)	6 700 000 €	6 700 000 €	0,00%
Taxe aménagement TA	4 800 000 €	5 000 000 €	4,17%
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	45 890 730 €	45 817 000 €	-0,16%
Dotation générale de décentralisation (DGD)	727 588 €	727 588 €	0,00%
Fonds départemental de Mobilisation pour l'insertion (FMDI)	2 100 000 €	2 100 000 €	0,00%
Compensation APA	22 397 713 €	24 195 190 €	8,03%
Compensation PCH	4 810 000 €	4 828 000 €	0,37%
Autres participations à l'Aide sociale	23 933 803 €	24 036 250 €	0,43%
Revenus d'immeubles et redevances exploitants	751 700 €	780 983 €	3,90%
Région - attribution de compensation transfert CVAE	1 784 330 €	1 910 263 €	7,06%
Autres recettes (hors reprise excédent de fct en DM1)	14 888 301 €	15 647 266 €	5,10%
TOTAL :	478 464 785 €	488 809 251 €	2,16%

Comme exposé en partie 2 du présent rapport, le projet de Loi de finances pour 2019 confirme la poursuite du dispositif de gel des concours financiers de l'État aux collectivités locales, qui se traduit par le gel de la **dotation générale de décentralisation** et de la **dotation départementale d'équipement des collèges**, ainsi que par l'application d'un coefficient de minoration aux **dotations de compensation des exonérations de fiscalité directe locale** des Départements et à la **dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle**, intégrée à la dotation d'ajustement en Loi de finances pour 2017.

1.1 Les recettes de fiscalité directe locale en 2019



a) La fiscalité économique des entreprises

Selon les premières estimations fournies par les services fiscaux, basées sur les soldes de 2017 et les acomptes pour 2018 versés par les entreprises, le produit de la **cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** est anticipé en augmentation de + 1,9 % par rapport au BP 2018.

Pour mémoire, le produit à percevoir en 2019 par le Département correspondra au montant payé par les entreprises en 2018 (solde de la cotisation 2017 et les deux acomptes au titre de 2018).

Le produit des **impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER)** est prévu en augmentation de + 2 % par rapport au montant définitif de 2018, tenant compte d'une progression des tarifs nationaux au niveau de l'inflation. Pour mémoire, l'EPR de Flamanville ne sera assujéti à cet impôt qu'en 2021, après connexion au réseau.

La recette provenant du **fonds de péréquation départemental de la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises** est anticipée par Ressources consultants finances à 1,1 M €, en forte baisse par rapport à 2018.

b) La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

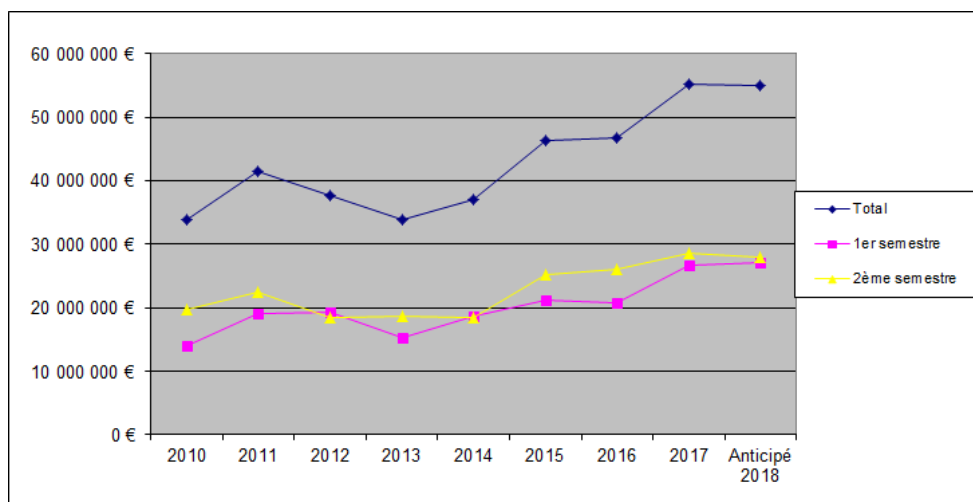
Je vous propose que le Département de la Manche, pour la 10^{ème} année consécutive, ne procède à aucune augmentation de son taux de TFPB.

Avec pour postulat que la revalorisation légale annuelle des bases sera de + 2,2 % (la revalorisation annuelle des bases en année n est fixée, depuis 2017, au niveau de l'inflation réelle sur 12 mois constatée au mois de novembre de l'année n-1), une augmentation des bases de + 3 % du produit de TFPB est anticipée en 2019 eu égard aux bases temporairement exonérées et venant en imposition en 2019.

