

**CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DES BOUCHES-DU RHONE**

Direction des Finances
Service du Budget & Gestion Financière
12418

**RÉUNION DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU 24 JUILLET 2020
SÉANCE PUBLIQUE SOUS LA PRÉSIDENTE DE MME MARTINE VASSAL
RAPPORTEUR(S) : M. DIDIER REAULT****OBJET : Rapport sur les orientations budgétaires 2020.**

Madame la Présidente du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, sur proposition de Monsieur le délégué aux finances, soumet au Conseil départemental le rapport suivant :

Le débat sur les orientations budgétaires (DOB) est l'occasion pour l'Assemblée, sur la base d'un rapport élaboré selon les termes des articles L.3312-1 et D.3312-12 du code général des collectivités territoriales et de l'article 13 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, d'examiner la situation budgétaire du Département et les perspectives financières à court et long terme. Cette étape est la première du cycle budgétaire 2020. Elle précède le vote du budget primitif (BP) 2020.

L'Assemblée délibérante doit débattre sur les orientations budgétaires du Département et prendre acte de la tenue de ce débat par délibération. Celui-ci s'appuie sur le présent rapport établi conformément aux dispositions susvisées.

Toutefois, en cette année exceptionnelle de crise sanitaire, les règles en matière budgétaire ont été réaménagées par l'ordonnance n°2020-330 du 25 mars 2020. Ainsi, si la tenue d'un DOB reste de rigueur dans son principe et dans sa forme, le texte susvisé autorise notamment :

- un report jusqu'au 31 juillet de l'adoption de l'arrêté des comptes de l'exercice 2019, de la tenue du DOB 2020 et du vote du BP 2020 ;
- un examen lors de la même séance des orientations budgétaires 2020 et du BP 2020.

I - Le contexte économique et social**A - Niveau national****1. Une prévision de croissance largement révisée à la baisse**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le caractère relativement optimiste de la prévision de croissance du Gouvernement pour 2020 avait été soulevé par des parlementaires. Les événements intervenus depuis fragilisent encore davantage cette prévision.

L'économie française a tourné au ralenti pendant plusieurs semaines. On estime le taux d'activité de ces deux mois de confinement à seulement 35%. La croissance au 1er trimestre a été de -5,8% et le 2ème trimestre est estimé au voisinage de -20%.

Deux lois de finances rectificatives ont d'ores et déjà été adoptées, estimant l'évolution du PIB français à -1%, puis à -8%. Une troisième est en préparation et devrait ajuster une nouvelle fois à la

baisse les prévisions d'évolution du PIB 2020, sans doute vers -10%/-11% selon les travaux de l'INSEE. Avec ces indicateurs, le devenir de l'emploi devient une préoccupation encore plus prégnante.

Par ailleurs, les problématiques d'inflation et de hausse des taux d'intérêt préoccupent les dirigeants européens. Les interventions programmées de la BCE doivent permettre d'éviter à la fois un effet inflationniste sur les prix tout en maîtrisant les taux d'intérêt appliqués aux ménages, entreprises et entités publiques.

Enfin, une forte incertitude liée à l'action publique subsiste en Europe concernant la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Cette sortie, plus ou moins négociée, augmente nettement les facteurs de risque pour les économies européennes.

3. Le déficit public et l'endettement de la Nation

Avec un déficit public de 2,3% du PIB en 2018, la France a respecté ses engagements européens de ramener le déficit public en dessous des 3%. Mais en 2019, le déficit est remonté à 3% du PIB. Précisons que ce résultat n'est atteint que grâce aux efforts conjugués des organismes de sécurité sociale et des administrations publiques locales. En effet, le déficit public 2019 représente près de 73 milliards d'euros. Dans le détail, l'État porte un déficit de l'ordre de 86 milliards d'euros alors que les administrations de sécurité sociale sont excédentaires de plus de 14 milliards d'euros et les administrations publiques locales déficitaires d'à peine 1 milliard, après un excédent de 2,7 milliards d'euros en 2018.

Bien évidemment, avec la crise sanitaire 2020, les espoirs de réduction des déficits s'éloignent. Ainsi, les différents collectifs budgétaires annoncent désormais un déficit national à 9%.

De même, l'endettement public français restait très élevé (98,1% du PIB en 2019). La crise du Covid-19, avec un important soutien de l'Etat et des collectivités locales en direction des ménages et des entreprises, est susceptible de conduire la dette nationale au voisinage des 115% de PIB fin 2020.

B - Niveau local

Les budgets de l'exercice 2020 des collectivités vont subir les conséquences de la crise sanitaire de ce début d'année et s'inscrire dans un contexte de réforme de la fiscalité locale. Le sujet du pacte de Cahors est pour l'heure mis entre parenthèses.

1. Les conséquences de la crise sanitaire sur la sphère locale

Entre 2020 et 2021, la perte attendue de recettes des collectivités territoriales pourrait atteindre 4,9 milliards d'euros.

En premier lieu, les ressources des régions, très sensibles à la conjoncture (CVAE, TVA, TICPE...) pourraient fortement diminuer, malgré les mécanismes de garantie.

Les départements ne devraient pas être épargnés.

Les recettes fiscales représentaient près de 78% des recettes de fonctionnement des départements en 2018.

Au sein de ces dernières, les principales ressources sont constituées du produit :

- de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) (15 milliards d'euros) ;
- des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) (13,3 milliards d'euros) ;
- de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (7,1 milliards d'euros) ;
- de la TICPE (6,1 milliards d'euros) ;
- de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (4,2 milliards d'euros).

Le produit de la TFPB en 2020 est d'ores et déjà notifié par les services fiscaux et garanti. L'inquiétude se situe dans ce cas là plutôt à compter de 2022 lorsque la réforme de la taxe d'habitation sera achevée (remplacement par une fraction de TVA).

Les produits de TICPE et de TSCA perçus par les départements correspondent à la compensation de transferts de compétences et autres réformes. À ce titre, leurs montants ne peuvent se situer en deçà du niveau des compensations historiques. Toutefois, ceux-ci sont parfois aujourd'hui au-dessus de ce seuil.

Une forte contraction sur les recettes liées aux DMTO est à craindre. L'évolution des produits des DMTO pourrait être touchée à la fois par une diminution des prix de vente et par une réduction du volume des transactions. En reportant la tendance de la crise de 2008 (-11% en 2008 et -27% en 2009 ; avant de rebondir en 2010 et 2011), les recettes des départements tirées des DMTO diminueraient, en 2020, de 4 milliards d'euros.

Il en va de même de la fraction de CVAE qui revient aux départements et qui s'établissait à 4,2 milliards d'euros en 2019. Le montant des moindres recettes de CVAE des départements en 2021/2022 pourrait être compris entre 15% et 25%.

Par ailleurs, d'importantes dépenses imprévues sont engagées par les départements (matériels de protection, soutien économique...). Certains secteurs sont aussi affectés par la crise sanitaire et tirent les dépenses à la hausse. C'est le cas du RSA en particulier qui représentait 11,1 milliards d'euros en 2019.

Enfin, la sphère communale est sans doute moins exposée en recette, mais doit faire face à des surcoûts difficile à évaluer aujourd'hui (police municipale, gestion des déchets, des écoles, des centres sociaux...).

2. Les risques d'inflation des dépenses sociales

Au-delà des conséquences sociales de la crise sanitaire, deux phénomènes majeurs font craindre un surcoût sur les budgets départementaux.

o L'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés

Le nombre de mineurs non accompagnés (MNA) évalués et pris en charge par les services d'aide sociale à l'enfance des départements a considérablement progressé depuis 2015 avec un triplement des effectifs entre 2016 et 2018.

Si le flux d'entrée décline au premier semestre 2019, le nombre de jeunes reconnus MNA par décision judiciaire continue d'augmenter dans de nombreux départements. Début 2019, une centaine de nouveaux MNA étaient réorientés chaque jour vers les services d'aide sociale à l'enfance (ASE) des Départements par la mission MNA du ministère de la Justice, chargée de la répartition nationale.

Les MNA représentent aujourd'hui entre 15 et 20% des mineurs pris en charge par l'ASE. Le coût moyen de la prise en charge d'un MNA au titre de l'ASE est estimé à 50.000 € par mineur et par an, couvrant le logement, la nourriture, les frais d'éducation et de formation.

Au total, l'accueil et la prise en charge de plus de 40.000 mineurs, au titre de l'ASE, à la fin de l'année 2018 représente un coût de 2 milliards à la charge des départements. De plus, les départements prennent en charge les mineurs étrangers jusqu'à leur majorité et souvent au-delà : environ 8.000 contrats ont été signés avec des jeunes majeurs (ex-MNA) au cours de l'année 2018.

