

Direction des finances

**Réunion du 16 novembre 2017
N° 107**

RAPPORT D'ORIENTATION BUDGETAIRE

L'article L 3312-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, le président du conseil départemental présente à l'assemblée délibérante un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice à venir, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que la structure et la gestion de la dette ».

Respectant en cela l'esprit du législateur, **le présent rapport d'orientations budgétaires vous est présenté cette année dans un format volontairement resserré, centré sur les grands déterminants de l'évolution des dépenses et recettes de la collectivité départementale**, ainsi que sur les conditions de soutenabilité des exercices à venir. Il n'en demeure pas moins un support d'information essentiel pour les élus, les citoyens, et observateurs de la vie locale, qui y verront retracés les principes fondateurs de l'action conduite par l'exécutif départemental et les grands équilibres du budget à venir.

Comme annoncé dès le début du mandat, trois « marqueurs » forts structurent désormais la politique budgétaire de l'exécutif :

- Celui de « **l'ambition** », dans ces deux grands champs de notre action commune que sont les solidarités humaines et les solidarités territoriales ;
- Celui de la « **sincérité** », permettant d'atteindre un taux d'exécution en dépenses et en recettes proche de 100 % des inscriptions du budget primitif, calibrées au plus proche de la réalité anticipée ;
- Celui enfin de la « **soutenabilité** » **budgétaire**, en particulier dans le contexte du démarrage des premiers travaux de construction du réseau Très haut débit (THD), garantissant la poursuite des investissements en limitant l'augmentation de l'encours de dette au reste à financer du Département sur le THD.

Ces trois marqueurs forts sont confortés en outre par deux choix déterminants pour la structure du budget :

- **Ne pas augmenter la pression fiscale** ;
- Inscrire résolument l'action de la collectivité **dans l'anticipation pluriannuelle des dépenses de fonctionnement et d'investissement**, permettant ainsi de conforter la pérennité du cadre d'action départemental à l'horizon des 5 ans à venir et au-delà.

Les constats tirés de l'exécution budgétaire sur les deux derniers exercices illustrent avec force le respect de ces principes structurants :

- L'« ambition » a d'abord été celle du maintien d'un haut niveau d'investissement (69 M€ en 2015, plus de 82 M€ en 2016 et en 2017 en prévisionnel), rendu possible par la bonne tenue du fonctionnement et les efforts réalisés, tant en direction de notre organisation interne que de nos partenaires extérieurs ;

- La « sincérité » des inscriptions budgétaires est illustrée quant à elle par l'amélioration constante du taux d'exécution des dépenses (près de 98 % en 2016, chiffre qui sera probablement dépassé cette année), et une prévisibilité des recettes qui ne cesse de s'améliorer ;
- La « soutenabilité » budgétaire est incarnée enfin par la stabilité de l'endettement sur les deux derniers exercices, en dépit du maintien d'un très haut niveau d'investissement et de l'absence d'augmentation de la pression fiscale

Le présent rapport revient en premier lieu sur le contexte d'élaboration des orientations budgétaires de l'année à venir (I). Il retrace ensuite les grands déterminants de l'évolution des dépenses et des recettes tels qu'ils sont aujourd'hui connus, qui structurent la construction du budget à venir (II). Enfin, il précise les conditions de soutenabilité financière du budget primitif 2018 ainsi que des années suivantes (III). Les annexes jointes au présent rapport précisent les éléments attendus relatifs à l'état de la dette et aux ressources humaines.

I. Vers un changement du contexte économique saône-et-loirien et de la relation financière de l'Etat avec les collectivités ?

Après une année 2016 de croissance modérée de l'économie au niveau mondial (3,2 %), une reprise est attendue en 2017 et 2018 sur des rythmes plus importants, respectivement de 3,6 % et 3,7 % selon les dernières analyses du Fonds monétaire international (FMI). Ces prévisions à la hausse par rapport à celles d'avril sont entre autres dues à une amélioration des perspectives de la zone euro en 2017 (2,1 % de croissance attendus). Toutefois, le rythme de croissance de la zone euro en 2018 devrait légèrement s'atténuer à 1,9 %. En France, la dynamique est plus positive avec 1,2 % de croissance en 2016, 1,6 % attendu en 2017 et 1,8 % en 2018. De même, les prévisions de taux de chômage marquent un début d'infléchissement (après 11,7 % en 2016, 11 % sont attendus en 2018) sans toutefois que le « plein emploi » soit envisagé à court terme.

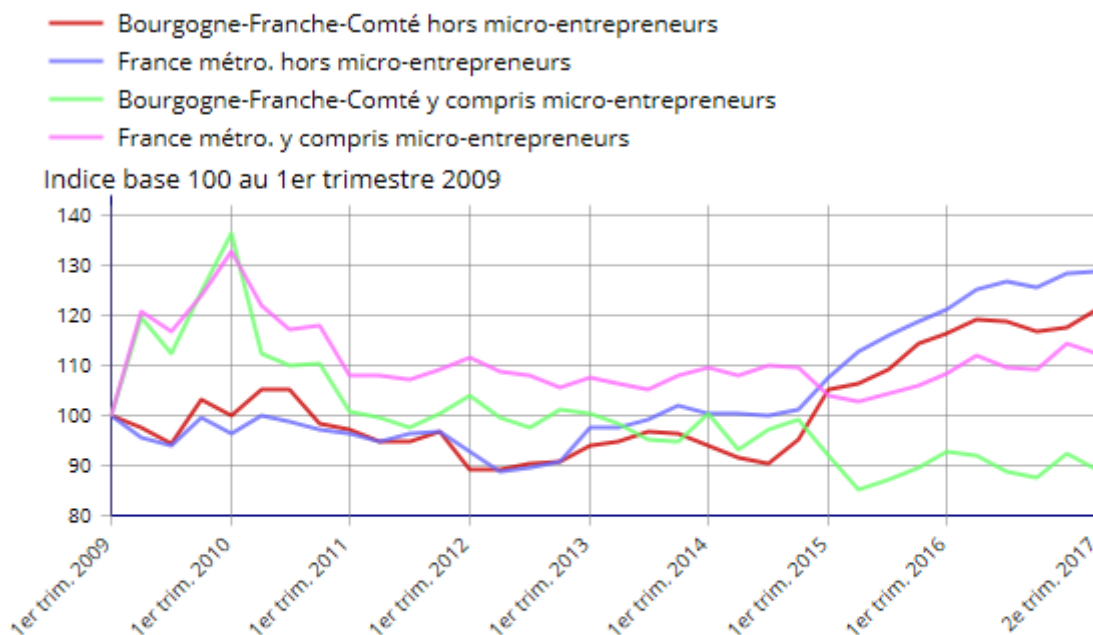
Par-delà ces données chiffrées, qui devront néanmoins être confirmées dans les faits, les prévisions économiques sont pour la plupart à l'optimisme, et confirment une amélioration de la situation. Cependant, les perspectives d'inflation restent faibles, couplées à celle de l'évolution des salaires. Aussi, la durabilité de cette croissance demeure incertaine. Les doutes sont également renforcés par les risques géopolitiques et par les risques pesant sur les marchés financiers, dus à l'action persistante des banques centrales pour contrer la grande récession de 2009.

a. Vers une timide embellie économique en Saône-et-Loire ?

Dans ce contexte mondial et national, la Région Bourgogne-Franche-Comté connaît une reprise moins marquée ayant des conséquences importantes sur les politiques publiques du Département.

Ainsi, les dernières données conjoncturelles de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en Bourgogne-Franche-Comté (octobre 2017) relatives au dynamisme des entreprises, illustrent la relative stabilisation après plusieurs mois de croissance du nombre de créations d'entreprises, bien que les défaillances d'entreprises continuent à diminuer concomitamment.

Evolution des créations d'entreprise en Bourgogne-Franche-Comté



Note : données trimestrielles corrigées des variations saisonnières (CVS).

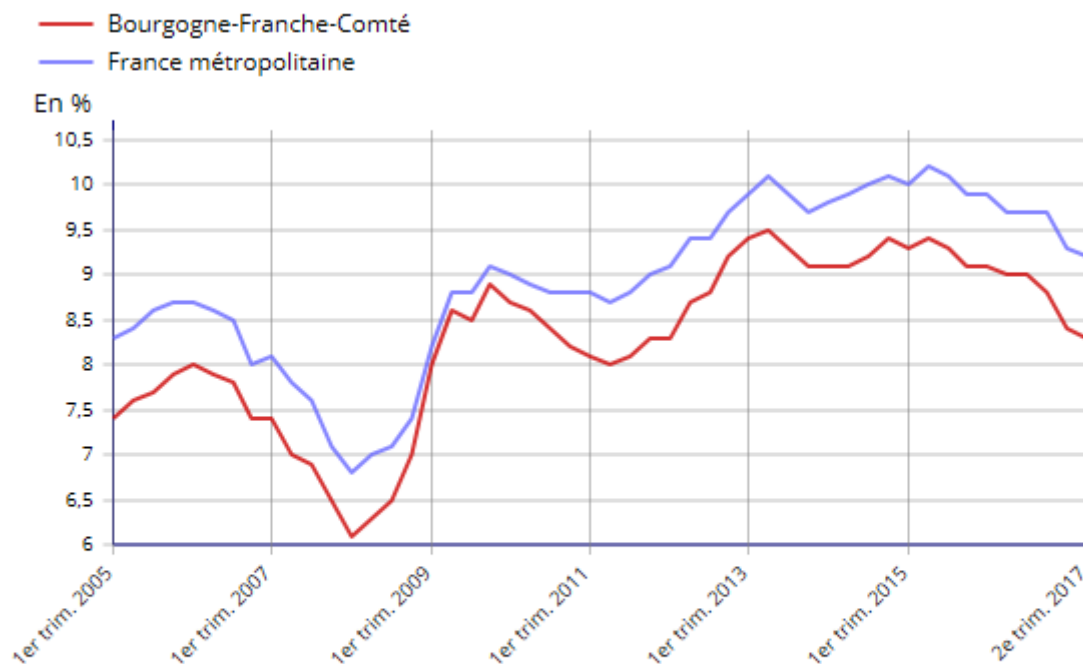
Champ : ensemble des activités marchandes hors agriculture.