Entre 2010 et 2018, les Départements de métropole hors Paris ont augmenté en moyenne leur taux de + 1,5 % par an. Le taux du Département de la Manche est stable depuis 2009 à 21,42 %.

Le taux moyen des Départements de métropole hors Paris est en 2018 de 17,42 %. Par ordre décroissant, le taux du Département de la Manche se situe au 36^{ème} rang (24^{ème} en 2011) des Départements de métropole, derrière les Départements voisins de l'Orne et du Calvados, avec des taux respectivement de 27,07 % et 22,10 %.

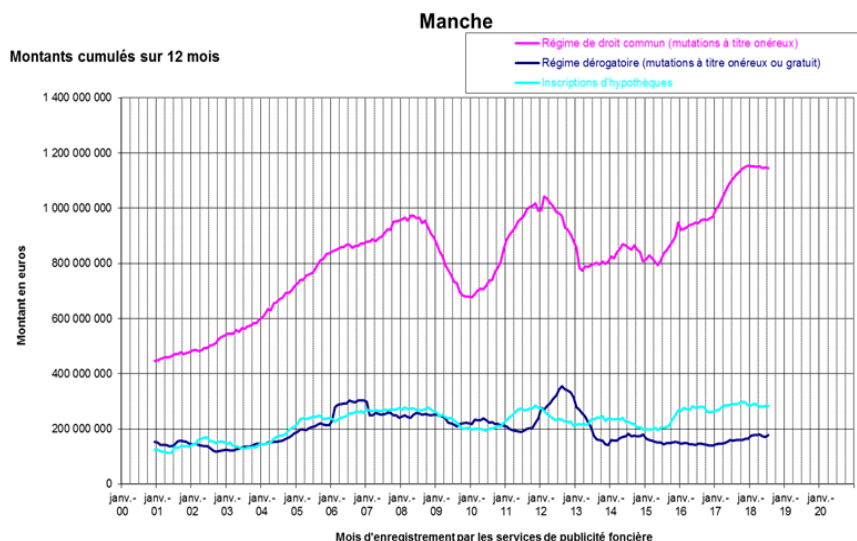
c) Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)



Pour mémoire, en Loi de finances pour 2014, les Départements ont été autorisés à porter le taux de DMTO à 4,5 %, au lieu de 3,8 %. Cette mesure, votée par le conseil général de la Manche, est entrée en application le 1^{er} avril 2014.

L'année 2017 a été marquée par un produit de 55,2 M€, en augmentation de + 18 % par rapport à 2016, permettant au produit des droits de mutation d'atteindre un record historique. L'année 2018 est marquée par une stabilité de l'activité et le produit perçu devrait être supérieur à nos anticipations du BP, avec un montant identique à 2017.

Toutefois, comme le montre le graphique ci-dessous, l'assiette des DMTO de droit commun de notre Département semble avoir atteint un point haut.



En effet, l'activité du marché immobilier, en termes de nombre de ventes soumises au régime de droit commun, marque le pas depuis le mois d'octobre 2017 (tableau ci-après). La stabilité constatée en milieu d'année 2018 incite donc à la prudence s'agissant des anticipations de produit en 2019, avec une reconduction du produit prévu au BP 2018 (52,5 M €).

Nbre ventes cumulé 12 mois	2015	2016	Evo 2016/2015	2017	Evo 2017/2016	2018	Evo 2018/2017
janvier	8 542	9 661	13,1%	10 357	7,2%	11 371	9,8%
février	8 508	9 701	14,0%	10 541	8,7%	11 350	7,7%
mars	8 332	9 784	17,4%	10 666	9,0%	11 391	6,8%
avril	8 455	9 839	16,4%	10 859	10,4%	11 294	4,0%
mai	8 657	9 899	14,3%	10 995	11,1%	11 274	2,5%
juin	8 805	9 906	12,5%	11 038	11,4%	11 300	2,4%
juillet	8 863	9 997	12,8%	11 124	11,3%	11 298	1,6%
août	8 957	10 095	12,7%	11 163	10,6%	11 178	0,1%
septembre	9 181	9 999	8,9%	11 331	13,3%		-100,0%
octobre	9 337	10 008	7,2%	11 428	14,2%		-100,0%
novembre	9 928	9 994	0,7%	11 374	13,8%		-100,0%
décembre	9 606	10 238	6,6%	11 343	10,8%		-100,0%

Par ailleurs, considérant cette stabilisation des DMTO constatée au niveau national, Ressources consultants finances évalue la dotation du **fonds de péréquation des DMTO** à 6,9 M€ en 2019, en baisse par rapport à 2018 en raison de la réduction sensible de l'enveloppe du fonds alimentée par le prélèvement sur flux.

