

DEPARTEMENT DU CHER
DIRECTION DE LA STRATÉGIE FINANCIÈRE ET DE
L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE
Service stratégie budgétaire

1ère commission

3

Réunion du 28 janvier 2019
n° 17725

PRÉPARATION BUDGÉTAIRE ET STRATÉGIE FINANCIÈRE

VOTE DU BUDGET PRIMITIF 2019

BUDGET PRIMITIF 2019
ENTRE ESPOIR ET INCERTITUDE

SOMMAIRE

Partie 1 : Les Départements dans un contexte d'incertitude financière

- I- Une mise sous tutelle financière des Départements
 - a. Le dispositif de contractualisation : quel avenir pour les relations État/Collectivités ?
 - b. La réforme fiscale : une impasse financière certaine
- II- Le financement pérenne des politiques sociales : condition sine qua non du retour de la confiance entre l'État et les Départements
- III- Des recettes toujours atones
 - a. Les recettes de fonctionnement en légère progression
 - b. Les recettes d'investissement (hors dette) en légère diminution

Partie 2 : Des efforts de gestion, garants du maintien de nos politiques publiques et de nos investissements

- I- Des efforts de gestion toujours plus complexes
 - a. L'évolution de la dette
 - b. L'optimisation de la masse salariale
- II- L'attractivité et l'aménagement du territoire, l'une des priorités du Département
 - a. L'animation du territoire
 - b. L'aménagement du territoire
- III- La poursuite de l'engagement dans la politique sociale
- IV- L'investissement public préservé, levier de croissance
 - a. L'aménagement routier
 - b. Le patrimoine immobilier

Partie 3 : Les grands équilibres du budget 2019

- I- La section de fonctionnement
- II- La dette et l'autofinancement
- III- La section d'investissement
- IV- L'équilibre du budget primitif 2019

INTRODUCTION

Lors de notre dernière assemblée départementale, nous avons débattu des orientations budgétaires qui présentaient le cadre de préparation de notre budget 2019.

Ces orientations qui s'inscrivent dans un contexte national, une nouvelle fois, très incertain et pour le moins tendu. Pour autant, le budget 2019 du Conseil départemental du Cher a été construit pour garantir les ambitions portées dans le projet de mandat 2015-2021 et respecte les engagements pris : pas de hausse des impôts, soutien et modernisation de la ruralité, maintien du niveau des investissements pour l'avenir et poursuite des efforts d'optimisation des dépenses de fonctionnement.

Désormais, et jusqu'en 2020, **notre collectivité est dans l'obligation de respecter un objectif d'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement de 1,2 % par an.** Cette « nouvelle contrainte financière imposée » s'inscrit dans la volonté gouvernementale de faire participer toutes les strates territoriales à la réduction sur 5 ans de la dépense publique à hauteur de 13 Md€.

Nous rappelons que nous n'avons pas signé cette contractualisation, refusant par principe « cette mise sous tutelle » de notre budget qu'il nous revient de construire, de gérer en collectivité responsable et consciente des enjeux qui sont les nôtres, pour le territoire et ses habitants.

Nous respecterons ce plafond de 1,2 % d'augmentation de nos dépenses réelles de fonctionnement même si cet objectif demeure difficile à atteindre. Rappelons que nous finançons de nombreuses dépenses qui relèvent de la solidarité nationale et sur lesquelles nous n'avons aucun moyen d'agir. Ce sont principalement les dépenses liées aux trois allocations individuelles de solidarité, auxquelles s'ajoute la prise en charge non compensée à l'euro près pour l'accueil des mineurs non accompagnés, dépenses qui représentent plus de 56 % des dépenses sociales et qui sont les facteurs principaux de la pérennisation dommageable de cet effet ciseau, principal facteur de déséquilibre budgétaire...

En 2019, face à ce nouveau contexte et aux réformes engagées ou celles à venir, il devient urgent de renouer des relations solides, fiables, dans un climat de confiance et de partenariat assumé, entre les Départements et le Gouvernement pour disposer de moyens de conduire les politiques de solidarités humaines, sociales et territoriales efficaces, équitables, indispensables au dynamisme de notre territoire. Tel est le sens de l'Appel de Marseille pour les libertés locales et de la démarche inédite des *Territoires Unis*, menés conjointement par les trois associations des représentants des Maires, Départements, Régions.

Au-delà des aspects relatifs au financement pérenne des dépenses sociales, les Départements veulent disposer à l'avenir d'une réelle visibilité sur le long terme pour un meilleur pilotage de leurs finances. Ce sera l'enjeu de la réforme fiscale qui va se concrétiser dans les mois à venir et qui s'avère stratégique pour l'avenir du modèle décentralisé français. Ils ont en effet été soumis ces dernières années à beaucoup d'instabilité dans ce domaine : transfert d'une partie de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises aux Régions suite à la loi NOTRe, coûteuse mise en œuvre de la loi d'adaptation de la société au vieillissement...

Notre politique budgétaire audacieuse conjugue rigueur, économies, plan d'optimisation, mais aussi politiques d'attractivité et de dynamisme en garantissant le maintien de nos politiques publiques et de nos investissements.

En 2019, cela se traduira par la poursuite de nombreux chantiers notamment celui de la rocade Nord-Ouest, de la construction du collège Francine LECA à Sancerre, de l'extension de l'Institut national des sciences appliquées, d'un entretien permanent et vigilant du réseau routier et plusieurs chantiers de rénovation du patrimoine départemental et d'aménagement routier. Un objectif de commande publique ambitieux qui constitue un véritable levier de croissance pour notre territoire.

Ce projet de budget primitif 2019 (Partie 3) démontre la capacité de notre collectivité à s'adapter pour assumer ses responsabilités et faire face à de nouveaux enjeux sociétaux très évolutifs (Partie 2) malgré les incertitudes financières pesant sur les Départements (Partie 1).

Partie 1 : Les Départements dans un contexte d'incertitude financière

Lors de son discours devant le Congrès réuni à Versailles en juillet 2017, **le Président de la République dénonçait « une centralisation jacobine » et appelait à la tenue d'une conférence des territoires qui permettrait « de trouver ensemble les moyens d'adapter nos politiques aux réalités locales de donner davantage de latitude aux collectivités ».**

Mais, depuis, nous avons assisté à une recentralisation, voire même une reconcentration, qui se matérialise par une mise sous tutelle financière des Départements (I).

Parallèlement, le financement pérenne des politiques sociales n'a toujours pas été solutionné alors même qu'il est la condition sine qua non du retour de la confiance entre l'État et les Départements (II).

Nos recettes étant toujours atones (III), cela engendre indubitablement des difficultés pour faire face à des dépenses sociales en constante évolution.

I- Une mise sous tutelle financière des Départements

En juillet 2018, en l'absence de réponse sur leurs dossiers prioritaires, l'Assemblée des Départements de France (ADF), l'Association des Maires de France et Régions de France ont pris la décision de se retirer de la Conférence Nationale des Territoires (CNT) en dénonçant une tentation recentralisatrice de l'exécutif.

Alors même que cette instance a pour objet d'instaurer une relation partenariale avec les collectivités, cette dernière a accepté des décisions unilatérales de l'État :

- les pactes financiers imposés aux collectivités locales (a),
- mais aussi le projet de transfert de la part départementale de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) au bloc communal, en remplacement de la suppression de la Taxe d'Habitation (TH) (b).

Aussi, les 3 principales associations d'élus demandent que le dialogue avec les collectivités locales soit rétabli sur des bases saines et respectueuses de leur autonomie et des principes de la décentralisation. C'est le sens de l'« Appel de Marseille » lancé en septembre dernier. La France a besoin de collectivités financièrement responsables et autonomes.

Particulièrement, pour les Départements, l'objectif est d'obtenir des avancées réelles et fortes sur le financement des Mineurs Non Accompagnés (MNA) et des Allocations Individuelles de Solidarité (AIS), le financement de la solidarité sociale restant un dossier prioritaire pour les Départements.

a. Le dispositif de contractualisation : quel avenir pour les relations État/Collectivités ?

Les règles européennes autorisent un déficit public limité à 3 % du Produit Intérieur Brut (PIB) et un endettement public inférieur à 60 % du PIB.

Les efforts de réduction des dépenses de fonctionnement et de diminution du besoin de financement¹ ont été répartis entre l'État, les organismes de sécurité sociale et les collectivités en fonction de leur poids dans les dépenses publiques.

A la suite de l'annonce du Gouvernement lors de la CNT du 17 juillet 2017, **les collectivités locales ont été appelées à contribuer à la réduction de la dépense publique à hauteur de 13 Md€ pendant le quinquennat**. A cette fin, un dispositif dit de contractualisation financière a été mis en place pour les 322 plus grandes collectivités (dont l'ensemble des Départements) et Établissements Publics à Coopération Intercommunale (EPCI). **Il contraint les collectivités concernées au respect d'un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de 1,2 % par an**.

Ces contrats ont pour objet de traduire les engagements des collectivités et des EPCI en matière d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement et d'amélioration de leurs besoins de financement et, dans certains cas, de définir une trajectoire pour améliorer leur capacité de désendettement.

Les termes « négociations contractuelles » sont inappropriés au regard du contrat type annexé à l'instruction ministérielle du 16 mars 2018 relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la Loi de Programmation des Finances Publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022, ce dernier pouvant être plus aisément qualifié de **contrat d'adhésion aux objectifs assignés par l'administration centrale**.

De nombreux Départements ont clairement exprimé leurs réticences en refusant d'y souscrire.

Le Département du Cher ayant refusé de contractualiser, s'est vu notifier par arrêté de Madame la Préfète en date de 17 septembre 2018 **un niveau maximal annuel de dépenses réelles de fonctionnement pour les exercices 2018 à 2022**. En cas de dépassement, une reprise financière correspondant à 100 % de l'écart constaté sera appliquée. Le montant de la reprise financière ne peut excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

¹ Déficit public au sens européen.

Trajectoire d'évolution de nos dépenses réelles de fonctionnement :

	Rappel de la base 2017	2018	2019	2020
Montant des dépenses réelles de fonctionnement	312 334 924 €	316 082 943 €	319 875 938 €	323 714 450 €

Cette trajectoire n'a pas intégré le calcul des retraitements induits par les changements de périmètre budgétaire (suppression du budget annexe du Centre fonctionnel de la route) et ceux induits par les transferts de compétences du Département à la Région (transports scolaires et transports interurbains).

Dans les orientations budgétaires, la trajectoire avait été retravaillée en opérant le calcul de ces retraitements au vu des éléments en notre possession au moment de leur écriture.

Depuis, des projets de guide de retraitement ont été travaillés entre les associations d'élus et la Direction générale des collectivités locales. Au jour de l'écriture de ce rapport, il a été précisé que le guide définitif serait diffusé en fin d'année 2018 étant précisé que ce guide n'aura aucune valeur réglementaire et que l'État veillera à ce que les retraitements opérés dans les collectivités suite aux transferts de compétences comportent des « volumes » financiers identiques.

Par ailleurs, le Président de la République avait annoncé que le caractère possiblement exceptionnel des dépenses de prise en charge des MNA au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) serait pris en compte dès lors qu'est constatée une dépense s'écartant significativement de la tendance observée en 2015 du Département, et pesant significativement sur les dépenses réelles de fonctionnement.

Par courrier du 7 novembre 2018, la Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le Ministre chargé des collectivités territoriales ont informé les Départements que les dépenses 2018 au titre des MNA seront retraitées dès lors que leur évolution par rapport à la référence 2017 excède le taux d'évolution de 1,2 %.

Au vu de ces engagements contradictoires, quelle base de référence retenir pour le retraitement des MNA : 2015 ou 2017 ? Sachant que la différence est loin d'être négligeable...

Par conséquent, la trajectoire d'évolution de nos dépenses réelles de fonctionnement devra être retravaillée quand nous disposerons de plus de certitude sur les modalités de retraitement.

Objectivement, **des collectivités se sont senties obligées de signer ces contrats craignant de coupes budgétaires plus importantes de par la reprise financière à 100 % en l'absence de signature.**

Il faut rappeler que cette nouvelle participation des collectivités au redressement des finances publiques a succédé au gel des dotations de l'État de 300 M€ en août 2017 alors que les collectivités ont déjà connu une baisse de leurs dotations (11,5 Md€ durant les 4 années précédentes).

Cette contractualisation s'inscrit, par ailleurs, dans un contexte où les Départements sont depuis plusieurs années dans une situation financière délicate et ce malgré les efforts soutenus conduits en gestion (modération des dépenses de fonctionnement incluant la masse salariale) et une meilleure dynamique de leurs recettes notamment celles dues aux transactions immobilières et à la perception d'une partie des Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO) sur celles-ci.

Néanmoins, il ne faut pas oublier les disparités persistantes entre les Départements : certains ne bénéficient pas de la hausse constatée au niveau national des ressources et/ou acquittent des dépenses sociales qui pèsent de plus en plus lourdement dans leur budget.

Ce dispositif doit être revu pour que soient mieux prises en compte les spécificités des Départements, notamment les AIS et la prise en charge des MNA.

Les Départements doivent par ailleurs être davantage associés aux décisions relatives au redressement des finances publiques, en participant notamment à l'élaboration du Programme de stabilité, document transmis chaque année aux partenaires européens de la France et qui retrace la trajectoire budgétaire de l'ensemble des administrations publiques (État, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale) **ainsi qu'à la mise en œuvre et au suivi de la contractualisation financière.**

La nécessaire contribution des collectivités locales à la maîtrise des finances publiques et à l'amélioration de leur situation repose essentiellement sur un instrument nouveau : les contrats prévus par la LPFP. **Contrairement aux propos du Gouvernement, en l'état actuel, ces contrats ne sont véritablement pas un pacte de confiance proposé aux élus de la République, de nature à leur permettre un exercice serein et accompli de leur mandat.**

b. La réforme fiscale : une impasse financière certaine

Le Président de la République a annoncé lors du Congrès des maires qui s'est tenu en novembre 2017 qu'il souhaitait supprimer complètement la TH sur les résidences principales. Dans ce cadre, les 20 % de ménages dont les revenus étaient supérieurs au plafond de ressources et qui, dans un 1^{er} temps, n'étaient donc pas concernés par le dégrèvement progressif 2018-2020, ne paieront plus à leur tour la TH à partir de 2021.

Après cette décision, le Gouvernement a annoncé une réforme plus globale de la fiscalité locale qui concernera l'ensemble des collectivités territoriales, à l'exception des Régions. Cette réforme devrait être formalisée par un projet de loi spécifique présenté en Conseil des ministres mi-avril 2019.

Cette refonte de la réforme fiscale sera bel et bien le vrai test de la volonté de dialogue du Gouvernement.... Il faut que le Gouvernement travaille avec l'ensemble des Départements, Régions et l'échelon communal.

En mai 2018, la mission « Richard-Bur », dans son rapport sur la refonte de la fiscalité locale remis au Premier Ministre, a élaboré des scénarios de remplacement du produit de la TH pour le bloc communal.

La mission a proposé de remplacer le produit de la TH :

- soit par le transfert de la TFPB perçue par les Départements au bloc communal, complété par une attribution d'impôt national,
- soit entièrement par une attribution d'impôt national aux communes et aux EPCI à fiscalité propre.

Le 1^{er} scénario présente l'intérêt de remplacer la perte de la TH par un surcroît de recettes fiscales liées à des bases localisées, avec la consolidation d'un pouvoir de taux local pour les communes et EPCI concernés. Les Départements seraient compensés avec une ressource dynamique. Le ratio d'autonomie financière pour le bloc communal et les Départements serait respecté.

En outre, elle a formulé des propositions pour une refonte plus large de la fiscalité locale, principalement celle des ménages. Parmi celles-ci, une réforme des DMTO est recommandée en raison de :

- l'inadéquation entre les recettes fiscales des Départements et l'évolution des dépenses sociales assumées,
- la fiscalité des transactions immobilières parmi les plus élevées du monde.

La mission a préconisé le transfert à l'État de cette fiscalité afin d'envisager une baisse graduelle du taux applicable aux DMTO.

La reprise des DMTO par l'État et l'éventuel transfert de la TFPB au bloc communal devraient être compensés par le transfert aux Départements de 2 impôts nationaux (Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE), Contribution Sociale Généralisée (CSG)).

Le scénario le plus probable serait celui de la compensation aux communes de la suppression de la TH par la TFPB, et la compensation aux Départements de la perte de la TFPB par l'affectation d'une fraction d'impôt national. En revanche, la reprise des DMTO par l'État ne semble plus être évoquée.