Au vu des effectifs, les départements demeurent démunis face à des arrivées massives :

- le phénomène de saturation des structures d'accueil est tel qu'il peut empêcher la mise en œuvre des mesures judiciaires pour certains mineurs ;
- la vérification de la minorité et de l'isolement réel des jeunes qui présentent une demande est toujours très complexe ; après évaluation, plus de la moitié d'entre eux s'avèrent en réalité majeurs et ne relèvent donc pas de l'ASE.

Sources : fiche info - septembre 2019 - Assemblée des Départements de France

o La réforme des allocations chômage

L'inquiétude grandit au sein des départements face aux conséquences probables de la réforme de l'allocation chômage voulue par le Gouvernement, d'autant plus que la crise sanitaire génère un risque très important sur certains emplois (tourisme, transports, automobile...).

Désormais, pour avoir droit au chômage, il faudra avoir travaillé 6 mois sur les 24 derniers mois, contre 4 mois sur les 28 derniers mois jusqu'à présent. A partir du 1^{er} avril 2020, les indemnités devaient se calculer non plus sur les seuls jours travaillés, mais sur le revenu mensuel du travail.

Ainsi, il est à craindre, le report d'un certain nombre de personnes sans-emplois, soudain privées d'indemnités, vers le dispositif du RSA, donc vers les départements.

Sur ce point, les différentes annonces du Gouvernement sont susceptibles, sinon d'annuler, de différer les effets redoutés.

3. La réforme de la fiscalité locale

A la fin de l'année 2017, le président de la République a annoncé la suppression intégrale de la taxe d'habitation (TH). Dès la loi de finances 2018, une décision relative au dégrèvement graduel de 80% de foyers fiscaux soumis à cet impôt a été prise.

La suppression totale de la TH sur les résidences principales interviendra en 2023. Ainsi, tandis que les 80% des contribuables les plus modestes seront exonérés de la taxe dès 2020, la suppression se fera en trois années pour les 20% des ménages restants (-30% en 2021, -65% en 2022 et -100% en 2023).

Le 19 juin 2019, le Gouvernement a précisé la solution pérenne retenue pour remplacer la TH dans le panier fiscal des communes :

- l'intégralité de la taxe foncière sera affectée au bloc communal à compter de 2021 ;
- les départements, qui recevaient jusqu'à présent une partie de cette taxe foncière, se verront affecter « une partie de la TVA ».

En comparant sur la période 2005-2017 l'évolution des bases du produit de foncier bâti et de la TVA (taux d'évolution réel [inflation déduite]), on peut faire le constat suivant :

- progression de la TVA : +0,91% ;
- progression des bases de TFPB : +1,95%.

(source travaux RCF)

En plus du risque sur l'absence de levier fiscal et de sensibilité à la croissance, la réforme de la fiscalité locale pourrait avoir un effet majeur sur le calcul de la richesse des collectivités et sur les recettes dont la distribution est fondée sur cette richesse.

Le cabinet Ressources Consultants Finances (RCF) a produit pour l'ADF une étude détaillée sur l'impact de la réforme sur la mesure de la richesse.

La richesse fiscale est mesurée à partir d'un indicateur, le potentiel fiscal, historiquement dit potentiel fiscal « 4 taxes », car composé des potentiels de la taxe d'habitation, des taxes sur le foncier bâti et non bâti et de la taxe professionnelle. Ce dernier correspondait aux bases fiscales de chaque département multiplié par les taux moyens nationaux. Ce critère permettait de mesurer, à taux identique, le produit fiscal dont aurait disposé chacun à politique fiscale équivalente.

Au fur et à mesure des réformes, ce potentiel fiscal a largement évolué. Les fractions supprimées du potentiel fiscal ont été remplacées par leur équivalent en produit et non en potentiel (compensation à l'euro près). La conséquence est la « cristallisation » des effets taux d'imposition dans l'indicateur de richesse. Les départements ayant historiquement un taux d'imposition plus élevé que la moyenne ont été considérés comme plus riches après chaque réforme.

Si la réforme en cours conduisait au remplacement dans l'indicateur de richesse du potentiel de foncier bâti par le produit de TVA, les effets sur la richesse respective des départements seraient considérables.

La modification de la mesure de la richesse entre départements aurait des répercussions sur tous les fonds ou dotations dont l'éligibilité ou l'attribution dépendent de ce critère : la fraction forfaitaire et de péréquation de la DGF, les fonds de péréquation des DMTO et de la CVAE, le fonds de soutien interdépartemental, les concours APA et PCH...

4. La situation générale des départements

Cette photographie, aujourd'hui vieillissante compte tenu de la situation de crise, permet de caractériser la situation financière des départements avant les événements de 2020.

o L'évolution du niveau d'épargne

En 2018, les finances départementales intègrent pour la première fois en année pleine, le transfert de la compétence transport aux régions. L'impact de la finalisation de ces transferts est tangible en

fonctionnement, à la fois sur les recettes, avec une diminution de la fiscalité reversée par les régions aux départements, et sur les dépenses, avec une baisse des achats de biens et de services.

Les charges de fonctionnement des départements ont reculé de 0,9% en 2018 (après -0,2% en 2017). Cette baisse résulte pour partie de la finalisation de ces transferts aux régions. Hors transferts de compétences et en neutralisant l'évolution des dépenses d'achats de biens et de services, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des départements s'établirait aux alentours de +0,6% sur un an (+1,7% en 2017).

Les dépenses d'aide à la personne et de frais d'hébergement ont progressé de 2,1% en 2018 pour l'ensemble des départements. Le poids des aides sociales dans les dépenses de fonctionnement des départements s'accroît en 2018 de 1,7% pour s'établir à 55,6%. Cette situation rend les dépenses réelles de fonctionnement des départements particulièrement rigides.

L'impact financier des différentes évolutions dépend du poids des politiques sociales dans les budgets des départements. À la différence du RSA, les dépenses liées aux personnes âgées, qu'elles soient directes ou indirectes, constituent une charge plus faible pour les départements de plus d'un million d'habitants (26%, contre 44% pour les départements de moins de 250.000 habitants). La part des personnes âgées évolue de manière inversement proportionnelle à la population des départements : ainsi les plus de 75 ans représentent 11,8% de la population des départements de moins de 250.000 habitants contre 8,2% pour les départements de plus d'un million d'habitants.

L'ODAS dénonce dans sa lettre sur les finances départementales de juin 2019 le prix payé pour le respect du pacte financier : « la dépense nette d'action sociale départementale affiche, en 2018, la plus faible progression enregistrée depuis plusieurs années. Les départements ont en effet veillé à respecter les instructions gouvernementales sur l'augmentation de leur dépense (+1,2%), ce qui s'est répercuté sur leur principal budget de fonctionnement, celui de l'action sociale. Ce résultat pourrait être perçu comme rassurant s'il ne s'accompagnait d'un autre constat : les dépenses obligatoires que sont les allocations augmentent de 2%, tandis que l'ensemble des autres dépenses progresse de moins de 0,7%. On voit donc à nouveau s'accroître le poids des dépenses obligatoires que sont les allocations par rapport aux autres dépenses sociales. Or ces dernières sont intrinsèquement liées à la principale mission sociale des départements : agir en matière de prévention, d'insertion et d'accompagnement social ».

Les produits réels de fonctionnement enregistrent une légère diminution entre 2017 et 2018 de 0,8%. La progression des recettes d'impôts locaux et des autres impôts et taxes ne compense pas la diminution des dotations et participations et de la fiscalité reversée :

- les produits fiscaux varient globalement de +1% ;
- les recettes de taxe départementale de publicité foncière et DMTO progressent de 4%, celles liées à la taxe sur les conventions d'assurance de 3% ;
- l'ensemble des postes de recettes fiscales connaît une augmentation à l'exception de la fiscalité reversée qui diminue de 22,9% (en raison du transfert de la compétence transports des départements aux régions) ;
- les dotations et participations diminuent d'environ 2,9% sur un an ; hors Paris, cette diminution s'établit à 0,5%. Ce sont principalement les recettes liées aux participations qui diminuent, alors que les recettes de dotations sont relativement stables. Cette baisse des recettes de participations repose principalement sur la diminution des participations versées par les régions et par les départements. Les participations versées par l'Etat et par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ont en revanche progressé en 2018.

En 2018, l'épargne brute des départements est restée stable sur un an (+0,1%). Néanmoins, après neutralisation d'opérations particulières et conjoncturelles enregistrées à Paris et dans les Hauts-de-Seine, l'épargne brute a en réalité progressé de 5,2%.

○ **La reprise modérée des investissements des départements**

Depuis plusieurs années, les dépenses d’investissement des départements ont été régulièrement réduites : la baisse est de -25% entre 2013 et 2017.

