



ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2019

SOMMAIRE

1/ Introduction.....	3
Une situation économique et sociale qui s'améliore à la fois en France et dans l'Eure	3
Un engagement du Département dans un contrat de maîtrise de la dépense locale	4
Des dotations de l'État désormais maintenues.....	4
Une potentielle remise à plat de la fiscalité locale	5
Un pilotage des finances départementales modernisé avec notamment l'expérimentation de la certification des comptes et la dématérialisation de la chaîne comptable	5
2/ Une prospective en recettes qui repose sur des hypothèses prudentes.....	7
Des dotations maintenues comme contrepartie du respect du contrat financier par le Département	7
Un enjeu de composition du panier fiscal du Département	7
Un aléa lié au niveau des droits de mutation.....	8
Une visibilité limitée en matière de péréquation	8
Des recettes diverses, et notamment sociales, en repli du fait d'un effet de périmètre	9
Des recettes d'investissement qui dépendent notamment du FCTVA	10
3/ En dépenses de fonctionnement, un tendancier de hausse contenu par des efforts renouvelés d'optimisation.....	12
Un scénario de hausse contenue dans le cadre du contrat financier de maîtrise de la dépense publique locale	12
Des mesures d'économies qui permettent de conjuguer maîtrise de la dépense et qualité du service public.....	14
4/ Une gestion prévisionnelle des ressources humaines qui s'inscrit dans la trajectoire budgétaire tout en favorisant la qualité de vie au travail des agents	15
Une trajectoire concertée de maîtrise des effectifs.....	15
Une composition des effectifs qui évolue à la marge, entre catégories, filières et délégations notamment.....	15
Une masse salariale dont la croissance est inférieure à l'inflation au cours de la période	19
Une composition de la masse salariale au sein de laquelle la masse indiciaire croît par rapport à la masse indemnitaire en raison du protocole dit "PPCR"	19
La mise en place d'un régime indemnitaire juste et incitatif	22
Une action en faveur de l'apprentissage.....	22
Un respect des règles encadrant le temps de travail.....	23
5/ Un investissement ambitieux selon une logique de cycle.....	24
Une situation saine qui permet un effort d'investissement.....	24
Des sources de financement de l'investissement préservées et innovantes.....	24
Un effort d'investissement très important conformément aux engagements pris	25
Un échéancier dont le profil résulte de deux priorités : le PPI collèges et la Seine à vélo (PPI routes)	26
6/ Une épargne préservée au cours de la période.....	28
Une épargne brute maîtrisée au service de la préservation d'une capacité à agir.....	28
Une épargne nette sécurisée	28
7/ Une dette saine et contenue à horizon 2021	29
Une capacité de désendettement plus favorable que le plafond fixé lors de l'audit de 2015	29
Un encours sain et équilibré.....	29
Un encours de dette diversifié	30
Un coût de la dette très modéré	31
Un profil de remboursement lissé.....	31
8/ Une situation financière pilotée pour accompagner l'effort d'investissement	33
Une projection qui concilie préservation des équilibres financiers et investissement ambitieux	33
Des leviers d'ajustement en cas de choc exogène	34
9/ Conclusion	36

1/ Introduction

En vertu de l'article L. 3312-1 du Code général des collectivités territoriales, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, le Président présente au Conseil départemental un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice.

Le débat a un objet explicite reconnu par le Code, à savoir faire précéder les discussions autour des inscriptions budgétaires d'un débat portant sur les orientations générales qui leur donnent sens. Toutefois, il répond également à un besoin institutionnel de délibération démocratique autour des priorités et orientations des politiques publiques départementales.

Or, l'article 107 de la loi n°2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République a conduit à préciser le contenu du débat au risque de lui conférer une dimension exclusivement technique et sectorielle notamment liée à une concentration sur les finances et les ressources humaines :

"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."

Dans son examen de gestion publié le 10 novembre 2017, la Chambre régionale des comptes a invité le Département à respecter le cadre applicable au débat d'orientation budgétaire. Dans sa réponse, la collectivité s'y est engagée. De plus, en vertu de l'article L.243-7 du code des juridictions financières, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'Exécutif de la collectivité territoriale présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre.

Seulement, limiter les orientations budgétaires au contenu prévu par l'article L. 3312-1 du Code général des collectivités territoriales et par le décret n°2016-841 du 24 juin 2016 en réduirait l'ambition. Juxtaposer deux approches hétérogènes mettrait en cause la cohérence du document.

C'est pourquoi il est proposé deux documents distincts à l'appui du débat :

- un rapport relatif aux orientations budgétaires de l'exercice 2019, dont le contenu correspond strictement à celui prévu par le décret n°2016-841 du 24 juin 2016 ;
- un rapport relatif aux orientations des politiques publiques départementales en 2019, qui lui est annexé.

Une situation économique et sociale qui s'améliore à la fois en France et dans l'Eure

Ces orientations budgétaires pour 2019 s'inscrivent dans un contexte économique relativement favorable. En effet, celui-ci se caractérise par une croissance estimée à 1,7 % en 2019, soit le même niveau qu'en 2018.

En ce qui concerne le département de l'Eure, l'activité économique a également connu une embellie qui devrait se poursuivre en 2019. Ainsi, l'emploi salarié a progressé en 2018, de 0,2 % au deuxième trimestre, et le nombre de demandeurs d'emploi a également diminué au deuxième trimestre 2018.

Par ailleurs, les prélèvements obligatoires diminueront avec un taux estimé à 44,2 % de la richesse nationale en 2019, soit une diminution de 0,8 point par rapport à 2018. Cette diminution est notamment permise par la transformation du CICE en allégement pérenne de cotisations sociales, soit un effet conjoncturel d'environ 20 milliards d'euros.

Les prélèvements obligatoires pesant sur les ménages diminueront également de 6 milliards d'euros en 2019 grâce notamment à la poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages.

La progression de la dépense publique en volume serait, elle, limitée à 0,6 % en 2019, ramenant ainsi le poids de la dépense publique dans la richesse nationale à 54,0 % en 2019 contre 54,6 % en 2018.

L'endettement public sera, quant à lui, stabilisé en 2019 à hauteur de 98,6 % du PIB (98,7 % en 2017).

Les collectivités publiques locales participeront à l'effort de réduction du déficit public, en particulier dans le cadre des contrats financiers établis avec l'État qui, non seulement définissent une trajectoire nationale d'évolution annuelle des dépenses locales de fonctionnement (+ 1,2 %) mais aussi de réduction annuelle du besoin de financement à hauteur de -2,6 milliards d'euros.

C'est le cas du Département de l'Eure qui a signé le contrat de maîtrise de la dépense publique locale en juin 2018.

Un engagement du Département dans un contrat de maîtrise de la dépense locale

Le Département s'est engagé dans une démarche responsabilisante et vertueuse à travers la contractualisation financière avec l'État. En effet, les contrats de maîtrise de la dépense publique locale représentent un mécanisme plus pertinent visant à contenir et optimiser la dépense publique locale que le mécanisme de baisse automatique et indifférenciée des dotations, en vigueur lors du précédent quinquennat.

Cette démarche se traduit par des montants de dépenses réelles de fonctionnement plafonnés pour les années 2018 à 2020, en l'occurrence de la façon suivante :

	Rappel de la base 2017	2018	2019	2020
Montant des dépenses réelles de fonctionnement	425 140 986 €	430 242 678 €	435 405 590 €	440 630 457 €

Par ailleurs, le besoin de financement maximum, c'est-à-dire l'augmentation du stock de dette, est également fixé par ce contrat financier et il est le suivant :

	2017 (rappel)	2018	2019	2020
Besoin de financement initial (en K€)	25 047	12 760	34 580	52 080
Besoin de financement contractualisé		11 260	32 580	50 080

En effet, en raison de l'effort d'investissement réalisé par le Département de l'Eure, au profit de son territoire, les négociations avec l'État, ont permis d'établir un besoin de financement conséquent de façon à pouvoir financer les PPI votés dans les différents domaines de compétence du Département : collèges, EHPAD et routes notamment.

Le financement de ces investissements est également favorisé par des recettes désormais stables, à savoir les dotations de l'Etat.

Des dotations de l'État désormais maintenues

Le montant des dotations versées par l'État est aujourd'hui stable, comme le garantit la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Ce montant est ainsi estimé à 92 M€ pour l'année 2019, dont 79,7 M€ versés au titre de la Dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire le même montant qu'en 2018.

Cette stabilité des dotations permet au Département d'avoir de la visibilité budgétaire, nécessaire pour conforter sa stratégie d'investissement en calibrant au mieux le montant des dépenses d'investissement.

Or, cela n'en a pas toujours été ainsi puisque, sous le précédent quinquennat, les dotations de l'État versées au Département ont diminué de 26,45 % entre 2012 et 2017, soit une perte de recettes cumulées qui s'est élevée à 33,7 M€. Un tel montant correspond à la moitié de l'épargne brute de la collectivité et met en évidence à quel point la très forte diminution de la dotation globale de fonctionnement entre 2012 et 2017 (107,7 M€ en 2012 contre 79,7 M€ en 2018) a structurellement affecté le budget du Département.

Une potentielle remise à plat de la fiscalité locale

Le gouvernement actuel a annoncé qu'une réforme de la fiscalité locale aurait lieu au premier semestre 2019. Cela est notamment lié au projet de suppression totale de la taxe d'habitation. 80 % des contribuables locaux ne paieront plus cet impôt d'ici au 1^{er} janvier 2020. La suppression totale pourrait avoir lieu d'ici à 2021.

Pour compenser cette perte de recettes, pour les communes, le sénateur Alain Richard et le préfet honoraire Dominique Bur ont préconisé, dans leur rapport sur la réforme de la fiscalité locale, de transférer la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes et intercommunalités.

En contrepartie, il est envisagé le transfert d'une part de TVA, impôt national, ou de CSG aux départements. Si ces recettes peuvent être considérées comme plus dynamiques pour le Département de l'Eure, elles ne permettent pas en revanche de disposer d'une autonomie fiscale.

Ainsi, à l'heure actuelle, si nous avons une certaine visibilité sur les recettes fiscales attendues pour 2019, celles des années suivantes sont soumises aux dispositions législatives qui seront prévues dans le cadre de cette réforme de la fiscalité locale. Elles demeureront dynamiques au vu des recettes envisagées actuellement pour remplacer la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Un pilotage des finances départementales modernisé avec notamment l'expérimentation de la certification des comptes et la dématérialisation de la chaîne comptable

Enfin, les présentes orientations budgétaires s'inscrivent dans un contexte d'innovation et de modernisation du Département, en matière financière, à travers des projets d'envergure qui sont actuellement menés, tels que la participation du Département à l'expérimentation de la certification des comptes, ou encore la dématérialisation de la chaîne comptable.

En effet, des comptes réguliers, sincères et qui donnent une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de la collectivité représentent un préalable à une démarche d'orientation budgétaire.

Par arrêté interministériel en date du 10 novembre 2016, le Département de l'Eure a été retenu pour participer à l'expérimentation de la certification des comptes. La certification porte sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes. Elle se rattache à l'obligation de fiabilité des comptes dont le

double fondement est constitutionnel (article 47-2 de la Constitution) et conventionnel (directive 2011/85 du 8 novembre 2011). Elle repose notamment sur une analyse :

- de l'organisation financière et comptable de la collectivité ;
- des processus de gestion ayant une incidence significative sur les comptes ;
- du système d'information financière de la collectivité ;
- de l'efficacité du contrôle interne.