Selon l'analyse opérée par l'agence de notation S P Global Ratings de cette réforme sur les différentes catégories de collectivités, l'impact financier devrait être globalement neutre pour les communes et intercommunalités, alors que les Départements pourraient être affaiblis par une telle réforme, principalement du fait de la suppression de leur seul réel levier fiscal, la TFPB.

En effet, même si la 1^{ère} année, les Départements peuvent estimer que la compensation sera à l'euro près, il convient d'être extrêmement vigilant sur le produit de substitution consenti aux Départements pour déterminer l'impact sur le dynamisme de leur recette.

Afin d'étudier cet impact, 2 scénarios ont été analysés :

1^{er} scénario : Transfert de la TFPB des Départements aux communes et transfert d'une part de la CSG nationale aux Départements

Le coût cumulé pour l'État serait de l'ordre de 11,3 Md€.

Un scénario bis est également envisagé pour transférer la TFB non pas aux seules communes mais au bloc communal (communes et EPCI). Le coût serait alors moindre pour l'État à hauteur de 9,1 Md€ mais sans incidence nouvelle sur les Départements.

2^{ème} scénario : Transfert de la TFPB et de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) des Départements au bloc communal et transfert d'une part de la CSG aux Départements

Le coût cumulé pour l'État serait de l'ordre de 10,4 Md€.

Il convient de suivre l'évolution de la CSG, de la TFPB et de la CVAE pour étudier le dynamisme des recettes fiscales des Départements :

- la CSG a évolué de 12,8 % entre 2011 et 2016,
- la TFB a évolué de 26,4 % sur la même période décomposée en 11,8 % pour l'effet taux et 14,6 % pour l'effet base,
- la CVAE a évolué de 14,5 % entre 2011 et 2016.

Force est de constater que la CSG est moins dynamique que la simple hausse des bases de la TFB alors même que l'inflation repart à la hausse avec une estimation à hauteur de 2,2 % pour 2018². En conséquence, même si les Départements ne souhaitent pas utiliser leur levier fiscal en relevant les taux de la TFPB, leurs recettes fiscales seraient de fait moins dynamiques.

Par conséquent, si cette réforme ne s'accompagnait pas d'une refonte de la structure budgétaire des Départements, par exemple au travers d'une réforme du financement des AIS, leur fragilité à tout retournement futur de la conjoncture économique serait alors fortement accrue.

² Évaluation INSEE d'octobre 2018 : Les prix à la consommation augmentent de 0,1 % sur un mois et de 2,2 % sur un an.

Le poids des recettes fiscales modifiables des Départements passerait de 23 % des recettes de fonctionnement en 2017, à environ 2 % après réforme. Seules la taxe d'aménagement et la taxe sur la consommation finale d'électricité leur seraient conservées.

Plus particulièrement pour notre Département, l'application de ces 2 scénarios aurait l'impact suivant :

1^{er} scénario : L'évolution du produit de la CSG serait plus faible de 12 € par habitant sur celle de la TFPB. En revanche, le Cher serait gagnant sur l'effet base de 2,2 € par habitant car celui-ci n'a évolué que de 11,4 % entre 2011 et 2016 contre 12,8 % pour la CSG. Ainsi, dans le cas où aucune évolution de taux ne serait consenti les prochaines années, l'affectation d'une part de la CSG pourrait être plus avantageuse pour le Département du Cher sous réserve d'une inflation identique à la période passée.

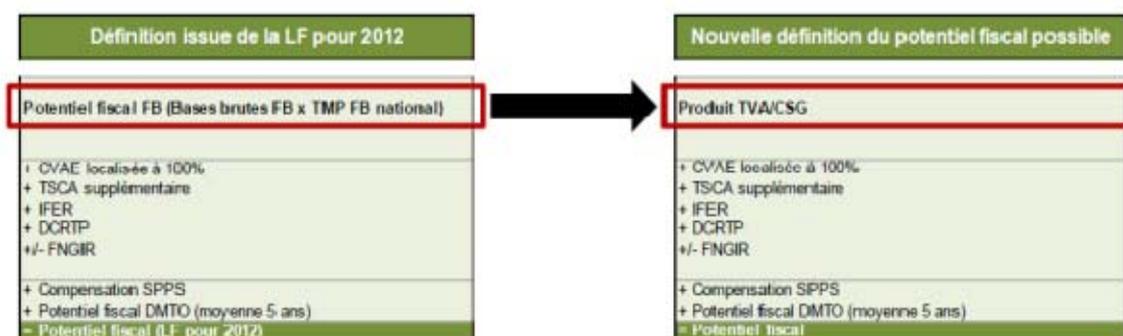
2^{ème} scénario : L'évolution du produit de la CSG serait plus faible de 10 € par habitant sur celle de la TFPB et de la CVAE. En revanche, le Cher serait gagnant sur l'effet base de 5,50 € par habitant en raison de la faiblesse de l'évolution de la CVAE à hauteur de 5,4 % contre 12,8 % pour la CSG.

Même si le dynamisme de l'impôt national serait réel, à l'instar des Régions et de leur fraction de TVA, rien ne garantit de son affectation aux Départements. En effet, l'État a transféré une recette soi-disant dynamique aux Régions mais a tenté de récupérer, dans le projet de loi de finances pour 2019, les deux tiers.

Au-delà de l'impact sur le dynamisme des recettes fiscales, ce changement aura également un impact sur l'attribution des différents fonds de péréquation et dotations.

En effet, le potentiel fiscal permet de mesurer et de comparer le produit fiscal dont aurait disposé chaque Département à politique fiscale en matière de taux d'imposition identique. Ce critère est intégré au potentiel financier qui permet l'attribution de certaines dotations et compensations.

Suite au projet de réforme fiscale et la suppression de la TFPB pour les Départements, le législateur devrait revoir la définition de ce critère notamment en substituant au potentiel fiscal le produit de la CSG et/ou TVA attribué au Département et le potentiel financier serait désormais le suivant :



Appliqué au Cher, ce changement de définition impliquerait que si le Département dispose actuellement d'un potentiel financier par habitant inférieur de 7,1 % à la moyenne nationale, demain « il serait plus riche » avec une hausse de 6,3 % de son potentiel qui serait inférieur de seulement 0,8 % par rapport à la moyenne nationale entraînant de fait une baisse de la péréquation DMTO et de la dotation de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) à hauteur de 2,5 € par habitant soit près de 0,850 M€ de recette en moins !

Si cette réforme fiscale devait se confirmer, cette hypothèse hasardeuse plongerait les Départements dans une impasse financière certaine en les privant durablement d'une de leurs rares recettes dynamiques !

II- Le financement pérenne des politiques sociales : condition sine qua non du retour de la confiance entre l'État et les Départements

Des interrogations persistantes demeurent quant au financement pérenne des dépenses d'AIS pour lesquelles les Départements ont acquitté à la date de 2017 à la place de l'État un reste à charge - soit les dépenses d'AIS non compensées par l'État - de 9,3 Md€ alors qu'en 2010, il était de 5,6 Md€ Ces dépenses devraient continuer de progresser dans les années à venir. Qui plus est, les Départements prennent en charge au titre de leur compétence à l'ASE les MNA, à hauteur de 1,3 Md€ en 2017, alors que ces dépenses devraient relever de la solidarité nationale.

Depuis 2010, les Départements sont confrontés à l'augmentation des dépenses d'AIS : Revenu de Solidarité Active (RSA), Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et Prestation de Compensation du Handicap (PCH).

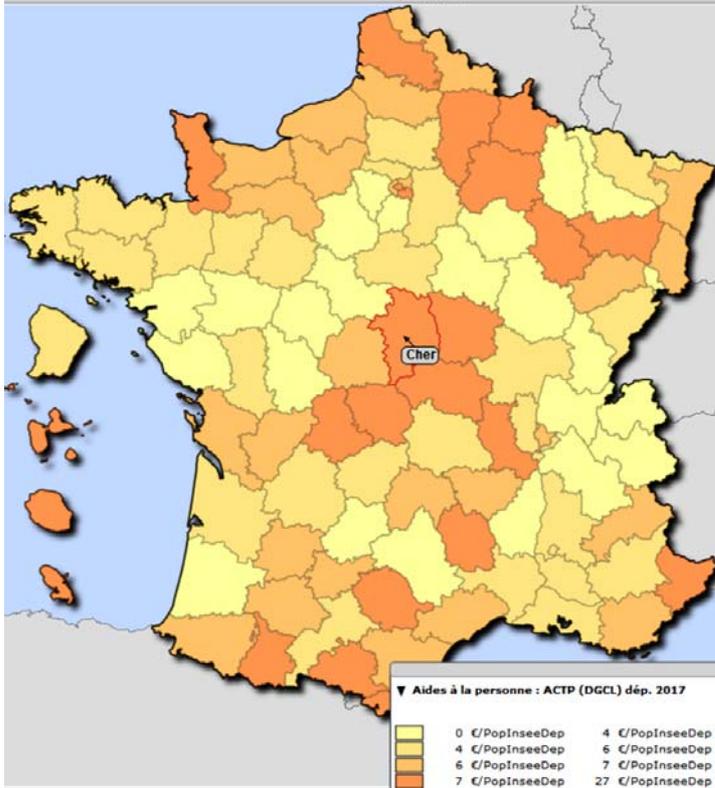
En effet, les dépenses d'AIS se sont élevées à 18,1 Md€ en 2017 contre 13,7 Md€ en 2010. En 2017, elles se décomposaient ainsi : 10,2 Md€ de RSA, 5,7 Md€ d'APA et 2,2 Md€ de PCH.

Face à cette situation, les Départements ont bénéficié de 5 fonds d'urgence ponctuels : en 2011 (170 M€ pour 7 Départements), 2013 (170 M€ pour 56 Départements), 2015 (50 M€ pour 10 Départements), 2016 (200 M€ pour 40 Départements) et 2017 (100 M€ pour 19 Départements).

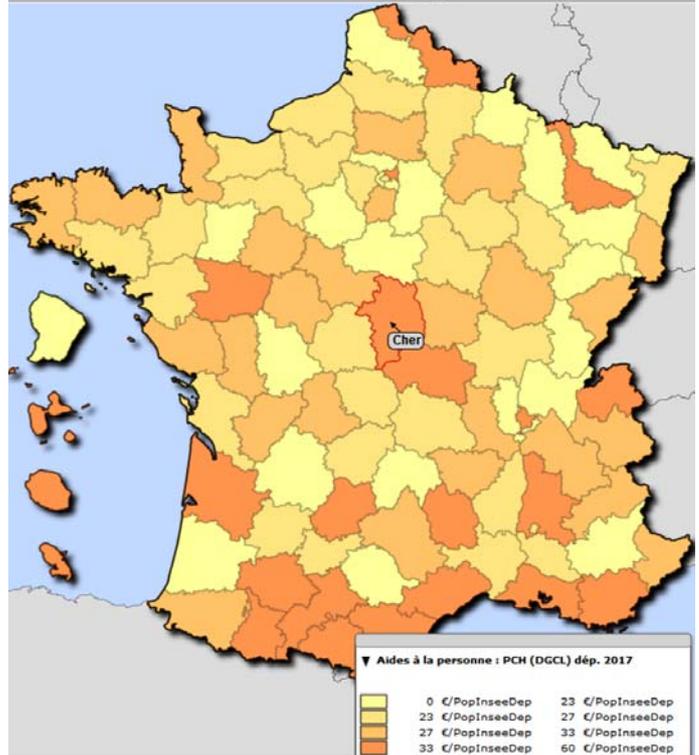
Ces dispositifs n'ont pas permis de stabiliser de façon pérenne la situation financière des Départements.

Pour l'APA et la PCH, la difficulté concerne l'effet de ciseaux constaté entre les dépenses en hausse et la compensation insuffisante opérée par le biais de concours financiers versés par la CNSA.

Aides à la personne : ACTP (DGCL) dép. 2017
 Département

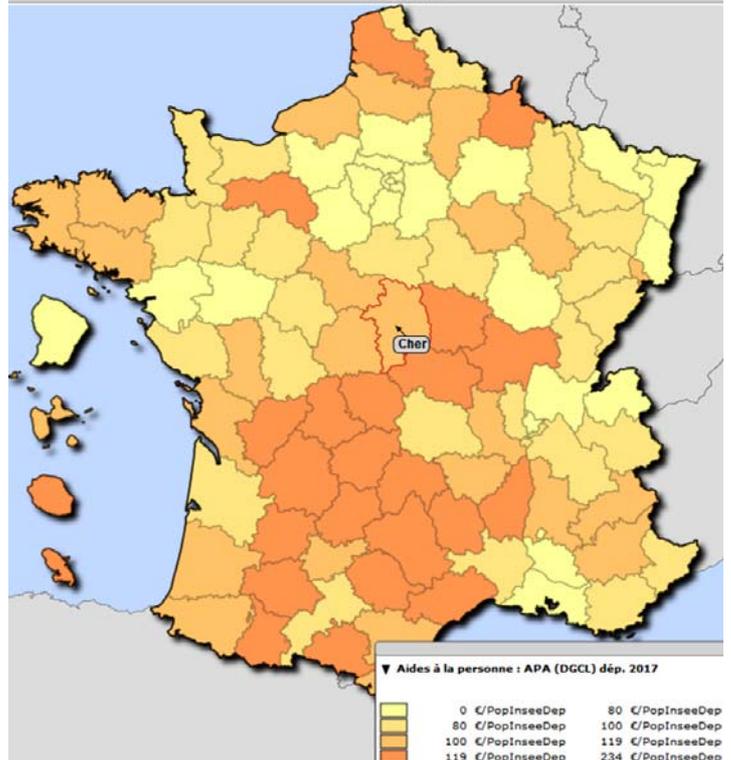


Aides à la personne : PCH (DGCL) dép. 2017
 Département

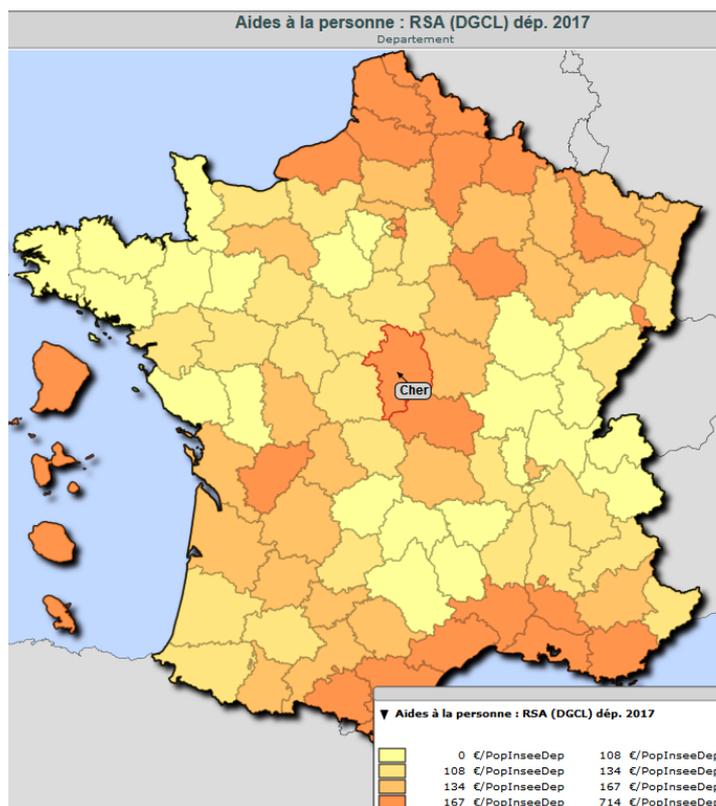


Ainsi, quasiment les deux tiers des dépenses d'APA et de PCH sont assumés par les Départements. Le financement de ces prestations doit être réinterrogé au regard des enjeux du grand âge et la prise en charge des différentes situations de handicap.

Aides à la personne : APA (DGCL) dép. 2017
 Département



Quant au RSA, les dépenses connaissent un nouvel essor après s'être quasi-stabilisées en 2017. En effet, les montants des allocations versées sur les 6 premiers mois de l'année 2018 par les Départements font apparaître une augmentation moyenne de 2,5 % ainsi qu'une forte disparité en termes d'évolution de ces dépenses entre les Départements.



Des négociations ont été menées entre les Départements et l'État au cours du 1^{er} semestre 2018 et auraient pu aboutir à la mise en œuvre d'une compensation de l'État de 200 M€ par an pendant 3 ans, accompagnée de la reconduction du Fonds d'appui aux politiques d'insertion (50 M€ par an). En parallèle, il a été demandé aux Départements d'accroître la péréquation horizontale de 350 M€, en leur laissant la possibilité au niveau de chaque Département d'augmenter le taux des DMTO de 4,5 % à 4,7 %.