En 2018, les départements s’inscrivent dans la tendance nationale à la hausse des dépenses d’investissement avec une progression de 3,7%. Cette augmentation interrompt un cycle de fort repli de l’investissement départemental entamé en 2010. Toutefois, le niveau de ces dépenses demeure historiquement bas, inférieur au niveau de dépenses constaté annuellement de 2008 à 2013. En parallèle, on note que l’endettement des départements décroît légèrement depuis 2016.

○ **Les tendances de l’exercice 2019**

Alors que les dépenses d’investissement étaient en baisse depuis 2009, la reprise 2018 évoquée précédemment se confirmait ces derniers mois pour les départements (+6,4%). L’épargne brute serait en nette progression (+13%), tirée par des recettes plus dynamiques (+2,6%) (DMTO en particulier) que les charges (+1,1%). Si la croissance des charges apparaissait finalement modique, les dépenses d’aide sociale seraient en revanche en nette progression (+2,3%). Parallèlement le recours à l’emprunt augmenterait de 5%, mais compte tenu d’un important volume de remboursements de dette, l’encours global serait en baisse (-2%).

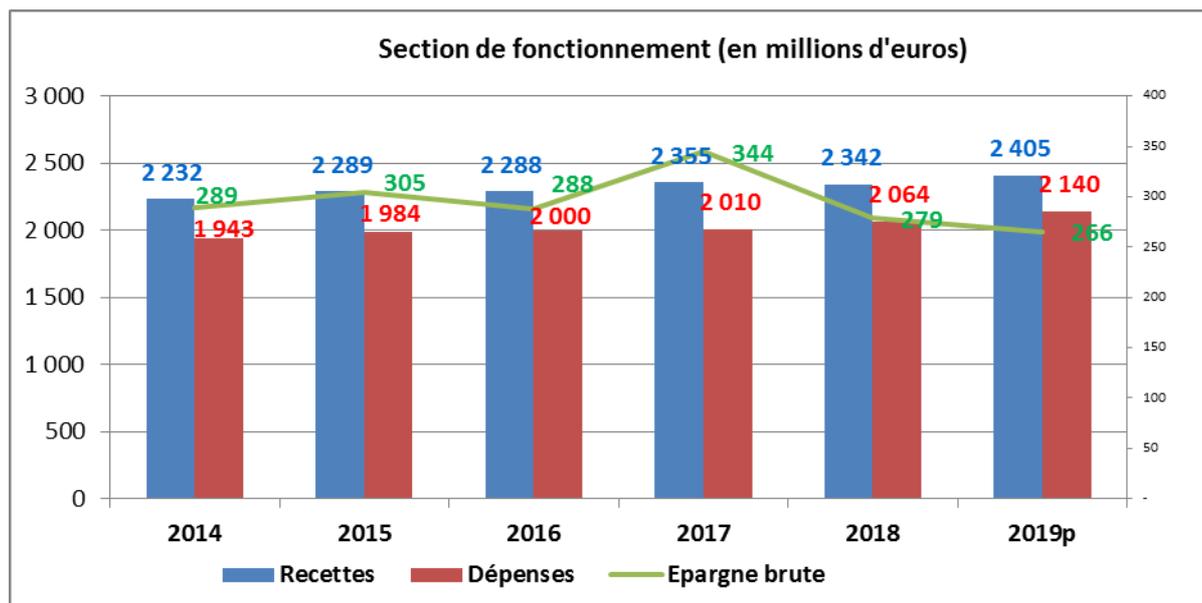
Sources : rapport sur les finances locales – note de conjoncture – tendances 2019 (la banque postale 09/2019 - actualisation 05/2020)

II - La situation financière du Département

La situation financière à fin 2018 est issue des analyses des comptes administratifs¹ arrêtés par l’Institution. En revanche, les données 2019 du Département sont décrites ci-dessous sur la base d’une situation provisoire des comptes, dans l’attente de l’adoption du CA. La situation de crise n’altère pas ces données historiques.

1. Un niveau d’épargne maintenu

Malgré une certaine croissance des charges et la contraction de différents postes de recettes, l’épargne brute du Département présente sur la période observée une résilience significative.



NB : hors cessions d’actif ; avec comptes financiers, exceptionnels et provisions ; p = provisoire

¹ Base de travail logiciel REGARDS de Ressources consultants finances (RCF) – budget général seul.

o Les recettes de fonctionnement

En 2019, après correction de différents facteurs (reprises sur provisions, cessions), le taux de variation des produits est de +2,2% (+51,2 M€)², contre seulement +0,6% en 2018. Au niveau national, les produits devraient croître en 2019 de 2,6%.

Recettes de fonctionnement - structure						
Libellés	2018	Structure	2019	Structure	Var. 2018 - 2019 (%)	Var. 2018 - 2019 (euros)
Fiscalité indirecte	1 058 973	45,1%	1 092 021	45,2%	3,1%	33 048
Fiscalité directe	610 302	26,0%	633 599	26,3%	3,8%	23 297
Dotations et participations	550 901	23,5%	543 605	22,5%	-1,3%	- 7 297
Provisions	4 608	0,2%	16 028	0,7%	247,9%	11 421
Autres recettes	123 830	5,3%	128 167	5,3%	3,5%	4 337
Total	2 348 613	100,0%	2 413 420	100,0%	2,8%	64 806
dont cessions	6 189	0,3%	8 372	0,3%	35,3%	2 183
Total hors cessions	2 342 425	99,7%	2 405 048	99,7%	2,7%	62 623
en milliers d'euros						

Structurellement, trois postes représentent la quasi-totalité des recettes de fonctionnement du Département (fiscalité indirecte et directe, dotations et participations). La fiscalité indirecte à elle seule pèse pour plus de 45% de l'ensemble. Il convient de noter qu'entre 2015 et 2019, la part des dotations et participations est passée de 27% à 23% dans le budget départemental. Ceci en raison de la progression du poste fiscalité indirecte d'une part et de la régression des dotations d'Etat d'autre part.

▪ la fiscalité indirecte

Désormais prépondérante, la fiscalité indirecte connaît une forte croissance grâce au produit des droits de mutation (DMTO). Entre 2015 et 2019, cette ressource a évolué de 920,9 M€ à 1.092 M€

Au sein de cette rubrique la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) s'élève à 370,6 M€ en 2019 (33,9% de la fiscalité indirecte). Cette recette, qui compense partiellement le transfert des charges RMI/RSA, est gelée depuis l'origine.

Les DMTO se sont élevés à 460,4 M€ en 2019 (+6,3% par rapport à 2018), ils étaient de 315,5 M€ en 2015. Ils représentent 42,2% de la fiscalité indirecte. Même s'ils donnent lieu à reversement de ressource, le dynamisme des DMTO est un atout important pour le Département.

Enfin, la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), avec 222,5 M€ est le troisième poste le plus important de la rubrique fiscalité indirecte (20,4%). La TSCA était de 202,4 M€ en 2015. Si sa croissance est difficile à appréhender, le cru 2019 aura été de +2,6%.

▪ la fiscalité directe

Il s'agit du deuxième poste le plus important des recettes de fonctionnement. Entre 2015 et 2019, cette ressource a évolué de 595,4 M€ à 633,6 M€ Cette faible progression s'explique en partie par la transformation à compter de 2017 d'une partie de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) départementale en une CVAE régionale. Celle-ci est partiellement restituée au Département à travers un schéma complexe découlant des travaux des commissions locales d'évaluation des charges transférées (CLECT) du dernier acte de décentralisation.

² +2,8% toutes ressources incluses.

En 2019, les trois principales ressources directes sont la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au taux de 15,05%, la CVAE départementale et la CVAE reversée par la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Elles représentent respectivement (volume et variation 2018/2019) 391,3 M€ (+2,7%), 134,1 M€(+9,8%) et 95,6 M€(gelée).

En 2021, la TFPB sera transférée à la sphère communale en compensation de la perte de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales. Le Département percevra en échange une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

▪ les dotations et participations

Il s'agit du troisième poste le plus important des recettes de fonctionnement. Entre 2015 et 2019, cette ressource a évolué de 602,4 M€ à 543,6 M€. Les restrictions sur les dotations de l'Etat expliquent cette contraction du poste.

Ainsi, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est passée de 375 M€ à 301,6 M€. Elle demeure malgré tout structurellement la participation la plus importante avec 55,5% du total des dotations et participations.

En dehors de la DGF, les autres dotations d'Etat (DCRTP, DCP, FMDI...) représentent 149 M€ en 2019 contre 152,2 M€ en 2015. Là-aussi, on constate un effritement des dotations d'Etat.