La certification des comptes du Département repose sur deux phases :

- une phase préparatoire de 2017 à 2020 qui aboutira à l'établissement d'un rapport sur la capacité de la collectivité à entrer dans la phase de certification expérimentale ;
- une phase de certification à proprement parler de 2020 à 2022.

S'agissant de la phase préparatoire, l'année 2017 a été consacrée à un diagnostic global d'entrée et l'année 2018 a consisté en la réalisation d'audits sur des thématiques ciblées (stocks, aides sociales, immobilisations...). La Cour des comptes a établi des rapports provisoires à ce dernier titre en novembre 2018. En 2019 et 2020, seront poursuivies les évaluations ciblées selon une logique de priorisation dans le temps avant le rapport de conclusion sur la capacité de la collectivité à entrer dans la phase de certification expérimentale.

En ce qui concerne la dématérialisation de la chaîne comptable, plus d'une dizaine de directions traitent depuis 2018 leurs dépenses et recettes de façon dématérialisée, et cette dématérialisation concernera l'ensemble des directions à compter du 1er janvier 2019.

2/ Une prospective en recettes qui repose sur des hypothèses prudentes

Les estimations de recettes sur lesquelles repose la prospective sont des hypothèses prudentes.

Au global, il est attendu une croissance de 489,9 M€ à 500,5 M€, soit une moyenne de 1,1 % par an :

Recettes réelles de fonctionnement				
		2019	2020	2021
	Total des recettes	489,89	495,77	500,48

Des dotations maintenues comme contrepartie du respect du contrat financier par le Département

Conformément aux éléments précédents, la principale hypothèse en recettes est la stabilité de la dotation globale de fonctionnement. En effet, le Département entend évidemment respecter le contrat financier avec l'État :

Catégorie	Nature de la recette	2019	2020	2021
Dotations de l'Etat	Dotation globale de fonctionnement	79,76	79,76	79,76
	Dotation générale de décentralisation	4,42	4,42	4,42
	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	5,42	5,41	4,55
	FCTVA	0,45	0,45	0,45
	Fonds d'urgence	0,00	0,00	0,00
	Allocations compensatrices	2,55	2,48	1,85
	Sous-total		92,60	92,52

Outre la dotation globale de fonctionnement, il est attendu une stabilité de la dotation générale de décentralisation à hauteur de 4,4 M€.

Une baisse est envisagée pour la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et pour les allocations compensatrices. En effet, elles appartiennent aux dotations soumises à coefficient de minoration. En d'autres termes, leur ajustement permet le financement de hausses induites notamment par des cas de croissance démographique.

Compte tenu de cet effet, il est anticipé un léger repli des dotations au cours de la période.

Un enjeu de composition du panier fiscal du Département

La stratégie budgétaire repose, avant tout, sur l'engagement structurant de stabilité de la fiscalité.

Le département de l'Eure tient sa promesse de ne procéder à aucune augmentation des impôts. Cet engagement a notamment pu être tenu grâce à une maîtrise des dépenses.

Le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties sera proposé sans changement pour 2019 au niveau de 20,24 %, soit le plus faible de Normandie.

Dès lors, la hausse des recettes fiscales, anticipée au cours de la période, est à la fois contenue et exclusivement liée à l'évolution des bases.

Catégorie	Nature de la recette	2019	2020	2021
Fiscalité directe	Taxe foncière sur les propriétés bâties	113,47	116,90	120,44
	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	33,38	33,81	34,35
	Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux	0,81	0,82	0,83
	Fonds national de garantie individuelle de ressources	5,97	5,97	5,97
	Sous-total	153,63	157,50	161,59

Concernant la fiscalité directe, il est attendu une hausse de 153,6 M€ à 161,6 M€. Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, les hypothèses consistent en une évolution forfaitaire des bases de 1,5 % par an et une évolution physique de ces bases de même ampleur.

Si, au cours de la période, le panier fiscal de la collectivité devait évoluer, eu égard à la nature des recettes envisagées en compensation du transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties, le tendanciel d'évolution n'aurait pas vocation à en être substantiellement affecté.

S'agissant de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, il est tenu compte des hypothèses consensuelles de croissance et d'inflation pour les différentes années, mais aussi du calendrier des versements de la CVAE aux collectivités. Pour les impositions forfaitaires des entreprises de réseaux, une augmentation annuelle de 1,5 % est anticipée.

Un aléa lié au niveau des droits de mutation

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dépendent du marché de l'immobilier. Cette recette étant volatile, la visibilité sur l'évolution du produit en résultant apparaît limitée. L'hypothèse de stabilisation de celle-ci a été retenue à hauteur de 66 M€.

Catégorie	Nature de la recette	2019	2020	2021
Fiscalité indirecte	Droits de mutation à titre onéreux	66,00	66,00	66,00
	Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	57,27	58,42	59,58
	Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques	42,86	43,08	43,29
	Taxe d'aménagement	5,50	5,50	5,50
	Taxe sur la consommation finale d'électricité	7,05	7,05	7,05
	Sous-total	178,68	180,04	181,43

Pour les autres recettes de fiscalité indirecte, il est attendu :

- une stabilisation également de la taxe d'aménagement ;
- une croissance modérée de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ;
- une inertie de la taxe sur la consommation finale d'électricité.

Une visibilité limitée en matière de péréquation

Les recettes attendues en matière de péréquation sont les suivantes :

Catégorie	Nature de la recette	2019	2020	2021
Péréquation	Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux	7,63	7,63	7,63
	Fonds de solidarité	0,92	0,92	0,92
	Dotations de compensation péréquée	7,39	7,61	7,84
	Fonds de compensation CVAE			
	Sous-total	15,94	16,16	16,39

Le département de l'Eure est éligible depuis 2011 au fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux et, en 2018, il a été éligible au fonds de péréquation de la CVAE. Les simulations ci-dessus ne prennent pas en compte, dans l'incertitude, une éventuelle éligibilité à ce dernier fonds pour les années à venir. Ceci permet également une certaine marge de manœuvre en cas de baisse éventuelle des DMTO.

La prévision concernant le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux est conforme à l'hypothèse relative à cette ressource elle-même. Il est donc attendu une stabilité.

De fait, l'évolution de la recette issue du fonds dépend de deux facteurs :

- l'évolution du produit des droits de mutation au niveau national l'année précédente ;
- l'évolution relative entre Départements des données utilisées comme critères d'éligibilité et de répartition.

Le deuxième facteur ne peut être modélisé de manière fiable. C'est pourquoi la prévision est essentiellement liée au premier.

Concernant le fonds de solidarité, selon une logique de prudence et pour le même motif de faible visibilité sur l'évolution des critères relatifs entre Départements, il est retenu une hypothèse de stabilité.

Le Département de l'Eure est éligible à la dotation de compensation péréquée (DCP). Elle provient de la ressource fiscale perçue par l'État au titre des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties. En toute logique, l'évolution attendue est donc cohérente avec celle anticipée pour la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Des recettes diverses, et notamment sociales, en repli du fait d'un effet de périmètre

En ce qui concerne les recettes diverses, il est attendu une baisse importante par rapport à 2018 puis une stabilisation. Cette baisse se justifie par la mise en place du paiement différentiel pour les EPHAD en 2019. Elle s'établit à -6,8 M€ avec la même contrepartie en dépenses.

Catégorie	Nature de la recette	2019	2020	2021
Recettes sociales	Dotation APA	18,34	18,71	19,08
	Dotation PCH	5,89	6,01	6,13
	Dotation MDPH	0,66	0,67	0,69
	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	3,87	3,87	3,87
	Obligés alimentaires	0,63	0,63	0,63
	Recours sur succession	2,57	2,57	2,57
	Rembt bénéficiaires	4,06	4,06	4,06
	Indus RSA	0,75	0,75	0,75
	Indus APA	0,04	0,04	0,04
	Indus PCH	0,00	0,00	0,00
	Fonds social européen	0,90	0,90	0,90
Sous-total	37,71	38,21	38,72	
Autres	Produit des services, du domaine et ventes diverses	1,70	1,70	1,70
	Participation des familles à la restauration et à l'hébergement	2,00	2,00	2,00
	Cessions	0,10	0,10	0,10
	Autres produits exceptionnels	0,20	0,20	0,20
	Recettes diverses	6,65	6,65	6,65
	Produits financiers	0,11	0,11	0,11
	Variations de stocks	0,57	0,57	0,57
	Sous-total	11,33	11,33	11,33

Les autres recettes sociales connaissent une hausse modérée. Une légère augmentation est prévue pour les dotations APA, PCH et MDPH, en l'occurrence de 2 % chaque année au regard du tendanciel constaté.

Dans cette simulation et par prudence, les prévisions de cessions restent stables à 0,10 M€ jusqu'en 2021 mais, de fait, certaines cessions importantes pourraient être envisagées d'ici 2021.

Des recettes d'investissement qui dépendent notamment du FCTVA

Les recettes d'investissement dépendent directement du fonds de compensation de la TVA. Ainsi la montée de l'investissement jusqu'en 2020 se traduit par une hausse attendue des recettes jusqu'en 2021.

Catégorie	Nature de la recette	2019	2020	2021
Dotations de l'Etat	Fonds de compensation de la TVA	8,00	9,50	11,00
	Dotation départementale d'équipement des collègues	3,79	3,79	3,79
	Dotation globale d'équipement	1,00	1,00	1,00
	Sous-total	12,79	14,29	15,79
Autres	Produit des amendes de radar	0,75	0,73	0,73
	Subventions	3,00	4,00	5,00
	Prêts	0,85	0,85	0,85
	Diverses recettes	0,18	0,14	0,12
	cessions			
Sous-total	4,78	5,73	6,70	
Total des recettes		17,57	20,02	22,49

Les recettes définitives d'investissement sont constituées des dotations de l'État, à savoir le fonds de compensation de la TVA, la dotation départementale d'équipement des collèges et la dotation de soutien à l'investissement des départements, remplaçant la dotation globale d'équipement à compter de 2019.

Le FCTVA augmente de 2019 à 2021 au vu des dépenses d'investissement importantes prévues, avec notamment le PPI Collèges, le PPI routes et les voies vertes. Pour mémoire, le montant du FCTVA dépend exclusivement de dépenses d'investissement de l'année précédente.

La dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) est identique sur la période, en l'occurrence à hauteur de 3,79 M€.

La dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) est estimée à 1 M€, le montant perçu en 2018 au titre de la dotation globale d'équipement (DGE), dans l'attente d'informations complémentaires, les critères d'attribution évoluant.

Les autres recettes comprennent, notamment, les participations et subventions versées par des tiers (Europe, État, Région, communes...).

3/ En dépenses de fonctionnement, un tendancier de hausse contenu par des efforts renouvelés d'optimisation

Il existe une hausse tendancielle des dépenses de fonctionnement liée :

- aux dépenses sociales dont les facteurs d'évolution renvoient principalement à des variables économiques et sociales ;
- aux ressources humaines, avec notamment le glissement-vieillesse-technicité.

L'enjeu consiste à contenir ce tendancier pour respecter le contrat financier tout en préservant les dépenses volontaristes. En effet, sinon, l'essentiel de l'ajustement serait effectué sur les dépenses dont le Département maîtrise à la fois l'initiative et le montant.

Au-delà du respect du contrat financier, le Département est engagé auprès des Eurois dans la garantie de finances saines, avec :

- un taux d'épargne brute d'environ 10 % ;
- un taux d'épargne nette d'environ 6 % ;
- une capacité de désendettement qui n'excède pas 10 ans ;
- un taux de financement des investissements d'environ 50 %.