Mais, compte tenu de l'opposition de principe des Départements à la contractualisation, l'État est revenu sur ses propositions et les a purement abandonnées.

Néanmoins, sur la question des MNA dont la prise en charge est estimée à 1,25 Md€ (dont 13 % financé par l'État), le Bureau de l'ADF du 16 mai 2018 a accepté la proposition du Gouvernement avec notamment :

- une aide de l'État sur la phase d'accueil et d'évaluation, en versant aux Départements un montant forfaitaire de 500 € par jeune à évaluer,
- une participation de l'État pour la mise à l'abri du jeune, d'un montant de 90 € par jour pendant 14 jours, réduit à 20 € entre le 15^{ème} et le 23^{ème} jour,
- la pérennisation du dispositif « Cazeneuve » (participation partielle de l'État aux dépenses d'ASE assumées par les Départements), mais réduction de son montant : la proportion des MNA supplémentaires admis à l'ASE par rapport à l'année précédente et qui bénéficie de l'aide forfaitaire de 6 000 € de l'État sera portée de 50 % à 75 %.

Après une position ferme lors du congrès des Départements sur la nécessité d'un soutien de l'État à l'égard de la politique des AIS, **les députés ont inscrit, dans le projet de loi de finances pour 2019, dans la nuit du 8 au 9 novembre 2018, des mesures de soutien aux Départements les plus en difficulté pour faire face à des dépenses sociales exponentielles, mesures précisées par un 2nd amendement déposé au Sénat le 4 décembre 2018 :**

- un fonds de stabilisation pour les années 2019 à 2021 d'un montant annuel de 115 M€ pour les charges liées au financement des AIS :

La tranche 2019 de ce fonds est inscrite dans la loi de finances rectificative pour 2018 présenté en Conseil des ministres le 7 novembre 2018. Le programme n° 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » fait l'objet d'une ouverture de crédits de 115 M€ au titre du « *fonds de stabilisation à destination des départements de métropole et d'outre-mer connaissant une situation financière dégradée par rapport aux charges induites par le financement des allocations individuelles de solidarité mentionnées aux articles L. 232-1 et L. 245-1 et L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles* », comme le stipule l'exposé des motifs.

Aux termes de l'amendement, il s'agirait des Départements qui « *présentent un solde supérieur à la moyenne nationale par habitant et connaissant une situation financière dégradée par rapport à plusieurs indicateurs d'analyse financière* », à savoir :

- un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne nationale ou un revenu fiscal de référence par habitant inférieur à la moyenne nationale majorée de 20 %, sur la base des données de l'année de notification du fonds »,
- un taux d'épargne brute inférieur à 12 %.

Pour chaque Département éligible, il serait calculé un montant correspondant au produit de :

- l'écart à la moyenne nationale du montant par habitant ;
- la population du Département correspondant à l'année de notification du fonds ;
- un indice calculé, sur la base des données disponibles lors de l'année de notification du fonds, par l'addition : pour un tiers, du rapport entre la moyenne nationale et le potentiel fiscal par habitant ; pour un tiers, du rapport entre la moyenne nationale et le revenu par habitant moyen du Département ; pour un tiers, du rapport entre le taux de la TFPB du Département et le taux moyen national d'imposition de cette taxe.

Ce montant servirait ensuite à définir la somme revenant à chaque Département éligible au fonds.

Selon un tableau adressé par l'ADF, au titre de ce fonds de stabilisation, le Département du Cher devrait obtenir une recette de 523 558 M€

Un dernier amendement du Gouvernement portant sur l'article 81 ter du projet de loi de finances pour 2019 adopté en séance publique au Sénat a permis de corriger les effets de bord en prévoyant un principe de garantie en cas de sortie du dispositif : « *L'attribution annuelle définitive revenant à chaque département éligible, calculée dans les conditions prévues au D, pour la seule année 2019, ne peut être inférieure à 50 % du montant perçu en 2018 au titre du fonds de soutien exceptionnel à destination des départements et collectivités prévu à l'article 95 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017* ».

- une hausse de la péréquation interdépartementale, renforcement de la solidarité financière entre les Départements :

Est créé, sur la durée des pactes financiers conclus entre les Départements et l'État, un fonds de soutien interdépartemental, doté de 250 M€, alimenté par leurs propres ressources (DMTO perçus par les Départements en 2018). Le montant et les règles de répartition sont conformes à la proposition de l'ADF.

Ce fonds vise à une meilleure répartition des recettes au bénéfice des Départements confrontés à des difficultés sociodémographiques particulières :

- les Départements très ruraux, marqués par une insuffisance structurelle de moyens pour répondre aux défis de l'aménagement et de l'attractivité de leur territoire,
- les Départements caractérisés par une situation sociale dégradée à laquelle s'ajoutent des recettes de DMTO inférieures à la moyenne nationale.

Les ressources du fonds sont réparties entre les Départements en 2 fractions :

- La 1^{ère} fraction, dont le montant représente 60 % bénéficie aux Départements dont le potentiel financier net par kilomètre carré est inférieur à 50 % du potentiel financier net moyen par kilomètre carré de l'ensemble des Départements, et dont le nombre d'habitants par kilomètre carré est inférieur à 70.

Cette fraction est répartie entre les Départements éligibles en fonction d'un indice synthétique plafonné à 1,3 composé pour un tiers du rapport entre le potentiel financier net moyen par habitant de l'ensemble des Départements et le potentiel financier net par habitant du département, pour un tiers du rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des Départements et le revenu par habitant du département et pour un tiers du rapport entre le taux d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties du département et le taux moyen national d'imposition de TFPB pour l'ensemble des Départements.

▪ La 2^{nde} fraction, dont le montant représente 40 %, bénéficie aux Départements répondant aux critères cumulatifs suivants :

- ✓ le produit par habitant perçu par le Département en application des DMTO est inférieur à 90 % du produit moyen de ces mêmes droits par habitant de l'ensemble des Départements ;
- ✓ un revenu par habitant inférieur au revenu moyen par habitant de l'ensemble des Départements ;
- ✓ un taux de pauvreté supérieur ou égal à 15 %.

Cette fraction est répartie entre les Départements éligibles en fonction d'un indice synthétique composé pour moitié du rapport entre le potentiel financier net moyen par habitant de l'ensemble des Départements (indice pondéré par la population) et le potentiel financier net par habitant du Département et pour moitié du rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des Départements et le revenu par habitant du Département.

Un décret en Conseil d'État viendra préciser les modalités d'application, notamment la définition et les dates de référence des données utilisées.

Selon un tableau adressé par l'ADF, au titre de ce fonds de soutien interdépartemental, le Département du Cher devrait obtenir une recette nette en 2019 de 4,388 M€ (Prélèvement de 0,573 M€ pour un reversement de 4,961 M€).

- **Pour la prise en charge des MNA, ont été traduits dans la loi de finances pour 2019 les termes discutés avec l'ADF au mois de mai dernier (cf. ci-avant).**

Néanmoins, aux termes du projet de finances pour 2019, l'ensemble de ces annonces devrait être couvert par un montant de 141,2 M€, soit seulement 9,2 M€ de plus qu'en 2018. La Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales évoque par ailleurs une augmentation du concours financier de l'État « *au titre de la phase de mise à l'abri et d'évaluation de minorité pour les départements qui concluront avec le représentant de l'État et le procureur de la République un protocole expérimental d'accueil et de prise en charge des MNA* », sans en préciser le chiffrage.

Les crédits actuellement prévus sont donc notoirement insuffisants par rapport aux besoins exprimés par les Départements.

Par ailleurs, le Gouvernement a adopté à la demande de l'ADF une interprétation souple pour l'application de la clause de « survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat » dans le cadre de la norme d'évaluation des dépenses de fonctionnement. Ainsi, **sera opéré un retraitement des dépenses 2018 des MNA dès lors que leur évolution par rapport à 2017 excède le taux d'évolution de 1,2 %** (cf. ci-avant).

Pour le Président Bussereau de l'ADF, « *Il y a un acompte... mais le compte n'y est pas* ». **Le fonds de stabilisation est pérennisé pour une durée de 3 ans, avec un montant nettement insuffisant par rapport au reste à charge : 115 M€ pour 9 Md€**

On peut le qualifier de nouveau fonds d'urgence sans régler définitivement le problème du reste à charge. Contrairement à ce qu'a indiqué la Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, un engagement de 3 ans, ce n'est pas une garantie de stabilité !

Quant à la péréquation horizontale sans déplafonnement des DMTO, un levier fiscal est indispensable pour qu'elle se fasse dans de bonnes conditions. Rappelons que ces recettes sont aléatoires !

Pour les MNA, face à l'afflux d'arrivée depuis 3 ans, le reste à charge est bien trop important. L'exclusion de ces dépenses du dispositif de contractualisation devrait être élargie aux AIS.

Dans ce contexte, alors même que le Président de la République a annoncé un grand plan pauvreté, il convient de s'assurer des moyens financiers mobilisables pour en permettre la faisabilité.

III- Des recettes toujours atones

a. Les recettes de fonctionnement en légère progression

Les recettes du Département reposent sur cinq blocs dont trois représentant 78 % du fonctionnement (budget primitif 2019), à savoir :

- les contributions directes,
- les ressources institutionnelles et,
- les autres contributions directes.

Il faut souligner le poids des financements spécifiques des AIS qui représentent près de 15 % des recettes (hors mécanismes de péréquation et de solidarité).

1/ Les recettes liées aux contributions directes

- La TFPB :

L'hypothèse retenue pour 2019 tient compte d'un coefficient de revalorisation forfaitaire appliqué aux locaux d'habitation calqué sur l'inflation prévisionnelle 2018 soit + 2 % (évolution prévue par la loi de finances 2019 qui est basée sur le taux d'inflation prévisionnel sur la période annuelle à fin novembre) ainsi que d'une croissance physique de 0 %. L'hypothèse se veut prudente.

La TFPB constitue le seul impôt direct pour lequel le Conseil départemental dispose d'un pouvoir de taux. L'objectif du Département demeure le maintien de son niveau à 19,72 %. Comme pour 2018, le vote des taux vous sera proposé à l'Assemblée départementale du 1^{er} avril 2019.

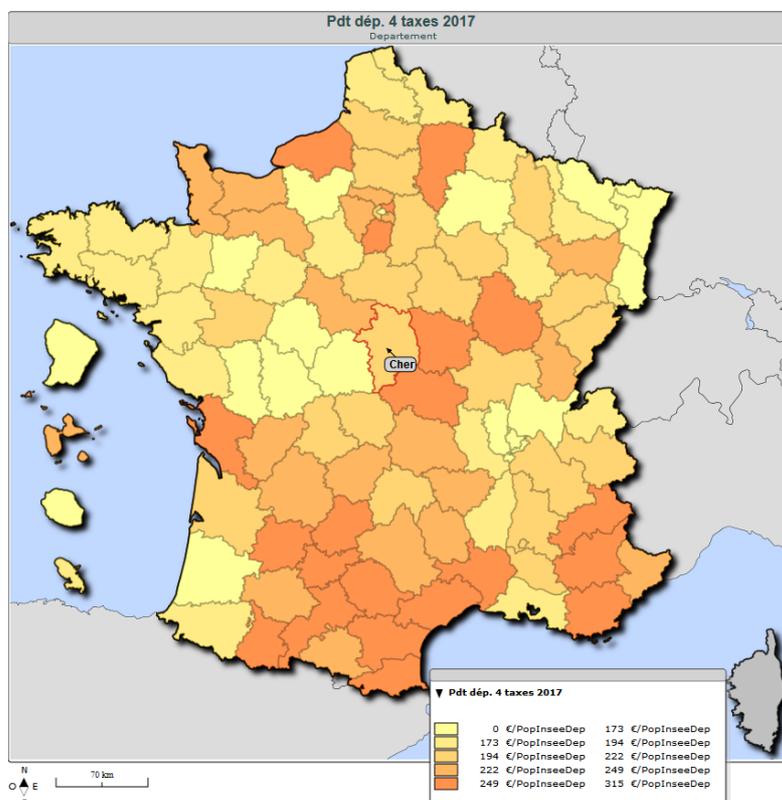
Le ministère de l'Action et des comptes publics, dans une réponse ministérielle du 10 juillet 2018, a rappelé qu' « une réforme des valeurs locatives en fonction de la réalité du marché est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, avec une année de retard, pour les locaux professionnels. ».

« En outre pour les locaux d'habitation, une expérience a été menée dans 5 départements conformément à la loi de finances rectificative pour 2013. Un rapport à ce sujet a été remis au Parlement l'an dernier. Aucune généralisation au niveau national n'est pour le moment engagée. Le Gouvernement l'estime sensible et lourde (46 millions de locaux). ».

Le produit de la TFPB est fixé à 67 804 000 € soit une progression de 1,6 % par rapport au CA 2018 prévisionnel avec les rôles supplémentaires et de 2 % par rapport au montant notifié en 2018.



Focus sur le montant de la TFPB en € par Habitant



- *La CVAE :*

La loi de finances pour 2018 a revisité les modalités de calcul de la CVAE.

La valeur ajoutée des entreprises implantées dans plusieurs collectivités est répartie au prorata, pour un tiers, des valeurs locatives foncières imposées en matière de Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) et, pour deux tiers, de l'effectif salarié.

Pour favoriser les territoires accueillant des établissements industriels, les effectifs et les valeurs locatives de ces établissements étaient surpondérés à hauteur d'un coefficient de 5. Cette disposition augmentait donc la part de la CVAE attribuée à une collectivité ayant sur son territoire de tels établissements afin de « *favoriser les territoires accueillant des établissements industriels, qui peuvent notamment engendrer des externalités particulières (pollutions, risques divers, besoins en infrastructures)* ».

La révision des valeurs locatives des locaux professionnels entrée en vigueur en 2017 a pour effet d'aligner les valeurs locatives des locaux professionnels sur les valeurs de marché. Toutefois, elle ne concerne pas les locaux industriels, dont les valeurs locatives demeurent inchangées. Ainsi, les valeurs locatives des locaux professionnels ont augmenté par rapport à ceux des locaux industriels.

Dès lors, afin de maintenir le poids des établissements industriels dans la clé de répartition de la CVAE, l'article 15 de la loi de finances pour 2018 augmente le coefficient de pondération des valeurs locatives de ces établissements à 21. La pondération de 5 des effectifs reste inchangée.

En 2018, la CVAE des Départements connaît une faible croissance : + 0,8 % par rapport à 2017. En moyenne, depuis la création de cette cotisation suite à la réforme de la taxe professionnelle de 2010, la CVAE a progressé en moyenne de + 2,7 % par an, alors que le Département du Cher n'évolue que de + 1 %.

La Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) a informé le Département du Cher d'une tendance prévisionnelle en octobre 2018 s'élevant à **16 127 526 €** soit une évolution de + 5,9 % au montant notifié 2018.

Cette tendance se base sur la simulation des montants qui seront reversés aux Départements en 2019 à périmètre 2018 à partir des montants de CVAE payés par les entreprises au 30 septembre 2018.

Ces montants sont estimatifs, diverses régularisations pouvant intervenir jusqu'au 31 décembre 2018 et ils ne tiennent pas compte des éventuelles évolutions législatives qui pourraient intervenir par la loi de finances pour 2019.

Ainsi, le budget qui vous est présenté prévoit une **CVAE estimée à 16 127 526 €**

- *L'Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux (IFER)*

Le produit attendu de l'IFER est inscrit sur la base de la notification 2018, soit un montant arrondi de **4 800 000 €**

2/ Les recettes liées aux ressources institutionnelles

- *La baisse de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) :*

Pour 2019, et dans l'attente des informations en provenance de la Direction générale des collectivités locales, la DGF verra son montant proche de celui notifié en 2018 soit **60 214 000 €**

Les prévisions 2019 de la DGF prennent en compte l'impact de l'écrêtement lié à la population (- 0,095 M€) et d'un maintien de l'écrêtement au potentiel financier³ (enjeu d'environ 0,300 M€).

- *La Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) :*

Elle aussi dans les variables d'ajustements, la DCRTP voit son montant simulé à **5 980 243 €** compte tenu de la baisse de son enveloppe de 25 M€ afin de financer notamment l'apurement de la dette de l'État vis-à-vis des Départements en matière de DGE.