En ce qui concerne les participations de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA), celles-ci représentent 93 M€ et 17,1% de la rubrique des dotations / participations. Le fort développement national et local des politiques de soutien aux personnes du bel âge et handicapées se traduit par une progression de ce poste de 75,1 M€ en 2015 à 93 M€ l'an dernier. Malgré tout, la dynamique de la dépense reste supérieure à celle des ressources.

○ Les dépenses de fonctionnement

En 2019, le taux de variation des charges est de +3,7% (+75,7 M€), contre seulement +2,7% en 2018. Au niveau national, les charges devraient croître en 2019 de 1,1%.

Dépenses de fonctionnement - structure						
Libellés	2018	Structure	2019	Structure	Var. 2018 - 2019 (%)	Var. 2018 - 2019 (euros)
Personnel	346 588	16,8%	358 665	16,8%	3,5%	12 078
Services généraux	79 762	3,9%	81 523	3,8%	2,2%	1 760
Sécurité	73 713	3,6%	76 635	3,6%	4,0%	2 921
Enseignement	58 045	2,8%	61 659	2,9%	6,2%	3 615
Culture et vie sociale	41 019	2,0%	44 768	2,1%	9,1%	3 749
Politiques sociales	1 325 854	64,2%	1 367 370	63,9%	3,1%	41 516
Réseaux - Infrastructures	8 939	0,4%	9 295	0,4%	4,0%	355
Aménagement - Enviro.	11 523	0,6%	13 224	0,6%	14,8%	1 701
Transports	34 534	1,7%	34 605	1,6%	0,2%	70
Développement	15 525	0,8%	12 709	0,6%	-18,1%	- 2 816
Atténuations de produits	49 431	2,4%	69 546	3,3%	40,7%	20 115
Provisions	18 889	0,9%	9 556	0,4%	-49,4%	- 9 333
Total	2 063 823	100,0%	2 139 556	100,0%	3,7%	75 733
en milliers d'euros						

Les dépenses de solidarité sont prépondérantes (63,9%) et leur dynamique (+3,1%) conséquente sur le budget départemental (+41,5 M€ soit 55% de la hausse). Les atténuations de produits (péréquation, reversements divers) pèsent pour seulement 3,3% dans la structure, mais pour 26% de la hausse des dépenses (+20,1 M€).

▪ la solidarité

Les dépenses de solidarité se divisent en quatre secteurs majeurs : l'insertion sociale et professionnelle (39%), la politique du bel âge (22%), la politique des personnes handicapées (21%) et les politiques de la PMI et de l'enfance (18%).

Dans le domaine de l'insertion, les allocations versées en 2019 se sont élevées à 472,1 M€(+0,8% et 88% de la politique) et le nombre d'allocataires s'est stabilisé à environ 71.000 en fin d'année, en recul par rapport à 2018. Le poids des actions d'insertion et du fonds de solidarité pour le logement (FSL) aura été de 40,9 M€(+10%), tiré à la hausse par les interventions au titre du plan pauvreté.

Dans le domaine du bel âge, avec 170,7 M€ en 2019, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) reste le poste majeur de cette politique (part de 58,1% et croissance de +2,2% par rapport à 2018). L'hébergement des personnes du bel âge pèse quant à lui 111,5 M€ en 2019 (+1,9% et 38% de la rubrique).

Au sein de la politique des personnes handicapées, ce sont les dépenses des établissements (156,8 M€ et +0,8%) et la prestation de compensation du handicap (PCH) (105,9 M€ et +9,5%) qui représentent les charges les plus importantes.

Enfin, les dépenses de santé (9,8 M€) sont en croissance de près de 27% en 2019. Le plan pauvreté explique en grande partie cette progression. Le secteur de l'enfance représente 228,7 M€ en hausse de près de 6,8% entre 2018 et 2019. La charge liée aux mineurs non accompagnés (MNA) s'accroît à 41 M€ en 2019 (28,2 M€ en 2018) et les créations de places dans les établissements d'hébergement, si elles permettent de lutter contre la saturation des foyers, engendrent un à-coup important dans le budget départemental.

▪ les autres politiques publiques

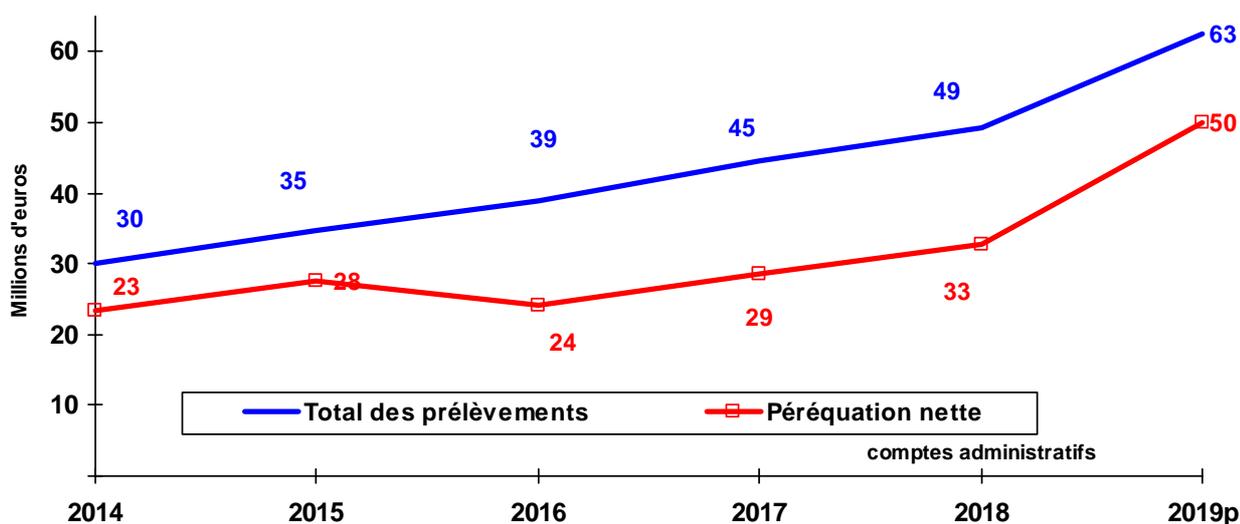
Celles-ci couvrent près de 253 M€ d'actions en 2019 (12% des dépenses de fonctionnement). Elles sont en croissance de près de 4%, soit 9,6 M€. Les postes les plus significatifs sont liés à l'environnement et la sécurité (dont service incendie) pour près de 77 M€, à l'éducation (plus de 61 M€), à la culture, la jeunesse ou le sport (45 M€).

▪ les dépenses de personnel et autres moyens généraux

En 2019, cette rubrique a représenté 440,2 M€ de dépenses (+3,3%), dont 358,7 M€ (+3,5% / +12,1 M€) de charges liées aux rémunérations des personnels et 81,5 M€ (+2,3% / +1,7 M€) d'autres moyens généraux. Les intérêts de la dette ont évolué de 14,1 M€ en 2018 à 14,4 M€ en 2019. Les autres charges (logistique, entretien, informatique...) représentent 67,2 M€, en progression de 1,5 M€.

▪ les atténuations de produits

Cette rubrique monte régulièrement en puissance (+40,7% en 2019). Les différents fonds de péréquation mis en place ces dernières années et leur profonde réforme en 2019 justifient cette progression. Le graphique ci-dessous montre l'évolution des différents fonds de péréquation pour lesquels le Département est contributeur net.



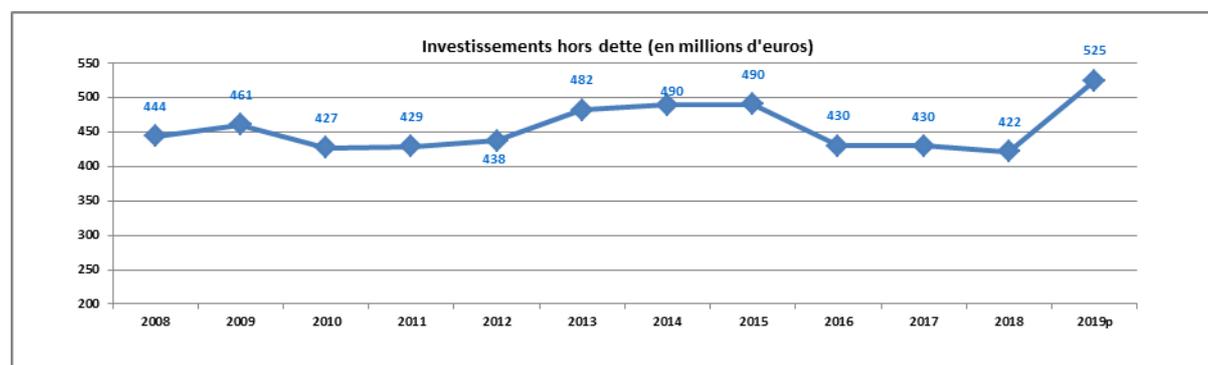
p = provisoire

Ainsi, malgré une forte pression sur les charges subies (solidarité, péréquation, normes et réglementation...), grâce à une certaine dynamique des recettes, l'épargne brute du Département est demeurée sur une moyenne de près de 300 M€ par an entre 2015 et 2019. Le taux d'épargne du Département avoisine les 11% en 2019. Il oscille entre 11% et 15% sur la période observée, assez proche de la moyenne nationale (13,6% estimé en 2019 et 12% en 2018).