Source : Insee, REE (Répertoire des Entreprises et des Établissements - Sirene).

En Saône-et-Loire, la tendance est cependant plus faible qu'au niveau régional. Ainsi, la création d'entreprise varie de -0,6 % sur le dernier trimestre. Cette tendance inversée pour le département laisse présager un effet retard dans la dynamique de reprise sur le territoire.

La reprise économique se traduit par ailleurs par la confirmation de la croissance de l'emploi en région Bourgogne-Franche-Comté. En effet, que cela soit dans le secteur salarié marchand ou l'intérim, le nombre d'emplois progresse. De plus, la baisse de l'activité à temps partiel tend à montrer une tension sur les besoins en main d'œuvre des entreprises. Ainsi, au 2nd trimestre 2017, le taux de chômage régional est en baisse à 8,3% de la population active. En complément, l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi indique une amélioration du marché du travail qui incite à s'inscrire dans une démarche de recherche d'emploi, que cela soit pour les personnes sans emploi ou celles en emploi mais recherchant un travail plus satisfaisant pour elles.

Evolution du taux de chômage



Notes : données trimestrielles CVS. Les données du dernier trimestre affiché sont provisoires.
Source : Insee, taux de chômage au sens du BIT et taux de chômage localisé.

En Saône-et-Loire, la croissance de l'emploi salarié marchand est cependant inférieure à la tendance régionale (+0,5 % sur un an contre 1,4 %). De même, l'emploi intérimaire progresse moins fortement sur un an (15,5 % vs 23,1 %). Toutefois, la croissance de l'intérim plus forte en Saône-et-Loire (+7,3 %) qu'au niveau régional (+3,9 %) sur le second trimestre 2017 semble indiquer un effet de rattrapage dans le département, plus dépendant du secteur de l'industrie. Par ailleurs, le département s'inscrit dans une dynamique annuelle inverse à la région sur l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi (-0,7 % contre +0,5 %). Aussi, les besoins sociaux, en particulier liés au revenu de solidarité active (RSA), sur le département, pourraient décroître prochainement comme nous le verrons par la suite dans l'analyse des tendances des politiques publiques départementales.

Cependant, si les données économiques régionales et départementales sont globalement positives et encourageantes, l'analyse par secteur d'activité économique montre des différences importantes de tendance entre secteurs. Ainsi, d'un côté, l'activité touristique est en croissance avec une augmentation du nombre de nuitées. D'un autre côté, le secteur de l'industrie semble toujours en difficulté dans la région avec une perte d'emploi de 1,4 % sur un an. De même, le secteur agricole est fragilisé par des prix très faibles. Si, dans le secteur de la construction de logements et de locaux commerciaux, la Saône-et-Loire a initié sa reprise avant le reste de la Bourgogne-Franche-Comté, la dynamique semble se tasser. Il s'agit d'un indicateur important pour les recettes départementales très assises sur le foncier bâti (avec la taxe sur le foncier bâti, TFB) et le marché de l'immobilier (avec les droits de mutation à titre onéreux, DMT0).

Ainsi, si les indicateurs économiques sont plutôt rassurants tant pour les politiques publiques départementales que pour les moyens permettant de les financer, les dynamiques observées demeurent très fragiles et appellent à la prudence. Le contexte macro-économique demeure incertain et porteur de risques qu'il serait imprudent de sous-estimer.

b. De la baisse des dotations de l'Etat à un encadrement des dépenses et de l'endettement des collectivités

Au-delà de la situation économique, les dernières années ont été marquées par des contraintes très fortes sur les finances publiques françaises, en particulier sur celles des collectivités territoriales. En effet, afin de redresser la situation nationale, l'Etat avait décidé de baisser les dotations aux collectivités dans l'espoir de réduire la dépense publique. Votées par le Parlement en 2012 et 2014, les dernières lois de programmation des finances publiques et leur traduction annuelle dans les lois de finances ont ainsi réduit d'année en année les concours financiers de l'Etat aux collectivités, en particulier en abaissant la dotation globale de fonctionnement (DGF) mais également, depuis l'exercice 2017, des dotations fixes liées à des transferts de compétences ou des changements de fiscalité (comme la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, DCRTP).

Pour le Département de Saône-et-Loire, cette stratégie s'était traduite par une baisse de ses recettes de fonctionnement de plus de 29 M€ entre 2013 et 2017, soit plus de 6 % de recettes en moins en 4 ans.

La nouvelle loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2018-2022 (article 10), présentée au Parlement en cet automne 2017, marque une inflexion de la stratégie de réduction des dépenses publiques par l'Etat. En effet, le levier d'action sur les recettes des collectivités ne semble plus être le levier premier de l'Etat, **qui envisage une contractualisation avec les 319 principales collectivités territoriales pour qu'elles limitent la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an** pendant les cinq prochaines années. En contrepartie, l'Etat souhaite mettre en place un système de bonus-malus pour les collectivités vertueuses, dont les contours ne sont pas encore pleinement définis à l'heure où nous écrivons le présent rapport.

Si la nouvelle approche de l'Etat peut paraître plus respectueuse des collectivités, le périmètre pris en compte pour le calcul et la détermination du taux de croissance des dépenses de fonctionnement (1,4 % envisagé dans le PLF 2018 inflation comprise, soit 0,3 % en prenant en compte l'inflation), ainsi que le système de bonus-malus et les modalités de mise en œuvre demeurent à affiner pour chacune des collectivités. **Une modulation de ce taux de croissance de la dépense semble par ailleurs être envisagée selon la nature et la situation de chaque collectivité**, laissant planer à ce jour des interrogations sur la réalité des marges de manœuvre dont le Département pourra disposer du fait de cette contractualisation.

De surcroît, le **Gouvernement ne semble pas avoir totalement abandonné la diminution des dotations fixes liées à des transferts de compétences ou des changements de fiscalité**. Ainsi, la minoration de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle au profit des Départements et des Régions, instaurée par l'article 33 de la loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 est maintenue. Toutefois, - et bien qu'il faille demeurer prudent sur les décisions que traduira finalement la loi de finances initiale pour 2018 - l'article 16 du projet de loi de finances prévoit de limiter à 0,23 % la baisse pour les Départements sur l'année 2018 après 8 % de diminution en 2017.

Enfin, une nouvelle règle d'or est prévue par l'Etat pour les collectivités par l'article 24 du PLPFP. Elle prévoit l'instauration, dès le débat d'orientation budgétaire pour 2019, d'un seuil de capacité de désendettement pour les Départements compris entre 9 et 11 ans. Si ce ratio n'était pas atteint, la chambre régionale des comptes (CRC) fixerait à la collectivité des objectifs et mesures annuels pour maîtriser son endettement.

Si le Département de Saône-et-Loire est pour l'instant largement en dessous de ce seuil (4,5 années en prévisions pour la fin de l'exercice 2017), la construction du réseau d'initiative publique de Très haut débit (RIP THD) pourrait rapprocher significativement le Département de la zone critique et appeler, le cas échéant, des arbitrages sur d'autres dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Le contexte de préparation du budget primitif 2018 est donc celui d'une reprise économique fragile, dont les principaux déterminants (notamment sur le foncier bâti et les transactions immobilières) pourraient avoir une incidence positive sur le niveau des recettes départementales attendues, mais dont la consolidation dans le temps demeure encore sujette à interrogations et incertitudes.

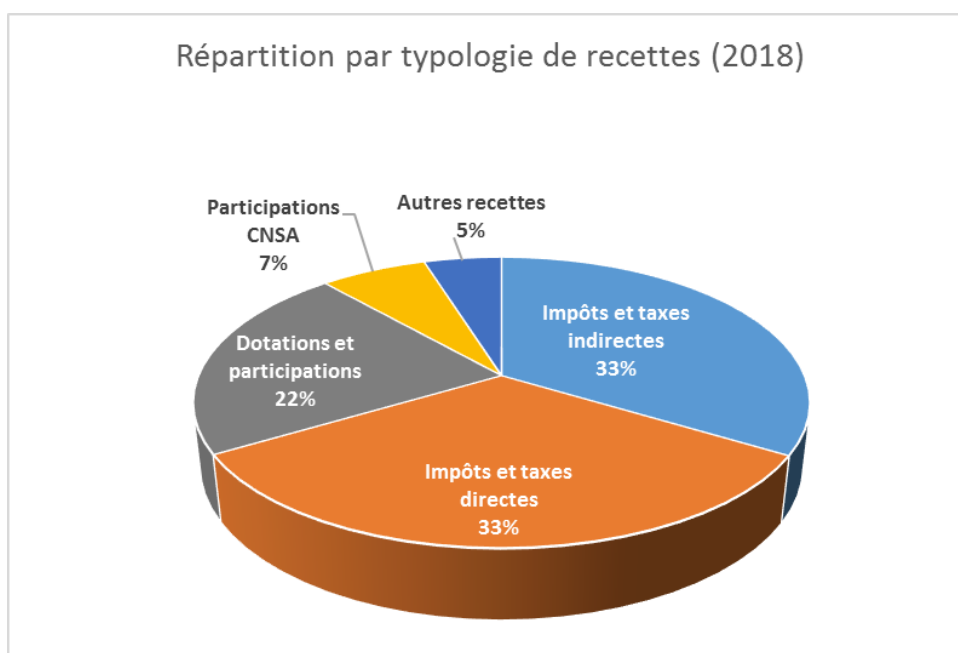
Côté dépenses, la perspective de la contractualisation avec l'Etat ne permet pas aujourd'hui d'envisager de marges de manœuvre à la hausse, notamment en fonctionnement. Le surcroît de recettes éventuelles pourra donc être affecté au maintien de l'investissement, dans un contexte néanmoins de grande prudence lié à l'évolution du cadre normatif applicable au ratio endettement sur capacité d'autofinancement, lequel devra demeurer durablement contenu sous la barre des 9 ans.