Ce dernier indicateur étant plus volatile que les précédents, il doit être apprécié à travers une moyenne sur plusieurs exercices.

Un scénario de hausse contenue dans le cadre du contrat financier de maîtrise de la dépense publique locale

Le plafond d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement a été fixé, dans le contrat financier, à 1,2 % par an, sur la base des dépenses réelles constatées en 2017.

Dès lors, si ces dépenses dépassent le montant plafond contracté pour les années 2018 à 2020, un mécanisme de reprise financière, sur les dotations versées par l'Etat, pourra être activé, pénalisant alors la capacité à investir du Département.

Il est donc primordial de respecter les montants plafonds indiqués dans le contrat financier et qui sont les suivants (écrêtements des AIS et retraitements inclus) :

	Rappel de la base 2017	2018	2019	2020
Montant des dépenses réelles de fonctionnement	425 140 986 €	430 242 678 €	435 405 590 €	440 630 457 €

L'Eure doit donc poursuivre les efforts de gestion déjà engagés et importants depuis ces dernières années.

Par ailleurs, on peut estimer que cet objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de 1,2 % pourra être reconduit après 2020. En effet, la signature des contrats s'est appuyée sur la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Or, celle-ci prévoit une réduction du besoin de financement des collectivités territoriales à hauteur de 2,6 Mds€ par an au-delà de 2020 avec le même effort en 2021 et 2022.

C'est le sens du scénario au fil de l'eau réalisé pour notre prospective financière 2019-2021.

Dépenses de gestion				
		2019	2020	2021
AIS	RSA	80,40	82,02	82,84
	APA	39,23	39,23	40,01
	PCH	14,59	14,76	15,06
	<i>Sous-total</i>	134,21	136,01	137,91
Dépenses sociales hors écrêtement	ACTP	3,90	3,78	3,82
	RSA hors allocation	5,74	5,74	5,80
	<i>Sous-total</i>	9,63	9,52	9,61
Dépenses obligatoires non contraintes dans leur montant	Insertion et action sociale hors RSA	4,26	4,26	4,31
	Personnes âgées hors APA	17,20	17,20	17,37
	Personnes en situation de handicap hors PCH et ACTP	48,31	48,31	49,02
	Enfance et famille	68,88	68,89	69,58
	Mobilité	4,00	4,00	4,04
	Education	11,90	11,90	12,15
	SDIS	20,89	21,02	21,15
	<i>Sous-total</i>	175,45	175,59	177,63
Dépenses volontaristes	Habitat	1,74	1,74	1,76
	Agriculture	0,70	0,70	0,71
	Environnement	1,20	1,20	1,21
	Appui aux territoires	0,25	0,25	0,25
	Attractivité économique et touristique	1,80	1,80	1,80
	Numérique	0,42	0,42	0,42
	Europe et international	0,03	0,02	0,02
	Culture	4,54	4,34	4,38
	Sport	3,00	3,00	3,03
	<i>Sous-total</i>	13,67	13,46	13,57
Ressources	Finances	10,14	10,57	10,65
	Patrimoine et logistique	6,80	7,80	7,00
	Systèmes d'information	1,49	1,49	1,52
	Ressources humaines	84,46	85,73	87,01
	Documentation	0,05	0,05	0,05
	Courrier	0,41	0,39	0,38
	Affaires juridiques	0,84	0,85	0,86
	Communication et cabinet	1,18	1,18	1,32
	<i>Sous-total</i>	105,38	108,06	108,79
TOTAL	438,34	442,64	447,52	
		<i>1,0%</i>	<i>1,0%</i>	<i>1,1%</i>
Frais financier	3,95	4,87	6,69	
TOTAL hors retraitements	442,29	447,52	454,20	
TOTAL avec retraitements	435,41	440,63	445,92	
PLAFOND	435,41	440,63	445,92	
		<i>1,2%</i>	<i>1,2%</i>	

Les hypothèses de cette projection sont schématiquement :

- une hausse contenue des dépenses sociales, oscillant entre 1,3 % et 1,4 % pour les aides individuelles sociales (APA, PCH, RSA). Par ailleurs, une forte baisse des dépenses versées aux EHPAD apparaît dans le budget en raison de la mise en place du paiement différentiel. Il ne s'agit pas en réalité d'une perte de recettes pour ces établissements dans la mesure où ces derniers n'auront plus à rembourser le différentiel au Département. Cette baisse de dépenses se répercute donc également en recettes pour le Département, et est neutre financièrement ;
- un maintien des dépenses volontaristes ;
- une maîtrise des dépenses relatives aux ressources.

Dans le détail, il est attendu :

- une augmentation de 1,4 % par an sur le revenu de solidarité active, compte tenu des mécanismes de revalorisation de l'allocation en fonction de l'inflation ;
- une hausse de 2 % par an pour l'allocation personnalisée d'autonomie, la prestation de compensation du handicap et l'allocation compensatrice pour tierce personne ;
- une hausse de 2 % par an en ce qui concerne l'enfance et la famille ;
- une augmentation de 1 % sur les autres dépenses sociales ;
- un maintien des dépenses volontaristes ;
- une hausse de 2 % par an sur les systèmes d'information afin d'accompagner la modernisation de l'institution ;
- une hausse modérée de 1,5 % sur les ressources humaines à compter de 2019 ;
- une diminution de 5 % par an jusqu'en 2020 puis de 2 % par an, pour le courrier et la documentation compte tenu de l'ensemble des travaux de dématérialisation.

Des mesures d'économies qui permettent de conjuguer maîtrise de la dépense et qualité du service public

Dès 2015, le Département a tout mis en œuvre pour maîtriser les dépenses de fonctionnement, avec en particulier des pistes prioritaires d'économies : réduction de 15 % des frais généraux, stabilisation des frais de personnel (qui fait l'objet d'un développement spécifique ci-dessous), la mutualisation des services supports, la réorganisation des centres de gestion externes, la lutte contre la fraude sociale, la réforme de la politique des collèges ou l'analyse ligne à ligne des aides financières.

Bien évidemment, les résultats de ces efforts de gestion contribuent au respect des plafonds annuels. Plus encore, l'intensification de ceux-ci sera le moyen de marges de manœuvre, tout en conservant la qualité de service public dont bénéficie l'ensemble des eurois.

4/ Une gestion prévisionnelle des ressources humaines qui s'inscrit dans la trajectoire budgétaire tout en favorisant la qualité de vie au travail des agents

Une trajectoire concertée de maîtrise des effectifs

Le Département de l'Eure s'engage dans des projets innovants et dynamiques. Il se doit d'attirer et de fidéliser des hommes et des femmes motivés, compétents et performants pour relever l'ensemble de ses défis.

Ces ambitions se concrétisent par une politique de gestion de l'emploi dynamique, volontariste et qui défend les valeurs d'équité, de transparence et de diversité.

Les processus de recrutement et de mobilité interne s'inscrivent dans une démarche globale de valorisation des ressources humaines, et plus globalement, dans une démarche de prospective sur l'évolution des métiers et des compétences.

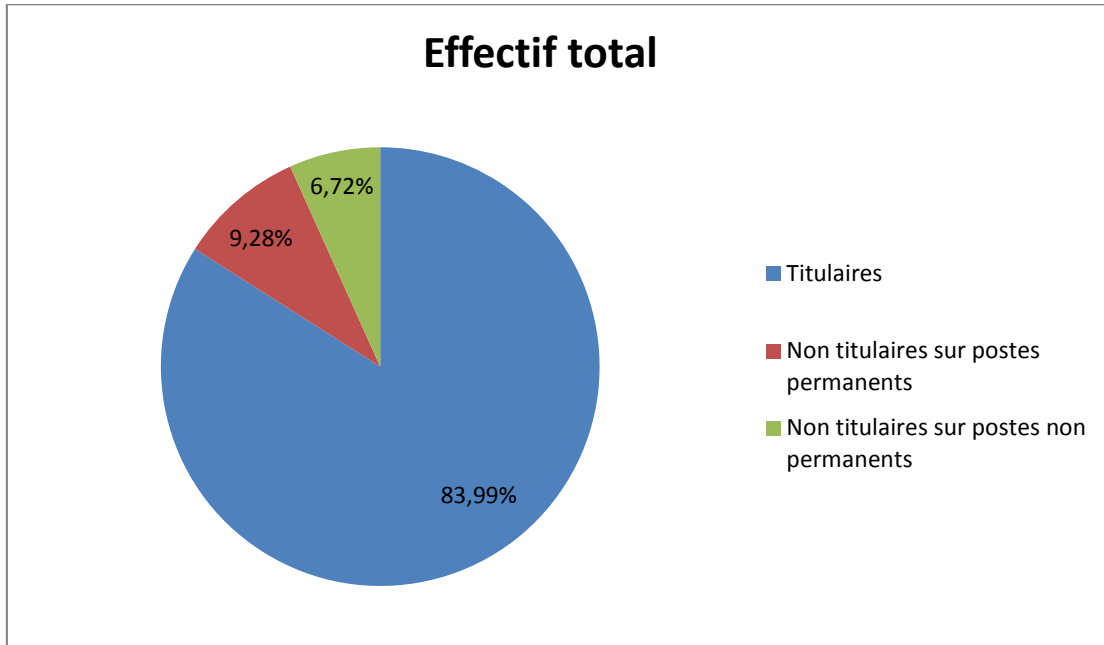
Aussi, chaque poste vacant donne-t-il lieu à une réflexion de fond pour déterminer le besoin de la collectivité : remplacement à l'identique, évolution des missions, redéploiement du poste pour d'autres besoins, non remplacement.

Ainsi, progressivement, de nombreux supports budgétaires ont-ils connu une évolution de contenu de mission, de résidence administrative, pour mieux s'adapter aux besoins de la collectivité et des missions à assurer. Plusieurs supports budgétaires sont également et progressivement déclarés comme non-affectés dès lors que le besoin de remplacement n'est pas avéré.