Le remboursement de la dette s'est élevé à 49,2 M€ en 2019 (47,1 M€ en 2018), laissant une épargne nette disponible pour investissement de près de 220 M€. En moyenne sur la période 2015 – 2019, le Département aura remboursé 52 M€ par an (toutes opérations incluses).

2. La dynamique de l'investissement

Sur la période 2015 – 2019, les dépenses d'investissement hors dette se sont élevées en moyenne à 460 M€, contre 453 M€ pour l'intervalle 2008 – 2014. L'exercice 2019 connaît une exécution en forte progression avec près de 530 M€ de dépenses. Au niveau national, après avoir perdu plus du tiers de leur niveau d'investissement en 8 ans, les départements relanceraient leurs politiques directes (collèges, voirie) et indirectes (subventions au bloc communal et aux associations). La progression de l'investissement a été de 2,1% en 2018 et serait de 6,4% en 2019.



Structurellement, les plus importants investissements concernent la fonction « Aménagement et environnement » qui comprend la politique d'aide aux communes. En moyenne, sur les 460 M€ investis annuellement, près de 68% l'ont été sous forme de subventions à des tiers et un peu plus de 31% sous forme d'équipements directs.

Dépenses d'investissement hors dette					
Libellés	2018	Structure	2019	Structure	Var. 2018 - 2019
Services généraux	36 946	8,8%	39 637	7,5%	7,3%
Sécurité	13 055	3,1%	14 831	2,8%	13,6%
Enseignement	54 098	12,8%	69 962	13,3%	29,3%
Culture et vie sociale	4 239	1,0%	4 932	0,9%	16,3%
Politiques sociales	17 363	4,1%	16 125	3,1%	-7,1%
Réseaux - Infrastructure	59 406	14,1%	88 671	16,9%	49,3%
Aménagement - Enviro.	182 340	43,2%	193 615	36,8%	6,2%
Transports	49 628	11,8%	85 675	16,3%	72,6%
Développement	4 592	1,1%	12 085	2,3%	163,2%
Total	421 666	100,0%	525 533	100,0%	24,6%
en milliers d'euros					

Concernant les autorisations de programme (AP), l'encours s'élevait à 5.841,2 M€ après décision modificative n°2 pour 2019³. Sur ce volume, le reste à inscrire au titre des exercices 2020 et plus ressortait à 1.996 M€ soit une durée de vie moyenne du stock de l'ordre de 4 ans. Pour mémoire, après décision modificative n°2, le flux 2019 aura été de 624 M€

Comme en témoigne le tableau suivant, les recettes d'investissement hors dette sont, quant à elles, surtout constituées de concours de l'Etat et de participations de tiers aux travaux départementaux.

Recettes d'investissement hors dette					
Libellés	2018	Structure	2019	Structure	Var. 2018 - 2019
FCTVA	19 105	52,0%	21 755	63,0%	13,9%
DDEC	7 919	21,5%	7 919	22,9%	0,0%
DGE-DSID	1 003	2,7%	272	0,8%	-72,9%
Subventions reçues	4 432	12,1%	3 596	10,4%	-18,9%
Autres recettes	4 294	11,7%	1 001	2,9%	-76,7%
Total	36 753	100,0%	34 543	100,0%	-6,0%
en milliers d'euros					

3. Les marges de manœuvre

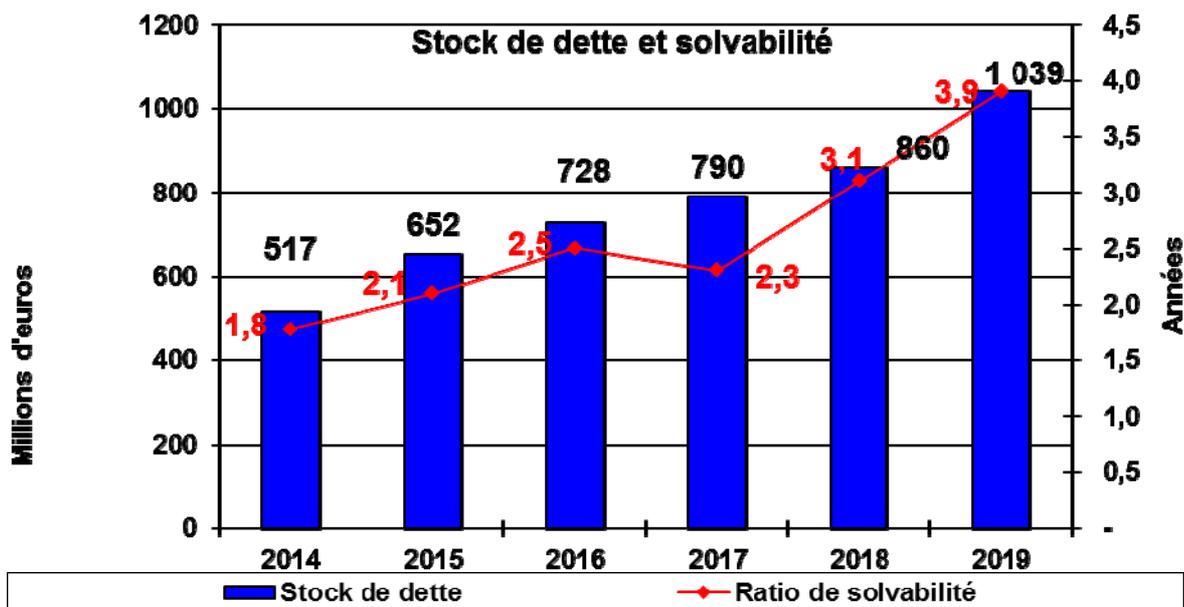
Dans le domaine de la fiscalité, la seule marge de manœuvre existante réside dans le pouvoir de l'Assemblée de fixer le taux de la TFPB. Le Département a fait le choix de ne pas recourir à une hausse fiscale et entend maintenir sa position jusqu'à la fin de l'actuel mandat, malgré les événements récents. Le taux de TFPB en vigueur actuellement est de 15,05%, pour une moyenne 2019 de 17,45%. Le Département des Bouches-du-Rhône se positionne parmi les 18 départements dont le taux est le plus faible (France entière).

Au titre de 2020, le Département entend donc ne pas faire progresser le taux de TFPB. A compter de 2021, cette ressource sera définitivement transférée au bloc communal et le Département ne disposera quasiment plus d'aucun pouvoir de taux.

Au 31 décembre 2019, l'encours de dette s'élevait à 1.039,1 M€ soit 507 € par habitant, pour une moyenne des départements millionnaires hors Paris de l'ordre de 513 €⁴. Le taux d'endettement était de 43% et le ratio de solvabilité de 3,9 ans, contre des moyennes nationales de 52% et 4,3 ans pour les départements millionnaires hors Paris (*source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, octobre 2019*).

³ Hors AP anticipées BP 2020 : 144,4 M€

⁴ Départements de métropole (hors Paris) au 31/12/2018 [source : Comptes administratifs 2018 – DGCL].



III - Les orientations budgétaires 2020 du Département

Le budget 2020 s'inscrit dans un contexte national tel qu'il a été décrit précédemment avec différents points susceptibles d'affecter « équilibre financier », « libertés locales » et « autonomie financière » et qui devront faire l'objet d'une attention soutenue :

- crise sanitaire ;
- nouvel acte de réforme des compétences décentralisées avec en point d'orgue la création du revenu universel d'activité (RUA) ;
- réforme de la fiscalité locale autour de la suppression de la TH ;
- réforme de la fonction publique ;
- devenir des contrats Etat / collectivités locales de maîtrise des dépenses et de l'endettement.

Le contexte local présentait des signes d'amélioration avant la crise sanitaire, mais demeurait en moyenne plus défavorable dans les Bouches-du-Rhône qu'ailleurs.