- *La Dotation Générale de Décentralisation (DGD) :*

La DGD reste figée à **3 477 231 €**

- *Le Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA) :*

Le Département s'est basé sur le montant notifié en 2018, soit **57 439 €**

- *Les allocations compensatrices :*

Leur montant prévu est de **2 548 000 €** en baisse compte tenu d'une ponction de 15 M€ sur cette enveloppe de variable d'ajustements de l'État.

3/ Les autres contributions directes

- *Le produit des DMTO :*

L'exercice 2018 devrait connaître un produit de droit de mutation quasi identique par rapport à 2017, portant le produit à 26,50 M€.

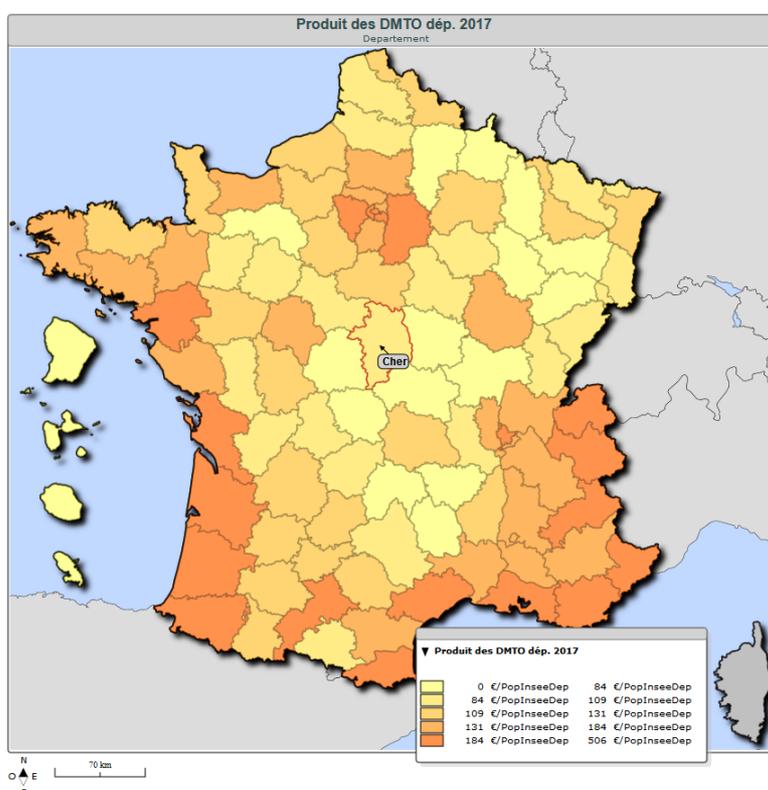
³ Le Département du Cher se situe à la limite très proche du seuil des 95 % du critère sur le potentiel financier.

Le Département du Cher a vu la croissance annuelle de son assiette de droit commun des DMTO progresser de seulement 1 % en dessous de la tendance nationale (+ 4 %). La croissance annuelle de l'assiette DMTO de droit commun à fin août 2018 était de + 7 % et à fin septembre de + 5 %.

La volatilité de ce marché et la multiplicité des facteurs explicatifs rendent toujours difficile la prévision du produit des DMTO et délicat le pilotage des équilibres budgétaires.



Focus sur le montant des DMTO en France Métropolitaine



Au vu de ses éléments, **le projet de budget prévoit des DMTO à hauteur de 26 500 000 €** compte tenu d'une faible progression annuelle de l'assiette annuelle à fin octobre 2018 et d'une perspective de stagnation voire d'une baisse des transactions immobilières pour les années à venir.

- *Le produit de la Taxe sur la Consommation Finale d'Électricité (TCFE) :*

Le produit de la TCFE est estimé pour un montant de **3 890 000 €**

Cette prévision est en légère baisse par rapport au budget primitif 2018, compte tenu d'une évolution estimée de la TCFE sur la base des crédits 2018 revalorisés de + 2,3 % soit le taux d'évolution moyen constaté sur les 3 dernières années.

- *La taxe d'aménagement*

Compte tenu des prévisions, **la taxe d'aménagement semble stable et le projet de budget prévoit un montant similaire au montant notifié sur 2018 à hauteur de 1 078 000 €**

Depuis la réforme de la taxe d'aménagement en 2012, le produit de la part départementale est divisé en 2 affectations : l'une reversée à la politique des espaces naturels sensibles, l'autre destinée au financement du fonctionnement des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE). Le taux de la part départementale de la taxe d'aménagement est institué par délibération du Conseil départemental, dans la limite de 2,5 %. Chaque Département délibère également afin de répartir ensuite, en pourcentage, le produit de la part départementale entre la politique des espaces naturels sensibles et les CAUE.

La première échéance ou l'échéance unique de la taxe d'aménagement est recouvrée au 14^{ème} ou 15^{ème} mois après la délivrance du permis de construire, la deuxième échéance, au 26^{ème} ou 27^{ème} mois, le reversement aux collectivités se faisant ensuite hebdomadairement.

Certains évènements affectant l'autorisation d'urbanisme (abandon, modification du projet...) sont susceptibles d'entraîner une diminution des montants de la taxe d'aménagement. Des retards ou des incomplétudes dans la transmission des dossiers par les collectivités compétentes pour délivrer les autorisations d'urbanisme aux services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département peuvent aussi entraîner des retards de liquidation des taxes d'urbanisme. Le montant de la taxe d'aménagement n'est définitivement acquis aux collectivités qu'au moment de l'achèvement des travaux.

Les versements de la taxe d'aménagement sont effectués nets de la compensation des annulations ou modifications de permis qui font l'objet d'un remboursement aux redevables.

Au mois de novembre dernier, la DGFIP a informé le Département que s'il a pu être mis en œuvre un processus de récupération automatique des trop-versés pour les permis de construire annulés ou modifiés l'année même de leur délivrance, en revanche, les annulations de permis de construire modifiés ou annulés une ou plusieurs années après leur délivrance n'ont pu être récupérées jusqu'au mois de juillet dernier. Cette situation a engendré des trop-versés qui donneront lieu à récupération pour un montant de 303 339,07 €.

- *La TSCA :*

Pour l'ensemble de fractions de TSCA, leurs montants ont été estimés sur la base de l'évaluation des produits attendus à fin 2018 et du taux d'évolution fixé par le document des transferts financiers de l'État aux collectivités. Ces produits restent volatiles et difficiles à prévoir.

Ainsi pour 2019, il est prévu :

- **22 769 000 €** pour la fraction de TSCA dite article 52 complétée d'une fraction de TICPE devant compenser les charges liées aux différents transferts prévus par la loi du 13 août 2004 pour les tranches 2005 à 2019,
- **6 945 000 €** pour la fraction de TSCA dite article 53 compensant le prélèvement sur la DGF depuis 2005,
- **16 283 000 €** pour la fraction de TSCA dite article 77, prévue en loi de Finances 2011 et modifiée en loi de Finances Rectificative 2011 (au titre des Départements dont le produit fiscal 2010 après réforme de la fiscalité locale est inférieur de plus de 10 % au produit 2010 avant réforme).

4/ Les recettes liées à la fiscalité reversée

- *La péréquation sur les DMTO :*

Le fonds national de péréquation des DMTO perçus par les Départements a été mis en place en 2011. Il est alimenté par 2 prélèvements auprès des Départements. Un premier prélèvement sur stock et le second sur le flux.

Le Département bénéficie du fonds de péréquation des DMTO depuis sa création en 2011.

Les ressources du fonds de péréquation des DMTO des Départements se sont élevées à 631,9 M€ en 2017 puis à 772 M€ en 2018. Ce niveau de ressources particulièrement élevé s'explique par le dynamisme du marché de l'immobilier.

La volatilité des recettes fiscales que constituent les DMTO ne garantit pas que ce niveau de ressources soit assuré de façon pérenne. Aussi est-il prévu, lorsque le montant des 2 prélèvements est supérieur à 380 M€, la possibilité d'une mise en réserve par le Comité des Finances Locales (CFL) d'une partie des ressources prélevées, pour permettre un surcroît d'alimentation du fonds lors d'années de recettes moins volumineuses. Depuis 2012, le CFL a opéré une mise en réserve en 2018.

Par hypothèse, le CFL ne mettrait pas en réserve une partie du fonds de péréquation DMTO en 2019.

À ce titre, la recette attendue pour le Département est prévue à hauteur de **5 130 000 €**

Il convient de préciser que le rendement de ce fonds n'est pas garanti et varie en fonction de la dynamique du marché de l'immobilier :

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Prélèvement sur stock brut	255,8	311,0	295,7	254,8	282,7	325,6	364,2	424,5
- Plafonnement 5%	59,3	69,3	75,9	56,8	67,0	71,1	90,0	98,4
Prélèvement sur stock net	196,5	241,7	219,8	198,0	215,7	254,6	274,2	326,2
Prélèvement sur flux brut	334,1	749,4	59,4	0,0	65,2	597,1	497,6	763,3
- Plafonnement 5%	90,9	411,8	0,0	0,0	1,8	276,7	139,9	317,1
Prélèvement sur flux net	243,2	337,6	59,4	0,0	63,4	320,4	357,7	446,1
Enveloppe avant réserve	439,6	579,2	279,2	198,0	279,0	574,9	631,9	772,3

- *Le fonds de soutien interdépartemental :*

Son montant devrait s'élever à **4 960 663 €** sachant qu'un prélèvement sur les DMTO sera opéré pour 573 000 € (cf. ci-avant).

- *Le fonds de péréquation de la CVAE :*

Le fonds de péréquation de la CVAE est constitué à partir d'un prélèvement sur stock et d'un prélèvement sur flux.

La loi de finances pour 2018 a ajusté les modalités de calcul (produits pris en compte et règles de plafonnement) afin de conserver une péréquation départementale à la fois soutenable et consistante. Les pourcentages de montant prélevés auprès des Départements contributeurs évoluent à la hausse tout en abaissant le plafond de la partie « stock » à 30 M€ au lieu de 60 M€.

Le Département bénéficie de ce fonds de péréquation depuis 2013 soit depuis le début, et il percevra au titre de 2019, un montant de **685 828 €**

- *Le Dispositif de Compensation Péréquée (DCP) :*

Cette recette est l'un des fonds de compensation des AIS alimenté par le transfert des frais de gestion de la TFPB.

L'état des transferts financiers aux collectivités pour 2019, envoyé fin septembre 2018, indique une évolution prévisionnelle de cette recette de + 3 % des frais de gestion et de + 1% sur les frais d'assiette et de recouvrement de la TFPB par rapport à la loi de finances pour 2018, toutes collectivités confondues.

Par rapport aux prévisions initiales projetées en fonction de l'état des transferts financiers précédents, les perspectives 2019 se basent sur la recette inscrite au budget primitif 2018 avec une augmentation de 2,4 %.

Ce dispositif est estimé à hauteur de **7 221 829 €**

- *Le FSD :*

Cette recette est l'un des fonds de compensation concernant les AIS, particulièrement délicate à appréhender puisqu'il se réfère notamment à des évolutions de reste à charge constatées en n-2.

Une baisse progressive est à anticiper pour le Cher eu égard à la forte évolution du reste à charge des AIS sur 2017 et à la baisse régulière de la population du Cher.

Son montant est fixé à **6 382 000 €**

- *Le Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources (FNGIR) :*

Le Département bénéficie de **5 440 377 €** au titre du FNGIR pour garantir à chacune collectivité une compensation « à l'euro près », en écrêtant les gains des Départements pour abonder les pertes des autres. Le Département du Cher se situant dans le 2nd scénario. Son montant est figé depuis 2013.

5/ Les recettes liées au financement spécifique des AIS

Pour 2019, les compensations liées aux transferts de compétences seront à hauteur de **29 526 809 €** en ce qui concerne la fraction de TICPE finançant l'allocation RSA (RSA socle) au titre de l'ex Revenu Minimum Insertion et le complément de compensation attendu au titre du socle majoré RSA (ex Allocation Parent Isolé).

Concernant le Fonds de Mobilisation Départemental pour l'Insertion (FMDI), la prévision 2019 a été établie sur la base d'une reconduction du montant notifié 2018 soit une dotation prévisionnelle de **2 714 167 €**

Ainsi, pour les allocations au titre du RSA, le reste à charge prévisionnel pour la collectivité est de 26,2 M€ pour 2019 et un taux de couverture de 55,2 %.

Au titre du financement de l'APA, la dotation de la CNSA, en attente de notification, est évaluée pour un montant de **15 338 103 €** Cette estimation a été réalisée en se basant sur une mécanique de calcul qui tient compte à la fois des notifications et des encaissements à percevoir.

Le reste à charge APA prévisionnel s'établit à 19,7 M€ en 2019 et un taux de couverture de 43,8 %.

Pour le financement de la PCH, une recette prévisionnelle de **3 318 937 €** a été inscrite au regard des **10 390 000 €** prévus d'être versés au titre de cette allocation soit 31,9 % de taux de couverture et un reste à charge de 7,1 M€.

Hors dispositif de compensation, le reste à charge prévisionnel pour ces 3 allocations s'élèvent à 52,9 M€ soit un taux de couverture de 49 %.

En incluant les dispositifs du FSD net de notre contribution, du DCP et du fonds de stabilisation, alors le reste à charge prévisionnel est de 40,75 M€ pour un taux de couverture de 61,5 %.

6 / Les autres recettes de fonctionnement

Elles s'élèveraient à près de **24,45 M€** et correspondent pour majeures parties aux recettes dites « métiers », telles que les recettes liées à l'hébergement des personnes âgées et handicapées, les locations, les redevances d'occupation de la voirie départementale ainsi que les remboursements de rémunérations sur les personnels mis à disposition.

Par ailleurs, le fonds de stabilisation pour les années 2019 à 2021 pour les charges liées au financement des AIS est valorisé pour un montant de **523 558 €** (cf. ci-avant) dans les autres recettes.

b. Les recettes d'investissement (hors dette) en légère diminution

Les recettes réelles d'investissement hors dette sont prévues à hauteur de **15,07 M€**

Parmi celles-ci :

- le FCTVA, qui permet au Département de récupérer une partie de la TVA ayant grevé ses dépenses d'investissement est prévu à hauteur de **3,70 M€**

- la Dotation Globale d'Équipement (DGE) aujourd'hui attribuée sous la forme d'un taux de concours pour l'ensemble des investissements répondant aux critères légaux d'éligibilité et de deux majorations abondant directement la section d'investissement des budgets départementaux sera remplacée par la Dotation de Soutien à l'Investissement Départemental (DSID), répartie en enveloppes régionales et distribuée principalement sous forme de subventions sur décision du préfet de région.

Plus précisément, la DSID sera composée de 2 parts :

- une 1^{ère} part, égale à 77 % de son montant total, répartie en enveloppes régionales calculées à hauteur de 40 % en fonction de la population des communes situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants ou n'appartenant pas à une unité urbaine, 35 % en fonction de la longueur de voirie classée dans le domaine public départemental, la longueur de voirie située en zone de montagne étant affectée d'un coefficient multiplicateur de 2, de 25 %, en fonction du nombre d'enfants de 11 à 15 ans domiciliés dans les communes de la région, sans que le montant de chaque enveloppe puisse être inférieur à 1,5 M€ ni excéder 20 M€ ; les subventions au titre de cette 1^{ère} part seront attribuées par le préfet de région dans un objectif de cohésion des territoires ;

- une 2^{nde} part, égale à 23 % du montant total, abondant directement la section d'investissement des Départements dont le potentiel fiscal par habitant et le potentiel fiscal par kilomètre carré ne sont pas supérieurs au double de la moyenne des

Départements. Cette 2nde part serait répartie entre les Départements éligibles en fonction de leur potentiel fiscal par habitant et par kilomètre carré.

Sensibles à la situation des Départements, les députés ont adopté plusieurs amendements corrigeant le dispositif de la DSID. Ils ont ainsi supprimé la possibilité pour les préfets de majorer le taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la 1^{ère} part de la nouvelle dotation. Le projet de loi de finances pour 2019, déposé fin septembre 2018 par le Gouvernement prévoyait cette faculté pour les Départements signataires d'un contrat limitant l'évolution des dépenses de fonctionnement et respectant leurs objectifs.

La DSID est estimée à **1,1 M€**, montant similaire à ce que devrait percevoir le Département en 2018 au titre de la DGE.