II. Tendances 2018 des recettes et dépenses du Département

a. En fonctionnement : une stabilisation des recettes et des dépenses à périmètre courant

i. A périmètre équivalent, les recettes de fonctionnement du Département seraient globalement stables en 2018

La **fiscalité, directe et indirecte, ainsi que les dotations et participations**, représentent les principaux postes de recettes du Département (88 %). Elles devraient légèrement augmenter (+0,4 % en 2018).



La **fiscalité indirecte** devrait croître de 1,5 %, soit un produit supplémentaire estimé entre 2,5 et 3 M€, grâce notamment au dynamisme, certes plus faible mais toujours anticipé, des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

En effet, suivant le dynamisme moyen des produits de DMTO au cours des deux dernières années, ceux-ci devraient progresser de 3 % en 2018 (1,2 à 1,5 M€).

De même, l'augmentation globale nationale des DMTO entraîne une amélioration de l'attribution du fonds de péréquation des DMTO du Département d'environ 9 % (+500 à +700 K€). En effet, le calcul du montant de cette attribution est lié à l'évolution nationale des produits.

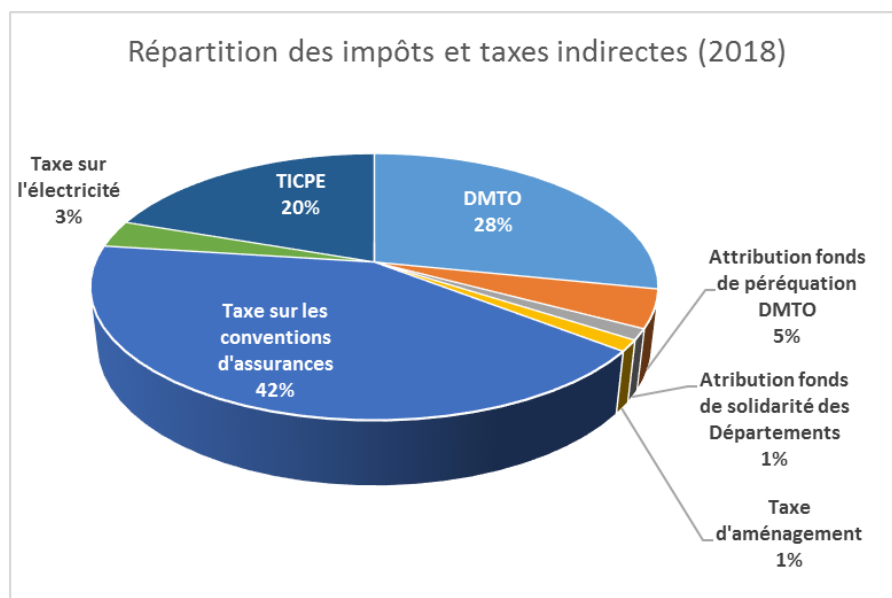
En revanche, la baisse continue de l'attribution du fonds de solidarité des Départements depuis 2015, présage d'une diminution en 2018 de 14 %, soit une perte de recettes de 300 à 500 K€.

S'agissant de la taxe d'aménagement, au regard des évolutions des deux dernières années, une diminution des recettes de 8 % est envisagée (-100 à -300 K€).

Les hausses successives des produits de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) permettent d'envisager une hausse de 0,3 % des recettes en 2018 (+100 à 300 K€).

Suivant l'évolution de 2017 par rapport à 2016, il est prévu une diminution des recettes de la taxe sur l'électricité de 3,6 % en 2018.

Enfin, les produits de la taxe Intérieure sur les produits pétroliers (TICPE) devraient légèrement augmenter en 2018 de 0,2 %.



La **fiscalité directe** devrait diminuer de 0,1 % en 2018, soit une perte de produits estimée jusqu'à 200 K€. Cette légère dégradation est liée à la perte prévue du bénéfice du fonds de péréquation de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

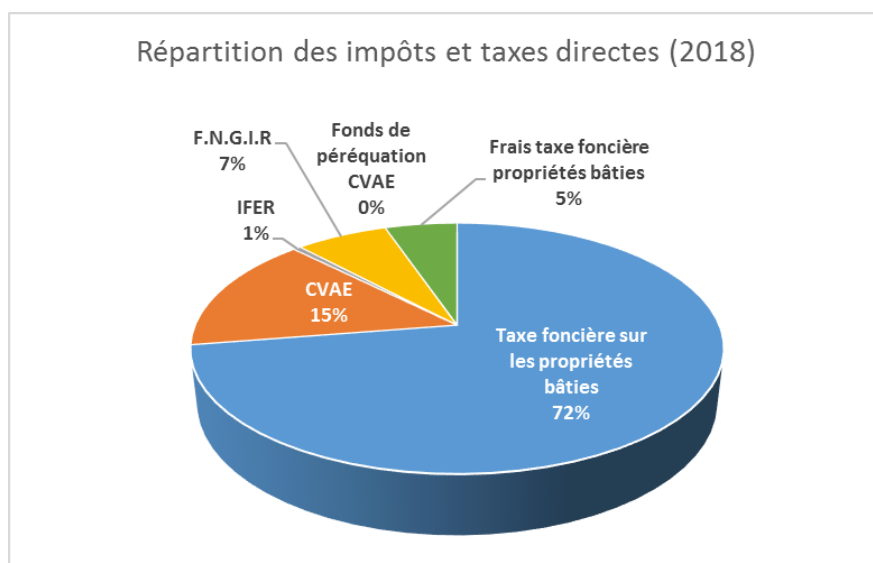
Dans le détail, l'ensemble des autres recettes fiscales directes devraient augmenter en 2018.

C'est le cas de la taxe foncière sur le bâti dont la hausse prévue est de 1,8 %, soit +2 à 2,3 M€. Ce dynamisme s'explique principalement par l'évolution prévisionnelle des bases physiques de la taxe (1 %) et une évolution des bases nominales liée à l'inflation constatée entre novembre 2016 et septembre 2017 (0,8 %).

De même, les produits de la CVAE et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises réseau (lfer) devraient légèrement croître en 2018, respectivement de 0,1 % et de 0,8 %, du fait de l'évolution prévue des bases d'imposition, calculée sur les évolutions moyennes annuelles depuis 2011.

Le bénéfice du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) resterait stable par rapport à 2017.

Comme indiqué précédemment, la diminution des recettes fiscales directes du Département est due à la perte du bénéfice du fonds de péréquation de CVAE dès 2018. Depuis 2013, le Département en était bénéficiaire à hauteur de 2,4 M€ (2017). Cependant, en 2018, il ne devrait plus atteindre le seuil d'éligibilité, multicritère, à ce fonds.

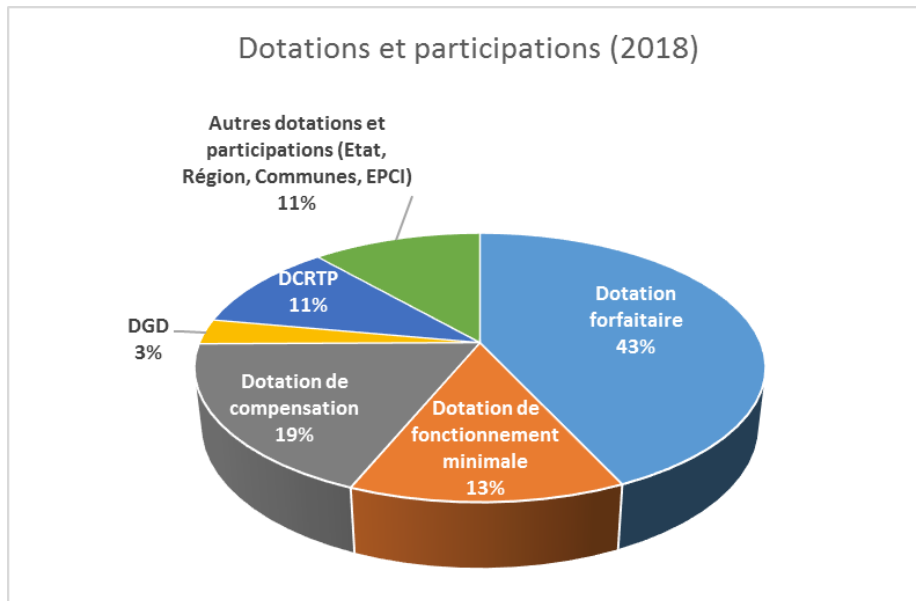


S'agissant des **dotations**, après des baisses successives depuis 2014, l'année 2018 devrait être marquée par une globale stabilité. Elle concerne en particulier la dotation globale de fonctionnement (DGF), du fait de la non-reconduction de l'augmentation de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP).

Aussi, la dotation forfaitaire du Département devrait rester stable par rapport à son niveau de 2017, tout comme la dotation de compensation. La dotation de fonctionnement minimale, autre composante de la DGF, devrait même s'améliorer du fait de l'augmentation nationale de l'enveloppe de la péréquation verticale prévue au projet de loi de finances pour 2018 (+10 M€).