Une composition des effectifs qui évolue à la marge, entre catégories, filières et délégations notamment

La structure des effectifs au 31 décembre 2017

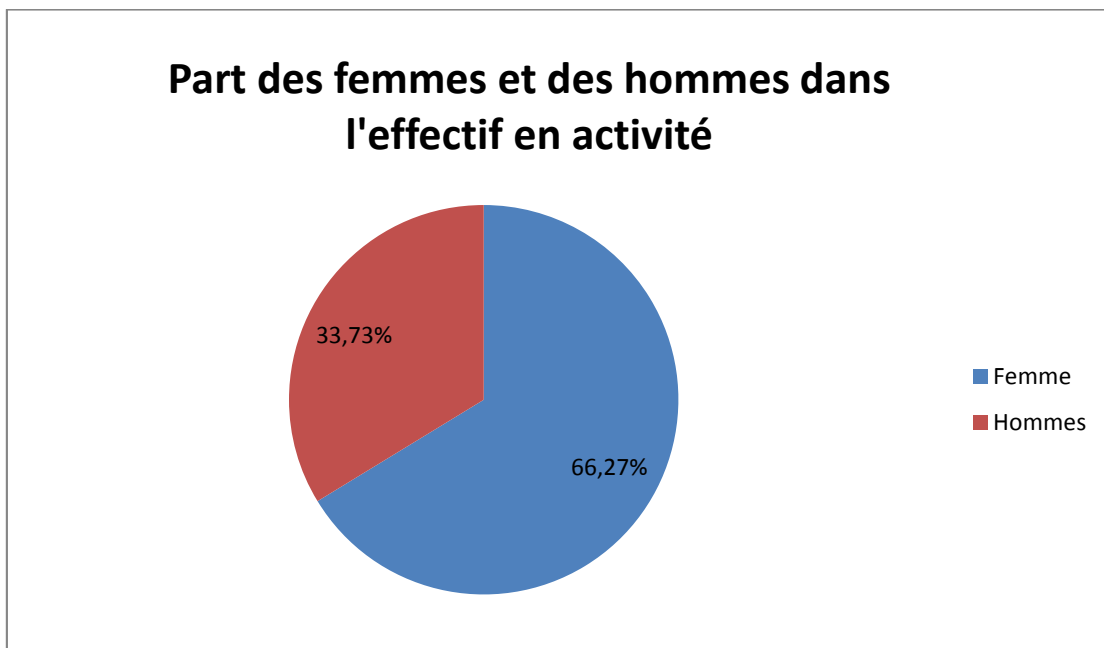
La composition des effectifs évolue très peu. Au 31 décembre 2017, la structure des effectifs de la collectivité, soit 2 068 agents titulaires (tous budgets confondus), non titulaires et emplois aidés, était la suivante :



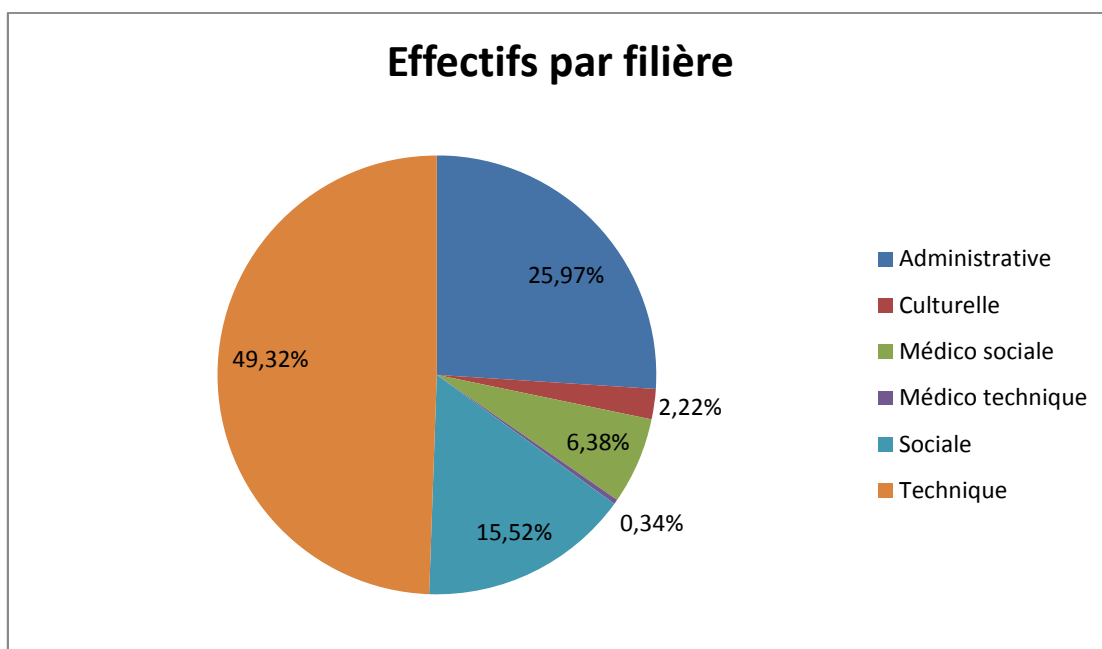
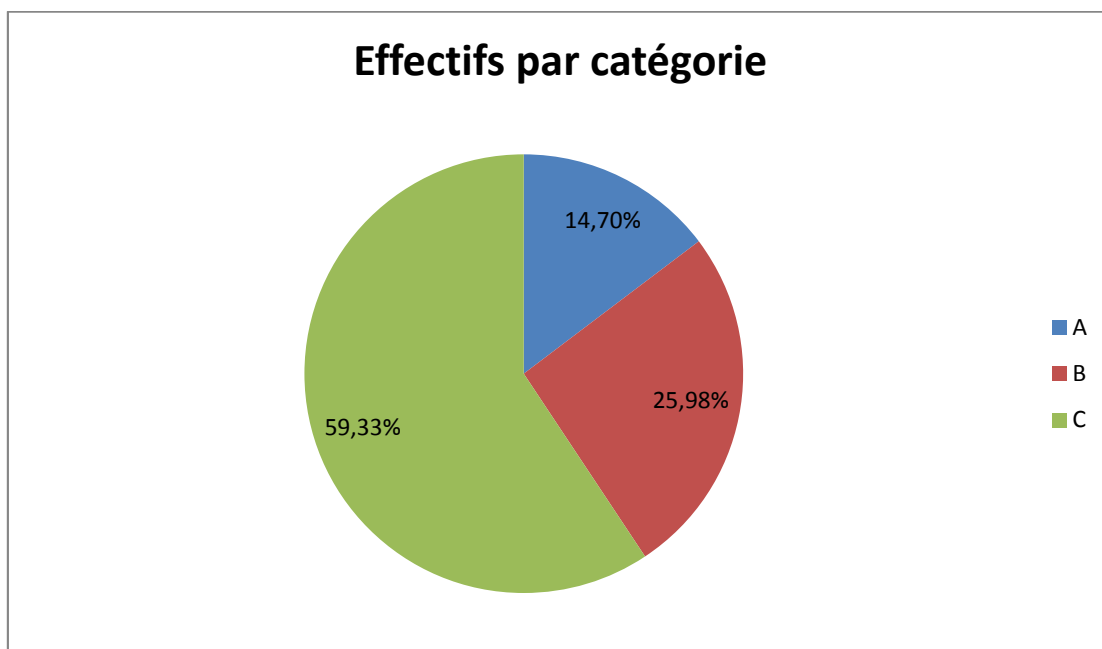
Cette répartition est sensiblement la même depuis plusieurs années (les bilans sociaux de la collectivité 2014 à 2017 affichent les mêmes équilibres).

L'effectif se caractérise par un effectif en activité, chaque fin d'année, à hauteur de 2 000 agents.

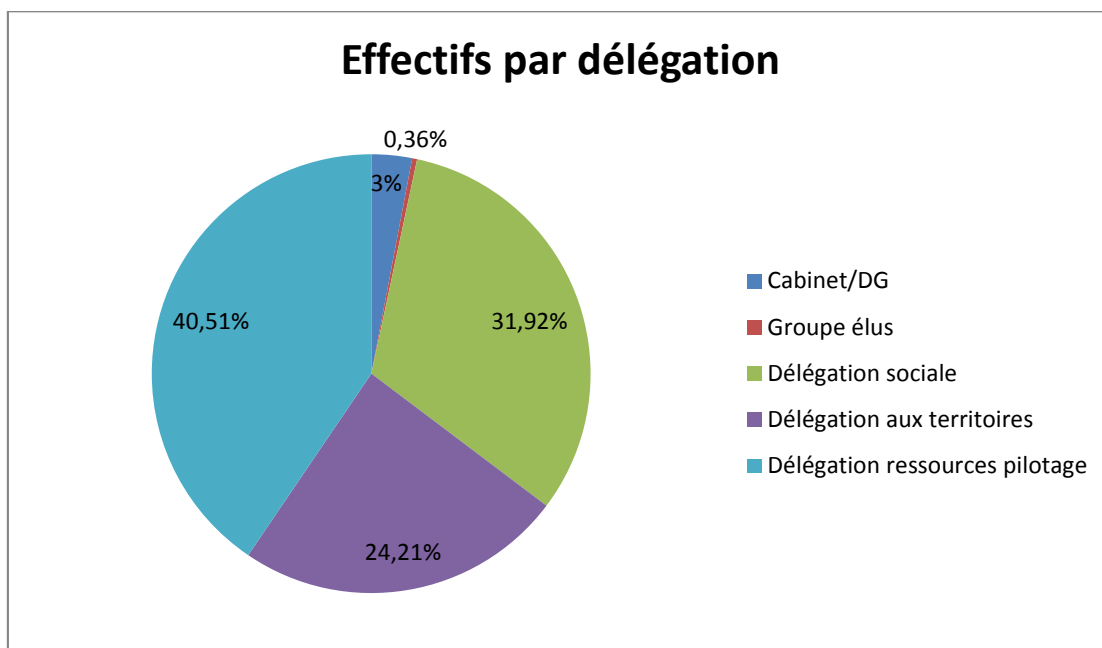
Il est majoritairement féminin (les deux tiers) et titulaire à 84 %.



La proportion des agents de catégorie C est importante, plus particulièrement au sein de la filière technique, en adéquation avec les missions du Département : entretien des collèges et des routes.



Les effectifs étaient répartis entre trois délégations au 31 décembre 2017.

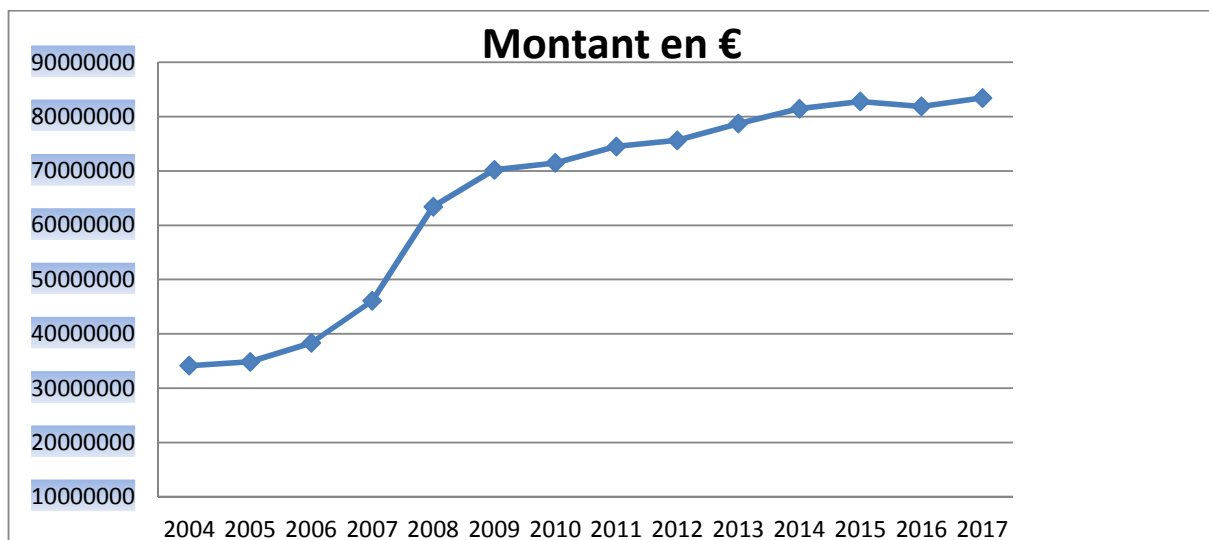


Les dépenses de personnel

La masse salariale représente la part essentielle des dépenses de personnel soit 93 % du budget des ressources humaines dans le dernier compte administratif voté.