- la Dotation Départementale d'Équipement des Collèges (DDEC), est prévue à hauteur de **1,52 M€**

- les cessions sont estimées à près de **2,77 M€**

- les autres recettes d'investissement, constituées des différentes subventions ou participations de l'État et d'autres collectivités sont prévues à hauteur de **5,98 M€**

Partie 2 : Des efforts de gestion, garants du maintien de nos politiques publiques et de nos investissements

Compte tenu de ce qui vous a été exposé ci-avant, il est d'une impérieuse nécessité de poursuivre les efforts engagés depuis 2015 même si ces derniers deviennent de plus en plus complexes (I) afin de :

- maintenir l'attractivité et de l'aménagement du territoire comme priorités (II),
- et poursuivre notre engagement dans la politique sociale (III) et préserver l'investissement comme levier de croissance (IV).

I- Des efforts de gestion toujours plus complexes

Dans son rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de septembre 2018, la Cour des comptes a de nouveau analysé la situation financière des Départements en 2017 :

- Les **dépenses de fonctionnement retraitées de l'impact des transferts de compétences « transport »** sont reparties à la hausse (+ 2,8 %, contre + 0,67 % pour le Cher).

Ainsi, 81 Départements les ont vues progresser. 15 départements ont vu leurs dépenses sociales reculer.

- Encore très soutenue en 2015 (+ 3,3 %), **la croissance des dépenses sociales** des Départements, qui représentent plus de la moitié de leurs charges de fonctionnement, s'est nettement ralentie en 2016 (+ 2,1 %). Ce mouvement s'est poursuivi en 2017 (+ 1,6 %, contre + 1,8 % pour le Cher).

- **La croissance des dépenses de personnel des Départements**, encore soutenue en 2015 (+ 2,3 %), s'est interrompue en 2016 (- 0,16 %) avant de repartir à la hausse en 2017 (+ 1,3 %, contre - 0,8 % pour le Cher) à un rythme moindre qu'au cours des exercices antérieurs.

- L'année 2016 avait été marquée par **le recul des achats de biens et services** des Départements (- 4,2 %) ainsi que de leurs autres charges de gestion courante (- 1,5 %), conséquence de leurs efforts d'économie.

Hors transferts de compétences, la progression (+ 4,7 %, contre - 1,1 % pour le Cher) des achats de biens et services et des autres charges de gestion courante a été globalement soutenue en 2017.

- Après une dégradation continue depuis 2011, les Départements étaient parvenus à stabiliser leur **épargne brute** en 2015 puis à la redresser fortement en 2016 (+ 16 %). Ce mouvement s'est interrompu en 2017. Du fait d'une croissance de leurs charges (+ 2,8 %) plus rapide que celle de leurs produits (+ 2,5 %), hors transferts de compétences « transport », leur épargne brute s'est stabilisée à 7,87 Md€.

Cependant, contrairement aux années précédentes, aucun département n'a affiché une épargne brute négative à l'issue de l'exercice 2017.

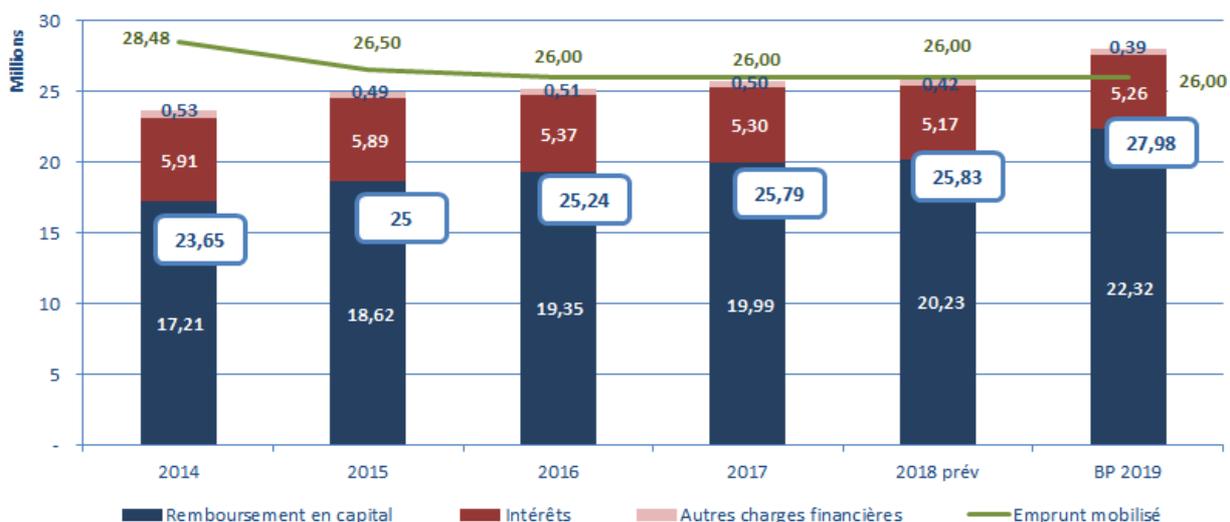
- L'accroissement des remboursements d'emprunt (+ 4,6 %) a aggravé l'érosion de l'épargne nette qui est passée de 4,85 Md€ en 2016 à 4,72 Md€ en 2017 (- 2,8 %). Malgré une baisse de leurs dépenses d'investissement, les Départements ont été confrontés en 2017 à l'accroissement de leur besoin de financement (+ 5 %), dû à la détérioration de leur autofinancement propre (- 3 %) et de leurs recettes d'investissement, notamment les subventions reçues et les versements du FCTVA.

- La **diminution de l'encours de la dette**, amorcée en 2016 (- 0,2 %), s'est amplifiée en 2017 (- 0,7 %, contre + 1,8 % pour le Cher).

- **L'amélioration de la capacité de désendettement des Départements**, constatée en 2016, s'est poursuivie en 2017 (**4,2 années, contre 8,17 années pour le Cher**) grâce à la stabilisation de l'épargne brute.

a. L'évolution de la dette

En préalable, au titre de 2018, le volume d'emprunts nouveaux devrait s'élever à 26 M€. Ce niveau constitue une stabilisation dans la mobilisation de l'emprunt comparativement aux dernières années, sachant que l'évolution de l'annuité de la dette⁴ est déterminée comme suit :



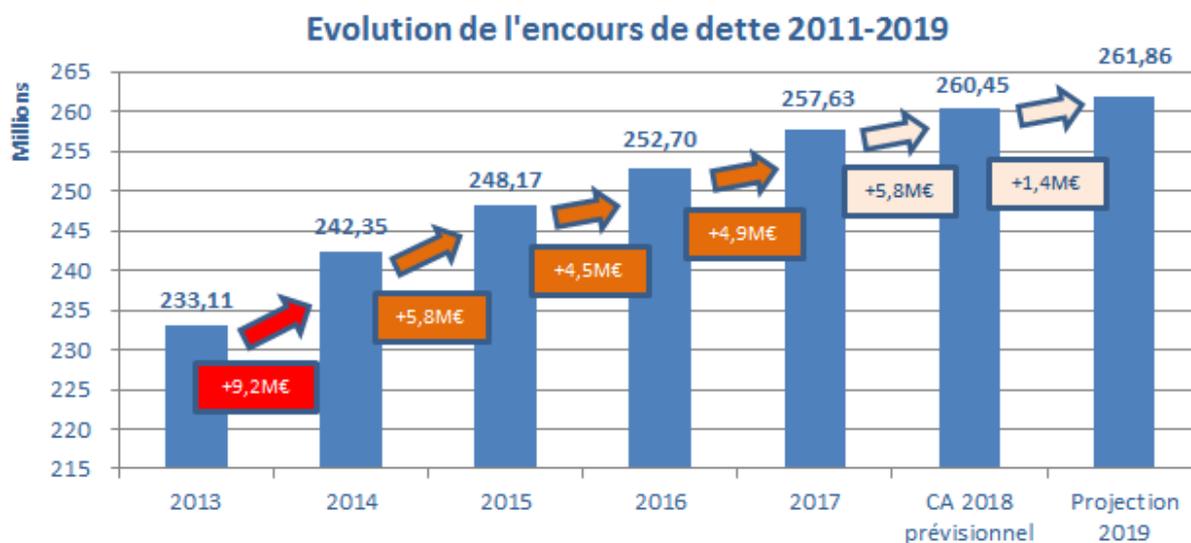
⁴ Y compris charges financières et pour le seul budget principal.

Évolution détaillée 2013 - 2018 et prévisionnel 2019 de la dette

DETAIL PAR BUDGET		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Budget Principal	Capital	17 213 307 €	18 615 171 €	19 352 105 €	19 986 380 €	20 234 592 €	22 320 000 €
	Opérations d'ordres	2 020 687 €	2 064 165 €	2 109 793 €	2 157 723 €	2 208 031 €	2 260 886 €
	Intérêts	5 905 191 €	5 892 928 €	5 372 238 €	5 299 832 €	5 174 320 €	5 263 307 €
	Autres charges financières	529 873 €	493 546 €	512 715 €	502 187 €	416 977 €	392 000 €
CDEF	Capital	960 339 €	304 723 €	288 161 €	303 879 €	308 727	318 600 €
	Intérêts	100 186 €	71 906 €	74 270 €	63 599 €	53 821 €	43 700 €
Laboratoire	Capital	46 836 €	48 779 €	47 425 €	33 869 €	36 875 €	37 731 €
	Intérêts	6 578 €	4 970 €	4 056 €	4 365 €	4 431 €	3 582 €
CFR	Capital	22 000 €	22 000 €	22 000 €	22 000 €		
	Intérêts	15 208 €	10 716 €	10 138 €	6 436 €		

L'encours de dette de la collectivité croît légèrement sur 2019 compte tenu du niveau de consommation des dépenses d'investissement qui devrait continuer à se maintenir à un fort niveau de consommation proche de 94 % de l'enveloppe budgétée.

L'encours du Département sera de 260,45 M€ au 1^{er} janvier 2019 et de 263 M€ en incluant les budgets annexes. L'encours attendu au 31 décembre 2019, à rythme équivalent, serait de 264,05 M€ tous budgets confondus dont 261,86 M€ au titre du budget principal.



L'encours de dette actuel est peu risqué et ne contient aucun emprunt toxique. Au 1^{er} janvier 2019, la dette comprendrait 61 % d'emprunt à taux fixe, et le reliquat à taux variable. Le taux moyen sur la période serait de 2,12 %. La durée de vie résiduelle est actuellement de 12,5 ans, quant à la durée de vie moyenne se positionne à 6,5 ans.

Le Département souhaite maintenir une stratégie prudentielle de gestion de la dette propre en veillant à diversifier ses prêteurs pour éviter tout risque de dépendance vis-à-vis d'un seul établissement bancaire.

En 2019, les stratégies de gestion de dette seront guidées par les principes suivants :

- mise en concurrence pour toutes opérations de dette,
- diversification des types d'emprunts et de prêteurs,
- recherche d'une souplesse en terme de mobilisation des emprunts,
- respect d'un niveau d'endettement basé sur une levée d'emprunts maîtrisée,
- recherche d'une sécurisation optimisée,
- adéquation des conditions des emprunts avec les conditions du marché.

b. L'optimisation de la masse salariale

Notre collectivité poursuivra de nouveau en 2019 ses efforts en matière de gestion de ses ressources humaines.

La maîtrise des dépenses de personnel demeure une équation ardue à résoudre pour les collectivités. Les effectifs baissent (moins 0,2 % entre 2015 et 2016), mais la masse salariale augmente quasi-automatiquement à effectifs constants pour diverses raisons (vieillesse, hausse de cotisations sociales, du point d'indice...).

Au 31 octobre 2018, 1 886 agents étaient rémunérés (y compris les assistants familiaux) contre 1 916 agents au 30 septembre 2017.

Le nombre d'arrêt est en baisse puisque nous comptons 3 965 jours d'arrêt pour le mois de janvier 2015 contre 2 980 jours d'arrêt pour le mois d'octobre 2018.

Le recours aux contractuels est également en nette diminution avec 180 contractuels en janvier 2015 contre 133 en septembre 2018 alors que l'enveloppe de remplacement des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement a été sanctuarisée au profit des collégiens du Cher.

En 2019, les dépenses de personnels diminueront (-1,69 M€ par rapport au compte administratif 2018 prévisionnel).

Il vous est rappelé que le plan d'optimisation adopté par l'Assemblée départementale en octobre 2016 a pour objectif de :

- réduire de 10 % de la masse salariale d'ici la fin du mandat, toutes choses égales par ailleurs,
- garantir des conditions de travail satisfaisantes pour les agents et proposer des mesures d'accompagnement pour la mise en œuvre du plan.

Les comptes administratifs adoptés ont ainsi montré des évolutions significatives de la masse salariale du Département :

- en 2015, celle-ci était 76,30 M€
- en 2017, elle a été ramenée à 71,31 M€ soit une diminution de plus de 5 M€.

Afin d'atteindre ces objectifs, 3 axes ont été retenus :

- Des mesures d'organisation transversales permettant une modernisation et une performance accrues des services du Conseil départemental.

En particulier :

- l'adoption d'un schéma départemental des systèmes d'informatisation permettant une informatisation croissante des services et des recours accrus aux téléprocédures pour les usagers du département et une dématérialisation des actes,
- le redéploiement des véhicules de service et la rationalisation des frais de déplacement permettant une **diminution de 24,8 % des frais de déplacement** versés comparativement à 2015 soit une **économie d'environ 250 000 € par an**,
- la montée en compétence des agents du département pour un meilleur service rendu aux usagers par le recours à un mandataire de formation (**la société PMC dont le siège social et les locaux se situe dans le département du Cher**), ainsi que la mise en place d'un nouveau plan de formation pour la période 2018-2020.

Les efforts engagés sur les dépenses de personnel ne se sont pas fait au détriment de la formation des agents puisque le Département maintient son effort sur ce point au même niveau que l'année passée (415 000 €) car c'est indispensable pour assurer la qualité du service public.

- des réformes structurelles dans la gestion des ressources humaines permettant une meilleure équité entre les agents et un **meilleur respect de la réglementation notamment s'agissant du temps de travail** (suppression du mois préalable à la retraite, fin du cumul des congés pour les agents absents plusieurs mois pour maladie, limitation des jours donnés aux agents pour animer des formations CNFPT, limitation des jours de congés liés aux médailles dans le strict respect de la réglementation).

- une administration départementale en pleine mutation :

L'ensemble des directions du Département s'est réorganisée pour atteindre les objectifs fixés par les élus.

En particulier, il pourra être cité la mutualisation de certains services très proches comme la Direction des personnes handicapées avec celle de l'action et de la coordination gérontologiques, devenues Direction de l'autonomie.

Également la création de la Société Publique Locale pour la gestion des sites touristiques a permis une gestion plus adaptée de nos sites touristiques avec l'application des règles de droit privé.

La collectivité a su faire face avec efficacité aux transferts de compétences imposés par la loi NOTRe (transport scolaire).

L'accompagnement renforcé des allocataires du RSA vers et dans l'emploi voulu de façon affirmée par notre collectivité a conduit à mettre en place une équipe dédiée composée de Référents insertion emploi et à confier l'accompagnement social des plus éloignés de l'emploi à la polyvalence de secteur.

Ainsi depuis 2015, ce sont 70 postes qui ont été supprimés au 31 décembre 2017 à mi-mandat. La majorité des autres postes dont la suppression se fera au gré des départs en retraite prévus à l'horizon 2020.

- Un accompagnement au plus près des agents

- le récent regroupement de services aux pyramides Route de Guerry,

- la refonte du régime indemnitaire et le passage au 1^{er} janvier 2017 à l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise, le département étant l'un des premiers à mettre en œuvre cette réforme pour un coût de 300 000 € par an,

- un **conventionnement avec le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique** qui permettra en 2018 au Département d'atteindre le taux réglementaire d'emploi de personnes en situation de handicap,

- un renforcement de la médecine de prévention et des actions de lutte contre les accidents du travail permettant en 2017 une baisse de 31 % des accidents du travail,
- une **participation financière pour la garantie maintien de salaire** de nos agents, permettant aux agents ayant les ressources les plus modestes de s'assurer pour une somme dont l'intégralité est quasiment prise en charge par le Département employeur,
- la **multiplication des instances de concertation avec les organisations syndicales** et la mise en œuvre de groupe de travail sur des sujets importants comme le déploiement d'un plan d'action égalité femmes-hommes qui pourra également être décliné dans les collèges pour permettre une meilleure appropriation de ces valeurs par les plus jeunes.

De plus, entre 2016 et 2020, plus de 54 M€ de travaux seront consacrés améliorant ainsi directement ou indirectement les conditions de travail de nos agents.

Le rapport sur les services fonctionnels reviendra plus en détail sur le budget consacré aux ressources humaines.