Enfin, s'agissant de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), comme évoqué précédemment, le PLF 2018 prévoit une diminution de 0,23 % de l'attribution.

Les autres dotations de l'Etat, de la Région, des communes et EPCI devraient légèrement augmenter en 2018.



Enfin, le Département perçoit, en tant que chef de file des solidarités et du fait de la mise en œuvre de la loi adaptation de la société au vieillissement (ASV), les **concours de la Caisse nationale de solidarité et d'autonomie (CNSA)** au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de la prestation de compensation du handicap (PCH) et des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Hors fiscalité et dotations, ils constituent les principales autres recettes du Département (7 %) et devraient croître en 2018 du fait de la revalorisation dès le 1^{er} novembre 2017 de l'APA. Ainsi, la dotation de la CNSA au titre de l'APA devrait augmenter de 1,1 %, soit entre 200 et 400 K€.

Au total, les ressources du Département sont attendues en légère croissance (0,4 %) au regard des ressources de l'exercice 2017. **Des discussions sont en cours au niveau national, dans le prolongement des annonces formulées par le Premier ministre lors du récent congrès des Départements de France**, pour une compensation partielle du reste à charge sur les allocations individuelles de solidarité (AIS) par le biais d'un transfert d'une part de la contribution sociale généralisée (CSG). L'Etat semble également devoir compenser une part limitée de la charge afférente à la croissance du nombre de mineurs isolés.

Ces discussions ne sont cependant pas suffisamment abouties, à l'heure où ce présent rapport est élaboré, pour qu'il soit possible d'en tirer des conclusions significatives pour le budget à venir.

- ii. Le budget 2018 proposera dans l'ensemble la reconduction des moyens et interventions en fonctionnement.

A périmètre constant, les **dépenses de solidarités** devraient se stabiliser autour de 318 M€, soit une évolution contenue entre +0,5 % et +1 % par rapport à 2017 ; auxquels, il convient d'ajouter les plus de 2 M€ prévus en dépenses et recettes pour la première année du projet innovant de Centre de santé départemental.

Si les tendances au sein de ces politiques sont hétérogènes, elles traduisent néanmoins le respect d'un engagement fort de l'exécutif en place : celui de réinjecter la totalité des économies réalisées dans le champ des solidarités au bénéfice de ces mêmes politiques de solidarités.

Ainsi, la politique en faveur des personnes âgées et des personnes en situation de handicap reste la priorité et le premier budget d'intervention du département. En 2018, le budget dédié devrait ainsi progresser de plus de 1,5 %, en dépenses comme en recettes. Cela s'explique par le renforcement du

soutien financier apporté par le Département aux personnes âgées dépendantes souhaitant rester à domicile par une revalorisation significative du barème horaire dans le cadre de l'APA (+1 €, soit une augmentation de 5,5 %) permettant de faire progresser le barème de 18,10 € à 19,10 € en seulement un an (soit avec 6 mois d'avance sur l'engagement pris auprès de la CNSA). De plus, la nouvelle augmentation des crédits de fonctionnement attribués aux établissements personnes âgées et personnes handicapées (APA en établissement et aide sociale) permettra, en 2018, la reconduction des moyens et le financement des mesures nouvelles liées aux contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) et aux ouvertures de places. En outre, la poursuite de la progression de la dépense de PCH adultes et enfants favorisera les projets de vie à domicile des personnes en situation de handicap et la mobilisation des moyens nécessaires pour permettre à la MDPH de mener à bien son plan de modernisation et de réduction des délais de traitement des demandes. Enfin, l'accompagnement de la dynamique créée par la mise en place de la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie et du conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie et le lancement de nouveaux appels à projets dans le champ de la prévention et de l'accompagnement des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, seront des facteurs de croissance de la dépense en la matière, strictement compensés par les recettes tirées de l'APA 2, mis en place par la loi ASV.

La politique départementale dédiée à l'insertion et au logement devrait s'ajuster quant à elle sur une baisse de 1,5 à 2 % principalement grâce à la diminution des dépenses liées à l'allocation RSA. En effet, jusqu'au début 2017, la Saône-et-Loire comptait près de 11 000 allocataires du RSA dédiés aux droits et devoirs. Depuis août 2017, cette tendance s'infléchit et passe sous la barre des 10 000 allocataires. Financièrement, cette baisse des allocataires a été atténuée en 2017 par la revalorisation du montant de l'allocation, décidée unilatéralement par l'Etat. En 2018, en revanche, il est anticipé que la baisse d'allocataires devrait pour la première fois avoir une conséquence financière à la baisse également.

De son côté, la politique consacrée à la protection de l'enfance devrait croître d'environ 1 % en raison de la pression migratoire qui affecte la France et le Département en particulier. Cette croissance s'explique principalement par l'extension en année pleine des mesures prises par la collectivité pour faire face à cette situation mettant en tension les capacités d'accueil du territoire, au point que le service d'accueil départemental a dû être temporairement fermé pendant quelques semaines en 2017. En 2018, l'objectif fixé par l'exécutif sera de stabiliser la dépense en ce domaine au niveau de l'exécuté 2017, dans l'attente des mesures de soutien éventuelles de l'Etat, qui tardent à venir. De surcroît la politique départementale volontariste de développement de l'accueil familial se traduit par des besoins plus importants pour rémunérer les assistants familiaux.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement liées aux collèges, à la jeunesse et au sport seront intégralement reconduites, hors système de refacturation mis en place avec le déploiement de la mutualisation des marchés d'énergies (inscription en dépense et en recette). En effet, si la légère baisse du nombre de collégiens a peu de conséquences financières, les trois dernières années d'hiver doux font légèrement baisser les dotations aux collèges. A l'inverse, la refonte de la politique départementale consacrée au sport devrait susciter une légère croissance des dépenses de fonctionnement.

Enfin, la politique ambitieuse et innovante votée par l'assemblée départementale le 21 septembre dernier de mise en place d'un **centre de santé départemental** en 2018 doté de 30 médecins, nécessiterait, d'après les dernières estimations, la mobilisation de plus de 2 M€ en dépenses et recettes pour sa première année de fonctionnement.

Les politiques publiques de solidarité en direction des territoires reposent quant à elles désormais principalement sur des dépenses d'investissement, les principales dépenses de fonctionnement ayant disparu avec le transfert de la compétence transport à la Région (en application de la loi NOTRe), ainsi qu'avec la reprise en compte par la Région de certaines dépenses agricoles. La Région est en effet désormais la collectivité territoriale responsable de la définition des orientations en matière de politique économique, et a décidé de reprendre les financements liés à l'action économique, à l'installation et au sanitaire, pour plus de 700 000 € par an. Cependant, le Département restera vigilant et pourrait être amené à relayer la Région si celle-ci n'assumait pas ses responsabilités et engagements vis-à-vis du monde agricole. Un budget spécifique sera par ailleurs proposé pour soutenir les actions de solidarité agricole de proximité relevant de la responsabilité du Département.

Au-delà de ce changement de périmètre lié au transport et à l'agriculture, les politiques publiques d'aménagement du territoire, d'ingénierie territoriale et culturelle, tout comme les politiques de solidarité territoriale, devraient voir les dépenses se stabiliser sur l'année 2018.

Enfin, les moyens consacrés à la mise en œuvre des politiques publiques départementales devraient baisser en 2018 à moins de 129 M€, et ce malgré des hausses mécaniques (exemple : en matière d'assurance ou de carburants), avec principalement la poursuite des efforts d'optimisation des moyens généraux (liés notamment à la poursuite des marchés transversaux de fourniture de fluides et d'équipements) et la stabilisation de la masse salariale du Département hors glissement vieillissement technicité (GVT) au niveau de l'exécution 2017. La mise en œuvre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) dont l'effet en 2017 aura été moindre qu'initialement escompté, cumulée à la poursuite des efforts d'optimisation dans l'organisation interne, permettent d'envisager une évolution finale de la masse salariale comprise entre 1 et 2 % au regard de l'exécuté 2017.

- b. En investissement, la première année pleine de construction du THD augmentera de 50 % le niveau de dépenses et de recettes

En dehors du THD (qui sera suivi à partir de 2018 dans le cadre d'un budget annexe dédié), les dépenses et recettes d'investissement devraient se maintenir entre 78 et 80 M€, grâce au maintien d'un niveau satisfaisant de marge brute.

De fait, le surcroît de recettes de fonctionnement lié à l'amélioration de la conjoncture économique, estimé aujourd'hui à environ 7 M€, devrait pouvoir être alloué au maintien d'une tendance d'investissement élevée hors THD (près de 80 M€), quand les prévisions initialement formulées voici quelques mois laissaient présager la nécessité de recalibrer le budget d'investissement hors THD à 70 M€ environ.

Avec plus de 48 M€ dédiés aux politiques de solidarités territoriales, les dépenses d'investissement consacrées à ces thématiques devraient se maintenir notamment à un haut niveau. Après une croissance très marquée en 2016 (+33 %) et 2017 (+22 %), liée à la mise en place de l'entretien raisonné des chaussées, les dépenses d'investissement allouées à l'entretien du réseau routier seront recalibrées au niveau de la PPI, tout en restant supérieur aux niveaux antérieurs à 2015. L'aide aux territoires devrait connaître quant à elle une croissance, avec la poursuite de la trajectoire d'inflexion de la politique départementale en la matière qui sera présentée et discutée lors des conférences de territoires début novembre, et dont les modalités précises seront votées par l'assemblée départementale de décembre au moment du vote du budget primitif 2018. Les investissements dans le domaine agricole seront en croissance avec notamment la construction du nouveau laboratoire départemental d'analyse qui permettra en 2019 à la profession de disposer d'un équipement moderne et adapté aux enjeux actuels du monde agricole.