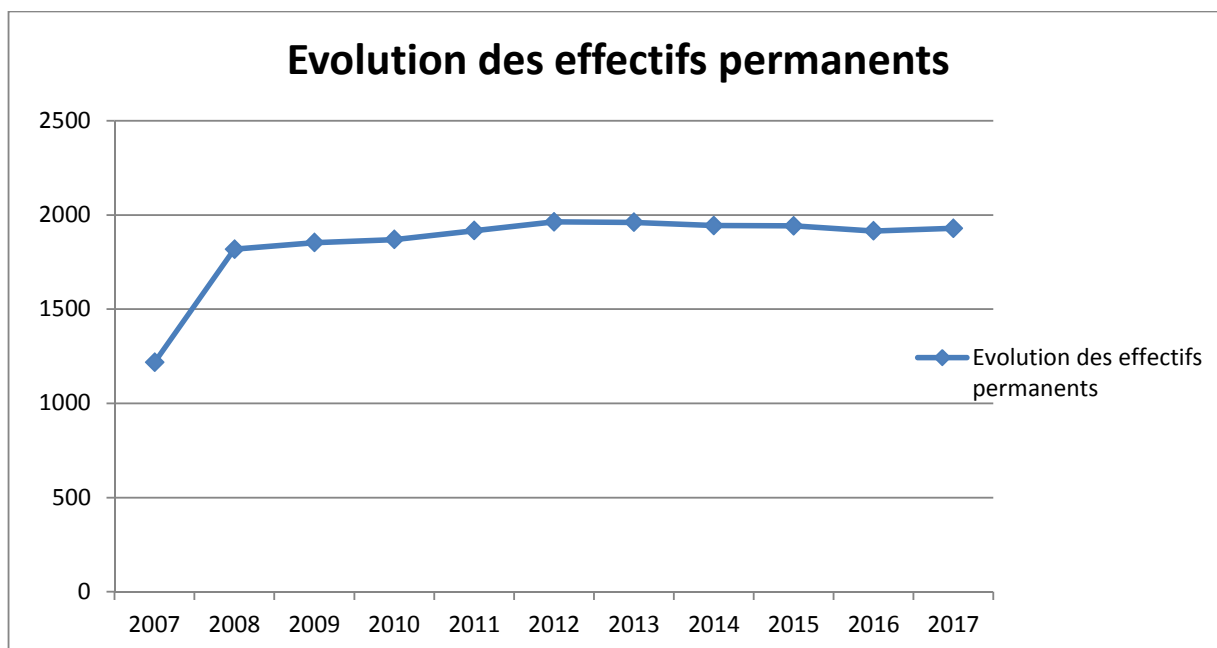
C'est donc une variable financière, économique et sociale clé qu'il convient de maîtriser.

Evolution de la masse salariale depuis 2004 :



De 2007 à 2010, la progression de la masse salariale s'explique en particulier par le transfert des agents de l'État (routes et collègues).

La composition de la masse salariale est étroitement liée à la structure des effectifs et aux statuts des agents de la collectivité.



Contrairement à la masse salariale, l'évolution des effectifs est stable depuis 2008.

En effet, les mesures nationales ont un impact budgétaire direct : augmentation de la valeur du point d'indice, réformes catégorielles, rééchelonnements indiciaires, cotisations sociales...

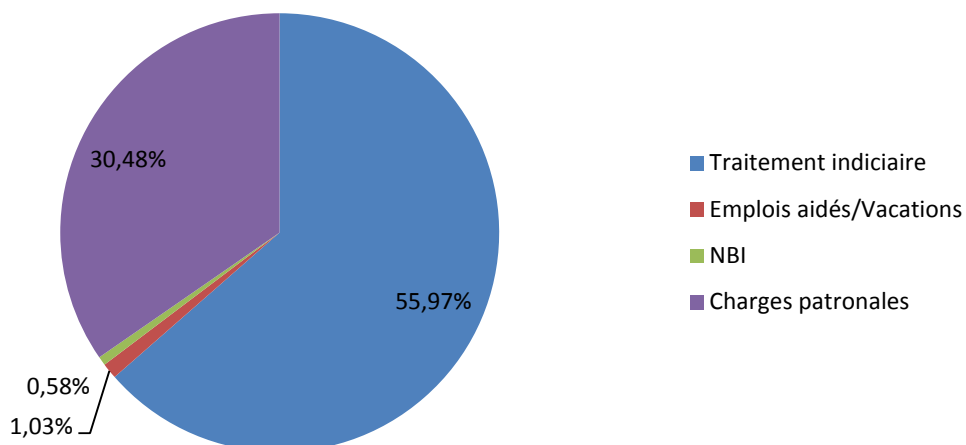
Une masse salariale dont la croissance est inférieure à l'inflation au cours de la période

L'augmentation prévisionnelle de la masse salariale est estimée à 0,04 % entre 2017 et 2018 (budget principal et budgets annexes hors assistants familiaux) par rapport à une inflation 2018 de 1,7 %.

Une composition de la masse salariale au sein de laquelle la masse indiciaire croît par rapport à la masse indemnitaire en raison du protocole dit "PPCR"

Au 31 décembre 2017, les éléments de rémunération (traitement indiciaire, régime indemnitaire, nouvelle bonification indiciaire, heures supplémentaires et avantages en nature) se sont répartis comme suit :

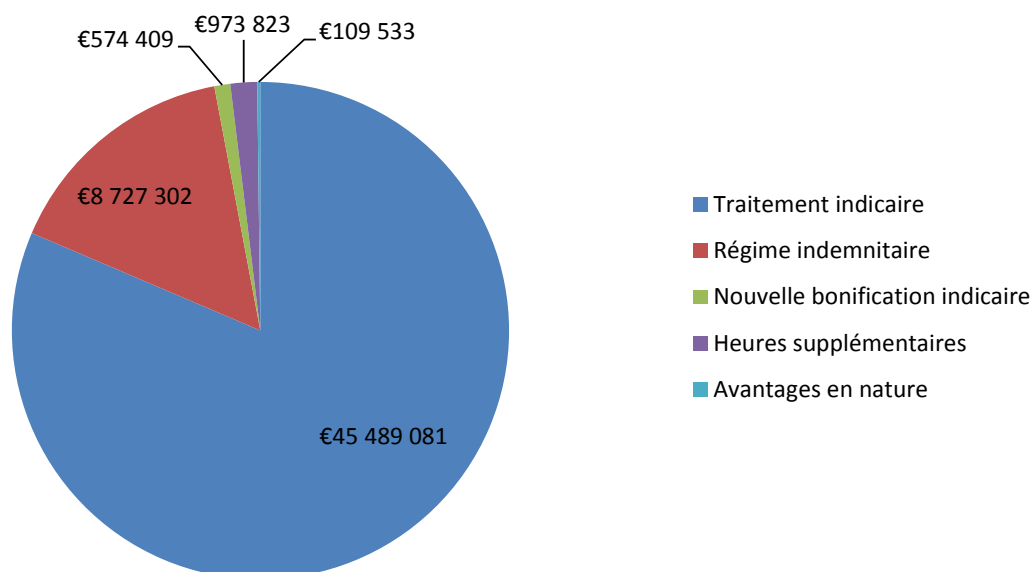
Composition masse salariale 2017



Traitement indiciaire	45 489 081 €
Régime indemnitaire	8 727 302 €
Nouvelle bonification indiciaire	574 409 €
Heures supplémentaires	973 823 €
Avantages en nature	109 533 €

On entend par traitement indiciaire le montant du traitement versé par référence au grade et à l'échelon détenu par l'agent.

Éléments de rémunération en euros



Autres dépenses de personnel

Les dépenses de personnel incluent également les dépenses périphériques (formation, action sociale, frais de déplacement...) ainsi que les coûts de fonctionnement liés à la gestion du personnel (recrutement, prévention santé...).

Autres dépenses de personnel (Hors dépenses investissement)	2016	2017	Variation
Frais de déplacement	855 327 €	754 974 €	11,73 %
Recrutement	64 148 €	99 847 €	55,65 %
Prévention santé	100 260 €	53 062 €	47,08 %
Handicap	213 354 €	162 269 €	23,94 %
Formation	362 033 €	442 356 €	22,19 %
Action sociale	1 267 902 €	1 149 097 €	9,37 %
Elus	2 094 044 €	2 104 874 €	0,52 %
Crèche	20 417 €	21 525 €	5,43 %
Total	4 977 485 €	4 788 004 €	3,81 %

L'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice 2019

Face aux contraintes financières des collectivités, ces dernières sont tenues d'inscrire le pilotage de leurs dépenses de personnel dans la durée. C'est dans ce contexte que le Département de l'Eure souhaite définir une stratégie de maîtrise de la masse salariale et de ses effectifs, tout en garantissant la qualité du niveau de service dans les missions qui lui incombent.

Aussi, une étude s'est-elle déroulée en 2018 pour proposer des scénarios de gestion des effectifs et donc de maîtrise de la masse salariale, de manière à :

- préparer toutes les hypothèses d'évolution des ressources départementales ;
- prévoir et anticiper plutôt que subir dans la précipitation si les ressources se contractent ;
- prévoir et anticiper pour respecter le contrat avec l'État traduisant un engagement d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement limité à 1,2 % par an ;
- mettre en œuvre des solutions co-construites, adaptées et mesurées plutôt que des décisions « couperets » ;
- se créer des marges de manœuvre pour valoriser les compétences au travers du RIFSEEP.

Les projections amènent à la conclusion suivante : une réduction des effectifs de 5 % à échéance 2021 permet quasiment d'assurer une stabilité de la masse salariale et offre des marges de manœuvre.

Il convient en effet de tenir compte des mesures nationales qui ont un impact sur les dépenses de personnel :

- la poursuite de la mise en œuvre du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations jusqu'en 2021, après une année "blanche" en 2018. Les revalorisations des grilles indiciaires des fonctionnaires reprendront à partir de 2019 ;
- la mise en œuvre du Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, courant 2019.

L'impact est de 1,44 % sur la masse salariale.

Rubriques	Montant
PPCR	83 000 €
GVT	465 000 €
Recrutement 14 apprentis	73 000 €
Politique "Parcours emplois compétences" (contrats aidés)	243 000 €
Recrutements et renforts pour accompagner les politiques publiques décidées et les expérimentations	1 569 469 €
Effet NORIA	1 251 437 €
Impact "Carence"	70 000 €

La mise en place d'un régime indemnitaire juste et incitatif

À l'heure où la contrainte budgétaire pèse sur les dépenses de fonctionnement des collectivités et renforce l'exigence de compétences, où le cadre statutaire supprime la possibilité d'avancement à la durée minimale, la collectivité souhaite disposer d'un dispositif indemnitaire attractif et équitable, qui permette une juste reconnaissance des niveaux d'expertise et de responsabilités ainsi que des sujétions particulières.

Actuellement, le régime indemnitaire adopté en 2006 ne répond que de manière imparfaite au besoin de juste rémunération des qualifications et responsabilités assurées par les agents du Département.

En effet, compte tenu de l'évolution conséquente des métiers, mais aussi de la disparition de certains d'entre eux et l'émergence d'autres, associées à la nouvelle réglementation relative au régime indemnitaire applicable aux collectivités territoriales, la collectivité souhaite proposer un nouveau cadre de rémunération indemnitaire.

La mise en œuvre du RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel), tel que prévu par le décret n°2014-513 du 20 mai 2014, est programmée en 2019.

Le régime indemnitaire actuel, d'ores et déjà construit sur la base de grilles par grade et par filières, segmentées en niveaux pour une bonne représentation des métiers, pourra servir de base de travail à la définition d'un nouveau régime indemnitaire.