II- L'attractivité et l'aménagement du territoire, l'une des priorités du Département

De façon générale, l'attractivité d'un territoire est assimilée à la capacité du territoire à attirer et à retenir les facteurs de production et/ou la population. Cela passe nécessairement par la valorisation des compétences du territoire et par le développement des biens publics (équipements et services). En complémentarité avec une indispensable démarche de marketing territorial, la mise en œuvre d'une politique d'attractivité nécessite une démarche globale, dynamique, permettant d'influencer, ou tenter de le faire, le cours des choses et l'image négative d'une ruralité passéiste.

Pour développer les différents facteurs d'attractivité d'un territoire :

- capacité des ménages à se loger aisément, à se maintenir en bonne santé, à bénéficier de la sécurité et d'un cadre de vie agréable, à se déplacer à travers le territoire, à accéder à l'éducation, au marché du travail et à des loisirs variés,
- mais aussi capacité du territoire à offrir aux investisseurs potentiels des conditions d'implantation de leurs activités, les incitant à se localiser sur ce territoire,
- l'irrigation de l'ensemble du territoire, par un meilleur maillage des acteurs économiques, touristiques et culturels, constitue un enjeu fondamental.

Cela passe à la fois par une politique d'aménagement du territoire permettant d'accompagner les communes et EPCI aux habitants pour offrir à leurs habitants des équipements structurants (b) mais aussi par une politique d'animation territoriale visant à renforcer l'attractivité du territoire (a).

a. L'animation du territoire

L'année 2018 a permis de définir les axes stratégiques et le plan d'actions de la politique d'animation du territoire qui a pour objectifs :

- le développement d'une ingénierie locale performante et diversifiée,
- le soutien à différents projets et manifestations d'intérêt départemental,
- la mise en œuvre et le suivi du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

Une contractualisation spécifique, complément des contrats de territoire, sera proposée aux territoires qui souhaitent s'engager dans la démarche.

Construits sur le schéma des contrats culturels de territoire, ces contrats d'animation permettront un accompagnement départemental à la mise en œuvre de plusieurs politiques relevant de l'animation territoriale (par exemple : culture/sport, jeunesse/lecture publique).

Ils pourront être signés avec un ou plusieurs EPCI et permettront une aide au fonctionnement sur trois types de projets :

- **subventions au secteur associatif structurant et reconnu par le territoire,**
- **financement de projets portés par l'intercommunalité,**
- **financement de postes d'agents de développement territoriaux, incontournables pour le développement des projets.**

Un budget de **0,230 M€** est consacré à cette contractualisation.

En complément de la contractualisation, l'animation du réseau d'acteurs et l'observation du territoire constituent des axes à renforcer.

Cette politique d'animation vient compléter l'arsenal des politiques publiques sectorielles qui contribuent toutes au développement de l'attractivité du territoire et apporte une cohérence d'ensemble à l'action du Département.

b. L'aménagement du territoire

Dans un contexte de désengagement de l'État dans l'accompagnement des territoires, le Département du Cher soutient et accompagne les projets des communes et des intercommunalités du Cher.

Ce dispositif, garant du développement de tous les territoires, est une démarche totalement volontaire décidée par les conseillers départementaux, dans le cadre des compétences de « Solidarité Territoriale » accordées aux Départements par la Loi NOTRe du 7 août 2015.

De plus, ce soutien à l'investissement des communes et des intercommunalités permet d'aider l'économie locale et les entreprises du Cher et s'inscrit :

- d'une part dans la **nouvelle politique d'aménagement du Territoire en vigueur depuis 2016** qui vise à accompagner les communes et intercommunalités dans la réalisation de la diversité de leurs projets d'investissement : équipements scolaires, sportifs, d'aménagement de cœur de village, de travaux de sécurisation, de sauvegarde du patrimoine...
- d'autre part, **dans le très haut débit fixe** par la fibre optique et l'amélioration de la couverture en téléphonie mobile dans le cadre de sa participation à Berry Numérique.

Afin de faire valoir ses atouts économiques, industriels, touristiques, démographiques, de positionnement stratégique, **le Département du Cher joue un rôle d'interface** dans les relations entre les différentes composantes institutionnelles locales, régionales ou étatiques.

Le budget alloué à la politique d'aménagement du territoire est maintenu et reconduit à hauteur de 7,43 M€ en fonctionnement et investissement (hors fonds de péréquation dont les montants 2019 ne sont pas encore connus), et se traduit de la manière suivante :

❶ Contractualisation avec les territoires

Cette contractualisation en vigueur depuis 2016 repose sur trois catégories.

La 1^{ère} concerne les 3 villes centres et les contrats ont été signés au cours de l'année 2017 représentant une enveloppe totale de 10,09 M€ pour leur développement et celui de leurs intercommunalités respectives.

La 2^{ème} repose sur le maillage des pôles de centralité et d'équilibre. Depuis 2016, 12 contrats de territoires représentant plus de 6,71 M€.

Enfin, la 3^{ème} permet de développer une présence homogène sur l'ensemble du département et des territoires qui le compose, des projets hors contrats de territoire et de ville.

En 2019, le budget dédié est de 5,13 M€ de subventions pour les communes et EPCI (dont les subventions eau et les contrats territoriaux de bassin).

Par ailleurs, une contribution au pays au titre du PETR est prévu pour un montant de 0,198 M€.

② Répartition des fonds de péréquation avec d'une part la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement et d'autre part celui de la taxe professionnel

Depuis la réforme de la taxe professionnelle, le Conseil Départemental doit répartir ce fonds en fonction de critères objectifs entre les communes dites défavorisées par la faiblesse de leur potentiel fiscal.

Le Département du Cher a ainsi défini la répartition du fonds à raison de 50 % du montant au prorata de la longueur de voirie communale, et 50 % du montant en fonction du potentiel fiscal, de la population et de l'effort fiscal. De plus afin de protéger les communes en fonction des écarts d'évolution de leur population une sortie dégressive sur 3 ans pour les communes dépassant le seuil de 400 habitants a été mise en place.

D'autre part et en application de l'article 1595 bis du code général des impôts, le Département répartit, pour les communes de moins de 5 000 habitants, le fonds départemental de péréquation issue de la perception du produit de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière en fonction de critères tenant compte notamment de la population, du montant des dépenses d'équipement brut et de l'effort fiscal fourni par la collectivité bénéficiaire.

L'ensemble des ceux fonds représentait la somme de 5,81 M€ pour 2018.

③ Connection des territoires aux nouvelles technologies avec le déploiement de la fibre optique

Pour garantir l'égalité d'accès à l'internet en centre-ville comme en milieu rural, le Département du Cher fait du numérique un enjeu de développement équilibré des territoires à travers le syndicat mixte ouvert Berry Numérique en partenariat avec toutes les communautés de communes du Cher, en couvrant, à l'horizon 2021, plus de 70 % des foyers du département.

Chaque année, le Département, en plus de sa contribution au fonctionnement du syndicat (0,17 M€), verse une dotation d'investissement de 1,6 M€ qui est reconduit pour 2019.

III- La poursuite de l'engagement dans la politique sociale

Les dépenses du domaine social (hors dépenses de personnel) passeront de 186,99 M€ en 2018 à **187,78 M€** en 2019, soit une hausse globale de 0,4 % (CA prévisionnel 2018).

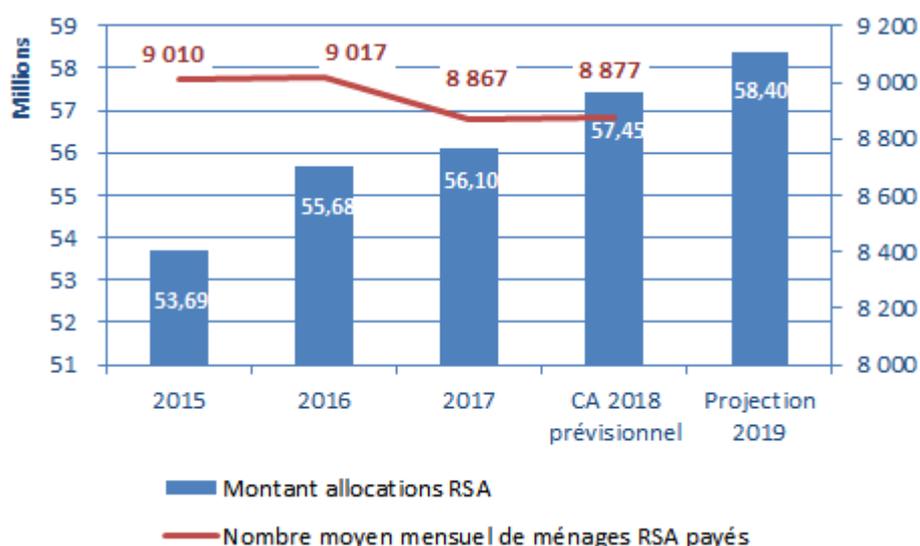
Leur poids représente 60,1 % du budget 2019, contre 59,9 % en 2018 (CA prévisionnel 2018), incluant logement et démographie médicale.

Le tableau suivant récapitule ces évolutions budgétaires en M€, par secteur d'intervention :

En M€	BP 2015	BP 2016	BP 2017	BP 2018	BP 2019
ACTION SOCIALE DE PROXIMITE	0,19	0,58	0,72	0,97	0,97
PMI - ENFANCE-ADOLESCENCE-FAMILLE	19,18	20,62	19,79	20,34	20,95
INSERTION	58,83	58,66	62,39	61,90	65,56
GERONTOLOGIE	48,58	48,88	50,84	49,83	49,51
HANDICAP	49,32	49,49	50,56	50,33	50,55
LOGEMENT (hors CAUE)	0,03	0,10	0,13	0,24	0,19
DEMOGRAPHIE MEDICALE			0,05	0,05	0,05
Total Social	176,13	178,33	184,47	183,67	187,78

* Le Conseil départemental est le chef de file de la politique d'**insertion**, portée dans le programme départemental d'insertion avec un ancrage territorial et partenarial traduit dans le pacte territorial pour l'insertion.

Le nombre de ménages allocataires du RSA payés a diminué en 2017 et a très légèrement augmenté en 2018 : 8 877 en moyenne par mois en 2018 contre 8 867 en moyenne par mois sur l'année 2017, soit une hausse de 0,20 %.



La dépense prévisionnelle 2018 est estimée à 57,45 M€, soit une augmentation de plus de 2 % par rapport à la dépense 2017. Cette évolution est imputable à l'augmentation du montant du RSA au 1^{er} avril 2018 (+ 1 %) et à l'impact en année pleine de la réforme intervenue en 2017 sur le calcul du droit à l'allocation (« effet figé »).

Un budget consolidé de 65,56 M€ en hausse de près de 2 % (CA 2018 prévisionnel) est inscrit sur cette politique insertion (y compris le fonds d'aide aux jeunes).

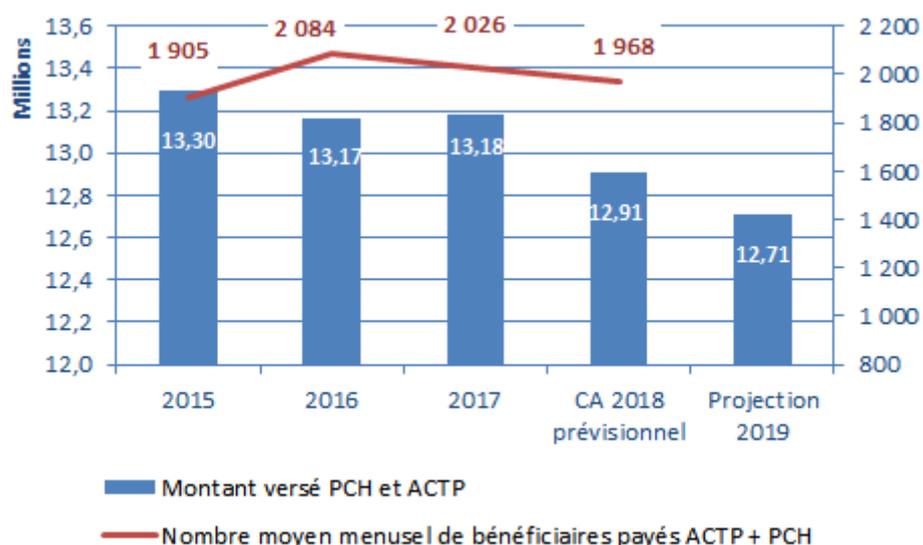
* Concernant **le logement**, le Département gère le fonds de solidarité pour le logement et conjointement avec l'État conduit le plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et le schéma des gens du voyage.

En 2017, a été mis en place un Programme d'Intérêt Général (PIG) pour le maintien à domicile des personnes âgées et des personnes handicapées « bien chez moi ». Au 12 octobre 2018, et depuis le démarrage du PIG Maintien à domicile, 505 contacts ont été pris auprès de notre opérateur SOLIHA. 263 visites ont été effectuées et 140 dossiers de travaux déposés auprès des financeurs.

Co-piloté avec l'État, le plan départemental de l'habitat a été officiellement lancé en juin 2018.

Les dépenses 2019 sur l'ensemble de ce champ de politique sont de 0,19 M€ contre 0,24 M€ en 2018 hors FSL.

* En matière de **handicap**, le budget 2019 de **50,55 M€** est en baisse de **0,81 M€ (soit - 1,6 %, CA prévisionnel 2018)**.



Le nombre de bénéficiaires de la PCH et ACTP a diminué en 2017 et s'élève à 1 968 au 31 octobre 2018 contre 2 026 sur l'année 2017.

La Direction autonomie PA-PH a été mise en œuvre en 2018 avec la réunion des équipes sur le site de la Pyramide.

Conformément aux orientations du schéma, une réflexion a été initiée en 2017 pour favoriser la diversification des réponses d'accompagnement apportées, et permettre de proposer des alternatives à l'hébergement à temps plein en établissement.

Les personnes handicapées et leurs familles, expriment auprès de la MDPH et des associations leurs souhaits de voir se développer ces réponses intermédiaires, qui favorisent l'inclusion et le développement de leur autonomie : habitat accompagné, accueil de jour, résidence autonomie...

Les associations gestionnaires d'établissement sur le bassin de vie de Bourges ont ainsi entamé un travail de diagnostic et de réflexion avec les services du département pour dégager notamment par redéploiement et mutualisation des possibilités de réponses inclusives, inter-associatives.

Ces pistes de développement seront aussi abordées dans un dialogue avec les associations gestionnaires d'établissement et pourront prendre appui sur la préparation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Elles se concrétiseront en 2019 par l'ouverture de certaines places d'accueil de jour en fonction des besoins identifiés.

* En **gérontologie**, le budget 2019 de **49,51 M€** est en hausse de **0,56 M€** (soit + 1,1 %, CA 2018 prévisionnel).

La population du Cher comptait en 2012 presque 30 % de personnes de plus de 60 ans dont 12 % de plus de 75 ans. Selon les projections de l'INSEE, il y aura en 2030, 37 % de personnes de plus de 60 ans dont 16 % de plus de 75 ans.

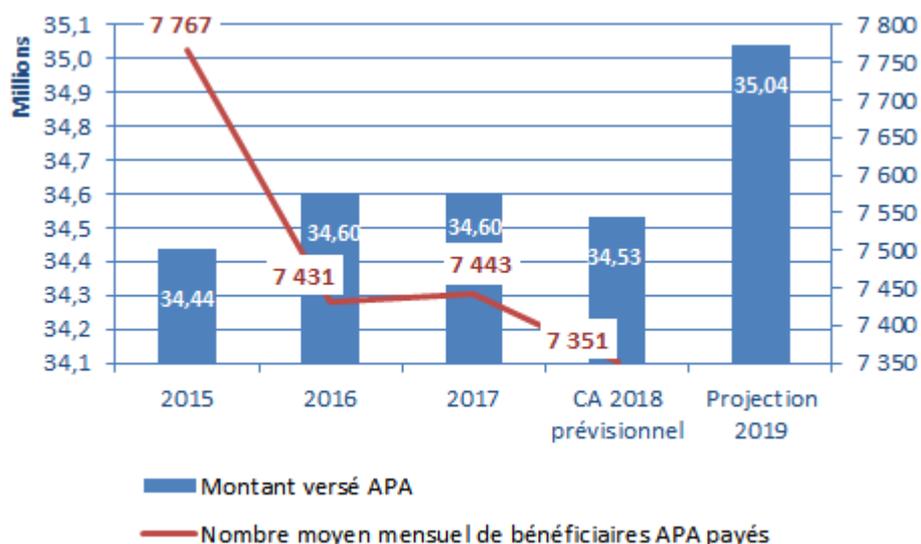
Conscient de cette tendance, le Conseil départemental s'investit dans la recherche de toutes les pistes d'amélioration de la vie de nos aînés pour leur offrir des conditions de vie satisfaisantes à domicile ou en établissement.