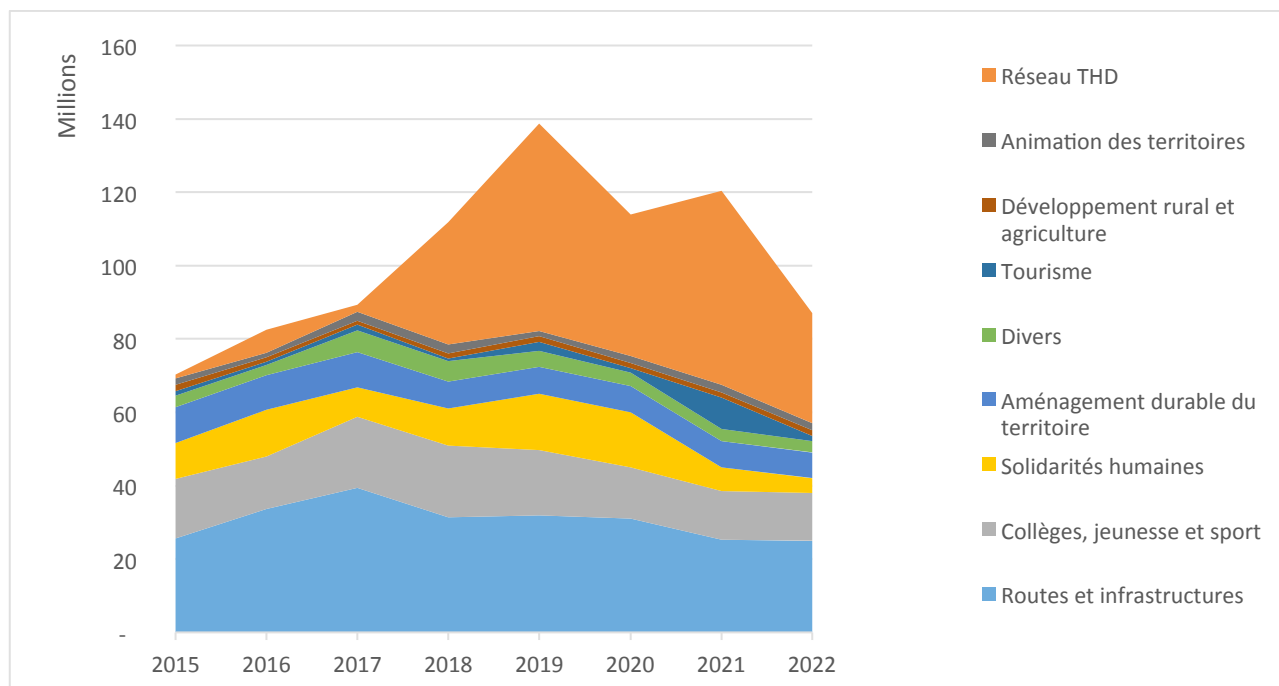
Dans le domaine des solidarités humaines, le Département augmentera ses dépenses d'investissement pour les porter à plus de 28 M€. Les investissements dans les collèges seront encore renforcés avec plus de 15 M€ anticipés en 2018. Ensuite, l'accompagnement de la modernisation des établissements pour les personnes âgées et personnes handicapées par le biais d'une politique de subvention d'investissement dynamique sera un des principaux facteurs de croissance tout comme la construction de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) départemental de Viré. Enfin, la poursuite d'une politique volontariste sur le logement nécessitera des moyens en investissement.

S'agissant des moyens et matériels supports dédiés à la mise en œuvre des politiques publiques, le Département poursuit sa politique de modernisation et d'optimisation pour améliorer le cadre de travail des agents, leur productivité et réduire les coûts de fonctionnement.

Enfin, les prévisions de la première année pleine du THD font apparaître plus de 33 M€ de dépenses pour la construction du réseau et environ 20 M€ de recettes correspondant à part égale des recettes du FSN et des EPCI qui participent au projet et à la première vague.

III. Les tendances 2018 permettent de consolider les projections de soutenabilité du budget à l'horizon 2020

a. Programmation pluriannuelle d'investissement (PPI)

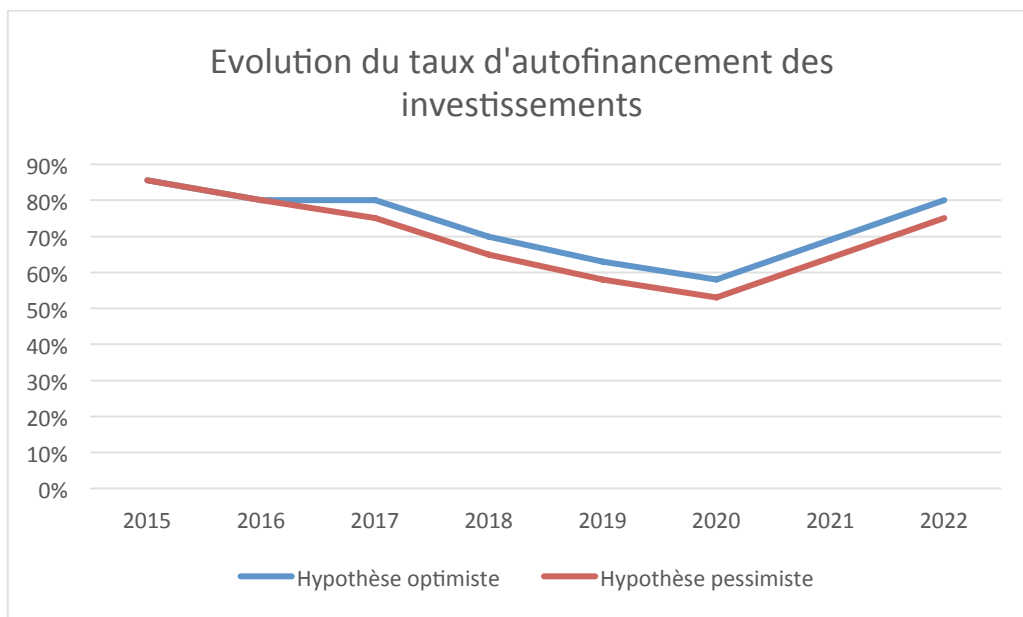


Le graphique ci-dessus traduit la présentation consolidée de la PPI, ajustée suite aux projections du niveau d'investissement pour les exercices 2018 et suivants.

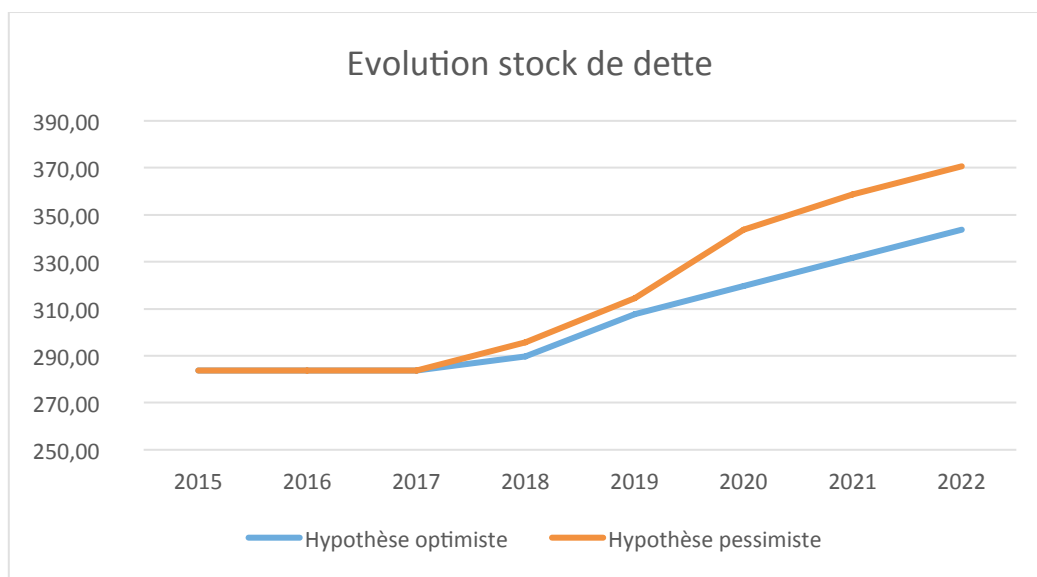
Après le pic important de l'année 2017, ayant permis notamment la réalisation anticipée de certains travaux de réhabilitation du réseau routier, l'année 2018 traduira le premier exercice de montée en charge des dépenses liées au déploiement du réseau d'initiative publique de THD.

Cette montée en charge, qui portera le budget d'investissement à plus de 115 M€, sera sans préjudice sur le maintien du niveau d'investissement dans les autres segments d'intervention du département (attendu entre 78 et 80 M€), grâce notamment au report du surcroît anticipé de recettes de fonctionnement, de 7 M€ environ, par rapport aux prévisions de cet été.

La marge brute, qui se maintiendra ainsi à un niveau élevé (probablement compris entre 55 et 60 M€) devrait garantir le maintien d'un haut niveau d'autofinancement des investissements. De 80 % aujourd'hui, il devrait passer à environ 70 % sur l'exercice 2018, avant de revenir en 2022 au niveau actuel.



