Dossier de Presse

Débat d'Orientation Budgétaire
Conseil Général des Hautes-Pyrénées
Vendredi 3 février 2012

HAUTES-PYRÉNÉES
CONSEIL GÉNÉRAL

Le Débat d'Orientation Budgétaire permet d'instaurer une discussion au sein de l'Assemblée délibérante sur les priorités et les évolutions de la situation financière de la collectivité avant le vote du budget.

Afin d'éclairer la présentation du DOB, il convient de rappeler le contenu d'un budget et la notion de capacité d'autofinancement (CAF), premier indicateur de pilotage financier des budgets locaux.
Ces notions permettent de mieux comprendre la situation financière actuelle du Conseil Général ainsi que les orientations budgétaires pour 2012.

1. Le budget

Le budget comprend 2 parties :

- La section de fonctionnement
- La section d'investissement

La section de fonctionnement comprend :

- **Les recettes courantes ou récurrentes** de la collectivité telles que les recettes fiscales, les concours financiers de l'Etat, les produits d'exploitation et du domaine, etc.
- **Les dépenses courantes ou récurrentes** telles que les allocations de solidarité servies par le Conseil Général (Revenu de Solidarité Active, Allocation Personnalisée d'Autonomie, etc.), les transports scolaires, les frais de personnel, le coût de l'énergie et des fournitures, les subventions de fonctionnement accordées à d'autres organismes notamment associatifs mais aussi au SDIS, les frais financiers (les intérêts sur les emprunts), etc.

La section d'investissement comprend :

- **Les recettes d'investissement** sont constituées par l'autofinancement (la part de recettes que la collectivité a dégagé de la section de fonctionnement), les subventions d'investissement (Etat, Europe, Région), la dotation globale d'équipement et le remboursement de la TVA sur l'investissement par l'Etat. L'équilibre est assuré par le recours à l'emprunt.
- **Les dépenses d'investissement augmentent la valeur du patrimoine de la collectivité** (acquisitions foncières, études, travaux sur les collèges et autres bâtiments, infrastructures routières, numériques…). Ce sont aussi les subventions ou fonds de concours versés aux autres collectivités ou porteurs de projets qui réalisent des travaux. Le remboursement du capital des emprunts est également inscrit en dépense d'investissement.

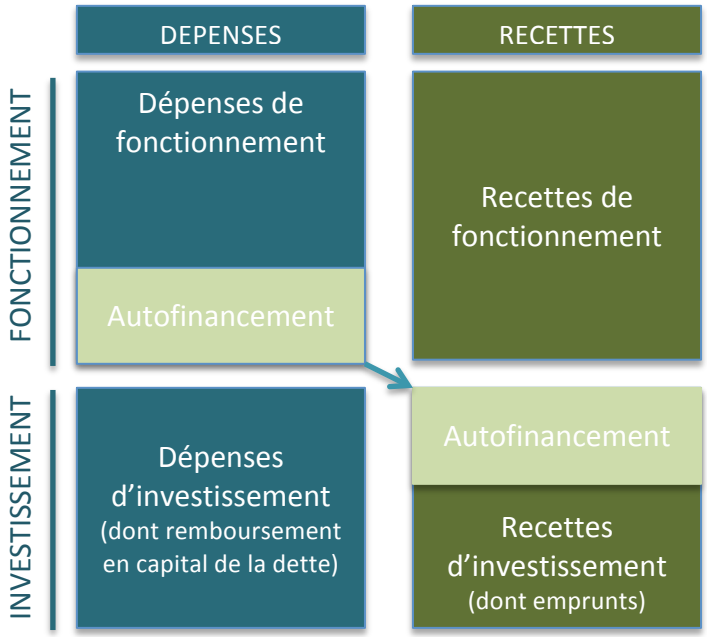
2. La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF), appelée aussi épargne brute, correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Cet excédent de liquidités récurrentes permet à la collectivité de :

- faire face au remboursement de la dette en capital,
- financer tout ou une partie de l'investissement.

La capacité d'autofinancement est le premier indicateur de pilotage financier des budgets locaux.
Elle permet :

- **d'identifier l'aisance de la section de fonctionnement,**
  Un autofinancement élevé sous-entend, toutes choses égales par ailleurs, une marge d'absorption de nouvelles dépenses de fonctionnement.
- **de déterminer la capacité à investir de la collectivité,**
  La CAF a un effet de levier important sur l'investissement.
  Une économie de 1 euro en fonctionnement finance 10 euros de dépenses d'investissement
  En effet, 1 euro dégagé par la section de fonctionnement – si et seulement si cet euro est récurrent - permettra d'assumer 1 euro de remboursement en capital d'une dette de 10 euros (sur la base d'un taux fixe à 5% sur 15 ans).
  Le niveau de la CAF conditionne donc les capacités à investir d'une collectivité locale. L'enjeu financier consiste à limiter l'augmentation des dépenses de fonctionnement et essayer de mobiliser des ressources supplémentaires pour accroître la politique d'investissement.
- **de déterminer la capacité à s'endetter de la collectivité.**
  La CAF, apport personnel de la collectivité au financement de sa section d'investissement, est d'abord mobilisée pour assurer le remboursement des emprunts ; plus elle sera importante, plus la collectivité aura la capacité de souscrire de nouveaux emprunts.