Des signaux très positifs avaient été enregistrés. Le département comptabilisait un grand nombre de créations d'entreprises (30.612 entre septembre 2018 et septembre 2019, soit 40% des créations d'entreprises de la région), portées notamment par le développement et la dynamique des infrastructures locales (aéroport, port, routes et réseaux...). En 2018, sur les ports, le trafic de conteneurs a représenté 1,4 millions d'EVP⁵ et les mouvements de passagers sur Marseille ne cessent de croître (3 millions en 2018). Il en était de même avec l'aéroport de Marseille – Marignane et ses 10,1 millions de passagers (+8,1%), dont 60% à l'international, enregistrés en 2019.

L'emploi salarié (marchand et non marchand) était en progression dans presque tous les secteurs économiques (industrie, agriculture, construction, tertiaire marchand). Au 2^{ème} trimestre 2019, les Bouches-du-Rhône comptaient 821.475 emplois salariés (intérim inclus), en hausse de 0,4% par rapport au trimestre précédent et de 1,1% par rapport au 2^{ème} trimestre 2018.

Le taux de chômage s'affichait donc en baisse avec 203.100 personnes sans activité ou à activité réduite (catégories A, B et C) au 3^{ème} trimestre 2019. Le nombre de chômeurs diminuait de 1,8% par rapport au 2^{ème} trimestre 2019 et de 2,3% en un an.

⁵ Equivalent vingt pieds.

Toutefois, le taux de chômage départemental (10,1% au 2^{ème} trimestre 2019) se situait toujours au-dessus des taux de la France métropolitaine (8,2%) et de la région PACA (9,8%). L'indice de pauvreté (part de la population vivant avec un revenu disponible inférieur à 60% de la médiane) du département atteint les 18,5% (chiffre 2016) et jusqu'à 26% sur Marseille. Parallèlement, le nombre de bénéficiaires du RSA s'était stabilisé autour des 71.000 depuis deux ans, mais il ne baissait plus.

La crise sanitaire intervenue au début de l'année remet malheureusement en question bon nombre de ces avancées. L'économie locale est bouleversée (transports, tourisme...) et l'emploi en grand danger.

Compte tenu de ces problématiques nationales et locales, les objectifs du Département sont très précis :

- amortir les effets de la crise sanitaire ;
- développer les politiques publiques porteuses d'avenir (éducation, jeunesse, culture, sport, numérique, environnement et biodiversité...) ;
- soutenir les populations les plus fragiles (allocataires du RSA, mineurs non accompagnés, personnes du bel âge, personnes handicapées, personnes mal logées...) ;
- maintenir un haut niveau de service et d'investissement, en particulier en soutenant les communes du département.

Avec de fortes incertitudes sur les ressources 2020 et 2021, ces objectifs s'accompagnent toujours d'une volonté de maîtrise des coûts pour permettre au département des Bouches-du-Rhône de conserver une capacité à agir et investir pour l'avenir de son territoire et de ses habitants.

1. La situation des ressources

En fonctionnement, les recettes à venir sont évaluées à 2.372 M€ pour le BP 2020 (hors provisions). Elles seraient ainsi en croissance de 1,7%, soit environ 39 M€. Le poste fiscalité indirecte reste le plus important malgré une perspective de contraction.

Les impôts directs sont estimés à plus de 640 M€ (+12 M€), en progression d'environ 1,9%. Le taux de la TFPB est maintenu à 15,05%, mais la dynamique naturelle des bases devrait permettre un supplément de l'ordre de 9 M€ pour un produit global de plus de 401 M€. Les autres composantes du poste sont la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), évaluée à environ 231 M€ (+0,5% / +1,2 M€) (dont reversement Région), et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) (9 M€).

La fiscalité indirecte, avec quasiment 1.060 M€, devrait être en croissance de 14 M€ de BP à BP et surtout en retrait de plus de 30 M€ (-3%) par rapport au CA 2019. La baisse du poste est grandement due aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) (430 M€ / -7% et -30 M€ / CA 2019). Au 1er trimestre 2020, les recettes se sont élevées à près de 114 M€ (+18%), même si le mois de mars était déjà marqué par la crise (+11% seulement). Avec la pleine crise Covid-19, le produit des DMTO s'est effondré sur les mois d'avril (-61%) et mai (-53%) [perte de produit de l'ordre de 38 M€] avant de nettement repartir en juin, en croissance par rapport à 2019. Un retrait limité à 30 M€ sur l'exercice paraît donc plausible. Toutefois, cette recette devra être de nouveau examinée lors de la décision modificative d'octobre. Comme pour les DMTO, le Département s'attend à une moins-value de 2 ou 3 M€ (base CA 2019) sur d'autres postes (TCFE, taxe d'aménagement, taxe additionnelle de séjour). Les autres recettes indirectes (TICPE, TSCA) devraient être proches de celles de 2019.

Concernant les concours de l'Etat et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), ceux-ci sont estimés à environ 550 M€, stables de BP à BP. Les participations de l'Etat, seraient de

l'ordre de 455 M€(+1,1% / CA 2019). Côté CNSA, le budget est évalué à près de 94 M€(+1,2% / CA 2019).

Les autres recettes de fonctionnement ont été calculées à ce stade pour un volume de plus de 120 M€ dont plus de 80% au titre de la solidarité (participation des usagers dans les domaines des personnes du bel âge...). Certains mouvements méritent d'être soulignés : reprises de provisions (0,9 M€en 2020 contre 6,3 M€en 2019) ; dividendes (2,8 M€en 2020 contre 2 M€en 2019).

Recettes de fonctionnement - structure					
Libellés	BP 2019	Structure	BP 2020	Structure	Var. BP/BP
Fiscalité indirecte	1 045	44,7%	1 059	44,6%	1,4%
Fiscalité directe	629	26,9%	641	27,0%	1,9%
Dotations et participation	550	23,5%	549	23,2%	-0,1%
Provisions	6	0,3%	1	0,0%	-86,5%
Autres recettes	109	4,7%	122	5,2%	11,8%
Total	2 339	100,0%	2 373	100,0%	1,4%
en millions d'euros					

Dans le domaine de l'investissement, les ressources, estimées à un peu plus de 57 M€ devraient connaître une augmentation de près de 10 M€en 2020. En effet, d'abord le programme de cessions 2020 sera plus conséquent que celui de 2019 (19 M€contre 10 M€). Ensuite, le FCTVA devrait représenter 22 M€ soit +2,7 M€de BP à BP.

Recettes d'investissement hors dette - structure					
Libellés	BP 2019	Structure	BP 2020	Structure	Var. BP/BP
FCTVA	19,3	40,8%	22,0	38,2%	14,0%
DDEC	7,9	16,7%	7,9	13,8%	0,0%
DGE / DSID	0,8	1,6%	0,9	1,5%	17,3%
Subventions reçues	8,9	18,9%	6,6	11,5%	-26,0%
Cessions	10,0	21,2%	19,0	33,0%	89,8%
Autres recettes	0,4	0,9%	1,1	2,0%	177,7%
Total	47,3	100,0%	57,6	100,0%	21,6%
en millions d'euros					

2. La situation des dépenses

En 2020, les dépenses de fonctionnement, estimées à près de 2.295 M€ devraient connaître une croissance proche de 7,2% (+153 M€), toutes charges incluses (dont les diverses contributions aux fonds de péréquation et au contrat Etat / collectivités locales). La solidarité (+96 M€), les atténuations de recettes (+20 M€) et le personnel (+16 M€) expliquent à eux seuls plus de 85% de la variation. Sous l'angle de la crise sanitaire, on constate qu'environ 1/3 de la hausse des charges est liée aux effets Covid-19 avec plus de 50 M€de charge nette à cette heure (équipements, RSA, primes...).

Dans le domaine de la solidarité (besoins estimés à près de +96 M€ / +7,1%), les dépenses d'insertion ont pu être contenues en 2019. Compte tenu de la crise sanitaire, les allocations sont évaluées à 490 M€contre 472,1 M€en 2019 (+17,9 M€). Concernant les personnes du bel âge, les postes liés à l'APA hébergement et à domicile devraient varier respectivement de +4,3% et +1%. De même, la dynamique des dépenses de PCH est annoncée à hauteur de près de 8%. Enfin, le secteur de l'enfance est toujours fortement contraint par les problématiques d'hébergement (dont celui des mineurs non accompagnés). Il enregistre en effet une augmentation de +47 M€

La problématique de l'accueil des MNA par les départements n'a cessé de croître depuis 2013. L'Etat a considéré que cette question, bien qu'en lien direct avec la politique des flux migratoires,

ne pouvait relever que des départements. Malgré certaines « compensations » (recette Etat, « débasage » du contrat de Cahors), les prises en charge par l'Etat demeurent très partielles.

Pour le Département, l'ampleur du phénomène est considérable et devrait représenter une hausse des dépenses relatives à la prise en charge de cette population de plus de 10 M€ avec près de 25% d'augmentation annuelle du nombre de MNA.