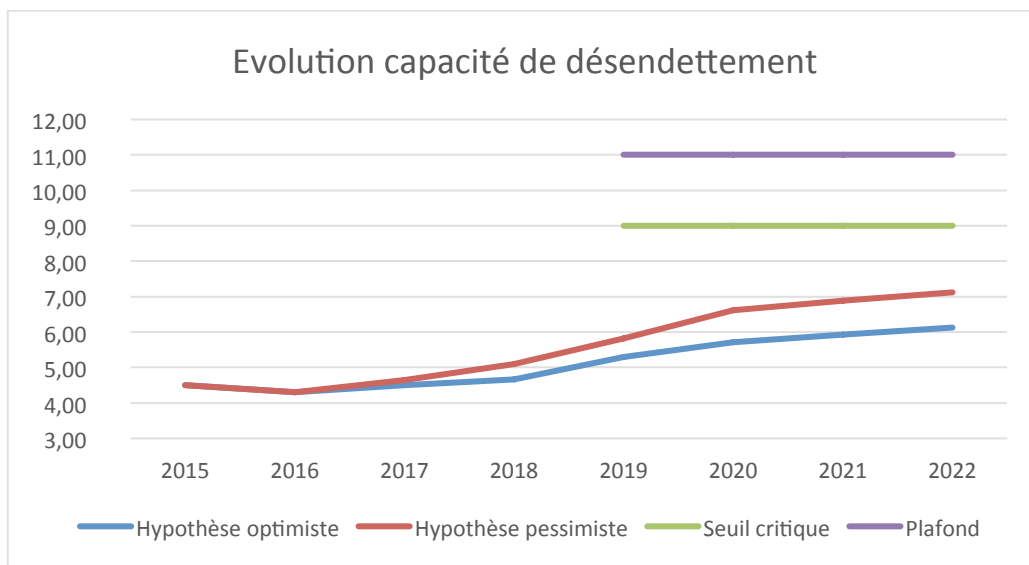
b. Un niveau d'endettement en hausse, mais contenu aux besoins afférents au financement du THD



La stabilité des dépenses de fonctionnement (dans le contexte anticipé de contractualisation avec l'Etat), couplée à une légère amélioration des perspectives de recettes et donc de la capacité d'autofinancement (sans modification de la fiscalité), permettent d'anticiper l'absorption du pic d'investissement lié au THD, sans dégrader les perspectives d'investissement sur les autres segments de l'intervention départementale.

Les perspectives d'évolution du stock de dette, telles que présentées lors des précédents documents d'orientations budgétaires, s'en trouvent donc consolidées, et permettent d'envisager aujourd'hui une évolution du capital de la dette contenue au seul reste à charge sur le réseau d'initiative publique THD.

La capacité de désendettement de la collectivité devrait ainsi se trouver ainsi stabilisée entre 6 et 7 années à l'horizon 2020, soit un niveau très inférieur au seuil critique actuellement discuté au niveau national.



Je vous demande de prendre acte de la communication du présent rapport et de la tenue du débat d'orientations budgétaires lors de notre assemblée réunie le jeudi 16 novembre 2017.

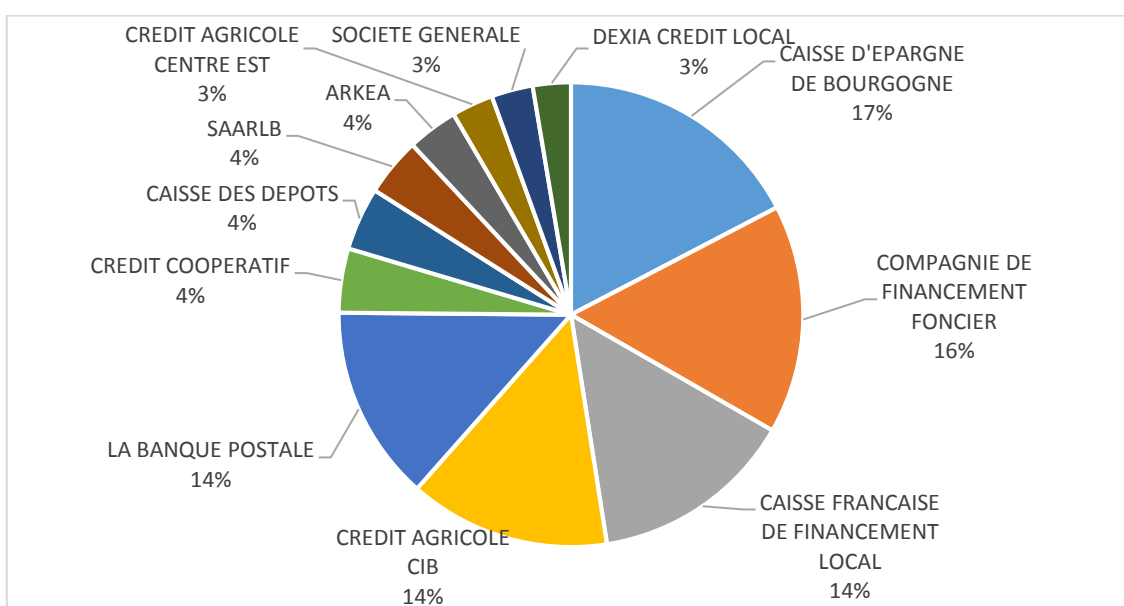
Le Président,

Annexe 1**Etat de la dette**

Au 1^{er} novembre 2017, l'encours du Département de Saône-et-Loire s'établit à 259 M€, correspondant à 54 emprunts souscrits auprès de 12 prêteurs. Après un emprunt de fin d'année qui devrait s'établir à hauteur de 35 M€, l'encours de la dette devrait donc être maintenu à hauteur de 283 M€, soit une stabilité du stock de dette entre les exercices 2016 et 2017.

La structure actuelle de la dette et sa gestion active permettent d'envisager la soutenabilité des perspectives pluriannuelles d'investissement.

Le Département de Saône-et-Loire fait jouer au maximum la concurrence entre les organismes bancaires, ce qui se retrouve dans la diversité de ses prêteurs au 1^{er} novembre 2017 ; diversification qu'il convient de poursuivre dans les années à venir par la recherche d'autres modes de financement au-delà du prêt bancaire classique.



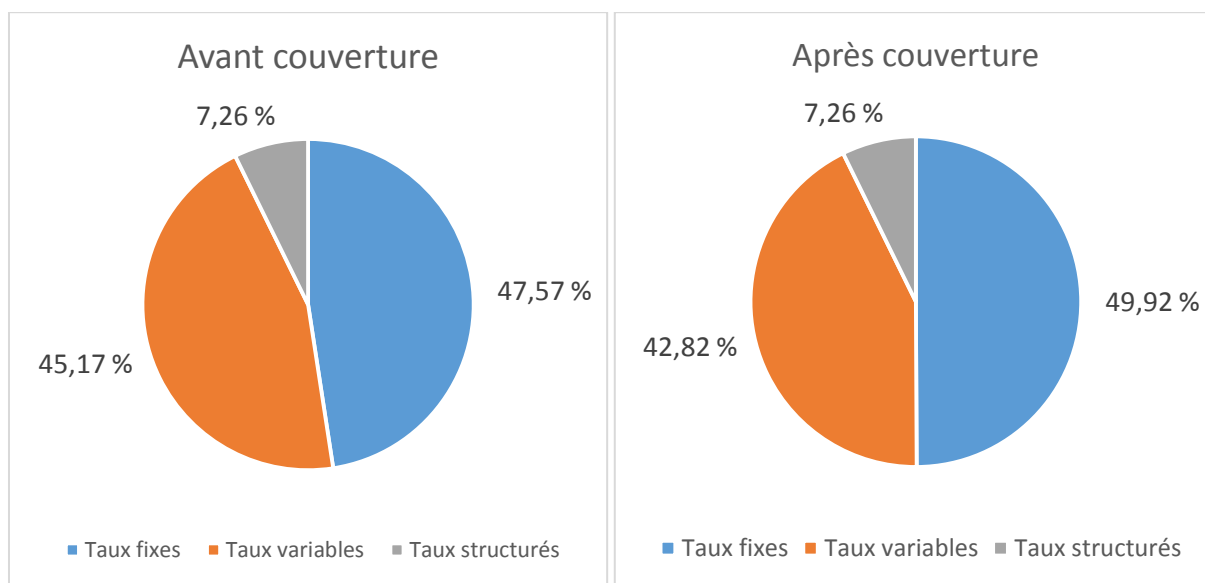
Prêteur	Montant
CAISSE D'EPARGNE DE BOURGOGNE	44 942 267,70
COMPAGNIE DE FINANCEMENT FONCIER	41 288 275,22
CAISSE FRANCAISE DE FINANCEMENT LOCAL	36 826 738,62
CREDIT AGRICOLE CIB	36 275 009,98
LA BANQUE POSTALE	35 233 333,05
CREDIT COOPERATIF	11 571 769,11
CAISSE DES DEPOTS	11 355 227,03
SAARLB	10 500 000,00
ARKEA	9 120 000,00
CREDIT AGRICOLE CENTRE EST	7 509 517,34
SOCIETE GENERALE	7 483 333,06
DEXIA CREDIT LOCAL	6 842 105,26
TOTAL	258 947 576,37

L'encours, limité à 510 €/habitant et d'une durée de vie moyenne de moins de 4 ans et 7 mois, correspond à un désendettement relativement rapide de la collectivité, très en-deçà du plafond (9 à 11 ans) de la nouvelle règle d'or que l'Etat envisage d'imposer aux collectivités territoriales (PLF 2018). Il permet d'envisager sereinement la construction du réseau de THD tout en maintenant une politique toujours volontariste en investissement pour les années suivantes. Le niveau très bas des charges financières, et les perspectives de remontée pour les années à venir, restent toutefois un sous-jacent important et non-négligé.