3. La situation financière du Conseil Général

3.1 Une forte diminution de la capacité d'autofinancement

Le Conseil Général est tributaire d'un effet ciseaux entre les recettes et les dépenses de fonctionnement.

La diminution des recettes de fonctionnement
En se fondant sur le contexte national et international de crise économique et financière, et la nécessité de diminuer la dette publique, l'Etat a réduit à la fois :

- ses concours financiers
- le pouvoir fiscal local

ce qui restreint les recettes du Conseil Général.

La réduction des concours financiers de l'Etat.
Dès 2008, l'Etat a durci sa politique des dotations. En effet, de 2008 à 2010, ces dotations ont été indexées uniquement sur l'inflation prévisionnelle. Ainsi les collectivités locales n'ont pu bénéficier d'une partie des fruits de la croissance.
Et à partir de 2011, l'Etat a décidé le gel des dotations au secteur local pour une durée de 3 ans (c'est à dire jusqu'en 2013 inclus).
Le déficit de compensation financière se traduit notamment sur 3 ans par un différentiel de plus de 60 M€ sur le versement des allocations de solidarité que l'Etat a confié aux départements.

La réduction du pouvoir fiscal local.
D'une part, l'Etat a supprimé la Taxe Professionnelle. La TP est en effet désormais remplacée par un panier de taxes dont le Conseil Général ne fixe plus le taux.
D'autre part, les impôts locaux sur les ménages ont été en partie réaffectés des départements vers les communes.
Ainsi, aujourd'hui, le Conseil Général a perdu la Taxe d'Habitation.
Il a perdu la Taxe sur le Foncier non Bâti.
Il a perdu toute marge de manœuvre sur la fiscalité économique (la taxe professionnelle a été supprimée et remplacée par un panier de taxes moins dynamiques dont le Conseil Général ne fixe plus le taux).
Le Conseil Général ne peut plus agir que sur le taux de la taxe foncière sur le patrimoine bâti perçue sur les ménages.

L'analyse prospective fait apparaître une progression moyenne de l'ensemble des recettes de fonctionnement de +1,2 % entre 2011 et 2015.

L'augmentation des dépenses de fonctionnement
Les dépenses de fonctionnement ont très fortement augmenté ces dernières années.
Cette forte progression est due à plusieurs facteurs, dont deux sont structurels :

- Les transferts de personnels de l'Etat aux départements suite à l'acte II de la décentralisation
- L'augmentation des dépenses d'action sociale d'autre part, en raison de l'application des lois sur la création de l'APA (Allocation Personnalisée d'Autonomie), sur le handicap, sur le transfert du RMI aux départements et sur la création du revenu de solidarité active.

En outre, la crise économique a également entraîné une augmentation des dépenses sociales à partir de 2008.

L'analyse prospective fait apparaître une progression moyenne de l'ensemble des recettes de fonctionnement de +3,7 % entre 2011 et 2015.

Ainsi, dans un scénario « fil de l'eau » dans lequel rien ne change, la capacité d'autofinancement du Conseil Général diminuera sur l'ensemble de la période prospective (2011-2015) pour franchir dès 2012 le seuil d'alerte.

3.2 Une forte augmentation de la dette

Le Conseil Général a maintenu, ces trois dernières années, un niveau d'investissement financé largement par l'emprunt, ce qui s'est traduit par une augmentation de plus de 20 M€ de la dette entre 2008 et 2011.
En effet, la dette s'élève en 2011 à **104,8 M€** alors qu'elle était de **84,6 M€** en 2008. Cette augmentation s'explique par un niveau d'emprunt plus élevé en 2009 pour financer les investissements liés au plan de relance (environ 10 M€ d'emprunts supplémentaires). La dette s'élève ainsi en 2009 à 103,7 M€ et continue de croître sur 2010 pour atteindre 108,4 M€. La dette diminue sur 2011 et s'établit à 104,8 M€.

En outre, pour être totalement exact, il convient d'ajouter à la dette inscrite au compte principal, celles contractées au titre des deux contrats de Partenariat Public Privé, de 74 M€ au titre du PPP Haut Débit et de 43 M€ au titre du PPP routier (sont compris à la fois les montants des investissements mais aussi les coûts d'exploitation et les frais financiers qui constituent les loyers dans la mesure où il s'agit d'une dépense obligatoire versée au partenaire privé en contrepartie de l'équipement réalisé). **Ainsi, les deux PPP ont pour effet de multiplier par deux le stock de la dette du Conseil Général.**

Le montant des loyers des PPP représente 6 M€ en 2012, 8,8 M€ en 2013 (soit 6,3 M€ pour le PPP haut-débit et 2,5 M€ pour le PPP routier) et 10,8 M€ en 2014 (soit 6,4 M€ pour le haut-débit et 4,4 M€ pour le PPP routier), etc.