Au sein des autres politiques (251 M€ ; +6 M€), le Département s'engage toujours de manière ambitieuse et volontariste en matière d'éducation (près de +3 M€), d'environnement / sécurité (plus de 2 M€) ou de sport (+1 M€). Concernant la jeunesse, l'expérience de l'année 2019 sur la carte collégien permet de redéployer une partie du budget et de le dédier au renforcement des autres actions. Si le poste « Vie locale et culture » apparaît en régression de BP à BP, il est en réalité en hausse comparativement à l'exécution 2019.

Concernant les moyens généraux de la collectivité, ceux-ci sont estimés à près de 445 M€ soit +7,9% (+33 M€). Les dépenses de personnel seraient de près de 364 M€ et représenteraient près de 50% de la hausse. En effet, il s'agit notamment pour le Département de prendre en charge les emplois aidés supprimés par le Gouvernement, en particulier dans les collèges, et de financer la continuation des parcours professionnels des agents (PPCR). De plus la crise sanitaire vient peser dans les comptes de moyens généraux.

Les prévisions budgétaires en matière de charges de personnel prennent en compte les dépenses nécessaires à la gestion de 6.937 titulaires et contractuels permanents, celles relatives aux élus départementaux ainsi que la participation aux emplois aidés.

Les principales caractéristiques des effectifs affectés sur emplois permanents au 1^{er} janvier 2020 sont les suivantes :

- catégorie A : 27,7% (17,4% au 1er janvier 2019) intégrant le passage des assistants socio-éducatifs (ASE) et éducateurs de jeunes enfants (EJE) en catégorie A,
- catégorie B : 15,2%,
- catégorie C : 57,1%.

Les effectifs relèvent essentiellement des filières technique (43,6%), administrative (36,2%) et sociale (18,1%). Toutes filières confondues, la collectivité compte 37,6% d'hommes et 62,4% de femmes.

La part des agents à temps complet est de 90,3% et celle des personnels à temps partiel représente 9,7%. L'âge moyen au sein de la collectivité est de 48 ans et reste stable. A noter que 11,3% des agents occupant un emploi permanent ont 60 ans et plus et 5,2% ont moins de 30 ans.

Pour 2020, c'est un budget de près de 364 M€ qui est considéré, composé à 95% des dépenses de rémunérations. Il est à noter que les agents du Département soumis au règlement général ARTT travailleront en moyenne 220,5 jours sur l'année.

Tout en conservant une gestion rigoureuse de ses dépenses de personnel, la collectivité est néanmoins confrontée, pour une partie significative, aux effets de mesures réglementaires :

- revalorisations prévues par l'accord « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) et reportées d'une année,
- poursuite du déploiement du nouveau régime indemnitaire du RIFSEEP pour les derniers cadres d'emplois dès parution des décrets,
- conséquences de l'effet mécanique glissement/vieillesse/technicité (GVT) qui concerne les avancements d'échelon, de grade et de promotions internes.

Par ailleurs, le Département continuera à assumer la poursuite du recrutement des 300 emplois aidés non renouvelés par l'Etat au sein des établissements scolaires, ainsi que leur titularisation progressive sur des contrats à 35 heures, en lieu et place de contrats à 26 heures. Ceci permettra d'assurer le bon fonctionnement des 135 collèges du territoire.

Le Département soutiendra également les dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes, tels l'accueil de jeunes en service civique ou d'apprentis au sein des services départementaux.

S'agissant de nos aînés et dans le souci d'améliorer sensiblement leur qualité de vie, l'ouverture de 25 « Maisons du Bel Age » programmée tout au long de l'année, nécessitera le recrutement de près de 70 agents chargés de les accueillir et les accompagner au quotidien.

Enfin, ce budget prend en considération les mesures salariales nécessaires au traitement de la crise sanitaire de ce début d'année 2020 (primes, titres restaurant).

L'évolution du budget, en hausse de près de 16 M€(+4,7%), traduit ainsi l'impact, aussi bien des circonstances, des mesures réglementaires et des mesures internes qui viennent d'être évoquées. Il préserve le pouvoir d'achat des agents et leur donne accès à une meilleure protection santé et/ou prévoyance grâce à la revalorisation de la participation employeur à un contrat de mutuelle complémentaire.

Il intègre enfin les évolutions liées à l'allongement des carrières, au vieillissement de la pyramide des âges, à l'accompagnement des inaptitudes professionnelles et au maintien dans l'emploi par la formation des personnels, le management des équipes, le développement du télétravail et de manière plus générale, l'organisation du travail.

Les autres moyens généraux (logistique, informatique, sécurité, contentieux...), qui représentent environ 81 M€ connaissent une croissance (+16 M€) induite par les efforts du Département en matière d'investissement (plan Charlemagne, maisons du bel âge...), de développement des politiques d'aide aux citoyens (personnes du bel âge, carte collégien, aides au sport...), mais aussi pour cause de crise sanitaire.

Enfin, le budget alloué au hors politiques publiques est estimé à près de 154 M€, soit près de 14% de hausse (+19 M€). Outre les dépenses habituelles (versements aux fonds de péréquation, dotations aux provisions, dotations de transferts de compétences, intérêts de la dette, dépenses imprévues), dans l'attente des négociations avec l'État au titre de l'exécution comptable 2019, une provision de 20 M€ a été prévue pour financer le prélèvement attendu dans le cadre du contrat Etat / collectivités locales.

Dépenses de fonctionnement - structure						
Libellés	BP 2019	Structure	BP 2020	Structure	Var. BP/BP	
Solidarité	1 349	63,0%	1 445	63,0%	96	7,1%
Education, construction, environnement et sécurité	144	6,7%	148	6,5%	4	3,0%
Vie locale et culture	74	3,5%	73	3,2%	- 1	-1,8%
Aménagement, réseaux, infrastructures et emploi	26	1,2%	29	1,3%	3	12,4%
Sous-total 1 : politiques	1 594	74,4%	1 695	73,9%	102	6,4%
Moyens généraux	413	19,3%	445	19,4%	33	7,9%
Sous-total 2 : politiques et moyens	2 006	93,7%	2 141	93,3%	134	6,7%
Hors politiques publiques	135	6,3%	154	6,7%	19	13,9%
Total général	2 141	100,0%	2 295	100,0%	153	7,2%
en millions d'euros						

En investissement, compte tenu des attentes du territoire et des perspectives de mise en cohérence de l'action publique avec la Métropole, le Département a intensifié ses efforts ces dernières années.

Ainsi, le budget prévisionnel d'investissement hors dette monte en puissance tant en prévision qu'en exécution. Après neutralisation, d'une opération comptable exceptionnelle provisionnée à hauteur de 75 M€ il devrait être proche de 670 M€ en 2020. Si l'accent est toujours mis sur les projets de mobilité et les collèges, le Département va par exemple engager de nouveaux dossiers en 2020 en lien avec les besoins d'équipement de l'Assistance Publique des Hôpitaux de Marseille (APHM).

Le budget de l'aide aux communes devrait être de 180 M€ proche de l'exécution 2019. Le secteur du logement mobilisera plus de 20 M€ (aides à 13 Habitat et aux autres bailleurs sociaux notamment) et la culture et le sport représenteraient près de 8 M€ (projet « Artplexe », théâtre du Gymnase, musées départementaux, aides au sport...).

Au titre de l'aménagement du territoire, le Département devrait mobiliser près de 240 M€ de budget en 2020. Notamment, les plans dédiés à la mobilité, en grande partie en lien avec la Métropole Aix – Marseille – Provence, devraient représenter plus de 120 M€. Un nouveau budget de l'ordre de 80 M€ sera mis en œuvre pour les infrastructures routières et portuaires (modernisation, renforcement des chaussées, pistes cyclables...).

Le budget d'investissement des collèges (près de 113 M€) est du même ordre que celui de 2019, dans la droite ligne des engagements pris dans le plan Charlemagne (informatisation, sécurisation, construction – rénovation – maintenance...).

Les politiques de l'environnement (domaines départementaux, risques environnementaux...) mobiliseraient un budget de plus de 22 M€. Avec notamment près de 12 M€ de soutien à l'investissement du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) (bâtiments et matériels).

Dans le domaine de la solidarité, les interventions en matière de santé publique (aide aux établissements hospitaliers...) devraient peser pour près de 16 M€. Environ 3 M€ seront consacrés au secteur des personnes du bel âge et personnes handicapées (soutien à l'ouverture de places).

Enfin, en matière de moyens généraux, les besoins avoisinent les 70 M€ dont près de 26 M€ pour l'informatique, autant pour les interventions sur les bâtiments départementaux hors collèges (maintenance, construction / réhabilitation...) et un budget de plus de 12 M€ pour les acquisitions (maisons du bel âge...).