L'année 2018 a permis de finaliser le déploiement des dispositions introduites par la loi d'adaptation de la société au vieillissement (ASV). Le dispositif d'aide au répit rattaché à l'Allocation Personnalisée d'Autonomie a été mis en œuvre dans le courant de l'année 2018, le Conseil départemental de la Citoyenneté et de l'Autonomie (CDCA) également issu de cette loi a été créé et a entamé ses travaux.

La loi de « modernisation de notre système de santé » en date du 26 janvier 2016 a prévu la mise en place d'une plate-forme territoriale d'appui (PTA), le Département a été associé aux différents groupes de travail départementaux et régionaux pilotés par l'Agence Régionale de Santé (ARS). Il s'agit de mettre en place une plateforme ouverte aux professionnels, toujours en lien avec le médecin traitant, permettant de prendre en compte les situations individuelles complexes, d'orienter sur les services compétents, et d'apporter une réponse individualisée adaptée. La mise en œuvre de la plate-forme interviendra en 2019.

En 2018, plusieurs évènements ont été impulsés ou accompagnés, comme le colloque du CDCA du 2 octobre 2018 sur le thème « Les seniors et les nouvelles technologies de la communication », le forum « Mieux informés nos aînés », les 10 et 12 octobre et le colloque du maintien à domicile des 15 et 16 novembre.

D'autres actions visant à favoriser la participation des personnes âgées à la vie sociale, et à prévenir la perte d'autonomie seront développées en 2019 dans le cadre du schéma des personnes âgées et du dispositif de la conférence des financeurs.

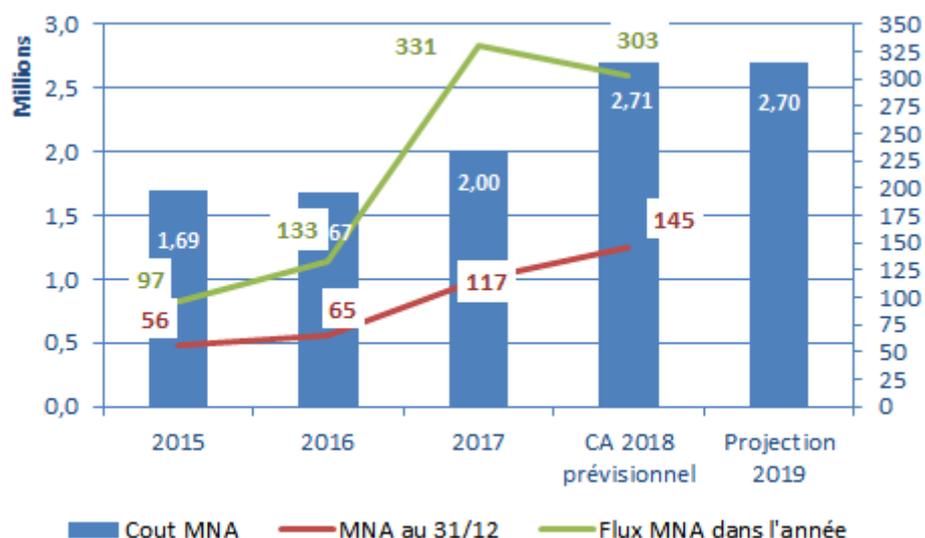


Le nombre de bénéficiaires de l'APA (domicile et établissement) a augmenté en 2017 et sur les 10 premiers mois de 2018 : 7 476 au 31 octobre 2018 contre 7 443 sur l'année 2017.

* La politique **enfance - famille** du Département du Cher se poursuit dans le cadre des enjeux affirmés par le schéma 2014-2019 :

- le renforcement des actions de prévention et des solutions de protection permettant le maintien des liens parents-enfants,
- la diversification des modalités de protection afin de répondre au plus près aux problématiques de chaque famille ou de chaque jeune,
- un travail sur la collaboration des acteurs et le partage des évaluations afin de limiter les situations d'urgence et la judiciarisation.

Depuis plusieurs mois, le Département, comme tous les Départements de France, est confronté à l'arrivée massive de jeunes mineurs isolés dont la minorité est à évaluer par les équipes de l'ASE, et à la prise en charge des MNA et orientés par la cellule nationale sur notre département. Cela nécessite d'augmenter les places d'accueil et de faire évoluer l'organisation des services. Le budget consacré aux MNA est en constante augmentation sans visibilité possible pour l'année 2019 car dans l'attente des dispositions nationales concernant les MNA.



Dans ce contexte, le budget consacré à la petite enfance, l'enfance, l'adolescence et la famille est de **20,95 M€**, en baisse de **0,24 M€** par rapport au **CA 2018 prévisionnel (soit - 1 %)**.

* Le **service social polyvalent de secteur** se déploie pour répondre à la demande sociale de proximité. Elle dispose essentiellement de :

- moyens humains déployés dans 12 sièges et antennes de MDAS, ouverts de façon permanente, et intervenant au plus près de la population avec 48 portes d'entrées différentes,
- moyens financiers essentiellement affectés :
 - ✓ à la mission de lutte contre la précarité, l'exclusion et l'illettrisme,
 - ✓ au budget dédié à la mission protection des majeurs.

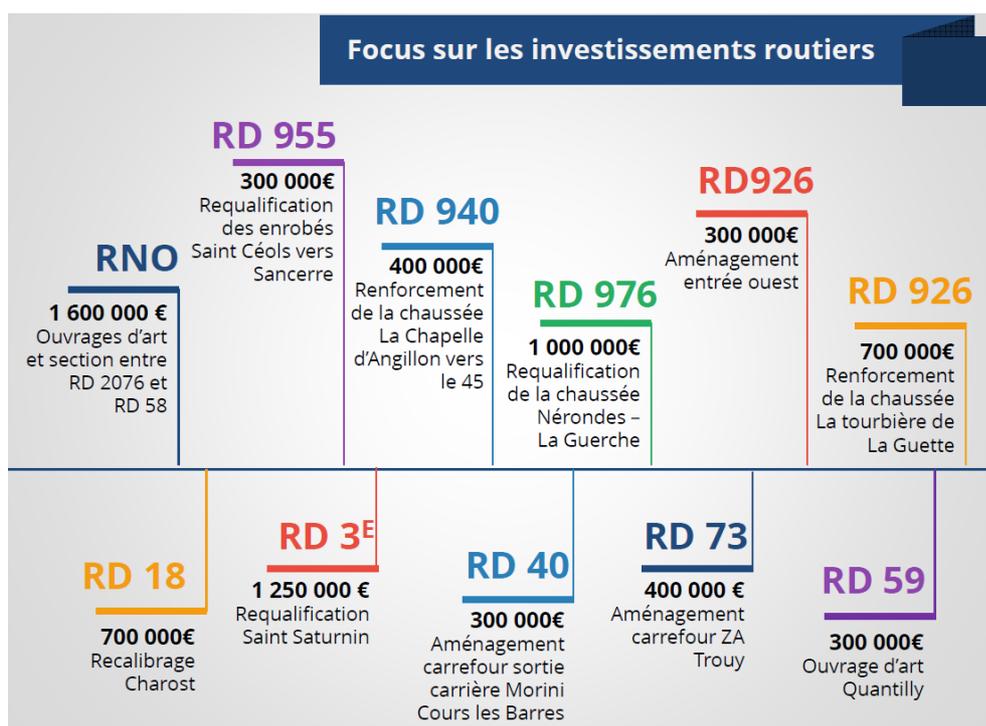
Le budget 2019 de **0,97 M€** est en hausse de **+ 3,7 %** par rapport au **CA prévisionnel 2018** (à périmètre constant, hors transfert de la régie d'urgence du Cabinet).

IV- L'investissement public, levier de croissance

Le budget primitif 2019 consacrera **48,54 M€** pour le budget principal et **0,52 M€** pour les budgets annexes.

Chaque rapport de politique publique reviendra plus en détail sur les différentes opérations mais il paraît intéressant de présenter les grandes orientations en matière d'aménagement routier (budget routes : 17,87 M€) et de patrimoine immobilier (budget direction du patrimoine immobilier : 2,34 M€).

a. L'aménagement routier



16,845 M€ seront consacrés au titre de l'investissement direct dont 1,63 M€ pour le réseau secondaire, 0,4 M€ pour la sécurité diffuse, 0,4 M€ pour la signalisation verticale.

Pour le réseau d'intérêt régional, 2,27 M€ sont prévus. 0,4 M€ seront notamment affectés au renforcement de chaussée entre la Chapelle d'Angillon et Aubigny-sur-Nère sur la RD 940 et 1 M€ pour la requalification de la chaussée entre Nérondes et la Guerche sur l'Aubois sur la RD 976.

Bien entendu, la poursuite de la réalisation de la Rocade Nord-Ouest de Bourges figurera au budget à hauteur de 1,6 M€.

Quant au réseau principal, 3,65 M€ y seront dédiés. La requalification de la RD 3E à Saint-Saturnin mobilisera 1,25 M€ et 0,7 M€ pour le Renforcement de chaussée - section de la tourbière de la Guette sur la RD 926 à Neuvy-sur-Barangeon.

Des crédits de paiement à hauteur de 0,91 M€ sont prévus pour les ouvrages d'art, 1,675 M€ pour le renforcement de chaussées, 0,96 M€ pour l'amélioration de la résistance mécanique des chaussées, 2,040 M€ pour les traversées d'agglomération, 1,23 M€ pour l'acquisition de matériel.

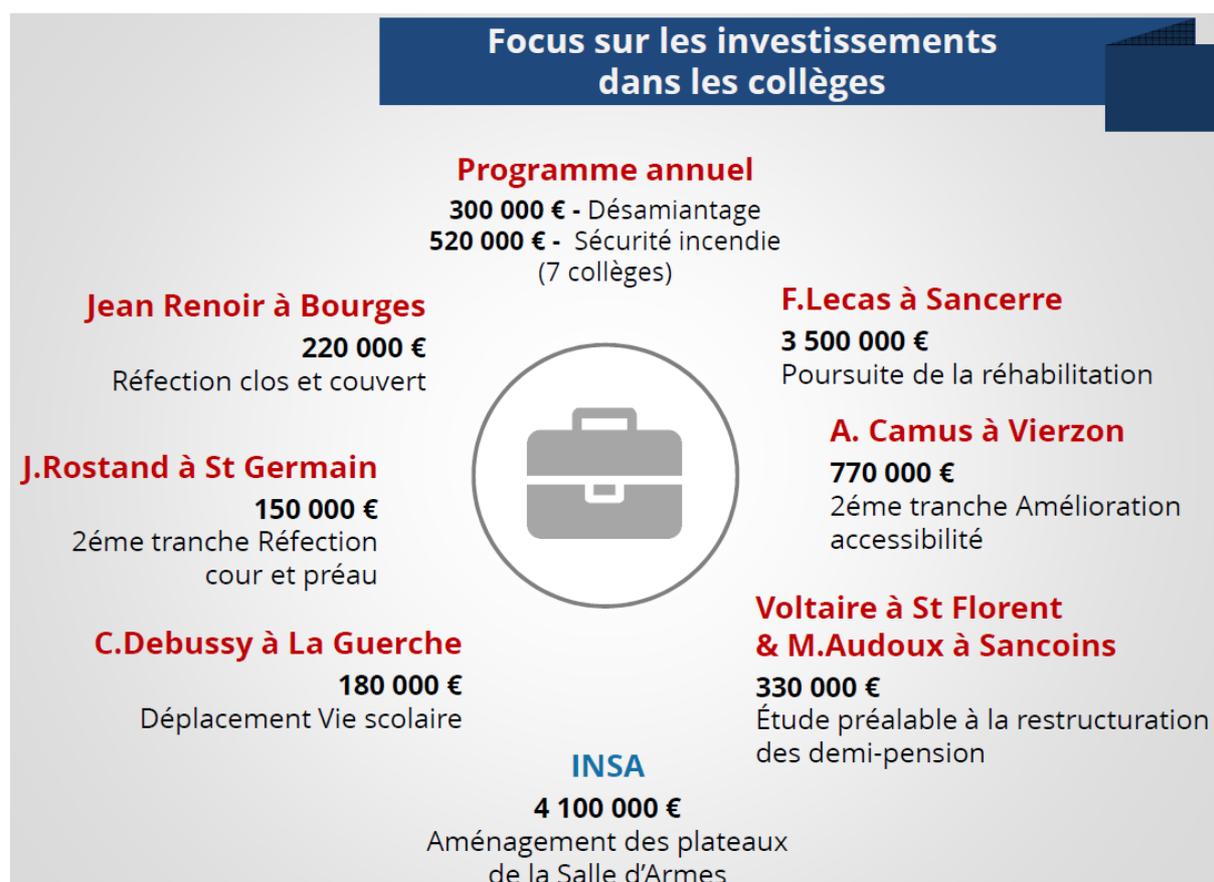
1,027 M€ seront consacrés au titre de l'investissement indirect sur le réseau départemental. Les études d'opportunité relatives à la mise en place d'un 2nd échangeur seront financées. Le Département participera à hauteur de 0,38 M€ aux réparations du pont métallique sur la Loire entre Givry et Fourchambault sur le RD12 et 0,38 M€ pour l'aménagement complémentaire du demi-échangeur Sud de Massay A 20 – RD 2020.

L'effort de notre Département pour ses investissements consacrés aux routes doit être souligné en parallèle de la publication du 2nd rapport de l'Observatoire national de la route. En effet, cette enquête montre que le niveau des ressources accordées par les Départements à l'entretien des routes, varie en fonction de leur taille. Certes, les très grands Départements investissent trois fois plus que les petits au kilomètre. Mais, ces derniers consacrent un montant plus élevé lorsqu'on compare la charge par habitant alors même que le réseau national se dégrade lentement et que des interrogations sur l'état des infrastructures de transports des collectivités sont nées après l'effondrement du Viaduc de Gênes en Italie.

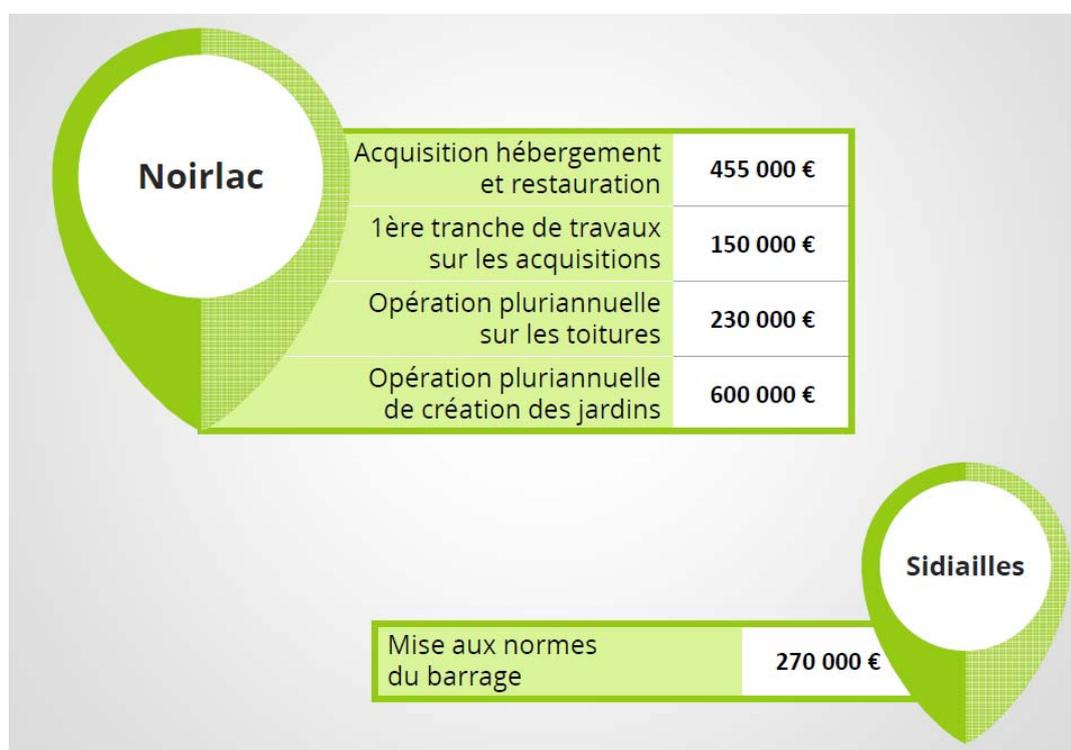
b. Le patrimoine immobilier

L'année 2019 sera la **poursuite de la construction du collège Francine LECA à Sancerre et l'extension de l'INSA avec respectivement une enveloppe 2019 de 3,5 M€ et 4,1 M€**

Bien entendu, en dehors de la réhabilitation du collège de Sancerre, plusieurs travaux pour **3,89 M€ seront consacrés dans les collèges** avec notamment la mise en accessibilité de certains bâtiments, la rénovation de pôles pédagogiques, de salles de cours ou de préau, de sanitaires...