4. Les orientations budgétaires 2012

4.1 La maîtrise des dépenses de fonctionnement pour reconstituer la capacité d'autofinancement

Pour reconstituer la capacité d'autofinancement du Conseil Général, il faut soit augmenter les recettes de fonctionnement, soit diminuer les dépenses de fonctionnement.

Pour augmenter les recettes de fonctionnement, sans décision de l'Etat, le Conseil Général ne peut intervenir que sur les recettes fiscales dont il maîtrise le taux, à savoir, uniquement la taxe sur le foncier bâti.
Or, cette dernière ayant connu une évolution très dynamique sur la période précédente, le taux actuel du foncier bâti nous place déjà au 9ème rang national des départements, son évolution ne pourra donc être que modérée. Par ailleurs, une hausse d'un point de fiscalité ne génère que 600 000 € de recettes supplémentaires.

En l'absence de marge de manœuvre fiscale, le maintien par le Conseil Général de sa capacité d'autofinancement passe par un effort soutenu de maîtrise des dépenses de fonctionnement.
Longtemps considérées comme incompressibles, les dépenses de la section de fonctionnement doivent désormais faire l'objet de mesures visant à modérer leurs évolutions. Toutefois, les efforts à mettre en œuvre pour contrôler ces dépenses nécessitent un niveau d'expertise élevé et les résultats ne se constateront que sur plusieurs exercices.

4.2 Maintenir et rééquilibrer les investissements

Le Conseil Général doit poursuivre les investissements dans un souci de soutien à l'activité économique. Le meilleur moyen d'améliorer les conditions sociales c'est de parvenir à l'efficacité économique. Il faut renforcer en priorité l'efficacité économique, la création de richesses, dans l'intérêt de tous, y compris, sinon d'abord des plus démunis. C'est l'activité économique qui permet d'assurer la redistribution sociale. C'est l'activité qui crée la richesse, l'emploi et la fiscalité économique. Soutenir l'économie par l'investissement c'est aussi une manière de diminuer les dépenses sociales et d'augmenter les recettes fiscales.

Il faut poursuivre le soutien aux investissements, sur les territoires, créateurs de richesses économiques et d'emplois. Les projets de développement générateurs de richesses, qui entraîneront pour le Conseil Général un retour sur investissement, devront être priorisés.

Il faut investir dans l'entretien de notre patrimoine (rénovation des routes et des bâtiments, économies d'énergies, etc.) pour ne pas mettre en péril son bon usage. En outre, ne pas investir aujourd'hui, c'est avoir l'assurance que les interventions coûteront plus cher encore si elles sont différées.

De manière générale, l'activité économique supporte mal les à-coups, les périodes de très fortes dépenses suivies d'années de pause, il conviendra de revenir dans le long terme à des niveaux d'investissements plus raisonnables et tenables dans le temps.

4.3 Maitriser la programmation et l'engagement des dépenses pour limiter l'emprunt

Il s'agit de suivre plus précisément les disponibilités et surtout d'en prévoir les flux par une meilleure programmation des dépenses. Un tel suivi permet de contrôler le montant des emprunts à faire et de ne pas emprunter au delà du nécessaire et d'éviter ainsi de grever inutilement le budget des frais financiers. Une meilleure programmation pluriannuelle des dépenses doit permettre de mobiliser les recettes notamment d'emprunt au juste niveau et au meilleur moment, c'est autant que la collectivité gagne en frais financiers et qu'elle peut, par ricochet, dégager en autofinancement.

4.4 Redéfinir nos modalités d'intervention et nos modes de partenariat dans le cadre d'un projet de territoire

Le Conseil Général ne pourra plus maintenir une politique aussi généreuse de soutien auprès de tous les partenaires. Il ne pourra plus répondre favorablement systématiquement à toute demande d'intervention, ou la réponse ne sera pas systématiquement financière.

Les conditions de nos interventions devront être profondément modifiées par les contraintes financières, de nouvelles formes de partenariat et d'intervention sont à imaginer.

Aussi, il conviendra d'engager l'élaboration d'une vision stratégique et partagée du territoire des Hautes-Pyrénées qui devra aboutir à la rédaction d'un véritable projet de développement à l'échelle du département.
Cette élaboration d'une vision stratégique partagée devra nous permettre, en fixant un sens commun, de mobiliser de nouveaux acteurs et de nouvelles ressources autour des enjeux prioritaires. La prospective stratégique doit nous aider à conduire tous les acteurs du territoire à agir dans la même direction et à renforcer ainsi notre efficacité. Il nous faut aujourd'hui plus que jamais mutualiser les forces, les énergies, les intelligences et les ressources. Il sera d'autant plus facile de conduire les acteurs à agir dans la même direction qu'ils auront eux-mêmes participé à la définition du projet pour les Hautes-Pyrénées.