Une action en faveur de l'apprentissage

Le Département de l'Eure effectue un effort soutenu en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes au sein de ses services, avec une nouvelle impulsion donnée à l'apprentissage en 2017, qui se poursuit en 2018 et s'inscrit dans la durée.

Cette politique répond aux exigences suivantes :

- assurer la transmission des savoirs et la formation de jeunes dans les métiers en tension, alors que les compétences disponibles sont rares sur le marché de l'emploi ;
- assurer la transmission des savoirs et la formation de jeunes en leur permettant de contribuer à des projets phares du Département ;

- assurer la transmission des savoirs et la formation de jeunes, dans les directions fonctionnelles ou des directions fortement affectées par la rotation et/ou la pénurie des effectifs, afin d'assurer les besoins futurs.

Après les 20 places ouvertes pour la rentrée scolaire 2018, 14 places supplémentaires en apprentissage ou stage alterné sont proposées par le Département de l'Eure pour la rentrée 2019 pour un budget de 73 000 €.

Un respect des règles encadrant le temps de travail

La collectivité départementale a adopté, en session de juin 2004, le protocole actuel d'aménagement et de réduction du temps de travail, sur la base d'une durée légale de 1 600 h/an, devenue 1 607 h suite à la suppression d'un jour férié (lundi de Pentecôte).

La durée légale du travail d'un fonctionnaire territorial est de 35 heures par semaine (ou 1 607 heures par an). Le temps de travail peut être organisé selon différentes modalités : la collectivité a retenu le principe des jours RTT (15 jours par an pour un temps de travail complet) en contrepartie d'une durée de travail supérieure à 35 heures hebdomadaires (39 heures hebdomadaires prises en compte au sein du protocole).

5/ Un investissement ambitieux selon une logique de cycle

Le début du mandat a été consacré à la définition de plans pluriannuels d'investissement. Les projets compris dans ceux-ci ont ensuite donné lieu à des études. De nombreux projets arrivent aujourd'hui en phase de travaux.

C'est pourquoi, sur la période il est programmé un effort inédit d'investissement.

La gestion très rigoureuse des derniers exercices a permis de préparer la collectivité à assumer le financement de cet investissement élevé.

Une situation saine qui permet un effort d'investissement

Une trajectoire d'endettement ou de désendettement s'apprécie sur plusieurs années. En effet, la cyclicité de l'investissement entraîne logiquement une cyclicité de l'endettement.

Entre 2015 et 2018, le Département s'est désendetté à hauteur de 5,6 M€. Ce désendettement offre une marge de manœuvre pour faire face aux années les plus intenses du cycle d'investissement.

Plus globalement, c'est la situation saine de la collectivité qui permet d'assumer une ambition en matière d'investissement :

- un taux d'épargne brute attendu à 11,5 % à l'issue de la clôture de l'exercice 2018 ;
- un taux d'épargne nette anticipé à 7,3 % à fin 2018 ;
- une capacité de désendettement prévisionnelle de 4,5 années.

Des sources de financement de l'investissement préservées et innovantes

Il existe trois sources de financement de l'investissement :

- l'épargne nette ;
- les ressources d'investissement ;
- l'emprunt.

Les deux premières sources correspondent à des ressources définitives, la dernière est temporaire dans la mesure où elle appelle, par définition, un remboursement.

La prospective met en évidence la préservation de ces trois sources de financement. D'abord, il sera mentionné postérieurement dans quelle mesure l'épargne nette était sécurisée au cours de la période.

Concernant les recettes d'investissement, leur niveau dépend principalement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), et donc des investissements de l'exercice précédent. De ce point de vue, l'effort d'investissement contribue à une logique vertueuse. Ainsi, le Département a perçu 6,2 M€ au titre du FCTVA en 2018 sur la base d'un montant de dépenses d'investissement hors dette de 74,7 M€. Un montant de 5,1 M€ de produit de FCTVA avait été enregistré en 2017 pour 68 M€ de dépenses d'investissement hors dette.

S'agissant de l'emprunt, le Département dispose à la fois d'un programme EMTN et d'une enveloppe de financement mobilisable de 50 M€ auprès de la Banque européenne d'investissement. En complément, la Département s'autorise évidemment à solliciter le marché bancaire.

L'innovation est favorisée dans le cadre de la stratégie de financement du Département, a fortiori lorsque celle-ci promeut la finance durable. C'est pourquoi, dans le cadre d'une démarche globale et transversale d'organisation en faveur du développement durable et de la transition écologique et solidaire, le Département a mis en place au mois de juillet 2018 un programme de financement sous forme d'émissions obligataires sociales, environnementales et responsables. Le programme a fait l'objet d'une notation par l'agence de notation extra-financière Ethifinance.

Ce programme porte sur quatre projets pour un montant total de 45 M€, avec :

- la construction de la voie verte "Seine à Vélo" ;
- la reconstruction d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) exemplaires à Conches-en-Ouche, Pacy-sur-Eure et les Andelys.

L'émission inaugurale de ce programme pluriannuel de financement est prévue pour le premier semestre 2019.

Au-delà du caractère innovant et sécurisant du financement du Département, trois facteurs conduisent à renforcer la sécurité du financement du Département :

- la certification des comptes qui représente évidemment une garantie supplémentaire pour un financeur ;
- la signature du contrat financier avec l'État qui offre aux financeurs une visibilité maximale sur la trajectoire financière du Département ;
- le maintien des dotations au cours de la période.

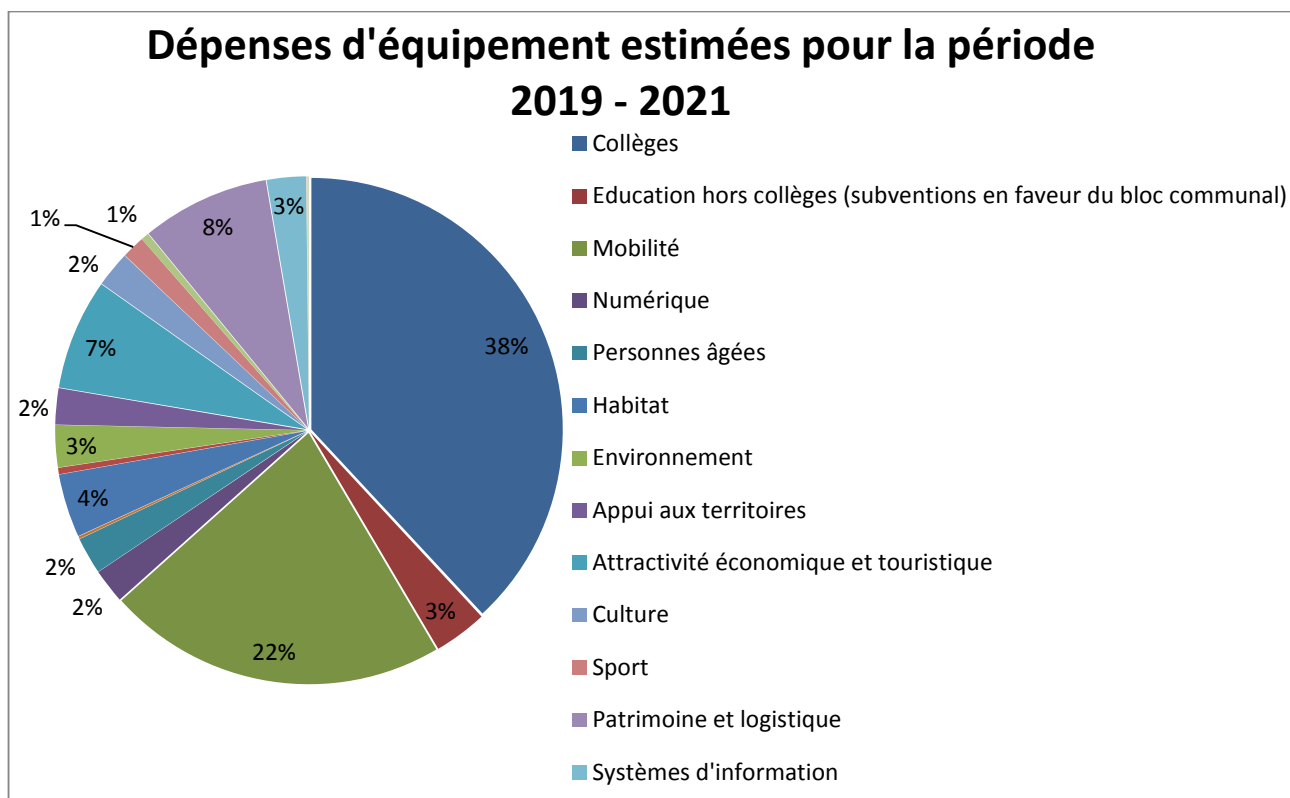
Toutefois, le socle de la crédibilité financière du Département est bien évidemment sa notation financière. Le Département de l'Eure est noté Aa3 avec perspective positive par Moody's.

Un effort d'investissement très important conformément aux engagements pris

La prospective repose sur un effort d'investissement très important, avec près de 100 M€ en 2019 et quasiment 120 M€ en 2020. Les sommes estimées pour 2021 s'élèvent, elles, à 78,0 M€.

Cet investissement inédit est la résultante directe des plans pluriannuels votés. En effet, les collèges, la mobilité, et les EHPAD concentrent plus de 60 % des investissements.

Par ailleurs, les subventions versées dans le cadre des contrats de territoire en faveur notamment de l'attractivité économique et touristique, des équipements scolaires et culturels et de l'habitat représentent 17 % des dépenses d'investissement estimées pour la période 2019-2021.



Un échéancier dont le profil résulte de deux priorités : le PPI collèges et la Seine à vélo (PPI routes)

L'échéancier de l'investissement renvoie, d'abord, à un cycle d'investissement avec le phasage classique : programmation, études et travaux.

Les pics de 2019 et 2020 s'expliquent aussi par le profil de trois projets :

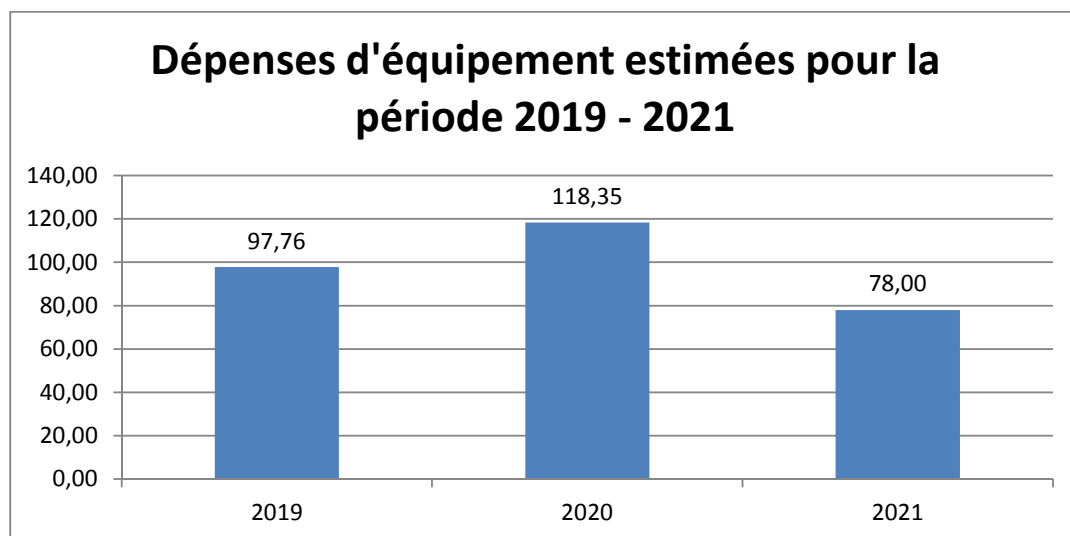
- le PPI collèges : 47,4 M€ en 2019, 72,9 M€ en 2020 ;
- la Seine à Vélo : 3,1 M€ en 2019, 13,7 M€ en 2020 et 15,04 M€ en 2021 ;
- le PPI EHPAD, avec un pic à 3,8 M€ en 2019 et 2,9 M€ en 2020.