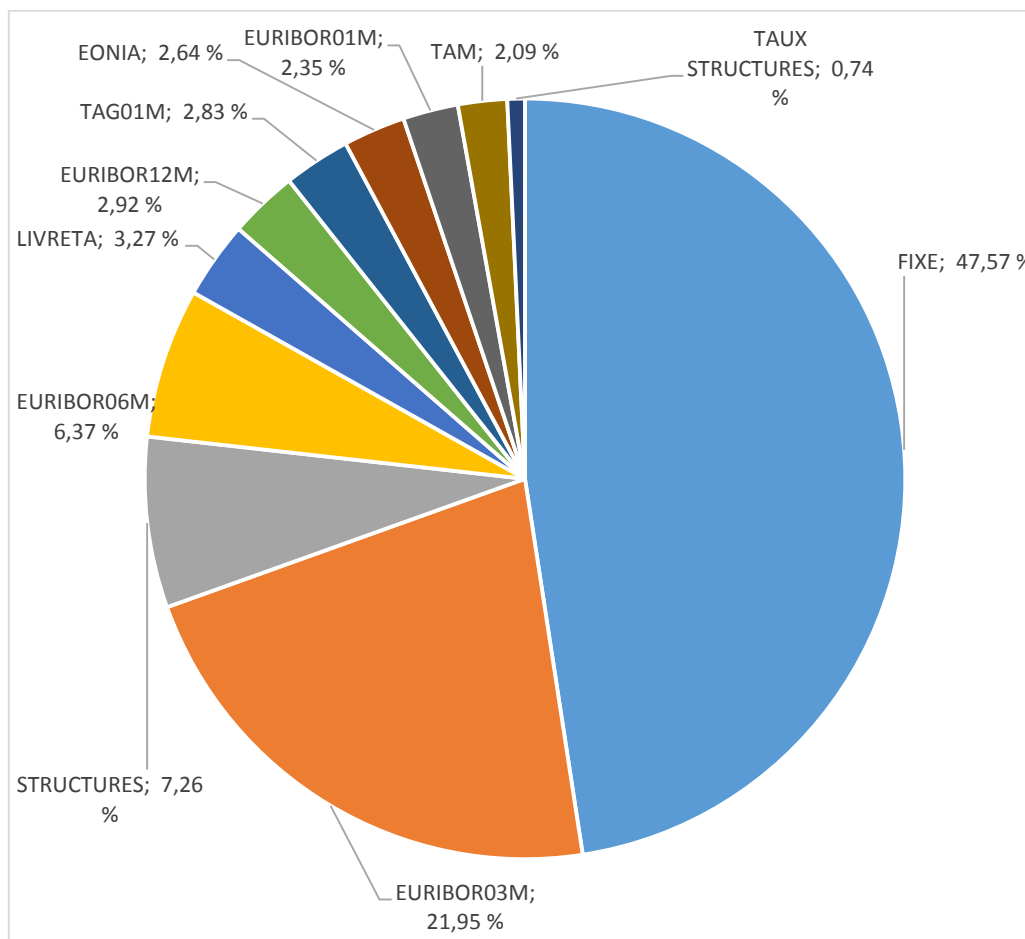
Les faits marquants de la gestion de la dette fin 2016 jusqu'à ce jour se sont concentrés sur la campagne d'emprunt de fin d'année 2016.

Le montant de cette campagne d'emprunt s'est établi à 31,6 M€. Trois prêts ont été contractés : un prêt de 18 M€ auprès de la Caisse d'Epargne de Bourgogne, un de 4 M€ auprès du Crédit Coopératif et un de 9,6 M€ auprès du Crédit Mutuel Arkéa (nouveau partenaire financier du Département). La part variable représente 57 % de la campagne globale. Tous les contrats sont classés 1A dans la charte Gissler de bonnes pratiques (contrats les moins risqués). Ces trois emprunts se situent dans la tranche de taux allant de 0 à 2 %.

Ainsi, le taux moyen de la dette, après couverture, s'établit au 1^{er} novembre 2017 à 2,24 %, contre 2,42 % en 2016. La répartition entre taux fixe (47,57 %) et taux variable (52,43 %), hors couverture, permet au Département de bénéficier d'un marché bancaire toujours très bas.

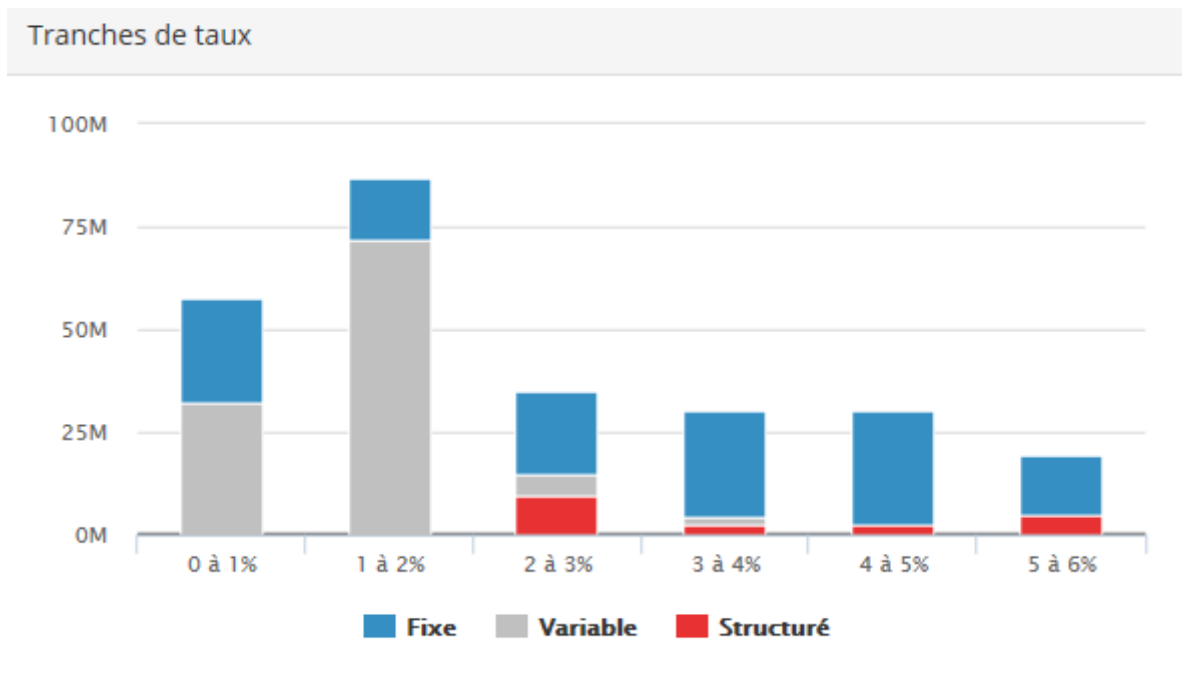


L'utilisation des taux variables reste cependant majoritaire et est toujours pertinente, particulièrement actuellement où les taux variables se situent en territoires négatifs.



Si les taux actuels incitent à préférer le taux fixe au taux variable, les conditions de remboursement des premiers se révèlent plus onéreuses à terme. Un produit à taux fixe apparaît en effet sécurisant et simplifie la gestion de l'encours mais, par nature, rigidifie fortement le coût de l'emprunt et rend son remboursement anticipé souvent prohibitif.

La répartition par tranche de taux montre bien la prédominance des taux fixes au-delà de 3 %, sachant que ce sont également les emprunts disposant des conditions de sorties les plus onéreuses en cas de remboursement anticipé, ce qui limite les opérations de gestion active de la dette.



La charte Gissler de bonnes pratiques, conclue depuis de nombreuses années entre les organismes bancaires et les associations d'élus représentatifs au plan national, est également devenue une référence en dépit de son caractère non contraignant. Elle classe les structures de produit et les index selon une échelle de risques. Par rapport à 2016, la catégorie 1-A est passée de 88,03 % à 92 % de l'encours, ce qui montre la volonté du Département de se positionner sur des produits bancaires les moins risqués.

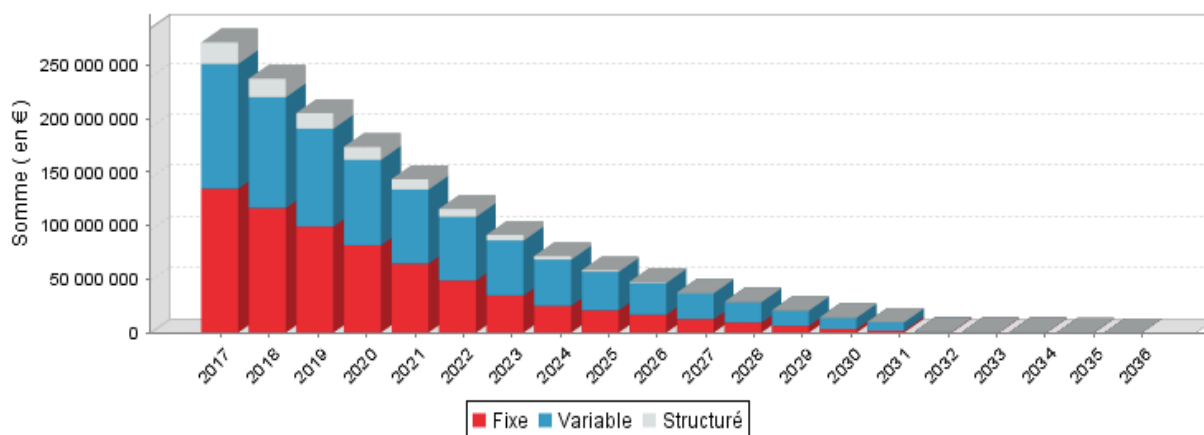
Categorie	Encours au 01/11/17	%
1 - A	238 230 909,62	92,00 %
1 - B	17 800 000,12	6,87 %
3 - B	583 333,27	0,23 %
4 - E	2 333 333,36	0,90 %
TOTAL	258 947 576,37	100 %



L'encours du Département ne comporte aucun emprunt en devises étrangères ni aucun emprunt « toxique ». Seuls six emprunts génèrent des intérêts selon une formule complexe évaluée au-delà de la catégorie 1A de la Charte Gissler. La dilution de ces contrats dans l'encours autant que leur amortissement graduel ne suscitent néanmoins aucune inquiétude à moyen terme, compte tenu des projections anticipées.