Le volume des AP à ouvrir est quant à lui évalué à environ 600 M€ pour 2020 (dont 144 M€ d'ores et déjà ouverts en octobre 2019), quasiment identique à celui du BP 2019 (589,2 M€). Les secteurs suivants sont prépondérants : aide aux communes (près de 213 M€, dont 20 M€ au titre des JO 2024 et 30 M€ de plan post-covid-19), routes et mobilité (de l'ordre de 170 M€), éducation (environ 100 M€), solidarité / santé (63 M€), logement et politique de la ville (pour près de 20 M€). Il doit permettre le respect des objectifs fixés par les différents plans d'action de la majorité départementale (sécurisation des collèges, plan numérique, ouverture de maisons du bel âge, plan mobilité, renforcement des chaussées dégradées...) et le développement plus rapide de l'attractivité du territoire via la Métropole Aix – Marseille – Provence.

Dépenses d'investissement - structure									
Libellés	Crédits						AP		
	BP 2019	Struc.	BP 2020	Struc.	Var. BP/BP		BP 2019	BP 2020	Var. BP/BP
Solidarité	15	2,1%	16	2,1%	1	8,3%	3	63	61
Education, construction, environnement et sécurité	137	19,3%	133	18,0%	- 4	-3,1%	79	94	15
Vie locale et culture	178	25,0%	211	28,7%	33	18,8%	276	235	- 41
Aménagement, réseaux, infrastructures et emploi	238	33,5%	233	31,6%	- 5	-2,1%	155	165	10
Sous-total 1 : politiques	567	80,0%	593	80,5%	25	4,5%	512	557	45
Moyens généraux	89	12,5%	71	9,7%	- 17	-19,5%	77	45	- 33
Sous-total 2 : politiques et moyens	656	92,5%	664	90,2%	8	1,2%	589	602	13
Hors politiques publiques	53	7,5%	72	9,8%	19	35,3%	-	-	-
Total général	710	100,0%	736	100,0%	27	3,8%	589	602	13
en millions d'euros									

3. Point budgétaire de la crise sanitaire à juin 2020

Après plusieurs mois de crise, il est possible de donner un premier résultat des conséquences de la pandémie Covid-19 pour le département des Bouches-du-Rhône.

Les dépenses directes engagées sont à l'heure actuelle de près de 70 M€ dont 57 M€ en fonctionnement et près de 13 M€ en investissement, hors aide aux communes. Des atténuations sont identifiées : 5 M€ de redéploiement de crédits, 3,3 M€ de remboursement attendu de l'Etat sur le sujet des masques de protection et 2 M€ de recettes du fonds social européen (FSE).

Certaines dépenses pourront par ailleurs faire l'objet d'un étalement comptable et d'un financement par l'emprunt. Ce point doit être confirmé par une loi de finances rectificative.

Le rapport BP présenté à la même séance apporte certaines précisions sur ces dépenses de crise.

C – La trajectoire financière pluriannuelle

En préalable, il est proposé de faire le point sur le contrat Etat / collectivités locales. Il convient d'aborder ensuite la vision pluriannuelle du budget départemental.

- Les contrats État / collectivité locales

La loi n°2018-32, dans ses articles 13 et 29, définit le dispositif de participation des collectivités territoriales à la réduction de la dette publique et à la maîtrise des dépenses de la Nation. Le département des Bouches-du-Rhône, comme 322 autres collectivités locales, est éligible d'office au dispositif. Ce dernier instaure la signature au niveau local de contrats « État / collectivités territoriales », d'une durée de 3 ans, articulés autour de deux thématiques principales :

- le plafonnement des dépenses de fonctionnement autour d'un coefficient pivot de 1,012 l'an sur la période 2018 – 2020, celui-ci pouvant osciller entre 1,0075 et 1,0165 ;
- la maîtrise du besoin annuel de financement pour la même période.

Après examen des critères fixés par les textes, le taux de croissance applicable au Département est ressorti à 1,2%. Le montant des dépenses de référence (base 2017)⁶, s'élève à 1.960.170.637 €. Les dépenses éligibles ne devront donc pas évoluer au-delà de ces données de référence entre 2018 et 2020 :

Libellés	2017	2018	2019	2020
Dépenses éligibles	1.960.171	1.983.693	2.007.497	2.031.587

milliers d'euros

En cas de dépassement, après discussions préalables, l'Etat est susceptible de ponctionner l'année suivante 100% de celui-ci en l'absence de contractualisation.

Au titre de l'exercice 2018, après une série d'échanges avec les services de l'Etat, le dépassement du 1,2% a généré un prélèvement en 2019 limité à 2,1 M€

D'ici le début du 2ème semestre 2020, le compte de gestion 2019 devrait être disponible et permettra les travaux nécessaires à l'examen du respect du plafond des dépenses (2.007 M€). D'ores et déjà, le risque a été provisionné à hauteur de 20 M€ au projet de BP 2020. Parallèlement, compte tenu de la crise sanitaire, le Département a sollicité une exonération de cette charge auprès des services de l'Etat.

Concernant le budget 2020, le droit à dépenser défini par arrêté préfectoral est limité à 2.032 M€. Toutefois, conscient de la situation des collectivités locales, le Gouvernement a fait le choix de geler le contrat de Cahors pour l'exercice 2020.

- La trajectoire 2020 – 2023

En cette période de crise, le Département estime que le maintien d'une épargne de l'ordre de 150 M€ au compte administratif doit lui permettre d'autofinancer une part significative de ses investissements. La trajectoire 2020 – 2023 est donc notamment construite autour de cet élément. La moyenne 2015 – 2019 des comptes administratifs en matière d'épargne avoisine les 300 M€, avec un résultat proche de 270 M€ d'épargne brute en 2019. Ainsi, même si le BP de l'année peut faire apparaître un volume d'épargne nettement inférieur (200 M€ au BP 2019 et près de 83 M€ au BP 2020 toutes opérations incluses), l'exécution de l'année est généralement plus favorable, notamment au motif d'un taux de réalisation inférieur en dépense et supérieur en recette.

En matière d'investissement, le Département entend toujours jouer un rôle porteur sur le territoire. C'est pourquoi une cible d'ouverture d'autorisations de programme (AP) de l'ordre de 550 M€ en moyenne est programmée sur la période à venir. Ces AP seront assorties des crédits de paiement nécessaires. Le volume annuel d'investissement exécuté est estimé à 450 M€ / 500 M€. Sur ces bases, le stock des AP restant à financer à l'horizon 2023 serait de près de 2,2 milliards d'euros, soit moins de 5 années d'activité.

Avec la dégradation subite de l'épargne et sans apport supplémentaire de ressources (soutien de l'Etat ou de l'Europe, ajustement de la péréquation...), l'endettement devrait continuer de s'accroître avec des perspectives de mobilisation annuelle moyenne avoisinant les 360 M€, portant la solvabilité du Département légèrement au-dessus de 11 ans d'épargne brute en 2023. Pour mémoire, le ratio de référence à ne pas dépasser pour un département énoncé dans la loi de programmation des finances publiques 2018 – 2022 est, à ce stade, de 10 ans. Très certainement, après avoir tiré tous les enseignements de cette crise sanitaire, le Département devra travailler à améliorer ses soldes financiers.

⁶ Les dépenses de fonctionnement de référence correspondent aux débits nets des comptes de classe 6 en mouvements réels diminués des dotations aux provisions ; sont donc neutralisées les atténuations de produits (chapitre 014) (essentiellement les reversements de péréquation), les atténuations de charges (chapitre 013) viennent en diminution des dépenses, les provisions (chapitre 68) sont retirées ainsi que tous les mouvements d'ordre.

Conclusion

Depuis son élection voici maintenant 5 ans, la majorité départementale n'a cessé d'œuvrer au développement du territoire des Bouches-du-Rhône. Les projets, les actions, les réalisations de ces dernières années sont notre fierté.

En regardant dans le rétroviseur, on peut constater que les promesses faites lors de la campagne de 2015 et suite à la vaste consultation des « États généraux de Provence » ont été tenues ou sont en passe de l'être. Il est vrai que la crise de 2020 est venue rebattre les cartes des équilibres financiers et qu'il nous faudra être vigilants et inventifs dans les années à venir.

Pour cette dernière année du mandat 2015 – 2021, les élus de la majorité entendent parachever leur action dans la perspective d'une suite à donner qu'il nous appartiendra de définir au seuil d'une nouvelle élection.

Telles sont les raisons qui nous incitent à proposer au Conseil départemental de bien vouloir prendre la délibération ci-après.

Signé
La Présidente du Conseil départemental

Martine VASSAL