En effet, pour ces trois projets, les années 2019 et 2020 sont attendues comme des années de forte hausse du mandatement. Cela s'explique notamment par des échéances de livraison d'établissements en fonction de rentrées scolaires.

A contrario, les dépenses au titre du PPI routes sont lissées et estimées à environ 22 M€ par an.

Par ailleurs, le pic de certaines dépenses a été connu sur des années antérieures à 2019 et 2020. C'est le cas notamment du financement du déploiement du très haut débit.

Au final et malgré cet effet de lissage, il demeure une prévision de pic :



6/ Une épargne préservée au cours de la période

L'épargne brute et l'épargne nette permettent d'apprécier la capacité d'une collectivité territoriale à maîtriser sa section de fonctionnement pour se donner les moyens d'investir. Le scénario au fil de l'eau permet de préserver un niveau d'épargne satisfaisant.

Une épargne brute maîtrisée au service de la préservation d'une capacité à agir

	2019	2020	2021
Epargne brute	47,60	48,26	46,28
<i>Taux d'épargne brute</i>	<i>9,7%</i>	<i>9,7%</i>	<i>9,2%</i>

L'épargne brute se définit comme la différence entre recettes réelles et dépenses réelles de fonctionnement. Le taux d'épargne brute rapporte cette donnée aux recettes réelles de fonctionnement.

Le taux d'épargne brute est inférieur au seuil de vigilance fixé à 10 % mais il est stabilisé au cours de la période.

Une épargne nette sécurisée

	2019	2020	2021
Epargne nette	27,60	27,96	23,68
<i>Taux d'épargne nette</i>	<i>5,6%</i>	<i>5,6%</i>	<i>4,7%</i>

L'épargne nette correspond à l'épargne brute diminuée de l'annuité en capital. Elle mesure l'épargne effectivement disponible pour financer les nouveaux investissements. Elle est ainsi le déterminant de la capacité à investir.

Il est anticipé une tendance de diminution du taux d'épargne nette, liée notamment à la diminution de l'épargne brute, mais compatible avec le maintien d'un niveau suffisant. Le taux d'épargne nette passerait de 5,6 % en 2019 à 4,7 % en 2021.

7/ Une dette saine et contenue à horizon 2021

L'encours de dette du Département a progressé en 2018 par rapport à 2017 à 257,9 M€. La hausse du niveau de recours à l'emprunt due à l'augmentation de l'effort d'investissement en 2018 en est la raison principale.

Dans le cadre du scénario de prospective, l'encours de dette s'élèverait à 296 M€ en 2019.

Du fait de l'effort inédit d'investissement, les projections font apparaître un encours de dette de 355,5 M€ à horizon 2021. Toutefois, l'encours de dette ne s'apprécie pas prioritairement en valeur absolue mais par rapport à l'épargne brute. Or, il est attendu une capacité de désendettement bien inférieure à celle prévue par le cabinet Michel Klopfer en 2015. De même, le ratio épargne de gestion/annuité de la dette serait supérieur au seuil de risque fixé à 1,3.

Une capacité de désendettement plus favorable que le plafond fixé lors de l'audit de 2015

Le Département présente une situation d'endettement toujours favorable. Elle se caractérise à fin 2018 par une capacité de désendettement de 4,5 ans dans le scénario de référence, bien en deçà de la limite maximale de 10 ans fixée par l'Exécutif et de la zone d'alerte. Le cabinet évaluait, lors de son audit en 2015, la capacité de désendettement du Département à 7,8 ans en 2018.

La nouvelle trajectoire de la capacité de désendettement serait meilleure que celle projetée lors de l'audit de 2015. En effet, la capacité de désendettement devrait atteindre 7,7 ans en 2021 dans notre scénario de référence contre 10,1 ans dans le scénario du cabinet. Cela signifie une soutenabilité de la dette préservée sur la mandature.

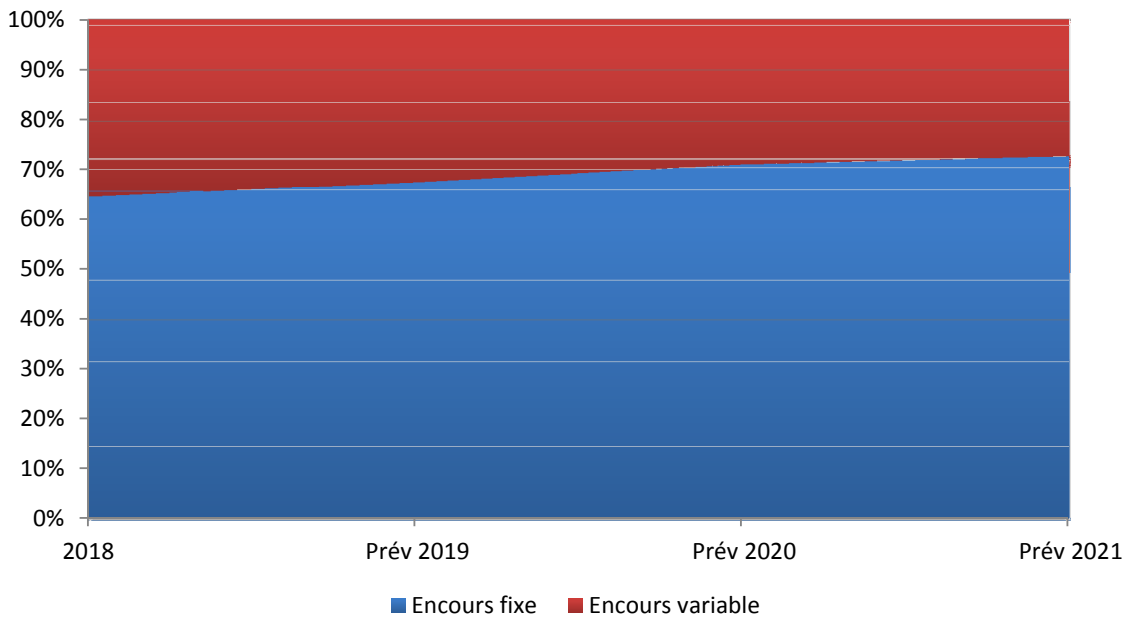
Un encours sain et équilibré

La gestion de la dette du Département repose sur une stratégie prudente de minimisation des frais financiers tout en limitant les effets éventuels des variations des taux d'intérêt.

L'analyse de la répartition de l'encours entre taux fixe et taux variable permet de mesurer l'exposition du portefeuille de dette aux variations des taux du marché. Pour 2018, le profil de taux d'intérêt après swap, c'est-à-dire la répartition entre taux fixe et taux variable, est le suivant :

- un encours à taux fixe de 166,2 M€, soit 64 % de l'encours total ;
- un encours à taux variable de 91,7 M€, soit 36 % de l'encours total.

Toutes choses restant égales par ailleurs, en 2019 l'encours de dette à taux fixe représentera 67 % de la dette. Il atteindra 73 % à l'horizon 2021. Le schéma ci-après permet d'observer l'évolution de chaque catégorie de risque de taux au cours des prochaines années :



La progression de l'encours à taux fixe renvoie à une double justification :

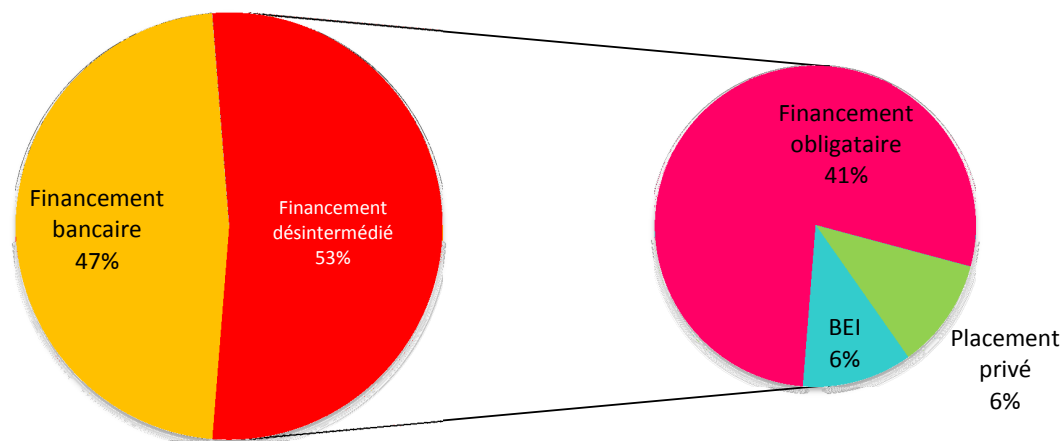
- une durée résiduelle plus longue que l'encours à taux variable du fait notamment de la présence d'emprunts à remboursement in fine (82 % de l'encours à taux fixe) ;
- un niveau des taux longs bien en deçà de leur moyenne historique qui plaide pour une consolidation des nouveaux emprunts à taux fixe.

Enfin, la classification Gissler permet d'évaluer à la fois le niveau de risque de taux et de risque produit de l'encours de dette. Selon cette classification, la dette départementale est simple et très peu risquée (100% en 1A). La totalité de l'encours est à taux fixe ou variable (indice zone euro) sans aucun produit dit « toxique ».

Un encours de dette diversifié

La gestion diversifiée de la dette se traduit par une répartition de l'encours entre financement bancaire et financement désintermédié auprès d'investisseurs institutionnels ou de la BEI.

Le graphique ci-après présente le poids des différentes sources de financement dans l'encours de dette au compte administratif prévisionnel 2018 :



L'encours bancaire classique devient pour la première fois minoritaire et représente 47 % de la dette du Département. Le financement désintermédié, première source de financement du Département depuis plusieurs années, représente 53 % de l'encours soit 135,5 M€. Il est constitué :

- d'emprunts obligataires à hauteur de 105,5 M€ ;
- de tirages BEI pour 15 M€ ;
- d'un placement privé de type Schulschein pour 15 M€.

Un coût de la dette très modéré

Les intérêts de la dette réglés à l'échéance ont été en baisse pour la deuxième année consécutive à 3,7 M€. Ils représentaient respectivement 4,2 M€ et 3,8 M€ en 2016 et 2017. Ce coût signifie un taux moyen très modéré de 1,53 %, stable par rapport à 2017.

Compte tenu du niveau de performance actuel de la dette lié à la stratégie de gestion du Département, le coût de la dette devrait rester modéré en 2019 et soutenable à l'horizon 2021.