Hors emprunts nouveaux, le profil d'extinction de la dette s'arrêterait en 2036, soit dans 19 ans (durée de vie résiduelle), avec une majorité de capital restant dû dans les 4 ans et 7 mois (durée de vie moyenne).

Ces durées de vie augmenteront avec la mise en place d'emprunts par projet, comme celui du réseau THD, et ce afin d'étaler au maximum les emprunts sur la durée de vie estimée des biens.



Compte-tenu du maintien de son encours, la capacité de désendettement du Département en 2017 reste stable à hauteur de 4,5 ans.

Pour mémoire, dans le cadre du suivi de ses emprunts et des données macro-économiques du marché bancaire, le Département a souscrit à un abonnement auprès la société SELDON Finances, qui lui donne accès à une plateforme interactive de gestion de la dette, accompagné de prestations d'analyse et de conseil. La formule de base s'élève à 6 000€ TTC annuel, à laquelle peuvent s'ajouter des prestations complexes ponctuelles sur bon de commande. Courant 2017, le Département a également souscrit auprès de la même société à un abonnement pour l'utilisation de leur outil de gestion de la trésorerie, qui permettra à terme au Département de fiabiliser ses prévisions de trésorerie grâce, notamment à un accès simplifié aux données du Trésor Public.

Annexe 2

Ressources humaines

Le Département compte près de 2 200 agents, occupant à 85 % un emploi permanent. Les emplois non permanents sont constitués, pour leur majorité, des assistants familiaux (plus de 230 agents contractuels) et de plus de 80 bénéficiaires embauchés sous diverses formes d'emploi aidé et de contrat d'apprentissage, afin que la collectivité exerce pleinement sa mission d'insertion. Les agents non titulaires représentent moins de 3 % de l'effectif permanent.

Cette structure demeure constante sur la durée depuis l'achèvement de la phase de décentralisation survenue au milieu des années 2000. La filière technique, qui recense la plupart des agents des routes et des collèges, rassemble depuis plusieurs années près de la moitié de l'effectif départemental, la filière administrative un peu moins de 30 % et la filière sociale près de 14 %. Toutes filières confondues, l'effectif permanent est respectivement composé à 56 % d'agents de la catégorie C, à 29 % d'agents de catégorie B et à 15 % d'agents de catégorie A.

Près de 860 agents sont âgés de 50 ans ou plus. L'âge moyen de l'effectif permanent s'accroît pour atteindre 48 ans. Ce vieillissement progressif, s'il se traduit par une somme d'expériences individuelles et collectives favorables, expose également la collectivité à un risque accru d'absentéisme pour raison de santé. La plupart des collectivités départementales connaissent toutefois cette évolution, qui appelle un renforcement durable des actions de prévention. Pour autant, le nombre de jours d'absence s'inscrit en diminution significative sur les douze derniers mois, s'agissant notamment des arrêts pour maladie ordinaire.

Au total, 98 départs ont été enregistrés en 2016, soit 5,3 % de l'effectif permanent. L'âge moyen de départ en retraite recule légèrement, à 60 ans. Deux facteurs principaux expliquent son augmentation tendancielle : l'augmentation de la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite à taux plein avant la limite d'âge en fonction de l'année de naissance d'une part, le recul graduel de l'âge minimum ouvrant droit à une retraite à taux plein d'autre part. Les parcours professionnels fragmentés comme l'entrée tardive dans la fonction publique, fréquents pour certaines catégories d'agents, entraînent aussi un choix d'activité prolongée afin d'accéder à une pension de retraite améliorée. Toutefois, plusieurs situations individuelles ayant abouti à une retraite précoce ont eu pour effet d'inverser de façon conjoncturelle l'augmentation régulière de l'âge de départ jusqu'alors constatée.

La durée annuelle de travail en vigueur est inférieure à la durée légale pour un peu plus de 2 jours. Cette situation trouve son origine dans la concertation réalisée lors de la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, qui tenait compte de dispositions locales antérieures à la réforme des 35 heures. Le nombre cumulé de jours « RTT » épargnés s'élevait au 31 décembre 2016 à 10 309 jours, soit en moyenne à 11,5 jours par agent disposant d'un compte épargne temps. Rapporté à son ancienneté courante, à son accroissement annuel net et à l'effectif concerné, ce stock actuel ne présente pas d'anomalie. Il convient de le rapprocher des pratiques d'alimentation (2,7 jours par an et par agent selon la catégorie hiérarchique) et de consommation (de façon privilégiée lors d'une mobilité ou d'un départ en retraite).

En 2016, les heures supplémentaires et les astreintes ont donné lieu à rémunération pour un montant de 615 000 €, soit 0,64% de la masse salariale. Ces dépenses sont justifiées pour l'essentiel par les missions de surveillance du réseau routier départemental et font l'objet d'un contrôle strict. De même, les avantages en nature (logement par nécessité de service, véhicule de fonction) sont attribués à un nombre limité d'agents et annuellement soumis à la décision de l'organe délibérant.

L'ensemble des charges de personnel, indemnités des élus déduites, atteignait près de 95,4 M€ sur le dernier exercice. Cette somme représente 20,6 % des charges de fonctionnement de la collectivité et agrège les rémunérations brutes chargées, les frais de formation, les remplacements sur emplois momentanément vacants, l'action sociale ainsi que les indemnités chômage et les dépenses d'accompagnement au titre de la médecine professionnelle et préventive. Au 31 décembre 2016, le

traitement indiciaire moyen des agents titulaires et stagiaires correspondait à l'indice majoré 423. La rémunération mensuelle brute médiane atteignait 2 095 €. Au total, la Saône-et-Loire présente un ratio de charges de personnel par habitant inférieur de plus de 6 % à la moyenne des départements de la même strate démographique.

La gestion prévisionnelle des ressources humaines de la collectivité intègre plusieurs objectifs : l'interrogation des niveaux de service effectués, l'objectivation des besoins de recrutement au regard de référentiels communs et des particularités du service concerné, la révision des profils de poste et l'adéquation des compétences à leurs exigences, ainsi que la priorité donnée à la mobilité interne. Chaque emploi vacant ou appelé à le devenir est dès lors examiné au cas par cas pour apprécier l'opportunité ou le risque associé à un redéploiement de la ressource vers une autre affectation. La structure de l'effectif n'a donc vocation à être modifiée qu'à la marge, notamment en fonction de la recomposition des compétences départementales et de la mise en œuvre de nouvelles organisations de travail. De même, les décisions de remplacement temporaire sont enclenchées au vu des seules nécessités de service.

En 2018, plusieurs modifications d'organigramme, actées en 2017, auront une incidence sur la masse salariale du Département, alors même qu'une stabilité globale de l'effectif est recherchée, à périmètre constant :

- la gestion déléguée de l'activité du Laboratoire départemental d'analyses aura pour effet d'interrompre un portage des crédits par le budget annexe historique car la rémunération des agents mis à disposition donnera lieu en année pleine à un flux de dépenses et de recettes au budget général ;
- la création du centre départemental de santé, emportant le recrutement de médecins et de personnel administratif, se traduira à l'inverse par la création d'un nouveau budget annexe dédié, matérialisant le périmètre supplémentaire induit par cette nouvelle mission ;
- les opérations relatives à la constitution du réseau Très haut débit, dont les charges de personnel induites, seront aussi décrites dans un nouveau budget annexe ;
- le transfert à la Région des agents employés jusqu'alors pour servir la politique des transports et de l'intermodalité sera également constaté en année pleine.

D'autres facteurs d'ampleur inégale, à l'initiative de la collectivité ou subis par elle, modifieront également la masse salariale :

- l'extinction programmée des emplois aidés ne répondant pas aux objectifs définis à l'échelle nationale aura pour effet de réduire en dépenses et en recettes la masse salariale ;
- la poursuite du recrutement d'apprentis et son amplification éventuelle ;
- les ressources dévolues au financement de la formation seront guidées par la volonté constante d'accompagner et de faciliter les mutations à l'œuvre au sein des services départementaux. Elles intégreront la mise en œuvre du compte personnel de formation.

2018 sera aussi l'année de mise en œuvre d'un régime indemnitaire repensé, non plus exclusivement dépendant du cadre d'emploi et du grade mais tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), afin de valoriser financièrement de façon plus juste, quelle que soit la filière ou la catégorie, l'exercice des responsabilités notamment managériales et de renforcer l'attractivité des emplois du Département, dans une mesure que ne permet pas le système de primes en vigueur dans la collectivité.

Enfin, comme l'ensemble du secteur public, le Département demeure également suspendu à une décision nationale quant à la poursuite de l'application ou à la suspension de l'accord Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) dont les conséquences budgétaires étaient appelées à s'échelonner sur la période 2016-2020, ainsi qu'à d'autres arbitrages gouvernementaux dont l'incidence est incertaine à la date de préparation du présent rapport : revalorisation de l'indemnisation des astreintes, travail de nuit et frais de mission, confirmation de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA), journée de carence et modalités de compensation d'une hausse de la CSG de 1,7 point.