Quant au **fonds de solidarité des Départements** mis en œuvre dans le cadre du financement des AIS depuis 2014, alimenté par un prélèvement sur le produit de fiscalité égal à 0,35 % de l'assiette des droits de mutation constatée l'année précédente, le Département est contributeur net. Pour 2019, RCF anticipe, pour le Département de la Manche, une charge nette de - 2,7 M€, avec une dotation d'un montant de 1,3 M€ et une contribution d'un montant de 4 M€.

1.2 Autres taxes

La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)

Pour mémoire, des fractions de la taxe sur les contrats d'assurance (TSCA) ont été attribuées aux Départements au fil des transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 et de la départementalisation des SDIS.

Depuis la réforme de la taxe professionnelle en 2011, la TSCA a pris une part importante dans les recettes du Département de la Manche puisque, confronté à une baisse de ses recettes fiscales hors TSCA supérieure à 10 %, il a bénéficié du transfert du produit lié aux contrats « santé », précédemment perçu par l'État.

Eu égard à la dynamique supérieure à + 2 % par an constatée en 2017 et 2018, le produit 2019 est anticipé en augmentation à hauteur de 73 M€.

La taxe finale sur la consommation d'électricité (TFCE)

La consommation d'électricité étant très stable sur les dernières années, c'est une recette de 6,7 M€ qui est reconduite en 2019.

La taxe d'aménagement (TA)

Après trois années marquées par des problématiques de gestion administrative au sein des services de l'État, la taxe d'aménagement a trouvé un rythme et une croissance régulière avec un produit de 5 M€ en 2017, et attendu à 5,5 M€ en 2018. Toutefois, le produit 2019 de la taxe d'aménagement est prévu par prudence à 5 M€ considérant l'annonce faite par la direction des finances publiques de la ponction sur le produit 2019 de près de 0,5 M€ pour le remboursement de trop-perçus par le Département consécutifs à une gestion incomplète des annulations ou modifications de permis de construire ces dernières années par les services fiscaux.

L'ensemble de ces éléments conduit à une prévision de recettes de fonctionnement à un niveau de 488,8 M€, soit une augmentation de + 2,16 % par rapport au BP 2018.

2. EVOLUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Évolution des effectifs et de la masse salariale

	Emplois permanents au 31/12	Effectifs permanents payés au 31/12	Masse salariale (Tous budgets)
2014	2162	2061	88 892 727 €
2015	2145	2083	89 465 228 €
2016	2135	2055	90 262 051 €
2017	2109	2032	90 360 590 €
anticipé 2018		2023	90 295 832 €
OB 2019			92 616 850 €

Après une évolution très limitée au cours des dernières années, la masse salariale évoluera plus sensiblement en 2019 malgré l'absence annoncée de revalorisation de l'indice de la fonction publique, en raison de l'application de mesures catégorielles imposées par l'État, le report en 2019 des mesures du PPCR et l'adaptation du RIFSEEP.

Malgré la perspective d'évolution des recettes, le contexte de hausse sensible de l'inflation, les dépenses nouvelles imposées par la réglementation nationale et l'obligation légale de respect d'une évolution des dépenses réelles nettes de fonctionnement plafonnée à + 1,2 % nous contraint à poursuivre notre démarche de forte maîtrise de nos dépenses de fonctionnement.

Afin de conserver une marge de manœuvre permettant de faire face à tout aléa en cours d'année, et d'éviter tout risque de sanction financière par l'État, c'est une évolution de + 1 % des dépenses de fonctionnement qui a guidé la préparation du BP 2019 tant pour le budget principal, qui intégrera le budget annexe du Parc, que pour le budget annexe de la Régie des sites et musées.

Au terme des travaux de préparation, et selon les éléments d'information disponibles à ce jour, le projet de budget primitif 2019 qui vous sera proposé au mois de janvier prochain sera établi avec, pour le budget principal, un niveau de dépenses de fonctionnement à hauteur de 434,6 M€, soit une évolution de + 1,2 % par rapport au BP 2018.

L'épargne brute progresserait ainsi de 49 M€ au BP 2018 à 54,3 M€ au BP 2019, permettant de relever le niveau de nos investissements, conformément à nos orientations stratégiques, tout en poursuivant la réduction de l'encours de notre dette et respectant les contraintes légales.

Concernant le budget annexe de la Régie des sites et musées, la subvention d'équilibre provenant du budget principal s'établirait à 2,33 M€, en augmentation limitée à + 0,54 %.

Ce budget annexe ne présente pas de besoin de financement, puisque les investissements des sites et musées sont portés par le budget principal.