Au titre de 2019, ce ne sont pas moins de **2,68 M€ (budgets annexes compris)** qui seront consacrés pour la gestion de nos bâtiments en dehors des développements ci-avant.



Partie 3 : Les grands équilibres du budget 2019

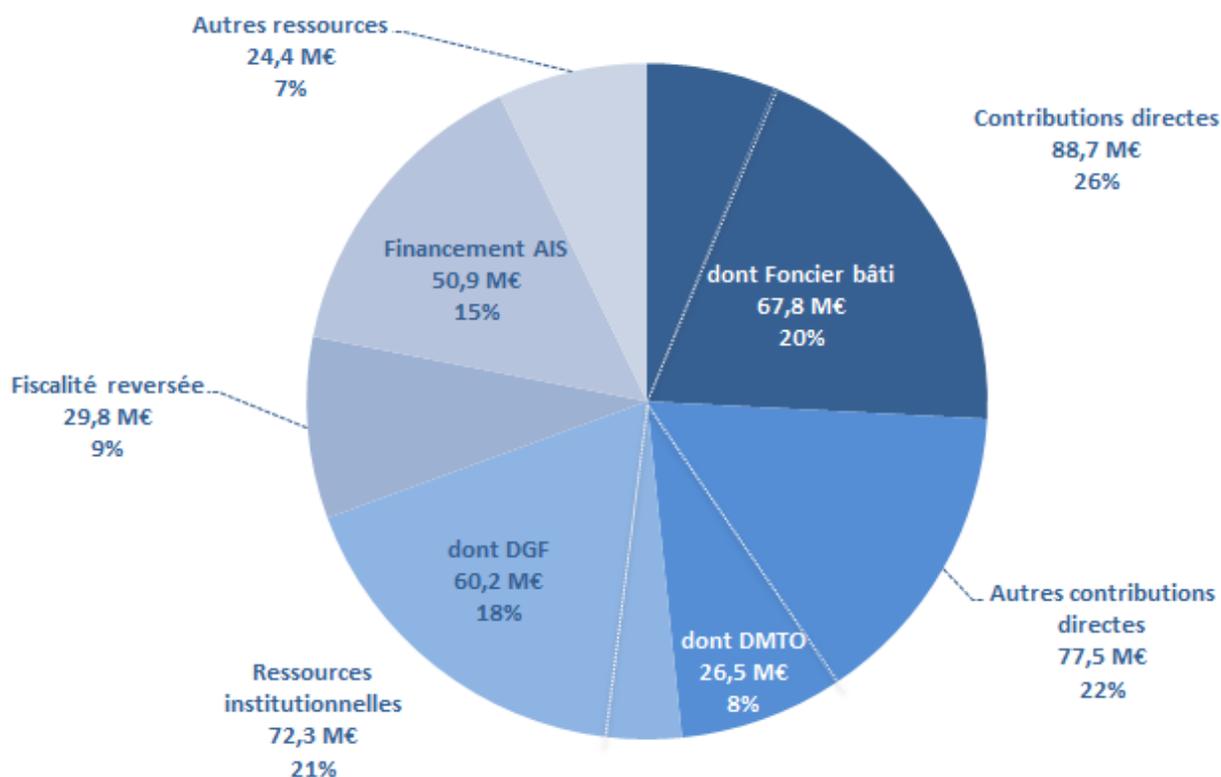
Le budget 2019 qui vous est présenté est assis sur un niveau de recettes dont l'évaluation a été réalisée, dans l'attente des notifications des services de l'État (dotations, allocations, compensations et bases fiscales), sur la base d'estimations prudentes notamment en ce qui concerne la fiscalité indirecte et avec une attention permanente dans la recherche, l'évaluation et le recouvrement des produits attendus pour ce budget.

I - La section de fonctionnement

1.1 Les recettes de gestion (fonctionnement) :

Globalement, les recettes réelles de fonctionnement prévues au budget primitif 2019 évoluent de + 3,3 % par rapport au budget primitif 2018.

Pour 2018, ces recettes sont évaluées à **343 646 045,55 €** et se composent principalement des dotations et des compensations de l'État ainsi que des produits de la fiscalité directe et indirecte.



Pour le détail de ces recettes, cf. ci-avant.

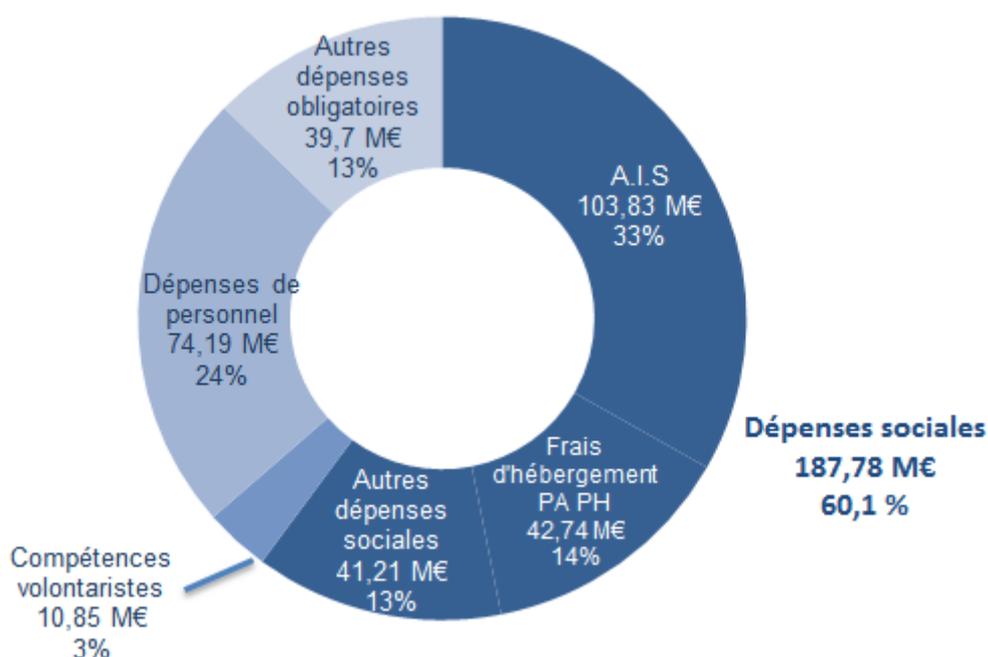
1.2 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement qui vous sont proposées s'établissent à **312 507 628,69 €**, en légère hausse de près de 0,8 % par rapport au budget primitif 2018.

Hors évolution des dépenses sociales et en faisant abstraction de l'inflation qui n'est pas sans conséquences sur nos achats et nos prestations, le budget de fonctionnement est de nouveau contenu : - 1,3 % par rapport au budget primitif 2018 et - 0,3 % par rapport au CA prévisionnel 2018.

Les dépenses de fonctionnement sont composées à 60,1 % des dépenses au titre de l'action sociale soit près de 188 M€ dont presque 104 M€ affectés aux seules AIS, qui représentent plus d'un tiers des dépenses du secteur social.

Les dépenses sociales évoluent par rapport au budget primitif 2018 de + 2,2 %.



L'ensemble des actions financées par ces crédits de fonctionnement vous est présenté au travers des différents rapports ci-après.

II - La dette et l'autofinancement

2.1 L'épargne brute :

L'épargne brute (recettes de couverture - dépenses de fonctionnement) ainsi constituée s'élève à **31 138 416,86 €** soit + 8,47 M€ par rapport au budget primitif 2018.

2.2 La dette :

L'annuité de la dette (amortissement du capital et intérêts de la dette du budget principal et des budgets annexes) hors baisse plafond s'élèvera, pour le budget primitif de l'année 2019 à **27 986 920 €** dont **27 583 307 €** pour le budget principal.

Le remboursement de la dette en capital est évalué à **22 676 331 €** (dont 356 331 € pour les budgets annexes).

Aux charges d'intérêts de **5 310 589 €** (dont 47 282 € pour les budgets annexes) s'ajoutent 432 000 € de frais financiers pour les produits dits SWAPP et de frais bancaires.

Au total, les charges financières du budget principal s'élèvent à **5 742 589 €**

La répartition de l'annuité de la dette par budget se présente ainsi :

Budget	Capital	Intérêts	Total
Budget principal	22 320 000 €	5 263 307 €	27 583 307 €
Budgets annexes	356 331 €	47 282 €	403 613 €
dont CDEF	318 600 €	43 700 €	362 300 €
dont laboratoire	37 731 €	3 582 €	41 313 €
TOTAL	22 676 331 €	5 310 589 €	27 986 920 €

Par ailleurs, la gestion active de la dette suppose d'inscrire en dépenses et en recettes 50 000 000 € pour permettre les renégociations et réaménagements de la dette en 2018 soit 20 000 000 €, et l'utilisation des emprunts assortis d'une ligne de trésorerie soit 30 000 000 €.

L'encours de dette propre au 1^{er} janvier 2019 est de 260,45 M€ pour le budget principal et 263 M€ en incluant les budgets annexes.

2.3 L'autofinancement net

Après paiement de l'annuité en capital (budget principal), l'autofinancement net ainsi dégagé s'élève à **8,82 M€ contre 2,21 M€ au budget primitif 2018**. Le virement entre sections s'élèvera à 32 644 455,86 €.

Cet autofinancement net constituera avec les recettes d'investissement (dotations et subventions) et les emprunts, l'un des éléments du financement des investissements.

III- La section d'investissement

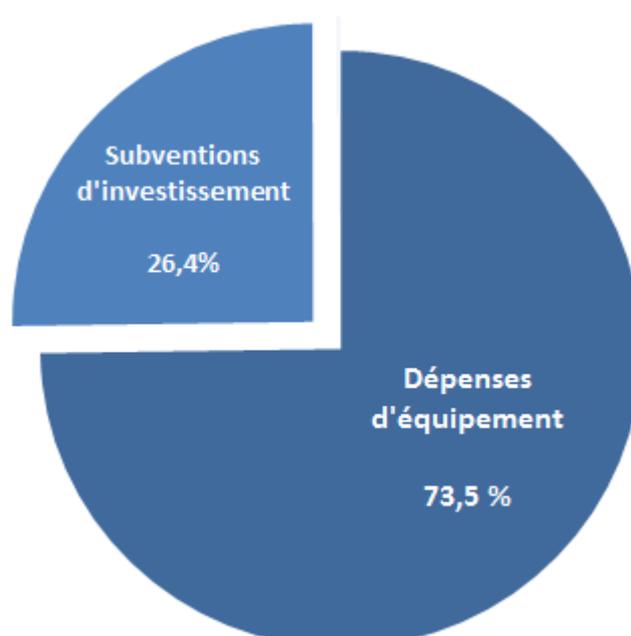
3.1 Les dépenses d'investissement

L'enveloppe prévisionnelle des investissements (hors dette) s'établit à **48 539 568,20 €** auxquels s'ajoutent **516 700 €** pour les budgets annexes.

Ce budget 2019 atteste la volonté de développer les moyens nécessaires à la réalisation des projets départementaux et au soutien de nos différents partenaires dans leurs projets tout en préservant nos équilibres financiers.

Les dépenses d'investissement (hors dette) du budget principal se répartissent en :

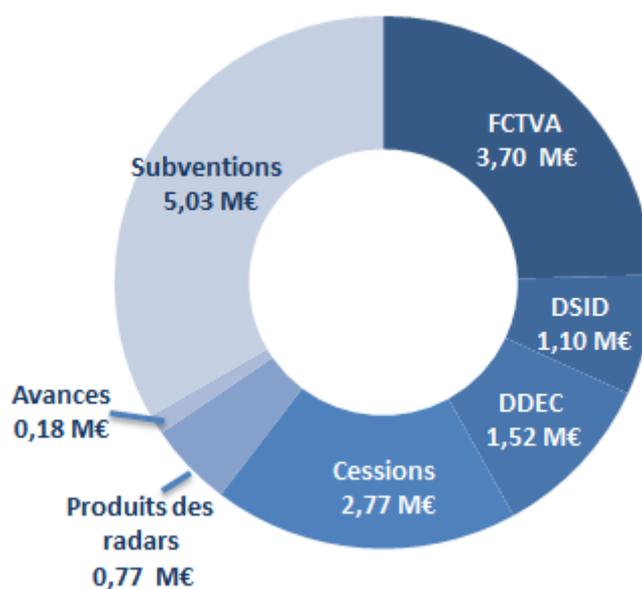
- investissements directs : 35 680 070,00 €,
- investissements indirects : 12 836 498,20 €,
- autres investissements : 23 000,00 €,



3.2 Les recettes d'investissement

Évaluées à **15 067 768 €** (budget principal), ces recettes sont en partie constituées :

- de dotations (DSID, DDEC, produits des amendes de radars automatiques et FCTVA),
- de subventions,
- des cessions,
- et d'avances remboursables.



IV- L'équilibre du budget primitif 2019

L'équilibre du budget 2019 et des budgets à venir impose une parfaite maîtrise des ouvertures des nouvelles autorisations de programmes et une mise à jour permanente de celles en cours. Les nouvelles autorisations de programmes proposées à ce budget primitif 2019 s'élèvent à **37 M€**, et au titre des autorisations de programmes antérieures les révisions et les clôtures s'établissent en baisse de **0,7 M€**

Le budget primitif 2019, qui vous est présenté pour vote est équilibré avec un besoin d'emprunt nécessaire au financement des investissements sur le budget principal de **24 653 383,34 €** et **450 577 €** sur les budgets annexes soit au total **25 103 960,34 €**

Au final, l'équilibre du budget principal s'établit en mouvements réels à **433 367 196,89 €** Compte tenu des mouvements d'ordre, le budget principal présenté s'élève au total à **529 939 943,75 €** en mouvements budgétaires.

		Mouvements budgétaires	Mouvements réels	Mouvements d'ordre
Investissement	Recettes	157 347 176,20 €	89 721 151,34 €	67 626 024,86 €
	Dépenses	157 347 176,20 €	120 859 568,20 €	36 487 608,00 €
	Équilibre	0,00 €	- 31 138 416,86 €	31 138 416,86 €
Fonctionnement	Recettes	372 592 767,55 €	343 646 045,55 €	28 946 722,00 €
	Dépenses	372 592 767,55 €	312 507 628,69 €	60 085 138,86 €
	Équilibre	0,00 €	31 138 416,86 €	- 31 138 416,86 €
Total	Recettes	529 939 943,75 €	433 367 196,89 €	96 572 746,86 €
	Dépenses	529 939 943,75 €	433 367 196,89 €	96 572 746,86 €
	Équilibre	0,00 €	0,00 €	0,00 €

Pour les budgets annexes, cet équilibre s'établit en mouvements budgétaires à **1 772 738 €** pour le laboratoire départemental d'analyses, à **7 667 704 €** pour le Centre départemental de l'enfance et de la famille.

CONCLUSION

Compte tenu des choix retenus pour réaliser l'équilibre du budget 2019, je vous propose d'adopter le budget primitif 2018 sur la base des équilibres qui vous ont été présentés dans le présent rapport.

L'équilibre du budget principal s'établit en mouvements réels à **433 367 196,89 €**

Pour les budgets annexes, cet équilibre s'établit à :

- Laboratoire départemental d'analyses : **1 669 413 €**
- Centre départemental de l'enfance et de la famille : **7 322 379 €**

Par ailleurs je vous propose le vote et la révision des autorisations de programme et d'engagement listées et présentées par politique sectorielle dans un rapport particulier et en annexe du cadre comptable.

Vous trouverez en annexe la présentation du budget primitif 2019 par politique sectorielle et par programme, ainsi que les crédits par centre de responsabilité.

Au total, **le budget présenté s'élève au total à 539 380 385,75 €** en mouvements budgétaires.

Le président,

Michel AUTISSIER