Les autres indicateurs de gestion seraient préservés :

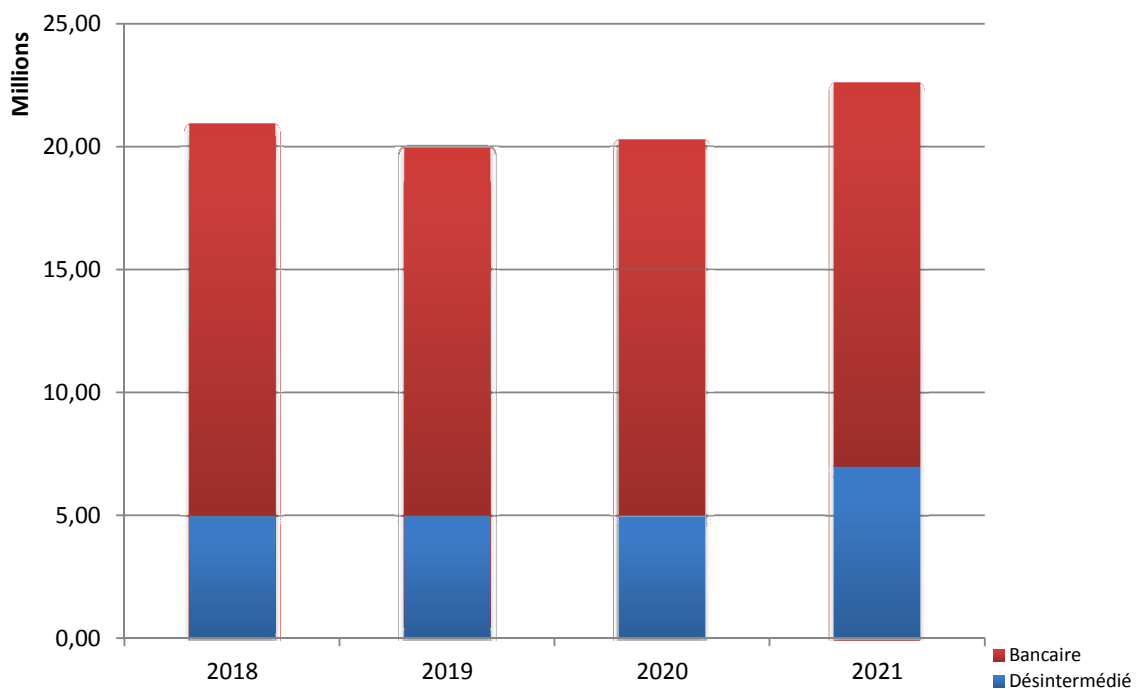
- des charges d'intérêts dans les dépenses de fonctionnement contenues ;
- un ratio épargne de gestion/annuité de la dette supérieur à 1,3, et donc hors de la zone de risque.

Un profil de remboursement lissé

Le profil de remboursement de la dette est en soi un indicateur du risque de liquidité. Il représente le niveau minimum d'épargne nette que doit dégager la collectivité pour assurer sa solvabilité.

En l'espèce, un bon lissage du remboursement de la dette permet de minimiser le risque de liquidité et de conserver une bonne marge de manœuvre pour répartir les échéances futures.

Le graphique suivant présente l'échéancier de remboursement en capital de la dette en distinguant le capital à rembourser au titre des emprunts bancaires classiques de celui des emprunts à remboursement in fine.



Il apparaît que l'échéancier annuel de remboursement de la dette du Département est équilibré à l'horizon 2021.

8/ Une situation financière pilotée pour accompagner l'effort d'investissement

La stratégie budgétaire de mandat repose à la fois sur la stabilité de la fiscalité et un investissement ambitieux. Il en résulte une obligation de pilotage très rigoureux de la situation financière de la collectivité.

Un exercice de prospective se limite à un travail de prévision, a fortiori dans un contexte où les chiffres 2018 demeurent encore provisoires. Toutefois, il apparaît clairement une soutenabilité de l'effort d'investissement programmé, avec des pics en 2019 et 2020.

Une projection qui concilie préservation des équilibres financiers et investissement ambitieux

Par définition, l'effort inédit d'investissement a un impact sur la trajectoire. Il est, en revanche, mené à bien tout en préservant les ratios essentiels :

En M€	2019	2020	2021
Recettes réelles de fonctionnement	489,89	495,77	500,48
Dépenses de gestion	438,34	442,64	447,52
Epargne de gestion	51,55	53,13	52,96
<i>Taux d'épargne de gestion</i>	<i>10,5%</i>	<i>10,7%</i>	<i>10,6%</i>
Frais financiers	3,95	4,87	6,69
Epargne brute	47,60	48,26	46,28
<i>Taux d'épargne brute</i>	<i>9,7%</i>	<i>9,7%</i>	<i>9,2%</i>
Remboursement du capital de la dette	20,00	20,30	22,60
Epargne nette	27,60	27,96	23,68
<i>Taux d'épargne nette</i>	<i>5,6%</i>	<i>5,6%</i>	<i>4,7%</i>
Recettes réelles d'investissement	17,57	20,02	22,49
Dépenses réelles d'investissement hors dette	97,76	118,35	78,00
Emprunt	52,58	70,38	31,83
<i>Taux de financement des dépenses réelles d'investissement par des ressources propres</i>	<i>46,2%</i>	<i>40,5%</i>	<i>59,2%</i>
Epargne de gestion/annuité	2,2	2,1	1,8
Encours de dette au 31 décembre	296,18	346,26	355,49
Capacité de désendettement	6,2	7,2	7,7
Besoin de financement	32,58	50,08	9,23
Plafond besoin de financement	32,58	50,08	9,23

En fin de période, le taux d'épargne brute est stabilisé à 9,2 %, le taux d'épargne nette à 4,7 % et la capacité de désendettement à 7,7 ans. Pour mémoire, concernant ce dernier indicateur, le plafond national de référence est 10 ans.

En revanche, le point de vigilance est le taux de financement des dépenses réelles d'investissement par des ressources propres. En effet, au cours des années de pics d'investissement, ce ratio est inférieur à 50 %, avec 46,2 % en 2019 et 40,5 % en 2020. C'est toutefois dans la nature de cet indicateur d'être volatile. Il doit donc être apprécié sur plusieurs années. Or, la moyenne 2019-2021 serait de 48,6 %.

Des leviers d'ajustement en cas de choc exogène

Pour s'assurer de la robustesse de la trajectoire financière du Département, il a été simulé un scénario dit "stressé".

En l'espèce, le choc exogène serait une diminution des droits de mutation à titre onéreux au cours de la période, à hauteur de 3 M€ par an, ainsi que le remplacement de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par le département par une dotation versée par l'État égale au montant perçu en 2020 et qui n'évoluerait pas.

Ainsi, pour préserver les ratios financiers du Département, les dépenses réelles de fonctionnement doivent être contenues, en particulier en 2021, et le besoin de financement égal à 0, afin de ne pas dépasser les 10 années en termes de capacité de désendettement.

Précisément, entre 2018 et 2021, les recettes de fonctionnement diminueraient de 1,63 %, baisse principalement liée à la diminution des DMTO à hauteur de 3 M€ par an à compter de 2019, passant ainsi de 66 M€ en 2018 à 57 M€ en 2021. Et, cette diminution n'est que très légèrement compensée par un léger dynamisme de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), soit des recettes qui passeraient de 494,73 M€ en 2018 à 486,68 M€ en 2021.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, cette diminution des recettes ne permettrait qu'une hausse de 0,65 % de ces dernières, entre 2020 et 2021, a contrario du 1,2 % annuel permis par le contrat financier en vigueur jusqu'en 2020.

Ainsi pour faire face à ce choc :

- seraient diminuées les dépenses volontaristes, relevant de compétences non obligatoires pour le Département, en particulier en matière d'aménagement du territoire, d'assainissement, d'attractivité économique et touristique, de culture et de sport, à hauteur de 5 % en 2021 ;
- seraient gelées les dépenses en faveur des systèmes d'information.

En outre, dans ce scénario, est également prévue la stabilisation de l'encours de dette afin de ne pas dégrader les ratios financiers en particulier en matière de capacité de désendettement.

Or, cela suppose de réaliser un volume d'investissement nettement moindre. Ainsi, celui-ci serait égal à 57,38 M€ en 2021 par rapport à 94,41 M€ en 2019 et 111,66 M€ en 2020.

Il résulte de ces hypothèses des indicateurs affectés par le choc subi :

- un taux d'épargne brute qui passe de 9,1 % en 2019 à 7,2 % en 2021 ;
- un taux d'épargne nette qui diminue pour passer de 5,0 % en 2019 à 2,5 % en 2021 ;
- une capacité de désendettement de 9,9 ans en 2021, soit inférieure de justesse à 10 années, plafond national de référence ;
- un taux de financement de l'investissement par des ressources propres qui passe de 44,3 % en 2019 à 60,6 % en 2021, du fait de l'objectif de stabilisation de l'encours de dette.

En M€	2019	2020	2021
Recettes réelles de fonctionnement	486,55	489,08	486,68
Dépenses de gestion	438,34	442,64	445,10
Epargne de gestion	48,20	46,44	41,58
<i>Taux d'épargne de gestion</i>	<i>9,9%</i>	<i>9,5%</i>	<i>8,5%</i>
Frais financiers	3,95	4,87	6,69
Epargne brute	44,26	41,56	34,89
<i>Taux d'épargne brute</i>	<i>9,1%</i>	<i>8,5%</i>	<i>7,2%</i>
Remboursement du capital de la dette	20,00	20,30	22,60
Epargne nette	24,26	21,26	12,29
<i>Taux d'épargne nette</i>	<i>5,0%</i>	<i>4,3%</i>	<i>2,5%</i>
Recettes réelles d'investissement	17,57	20,02	22,49
Dépenses réelles d'investissement hors dette	94,41	111,66	57,38
Emprunt	52,58	70,38	22,60
<i>Taux de financement des dépenses réelles d'investissement par des ressources propres</i>	<i>44,3%</i>	<i>37,0%</i>	<i>60,6%</i>
Epargne de gestion/annuité	2,0	1,8	1,4
Encours de dette au 31 décembre	296,08	346,16	346,16
Capacité de désendettement	6,7	8,3	9,9
Besoin de financement	32,58	50,08	0,00
Plafond besoin de financement	32,58	50,08	0,00

Ainsi, ce "stress test" met en évidence la capacité du département à conserver une situation financière saine même dans un contexte éventuellement très contraint, en particulier en matière de recettes de fonctionnement.

9/ Conclusion

Un travail de prospective budgétaire est toujours proposé toutes choses égales par ailleurs. Ainsi, apprécier la soutenabilité d'une trajectoire budgétaire suppose, au-delà des indicateurs projetés, à la fois de mesurer les risques extérieurs éventuels et la solidité de la gouvernance de la collectivité pour y faire face, le cas échéant.

S'agissant des risques extérieurs, le scénario stressé met en exergue la solidité des finances départementales. Concernant la gouvernance, le Département offre toutes les garanties, notamment au regard de quatre éléments :

- sa capacité, qu'il a démontrée par le passé, à prendre des décisions d'économies courageuses ;
- sa volonté de s'engager dans la certification de ses comptes ;
- un engagement sur des niveaux limites pour les indicateurs de référence que sont la capacité de désendettement et le besoin de financement ;
- la formalisation de plafonds annuels de dépenses dans le cadre du contrat financier avec l'État.

Ainsi, le Département est au rendez-vous de l'engagement pris devant les Eurois de finances saines au service d'une action pérenne en faveur de l'Eure et de ses habitants.



ORIENTATIONS 2019 DES POLITIQUES PUBLIQUES DÉPARTEMENTALES