3. LES INVESTISSEMENTS

S'agissant des **dépenses d'investissement**, les principales autorisations de programme qui seront ouvertes au BP 2019 porteront sur :

- les études pour l'aménagement d'itinéraire routier Saint-Lô/Coutances (3,3 M€) ;
- la section d'itinéraire Saint-Pair - Sartilly (24,8 M€) ;
- les acquisitions foncières pour les opérations liées au réseau routier (0,8 M€) ;
- la sécurisation du réseau (2,94 M€) et les traverses d'agglomération (1,35 M€) ;
- le programme 2019 de travaux dans les collèges (5,8 M€) et l'accompagnement immobilier du réseau des collèges (2 M€) ;
- la construction d'un établissement d'hébergement pour l'ADSEAM (1,7 M€) ;
- le comptoir touristique de Saint-Vaast-la-Hougue (3,45 M€) ;
- l'aménagement du port de pêche de Granville (3 M€) ;
- la politique agricole (1 M€) ;
- la politique contractuelle (14 M€) ;

- la politique habitat (1,95 M€) ;
- la nouvelle politique d'acquisitions-restaurations d'œuvres d'art (1,1 M€) suite au sinistre intervenu sur l'île Tatihou en juillet 2017.

Les montants indiqués portent sur le montant total des autorisations de programme.

En termes de crédits de paiement, les dépenses d'investissement prévues au BP 2019 hors remboursement du capital de la dette s'élèvent à 92,6 M€ (85,9 M€ au BP 2018).

Hors opérations pour compte de tiers, qui s'équilibrent en dépenses et recettes, les investissements hors dette progressent de 80,7 M€ à 87 M€.

Le **remboursement du capital de la dette** est prévu à hauteur de 31,2 M€, incluant l'amortissement de l'emprunt obligataire, en légère augmentation par rapport au BP 2018 (30,4 M€) du fait des emprunts à amortissement progressif.

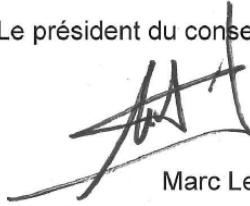
Dépenses d'investissement	BP 2018	OB 2019	Evolution
Budget principal	116 347 616 €	123 824 851 €	6,43%
<i>dont remboursement dette</i>	30 419 173 €	31 221 644 €	2,64%
<i>dont investissement hors dette</i>	85 928 443 €	92 603 207 €	7,77%
Budget annexe Sites et Musées	1 000 €	1 000 €	0,00%
Budget annexe Parc	1 500 000 €	0 €	-100,00%
TOTAL	117 848 616 €	123 825 851 €	5,07%

Les **recettes d'investissement** sont prévues à hauteur de 26,5 M€, en diminution de - 1,7 % par rapport au BP 2018. En conséquence, avec l'augmentation de l'autofinancement (+ 5,2 M€), le besoin de financement des investissements nécessite d'augmenter légèrement le niveau de l'emprunt à 43 M€ (+ 2,7 M€).

Toutefois, eu égard aux réalités de l'exécution budgétaire, avec notamment un taux d'exécution des dépenses d'investissement hors dette de l'ordre de 80 %, la mobilisation réelle d'emprunt nouveau sera très inférieure au montant inscrit au BP. La trajectoire de désendettement engagée depuis 2014 restera préservée et le Préfet de la Manche pourra, dans la cadre de son contrôle, constater au terme de l'exercice budgétaire 2019 que le Département aura réduit à nouveau son encours de dette, respectant pleinement sa stratégie financière et s'inscrivant ainsi dans l'objectif de réduction attendue des déficits publics.

Au regard de ces éléments, je vous invite à débattre de ces orientations budgétaires pour 2019.

Le président du conseil départemental,

A handwritten signature in black ink, consisting of several bold, sweeping strokes that form a stylized representation of the name 'Marc Lefèvre'.

Marc Lefèvre

DELIBERATION CD.2018-12-07.1-9 - Orientations budgétaires 2019
(rapporteur : Monsieur Jacques Coquelin)

Vu les dispositions de l'article L.3312-1 du code général des collectivités territoriales ;

Après en avoir débattu spécifiquement,

Le conseil départemental donne acte au président de sa communication relative aux orientations budgétaires pour 2019.

Adopté à l'unanimité

Vote(s) pour : 52

Vote(s) contre : 0

Abstention(s) : 0

Ne prend pas part au vote : 0

Délibéré à Saint-Lô, le 7 décembre 2018



Le président du conseil départemental,

Marc Lefèvre

Le président du conseil départemental certifie que la présente décision est exécutoire en application de l'article L. 3131-1 du Code général des collectivités territoriales.

ID télétransmission : 050-225005024-20181207-lmc1949476-DE-1-1

Date envoi préfecture : 12/12/18

Date AR préfecture : 12/12/18

Date de publication : 14/12/18